

Birgit Bütow · Karl August Chassé · Susanne Maurer

Soziale Arbeit zwischen Aufbau und Abbau

Birgit Bütow · Karl August Chassé
Susanne Maurer

Soziale Arbeit zwischen Aufbau und Abbau

Transformationsprozesse
im Osten Deutschlands und
die Kinder- und Jugendhilfe



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Januar 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Stefanie Laux

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Rosch-Buch, Scheßlitz

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 3-531-14630-0

Inhalt

Vorwort.....	7
--------------	---

(Trans)Formationsprozesse in der Sozialen Arbeit in Ostdeutschland

Karin Böllert

Sozialpolitik und Sozialadministration im deutsch-deutschen Transformationsprozess	13
---	----

Lothar Böhnisch

Sozialarbeit als Akteur der Sozialpolitik – Eine ostdeutsche Perspektive	25
--	----

Susanne Maurer

Gedächtnis der Konflikte: Oppositionelle Milieus in der DDR und Soziale Arbeit in den Neuen Bundesländern	43
--	----

Birgit Bütow und Susanne Maurer

Zur Jugendhilfe und Sozialpädagogik in der DDR – ein Gespräch mit Prof. Dr. habil. Eberhard Mannschatz	59
---	----

Jugendhilfe als Fokus: Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen in den neuen Bundesländern und Herausforderungen der Kinder- und Jugendhilfe

Karl August Chassé

Armutsrisiken, Kinderarmut und Jugendhilfe in Ostdeutschland	73
--	----

Birgit Reißig

Ausbildungs- und Erwerbsverläufe benachteiligter junger Erwachsener in den neuen Bundesländern	87
---	----

Karsten Speck

Die Kooperation von Jugendhilfe und Schule im ostdeutschen Transformationsprozess – Das Beispiel der Schulsozialarbeit.....	101
--	-----

Birgit Bütow

Kinder- und Jugendschutzdienste in Thüringen: Zwischen Lebensweltorientierung und neuen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen	117
---	-----

Heide Funk und Berith Möller

Befreiende Fluchtpunkte im Kopf – Mädchenzufluchten in Ostdeutschland.....	133
--	-----

Professionalisierungsprozesse: Institutionelle und biografische Aspekte

Heike Ludwig und Peter Rahn

Fachhochschule und gesellschaftliche Praxis – zur Rolle der Fachbereiche Sozialwesen in den neuen Bundesländern	149
---	-----

Stefan Busse und Gudrun Ehlert

Professionalisierung und Professionalität des Personals in der Sozialen Arbeit	161
--	-----

Iris Nentwig-Gesemann

Zwischen pädagogischen Programmen und praktischem Erfahrungswissen: Eine qualitative Studie zu professionellem Handeln von Krippenerzieherinnen in den neuen Bundesländern.....	176
---	-----

Selbstorganisationspotenziale – bürgerschaftliches Engagement

Chantal Munsch

Bürgerschaftliches Engagement im Transformationsprozess – Von der Organisationsgesellschaft zur Krise der Erwerbsgesellschaft.....	193
--	-----

Gudrun Israel

Sozial-kulturelle Arbeit im Gemeinwesen – ein Bericht	207
---	-----

Birgit Bütow, Karl August Chassé, Susanne Maurer

Normalisierungspolitiken? – Querlese, Kommentar und versuchte Zwischenbilanz	219
--	-----

AutorInnen	245
------------------	-----

Vorwort

„Die Lage zu beschreiben, bedarf gehöriger Differenzierung.“¹

Seit 15 Jahren befassen sich Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler nun mit den verschiedensten Aspekten des deutsch-deutschen Transformationsprozesses. Obwohl inzwischen eine Vielzahl von Studien vorliegt, kann der theoretische Gesamtertrag als begrenzt charakterisiert werden (vgl. Brussig et al. 2003); die bisherigen Erkenntnisse werfen eher neue Fragen auf, als dass sie zur Grundlage für die Entwicklung von Strategien zur Lösung dringender Probleme werden könnten. Dies betrifft insbesondere auch die Soziale Arbeit in den Neuen Bundesländern.

In Anbetracht der Tatsache, dass es in der DDR kein mit der BRD vergleichbares differenziertes Hilfesystem gegeben hat, so dass man in den Neuen Bundesländern nicht auf unmittelbar vergleichbare historische Entwicklungen in der Sozialen Arbeit (bezogen auf Ausbildung, Profession, Fachdiskurse) zurückblicken kann, fehlt es im Grunde an ‚eigenen‘ – d. h. auf die ostdeutsche Situation heute konkret bezogenen und damit auch ‚passenden‘ – wissenschaftlichen, professionsbezogenen und politischen Begründungen für Soziale Arbeit. Es scheint so, als habe mit dem deutsch-deutschen Transformationsprozess einerseits eine (immer noch) weitgehend unreflektierte Entwicklung eingesetzt, das (im Westen) ‚Bewährte‘ einfach zu übernehmen, andererseits gibt es Erscheinungen und Tendenzen im Sozialen, die im Westen Vergleichbares suchen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, ‚Ost-West-Verwerfungen‘ im Feld Sozialer Arbeit erneut zum Thema zu machen. Im Kontext des 5. *Bundeskongresses für Soziale Arbeit* in Kassel 2003 haben wir das im Rahmen einer Arbeitsgruppe getan. Das große Interesse der Teilnehmenden hat uns dazu herausgefordert, den erneut gestellten Fragen zu Problem- und Konfliktkonstellationen in Bezug auf Soziale Arbeit in den Neuen Bundesländern in einer Publikation weiter nachzugehen.² Der nun vorliegende Band wurde entlang der folgenden Schwerpunkte und Ausgangsüberlegungen konzipiert:

-
- 1 Bundestagspräsident Wolfgang Thierse anlässlich der 15-Jahr-Feier der Vereinigung in Potsdam am 3. Oktober 2005.
 - 2 Wir danken an dieser Stelle allen Beteiligten noch einmal für ihre interessanten und inspirierenden Beiträge: Gudrun Ehlert, Roland Roth und Mechthild Wolff als Mit-Referierenden,

Transformationsprozesse in Ostdeutschland

In Bezug auf das politische Versprechen von ‚blühenden Landschaften‘ und die soziologische Erwartung einer ‚nachholenden Modernisierung‘ ist nach 15 Jahren ‚Deutscher Einheit‘ eher Ernüchterung eingetreten. Eine anhaltende strukturelle Schwäche, die demografische Entwicklung sowie Abwanderungsbewegungen (vor allem bei den jüngeren Jahrgängen und bei hoch qualifizierten Personen) lassen die Einsicht wachsen, dass von einer spezifischen Entwicklung Ostdeutschlands ausgegangen werden muss. Ob Italien hier zum Bezugspunkt für entsprechende Analysen werden kann – denkt man etwa an die besondere Entwicklung des Mezzogiorno innerhalb eines formal einheitlichen Nationalstaats – oder ob es sich lediglich um einen Befund im Sinne regionaler Differenzierungen handelt (ähnlich etwa der Nord-Süd-Differenzierung im Westen Deutschlands), wird gegenwärtig durchaus kontrovers diskutiert. Die makrosoziologischen Indizien sprechen unseres Erachtens jedenfalls dafür, Soziale Arbeit im Osten Deutschlands eigens – und auch im Kontrast zu Sozialer Arbeit im Westen – zu analysieren, um so deren besondere Probleme, aber auch Potenziale herausarbeiten zu können.

Jugendhilfe als Fokus: Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen in den neuen Bundesländern als Herausforderung der Kinder- und Jugendhilfe

Jugendpolitik war in der DDR als gesamtgesellschaftliche, staatlich regulierte Aufgabe organisiert, in die sowohl die Betriebe, wie Nachbarschaften und die Jugendorganisationen einbezogen waren. Für die Jugendhilfe als *besondere* Institution verblieb der vergleichsweise enge Bereich sozialpädagogischer Fürsorge. Damit ergibt sich rückblickend das Paradox, dass die Möglichkeiten einer übergreifend als *Querschnittsaufgabe* verstandenen Jugendhilfe in der DDR durch den Einbezug der Betriebe, Schulen und Nachbarschaften in gewisser Weise größer waren als in der BRD, Jugendhilfe andererseits aber eng geführt wurde in Bezug auf den Umgang mit ‚defizitären‘ Kindern und Jugendlichen. Die Gestaltung des Feldes ‚Kindheit und Jugend‘, also kindlicher und jugendlicher Lebenslagen und Lebensverläufe, war auf jeden Fall stärker staatlicher Regulation unterworfen – was im letzten Jahrzehnt der DDR allerdings erodierte. Unterhalb der staatlich regulierten Bereiche existierten Nischensysteme vor allem im Kontext der Kirchen, die zum Teil auch Ausbildung organisierten. Insbesondere im letzten Jahrzehnt der DDR spielten die alternativen Hilfelandschaften, initiiert von Personen aus BürgerInnenbewegungen und -initiativen, eine zunehmende Rolle.

aber auch den Teilnehmenden, die mit ihren Fragen und Erfahrungen die gemeinsame Debatte sehr bereichert haben.

Die Sozialstruktur von Kindheit und Jugend, und damit die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen, sahen in der DDR deutlich anders aus als in westlichen Gesellschaften: Trotz einiger Indikatoren für ‚Modernisierungsprozesse‘ (wie z. B. Mediatisierung) waren die Vorzeichen der politischen Abschtotung und Normierung des Bildungswesens, der staatlichen Verregelung der Kinder- und Jugendverbände (sowie des ‚institutionalisierten‘ Lebenslaufs insgesamt), der ideologischen Normierung von sozialpädagogischen Institutionen, aber auch der sozial- und arbeitsmarktpolitisch hochrelevanten Frauen- und Familienorientierung und nicht zuletzt der Einbindung der Einzelnen in Schule und Nachbarschaften deutlich different und gaben Kindheit und Jugend insgesamt eine andere Gestalt.

Der Transformationsprozess brachte starke Umbrüche in den Lebenswelten von Familien, Kindern und Jugendlichen mit sich. Die damit einhergehenden Bedeutungsverschiebungen zwischen den Sozialisationsinstanzen Familie, Schule, Peers und Jugendhilfe haben für viele Kinder und Jugendlichen im Osten die Risiken des Aufwachsens eher verschärft. Man kann von einem tief greifenden *Gestaltwandel* der Sozialisationsbedingungen in Ostdeutschland sprechen. Diese Veränderung hat auch die Anerkennungsverhältnisse in Kindheit und Jugend nachhaltig berührt: Während die klassischen Sozialisationsinstanzen Familie und Schule in den Neuen Bundesländern (im Vergleich zur DDR) Funktionen verloren, haben kinderkulturelle, und vor allem auch jugendkulturelle Formen oder Szenen auf oft prekäre Weise Sozialisationsfunktionen übernehmen müssen (und auch übernommen), die sie freilich nur widersprüchlich wahrnehmen können. Mit dem Transformationsprozess war ein regelrechter ‚Modernisierungs‘- und Individualisierungsschock verbunden: Innerhalb kürzester Zeit vollzog sich ein Strukturwandel, der seitdem – und *bis heute* – die Schattenseiten von ‚Modernisierung‘ und Individualisierung mit ihren unmittelbaren Auswirkungen auf das Leben der Einzelnen deutlicher spüren lässt als in den Altbundesländern. Die ökonomischen, kulturellen, sozialen und politischen Umbrüche, der Verlust sozialer Sicherheit, die unsicheren Zukunftsperspektiven, der Verlust vertrauter Sozialmilieus, die Orientierungskrisen haben nicht nur zu größeren Belastungen der Familien geführt, sie wirken in komplexer Weise direkt oder indirekt über Familie und Milieu auf Lebenslagen, Mentalitäten und Orientierungen von Kindern und Jugendlichen.

Wie werden nun die neuen Anforderungen ‚bewältigt‘? Vor allem aber: Wann werden bisherige Erfahrungen (und bisherige Ressourcen!) auch zu Blockierungen? Das interessiert uns auf allen bislang angesprochenen Ebenen.

Professionalisierungsprozesse: Institutionelle und biographische Aspekte

Für die Schulpädagogik und die Jugendhilfe bedeutete die Transformation die vergleichsweise radikale Umorganisation bzw. den Neuaufbau dieser Bereiche, verbunden mit Funktions- und Aufgabenverlagerungen erheblichen Ausmaßes. Hierbei ist zunächst maßgeblich die Rolle der Ausbildungsstätten zu analysieren, die sich seit 1990 im Osten etablierten und völlig neu gegründet werden mussten; zu beachten sind aber auch die unterschiedlichen Maßnahmen der ‚Anpassungsqualifizierung‘ und der beruflichen Weiterbildung in der Sozialen Arbeit. Dieser Prozess wird in seinen Ausmaßen erst deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass es in der DDR kaum eine vergleichbare Form der Professionalisierung gab – abgesehen von den wenigen kirchlichen Ausbildungsstätten. Mit den neuen Professionalisierungserfordernissen verbanden sich gravierende Herausforderungen an eine professionelle wie disziplinäre Neuorientierung – dies bezieht sich auf gesellschaftsstrukturelle Analysen, Konzeptentwicklung, die Etablierung bislang nicht bekannter oder völlig anders strukturierter Arbeitsfelder; dies bezieht sich *auch* auf die Analyse der deutlich veränderten und nun doch erheblich dynamisierten Lebenslagen der AdressatInnen.

Das Professionalisierungsproblem muss aber auch noch unter zwei anderen Aspekten betrachtet werden: Mit der Wende entstand ganz allgemein für viele Menschen die Notwendigkeit einer erwerbsbiographischen und fachlichen Um- und Neuorientierung, mit all den damit verbundenen Zumutungen und Zwängen, auch radikalen Brüchen und Abbrüchen in der eigenen Erwerbsbiographie. Zu den hier nur sehr kurz benannten biographisch-professionellen Aspekten der Entwicklung einer neuen Kinder- und Jugendhilfelandchaft, die für die Konzept- und Professionsentwicklung durchaus zentral sind, gibt es bislang nur wenige systematische Erkenntnisse.

Selbstorganisationspotenziale im Osten – zum bürgerschaftlichen Engagement und anderen Initiativen

In der DDR gab es ein, wenn auch politisch indoktriniertes, engmaschiges System der ehrenamtlichen Arbeit. Dieses bezog sich sowohl auf die Kinder- und Jugendhilfe als auch auf bestimmte andere Zielgruppen (z.B. SeniorInnen) und Bereiche wie etwa Kulturarbeit oder Nachbarschaftshilfe im Gemeinwesen. Zu nennen wäre hier etwa die Kultur- und Nachbarschaftsarbeit in den Klubs der Volkssolidarität, des Demokratischen Frauenbundes (DFD) oder des Kulturbundes. Von diesen Verbänden haben überregional lediglich die Volkssolidarität und regional der gewandelte DFD die politische Wende ‚überlebt‘. Durch vielfache Förderprogramme und Initiativen sowie durch das hohe Potenzial von Menschen, die plötzlich im Vorruhestand waren (bzw. sich dahin gedrängt sahen), die arbeitslos waren oder als SeniorInnen in einem Alter, in dem ehrenamtliches

Engagement unter Umständen eine neue Akzentuierung im neuen Lebensabschnitt ermöglicht – durch all dies also konnte, wenn auch regional sehr unterschiedlich, an bestimmte Traditionen im ‚bürgerschaftlichen Engagement‘ angeknüpft werden. Das kann durchaus positiv gesehen werden. Andererseits ergibt sich eine gewisse Zwiespältigkeit daraus, dass viele der im Ehrenamt Tätigen – insbesondere solche im erwerbsfähigen Alter – damit einen beruflichen Einstieg im Sozialen Bereich intendieren. Wenn die Förderung von Ehrenamtlichkeit an manchen Stellen konkurrierend oder gar alternativ zum hauptamtlichen Bereich Sozialer Arbeit diskutiert wird, wird auf Selbstorganisationspotenziale der BürgerInnen in höchst problematischer Weise Bezug genommen.

Wozu möchten wir mit diesem Band beitragen?

Roland Roth hat im Rahmen unserer Arbeitsgruppe beim Bundeskongress Soziale Arbeit 2003 die These von den ‚zwei Gesellschaften im Inland‘ vorgetragen und sie auf die Differenzen zwischen Sozialen Hilfelandschaften in Ost und West bezogen. Wir halten diese These für irritierend genug, um genauer hinzuschauen; sie wird unseres Erachtens aber vor allem dann produktiv, wenn man sie umformuliert zur These von den ‚zwei Gesellschaftsgeschichten‘, die in nicht gerade einfach zu erkennenden und zu analysierenden Verwerfungen bis in die Gegenwart und wohl auch Zukunft ausstrahlen.

Unser Plädoyer für ein ‚Bewusstsein von den zwei Gesellschaftsgeschichten‘ verweist darauf, dass ein spezifisch reflexives Verhältnis zur Geschichte Sozialer Arbeit in Ost und West kultiviert werden sollte – ausgehend von der Einsicht, dass das Vergangene, wie immer auch verstanden und bearbeitet, in der Gegenwart Wirkung hat und also bewusst in sie integriert werden muss. Ein Bewusstsein von der Vorgeschichte der Sozialen Arbeit in den Neuen Bundesländern in der DDR-Gesellschaft zu kultivieren, macht also Sinn – denn jene Vorgeschichte ist in den Berufsbiographien der in diesem Feld Tätigen ebenso präsent wie in den ‚Träger‘-Organisationen Sozialer Arbeit – wenn auch auf ganz unterschiedliche Weise und vielleicht in so ‚unscheinbaren Ausprägungen‘ wie der einer ausgesprochen normativen Redeweise, die sich in vielen Gesprächen mit heutigen AkteurInnen Sozialer Arbeit³ zeigt.

Die These von der Gedächtnisfunktion Sozialer Arbeit im Zusammenhang mit sozialen Konflikten eignet sich besonders dazu, die in diesem Band erneut thematisierten und beispielhaft beschriebenen schwierigen sozialen Prozesse zu rekonstruieren und vor diesem Hintergrund neue Perspektiven zu entwickeln,

3 Im Rahmen eines Lehrforschungsprojektes an der FSU Jena im Sommersemester 2004 wurden 25 berufsbiographische Interviews mit in Sozialer Arbeit Tätigen in Thüringen geführt. Die Auswertung dieser Gespräche ergibt hier einen deutlichen empirischen Hinweis für die oben getroffene Feststellung. - Vgl. auch Müller 2004.

ohne die bislang dominante Strategie der einseitigen Transformation nach west-deutschen Standards zu wiederholen. In unserer HerausgeberInnen-Konstellation haben wir den doppelten gesellschaftsgeschichtlichen Rahmen bewusst einbezogen – die gegenseitige Irritation durch unterschiedliche Erfahrungshintergründe bei gleich, oder doch ähnlich gerichtetem Erkenntnis-Interesse betrachten wir als Erkenntnischance.

Wir haben die beitragenden Autorinnen und Autoren gezielt angesprochen, ihre Expertise zu den unterschiedlichen Inhaltsbereichen einzubringen. Was wir selbst bei der Arbeit an diesem Band gelernt haben, welche aktuellen Diagnosen erarbeitet werden konnten und welche weiterführenden Problemstellungen sich heute formulieren lassen, versuchen wir in unserem abschließenden Kommentar zu umreißen. Wir hoffen (und sind zuversichtlich!), dass der Band insgesamt neue Erkenntnismöglichkeiten bereitstellt – und weitere vorbereitet.

Unser Dank gilt allen Beteiligten – den ReferentInnen beim Bundeskongress in Kassel, den Mitdiskutierenden in der Arbeitsgruppe ‚Ost-West‘, den AutorInnen des Bandes, aber auch denjenigen, die das praktische Entstehen dieses Sammelbandes durch ihre konkret-praktische und inhaltlich interessierte Unterstützung bei Korrektorat, Recherche und Satz erst möglich gemacht haben: Eva-Maria Gries, Martin Kunze, Ilonca Merte und Carlotta Wiesch.

Birgit Bütow (Jena), Karl August Chassé (Jena/Frankfurt am Main),
Susanne Maurer (Marburg),

am 3. Oktober 2005.

Literatur

- Brussig, M./ Frank, E./ Kollmorgen, R. (Hrsg.) (2003): Konflikt und Konsens. Transformationsprozesse in Ostdeutschland. Opladen
- Müller, M. (2004): Berufsbiographie und Orientierungskerne des beruflichen Handelns in zwei unterschiedlichen Gesellschaftsformationen. Veränderungen und Kontinuität des beruflichen Selbstverständnisses von Sozialwesenprofessionellen in Ostdeutschland. Dissertationsschrift. Magdeburg
- Niethammer, L. (1994): Der 17. Juni – vierzig Jahre danach. Podiumsdiskussion mit Lutz Niethammer, Arnulf Baring, Jochen Cerny, Monika Kaiser, Armin Mitter, Ilse Spittmann. In: Kocka/Sabrow (Hrsg.) (1994): 40-66
- Niethammer, L./ Plato, A. von/ Wierling, D. (1991): Die volkseigene Erfahrung. Eine Archäologie des Lebens in der Industrieprovinz der DDR. Berlin

Sozialpolitik und Sozialadministration im deutsch-deutschen Transformationsprozess

Karin Böllert

15 Jahre nach dem offiziellen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik scheint es still geworden zu sein im Hinblick auf Analysen zu den Strukturen und Folgen der deutschen Einigung. Daraus aber die Schlussfolgerung zu ziehen, dass der deutsch-deutsche Transformationsprozess als abgeschlossen zu betrachten ist und die deutsche Einigung als endgültig vollzogen gelten kann, wäre verfrüht und voreilig. Nicht nur die nach wie vor erheblichen Transferleistungen in die östlichen Bundesländer und die politischen Auseinandersetzungen über die zukünftige Art und Weise sowie Ausgestaltung eines Aufbau-Programms Ost belegen hier alle Optimisten eines Besseren. Ein kurzer Blick in die sozialstatistische Datenlage (u. a. in Bezug auf die demographische Bevölkerungsstruktur, die sozialstrukturellen Unterschiede hinsichtlich der Einkommensverhältnisse, die im Osten erheblich höheren Arbeitslosenzahlen und nicht zuletzt die in den östlichen Bundesländern gegenüber dem Westen abgesenkten Zahlungen im Kontext des Arbeitslosengeldes II) führt schnell vor Augen, dass zwar von einer Angleichung zwischen West und Ost ausgegangen werden kann, ostspezifische Eigentümlichkeiten und Entwicklungslinien damit aber auf keinen Fall der Vergangenheit angehören.

Mit dem Mauerfall 1989 wuchs das Interesse an der Untersuchung der spezifischen Bedingungen des deutsch-deutschen Transformationsprozesses zunächst kontinuierlich, wobei sich mehr oder weniger schnell besondere Themenschwerpunkte und Forschungsinhalte herauskristallisierten. Bezogen auf die Situation der Sozialen Arbeit wurde gar die Hoffnung formuliert, dass eine bis dahin in dem Ausmaß nie gekannte radikale Umbruchsituation nicht nur die Gefahr einer überhasteten Festschreibung des westdeutschen Sozialstaatsmodells beinhalte. Vielmehr biete diese Situation eben auch die Möglichkeit zu einer selbstreflexiven und selbstkritischen Bestandsaufnahme, in deren Konsequenz übergreifende Chancen für eine Innovation des Gegebenen bzw. des Gesetzten enthalten seien. Die daran anknüpfenden Perspektiven einer Sozialen Arbeit in einer neuen Republik hatten aber schon zum Zeitpunkt ihrer gedanklichen Konzeptualisierung eher Seltenheitswert und sind mehrheitlich auch nie geteilt worden (vgl. die Beiträge in Böllert/Otto 1993).

Für die Kinder- und Jugendhilfe hat vor allem der Neunte Jugendbericht über die Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern (1994) eine umfassende Beschreibung von Kindheit und Jugend in der DDR sowie im gesellschaftlichen Umbruch vorgelegt. Daran anknüpfend sind ebenso eindrücklich die Problemfelder und Leistungsprofile der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben und darauf aufbauende Empfehlungen entwickelt worden. Entgegen der politisch behaupteten Entwicklungsdynamik ‚blühender Landschaften‘ sind schon damals die dem Einigungsprozess immanenten Verwerfungen sowohl für die junge Generation als auch für die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe überaus deutlich benannt worden. Dies hat vor allem hinsichtlich des prognostizierten Problems einer enormen Jugendarbeitslosigkeit und des Abbaus vieler tausender Stellen im Bereich der Kindertagesstätten vehemente Kritik hervorgerufen (siehe hierzu auch Galuske/Rauschenbach 1994). Wenige Jahre später waren die damals als düster und überzogen kritisierten Prognosen von der Realität überholt worden und hatten sich nicht nur als zutreffend, sondern in vielen Bereichen sogar als zu optimistisch bestätigt. Festgehalten werden muss aber, dass die im Neunten Kinder- und Jugendbericht zum Ausdruck kommende Anerkennung für einen beispiellosen Prozess des Aufbaus eines bis dahin völlig unbekannten Systems der Kinder- und Jugendhilfe und der weitreichenden Neugestaltung seiner sozialpolitischen Grundlagen bis heute an Bedeutung nichts eingebüsst hat. Auch die damals erstmalig skizzierten gesamtdeutschen Perspektiven einer Kinder- und Jugendhilfe als Dienstleistung haben die Umbruchsituation nicht nur überlebt, sondern sind Ausgangspunkt einer kritischen Auseinandersetzung mit neoliberalen Instrumentalisierungsversuchen der Kinder- und Jugendhilfe geworden und gehören unzweifelhaft zu den grundlegenden Strukturmerkmalen der gegenwärtigen Kinder- und Jugendhilfe.

Ein besonderes Augenmerk hat die Jugendforschung dem Transformationsprozess von Anfang an gewidmet, indem sie dessen Auswirkungen auf Kindheit und Jugend untersuchte sowie die Chancen von Kindern und Jugendlichen auslotete, ihre veränderten Lebenssituationen mitzugestalten. So konnten Gemeinsamkeiten und Unterschiede der jungen Generation in Ost und West herausgearbeitet und durch den relativ zeitnahen Vergleich des Aufwachsens in zwei politisch und kulturell grundsätzlich verschiedenen Gesellschaftssystemen die Aneignungs- und Verarbeitungsdynamiken dieses Prozesses nachvollziehbar werden (vgl. Büchner/Krüger 1991, Krüger/Marotzki 1994, Silbereisen et al. 1996, Schlegel/Förster 1997, Schmidtchen 1997, Zinnecker 1996). Bis heute hat dabei die Ursachensuche rechtsradikaler Gewalt in Ostdeutschland eine große Rolle gespielt (vgl. Otto/Merten 1993, Sturzbecher 2001). Dass die Auseinandersetzung mit den sozialisatorischen, biographischen und politischen Bedingungen

und Folgen des Einigungsprozesses auch heute kein Thema der Vergangenheit ist und von einer geeinten Jugend nur bedingt ausgegangen werden kann, haben Sabine Andresen u.a. (2003) in einem politischen Handbuch zu einer geteilten Jugend in einem vereinten Deutschland hervorgehoben.

Den Versuch schließlich, die Menschen in den östlichen Ländern selbst zur Sprache kommen zu lassen, stellen biographieorientierte Beschreibungen dar, die den Transformationsprozess aus der Perspektive der unmittelbar Betroffenen erlebbar machen (vgl. v. Billerbeck 2000, Gabler/Sölzer 2000). Dabei zeigen solche Studien nicht nur die Anstrengungen, das Scheitern oder auch die persönlichen Optionen des Transformationsprozesses – die Beschäftigung mit ostdeutschen Biographien ist darüber hinausgehend ein wichtiger Beitrag zu einem Verstehensprozess der Gleichzeitigkeit von Verschiedenheit und Gleichartigkeit (vgl. Zoll 1999).

Ähnlich vielfältige und differenzierte Studien zum Umbau und Aufbau sozialpolitischer Strukturen und einer entsprechenden Sozialadministration fehlen weitgehend. Das anfängliche Interesse ist schnell einer Gleichgültigkeit gewichen oder hat der Ansicht Platz gemacht, dass zumindest in dieser Hinsicht der Einigungsprozess als abgeschlossen betrachtet werden kann. Und tatsächlich hat der Aufbau einer leistungsfähigen Sozialadministration, hat die Übertragung des westdeutschen Sozialstaatsmodells auf den Osten rückblickend in einer Geschwindigkeit stattgefunden, die immer noch erstaunt und als enorme Leistung viel zu selten gewürdigt wird. Wenn im Folgenden an diesen Prozess erinnert und dabei das Augenmerk insbesondere auf die in diesem Prozess nicht genutzten Chancen einer notwendigen Reform auch des westdeutschen sozialen Sicherungssystems gelenkt werden soll, dann ist damit keine Schmälerung dieser Leistung intendiert. Vielmehr geht es in der Analyse der Defizite des deutsch-deutschen Transformationsprozesses darum, an die Ursprungsidee der Notwendigkeit eines gesamtdeutschen Reformprozesses wieder anzuknüpfen.

Sozialpolitik und Sozialadministration in der DDR

Dominantes Leitbild der Sozialpolitik der DDR war die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, d.h. sozialpolitische Maßnahmen waren an der erwerbstätigen Ehefrau und Mutter orientiert. Die Integration von Frauen und Müttern entsprach dabei sowohl der offiziellen SED-Programmatik der Schaffung einer sozialistischen Persönlichkeit und dem Bild einer entsprechend emanzipierten Frau als auch ökonomischen Notwendigkeiten angesichts der durch die Abwanderung in die Bundesrepublik fehlenden Arbeitskräfte. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollte dabei gleichzeitig – und nicht sequenziell wie in Westdeutschland – erfolgen, was einerseits den enormen Ausbau von Krippen, Kindergärten sowie Horten und zahlreiche frauenfreundliche Strukturierungsmerkmale des Arbeits-

marktes und familienpolitische Regelungen zur Folge hatte. Andererseits kann angesichts einer sozialpolitisch forcierten Arbeitspflicht für Mütter nicht von einer tatsächlichen Wahlfreiheit der Frauen ausgegangen werden. Trotz dieser Einschränkung muss aber festgehalten werden, dass die Situation der Kinderbetreuungsmöglichkeiten noch heute – 15 Jahre nach der Wende – in Ostdeutschland um ein Vielfaches besser ist als die in Westdeutschland und dass die kontinuierliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf mehrheitlich nach wie vor zum genuinen Bestandteil weiblicher Lebensentwürfe in Ostdeutschland gehört. So hatte die DDR eine im internationalen Vergleich sehr hohe Frauenerwerbsquote und nahm in Bezug auf die Betreuungsquote von Kindern eine Spitzenposition ein. Familienpolitisch sollten Arbeitszeitverkürzungen für Mütter, die besondere Unterstützung alleinerziehender Mütter und unterschiedliche Beihilfen wie bspw. zinslose und ‚abzukindernde‘ Ehestandsdarlehen die Gebärfreudigkeit der Frauen fördern. Immanent war diesen familienpolitischen Regelungen ein gewisser gesellschaftlicher Druck, Kinder zu bekommen und aufzuziehen sowie die Entstehung eines frauenspezifischen Arbeitsmarktes, zumal Adressatinnen der Familienpolitik vorrangig Frauen und nicht Eltern waren, was auch in der DDR zur relativen Beibehaltung geschlechtsspezifischer Rollenmuster beigetragen hat (vgl. Bast/Ostner 1992, Böllert 1994, Helwig/Nickel 1993).

Im Gegensatz zum bundesrepublikanischen Sozialversicherungsmodell mit seinen spezifischen Ausdifferenzierungen (z.B. unterschiedliche Beschäftigungs- und Versicherungsverhältnisse, verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen, berufsständische Interessenlagen) unterschieden sich sozialpolitische Leistungen der DDR sowohl im Hinblick auf die sozialadministrativen Organisationsstrukturen als auch in Bezug auf die Spezialisierung der Einbeziehung von LeistungsempfängerInnen. Charakteristisch war eine Universalisierung von Leistungen, wie sie besonders im Gesundheitssystem in Form der Polikliniken zum Ausdruck kam, und die Institutionalisierung einer Einheitsversicherung, die ergänzende Sondernversicherungen für privilegierte Gruppen nicht ausschloss. Organisatorisch war die Sozialversicherung bei zwei Versicherungsträgern angesiedelt: vom FDGB verwaltet wurde die „Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten beim Freien Deutschen Gewerkschaftsbund“. Zusätzlich existierte die „Staatliche Versicherung für Genossenschaftsmitglieder und Selbständige“. Raum für die Entfaltung freier Träger bestand nicht, ebenso wenig wie die DDR eine kommunale Selbstverwaltung im westdeutschen Sinne kannte. Statt dessen wurden die Leistungen der Sozialpolitik in Abhängigkeit von der Wirtschaftslage zentralistisch festgelegt und die Partner zur Erbringung dieser Leistungen staatlicherseits reglementiert. Parallel zu den sozialpolitischen Leistungen wurden zudem die Preise für Güter zur Befriedigung von Grundbedürfnissen subventioniert, was vor allem Grundnahrungsmittel und Kinderbekleidung betraf.

Die insgesamt starke Orientierung der Sozialpolitik der DDR am Produktionsbereich und den dort Beschäftigten hatte dabei allerdings zur Folge, dass insbesondere ältere Menschen aufgrund der niedrigen Mindestrente benachteiligt waren, dass der Lebensstandard spätestens ab Mitte der 1980er Jahre sank und der Wohnungsbestand trotz zahlreicher neuer Plattenbausiedlungen insgesamt unzureichend und in den Altstädten katastrophal war (vgl. Offe 1992, Schmähl 1992, Sackmann/Leibfried 1992). Ebenso führte die starke Orientierung der Sozialpolitik am Produktionsbereich dazu, dass Armut ein Problem war, das in der DDR offiziell nicht existierte. Arbeitspflicht, Vollbeschäftigung und ein Programm der Befriedigung aller Grundbedürfnisse verhinderten eine öffentliche Thematisierung von Armut. Dann, wenn sie nicht zu verheimlichen war, wurde sie zu ‚Asozialität‘, einem Charaktermerkmal oder persönlichem Versagen umgedeutet (vgl. Butterwegge et al. 2005).

Insgesamt führten die sozialpolitischen Leistungen in der DDR zu einem Mehr an Egalität – allerdings auf einem niedrigeren Niveau, als dies für die westdeutsche Bundesrepublik galt, bei gleichzeitig hohem Stellenwert von sozialer Gerechtigkeit (vgl. Offe 1994).

Soziale Arbeit in einem dienstleistungsorientierten Funktionsverständnis – mit einer ausdifferenzierten Organisations- und Trägerstruktur, aufbauend auf einem professionellen Verständnis der Leistungserbringung und eingebettet in ein vielschichtiges Aufgaben- und Handlungsfeldspektrum – war in der DDR allenfalls partiell institutionalisiert. So galt die Kinder- und Jugendhilfe zwar als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, sollte aber lediglich nachrangig eingreifen, was u.a. in einem stark reduzierten Aufgabenbereich zum Ausdruck kam, zumal die Bereiche der Vorschulerziehung und der Jugendarbeit politisch wie organisatorisch kein Bestandteil der Jugendhilfe waren. Prägend war die Vorstellung, dass Probleme und Schwierigkeiten dort zu lösen seien, wo Kinder, Jugendliche und Eltern lebten und arbeiteten – und somit in den Regelinstitutionen wie Krippe, Schule, in der Berufsausbildung und den Arbeitskollektiven. Die Zuständigkeit der Jugendhilfe – als Abteilung „Jugendhilfe und Heimerziehung“ und als „zentraler Jugendhilfeausschuss“ Bestandteil des weisungsberechtigten Ministeriums für Volksbildung (vgl. hierzu das Interview mit Eberhard Mannschatz i. d. B.) – wurde demgegenüber auf den Bereich der ‚Gefährdungen‘ begrenzt und umfasste weitgehend die Aufgaben der klassischen Jugendfürsorge. Referate für Jugendhilfe (administratives Aufgabenspektrum), die Jugendhilfekommissionen (Zuständigkeit für vernachlässigte und erziehungsschwierige sowie straffällig gewordene minderjährige Kinder), Jugendhilfeausschüsse (Entscheidungsträger zur Abwendung von Gefährdungen) und Vormundschaftsräte (Zuständigkeit für elternlose und ‚familiengelöste‘ Kinder) waren den Bezirken und Kreisen als Fachorgane zugeordnet. Darüber hinaus waren in beschränktem Maße die Kir-

chen, Caritas und Diakonie in der Jugendhilfe tätig. Mit Ausnahme der Referate Jugendhilfe, in denen hauptamtliche JugendfürsorgerInnen beschäftigt waren, arbeiteten alle Mitglieder der anderen Jugendhilfeorgane ehrenamtlich (vgl. Olk 1995, Seidenstücker 1993, Ulrich 1993).

Sozialpolitik und Sozialadministration in der Wende

Mit dem offiziellen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik am 3.10.1990 galten nach den Inhalten des Einigungsvertrages die sozialpolitischen, gesetzlichen, institutionellen und fachlich-programmatischen Regelungen der ‚alten‘ Bundesrepublik nun auch für die ostdeutschen Länder, ohne dass die Ausgangssituation der neuen Bundesländer und die Lebenswelten der dort lebenden Menschen mit den westdeutschen Verhältnissen vergleichbar gewesen wären. Die Arbeits- und Sozialordnung der DDR wurde – mit einigen befristet geltenden Übergangsregelungen – nach bundesrepublikanischem Recht umgestaltet, das System sozialer Sicherung sollte nun auch im Osten Deutschlands an Leistungsgerechtigkeit und sozialem Ausgleich orientiert sein; die Institutionalisierung eines Sozialstaatsmodells, das vorrangig durch ein Sozialversicherungssystem und eine Erwerbsarbeitsmarktorientierung geprägt ist, hatte einschneidende Veränderungen im Gesundheits- und Pflegebereich (z.B. Abschaffung der Polikliniken zugunsten von niedergelassenen Ärzten), für die Alterssicherung (z.B. Einführung der dynamischen Rente) und die Arbeitsmarktpolitik (z.B. Etablierung der Arbeitslosenversicherung und des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe) zur Folge. Auch andere sozialpolitische Leistungsbereiche, die nicht zum Kontext der Sozialversicherungen zählen, wie z.B. die Familienpolitik und der gesamte Sozialhilfebereich, wurden neu aufgebaut oder strukturell maßgeblich verändert. Sozialpolitische Leistungen mussten in erster Linie aber dazu dienen, die gravierenden sozialen Folgen einer überhasteten Wirtschafts- und Währungsunion abzufedern. So wurden zunächst auf den Osten beschränkte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Strukturanpassung, Arbeitsförderung und des Altersübergangs erforderlich, um das sich innerhalb kürzester Zeit entwickelnde und bis heute ungelöste Problem der Massenarbeitslosigkeit kompensatorisch zu bewältigen. Sozialpolitik hatte (nicht nur) in der Wendesituation vorrangig die Aufgabe, vor allem bei denjenigen an der Schaffung von Akzeptanz mitzuwirken, für die die Kosten des Systemwechsels und der marktwirtschaftlichen Organisation der gesellschaftlichen Strukturen nicht zumutbar waren bzw. die nicht in der Lage waren, den radikalen Bruch ohne sozialstaatliche Alimentierung mittragen zu können (vgl. Schmähl 1992).

Innerhalb kürzester Zeit sahen sich die Menschen in Ostdeutschland vielfältigen und vielschichtigen Anpassungsproblemen gegenüber gestellt, ohne dass bei dem damit stattfindenden radikalen Systemwechsel überprüft worden wäre,

welche Regelungen und Institutionen der DDR auch in einer ‚neuen‘ Bundesrepublik und in einem modernisierten System sozialer Sicherung aufrechterhalten werden könnten. Ein Abwägen zwischen Abwicklung, Reformieren und Neugesaltan fand nicht statt, obwohl es prominente Forderungen nach einem solchen vorsichtigeren Umbau durchaus gegeben hat. So hat bspw. der ehemalige Arbeits- und Sozialminister Herbert Ehrenberg (1990: 103) eindrücklich darauf hingewiesen, dass nicht alles in der DDR so schlecht gewesen ist, dass es durch total neue Regelungen ersetzt werden müsste, in Teilbereichen hätten behutsame Korrekturen durchaus genügt. Folge dieser Entwicklung war das Entstehen eines Paternoster-Effektes, der auf der einen Seite für viele Ostdeutsche zu erheblichen Einkommenszuwächsen führte, während auf der anderen Seite für nicht wenige Menschen in den ostdeutschen Ländern eine erhebliche Verunsicherung über die eigenen Perspektiven und die Zukunftsfähigkeit sowie Tragfähigkeit von Lebensplanungen konstatiert werden muss. Ausdruck hiervon ist die Potenzierung sozialer Ungleichheiten durch die Entwertung herkömmlicher Ressourcen, die bislang der Sicherung des sozialen Status dienten, beginnende Prozesse der sozialen Segregation und eine größere Polarisierung der Sozialstruktur (vgl. Butterwegge 2005, Vester 1993). Besonders betroffen hiervon sind Alleinerziehende, deren Situation sich stark verschlechterte, Frauen, die in erheblichem Umfang vom Arbeitsmarkt verdrängt wurden, Berufsgruppen, die der Deindustrialisierung und dem Zusammenbruch der Agrarwirtschaft zum Opfer fielen, ältere ArbeitnehmerInnen und Langzeitarbeitslose.

Für die Jugendhilfe bedeutete der Wendeprozess die Gleichzeitigkeit einer weit reichenden Ausdehnung ihres Zuständigkeitsbereiches als auch einer tief greifenden inhaltlichen und fachlichen Neuorientierung. Auf die Einführung des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), das im Oktober 1990 in Kraft trat und damit in den neuen Bundesländern drei Monate früher als in Westdeutschland eingeführt wurde, waren weder die Länder, noch die Kommunen und Kreise vorbereitet. Der quantitative und qualitative Aufbau der Kinder- und Jugendhilfe musste von daher in einer nie gekannten Geschwindigkeit vollzogen werden, ohne dass hierfür die finanziellen, professionellen und administrativen Voraussetzungen vorhanden gewesen wären. Die Komplexität dieser Aufgabe wurde zudem noch dadurch gesteigert, dass der Aufbau neuer Strukturen parallel zum Abbau herkömmlicher Strukturen erfolgte. Dies betraf sowohl den Abbau von erheblichen Personalbeständen vor allem im Kindertagesstättenbereich, den Aufbau einer neuen Personalstruktur in bislang unbekannten bzw. zu verändernden Handlungsfeldern und Leistungsbereichen, die Schaffung neuer sozialadministrativer Strukturen, die Akademisierung und Professionalisierung des Personals, den Aufbau öffentlicher und freier Träger sowie die Herstellung einer pluralen Trägerstruktur (vgl. BMFSFJ 1994, Galuske/Rauschenbach 1994, Olk 1995).

Vergleichbare Entwicklungen im Hinblick auf die Radikalität und die Paralelität von Abbau, Umbau und Aufbau, an denen man sich hätte orientieren können, gab es nicht; der Wandel der Jugendhilfe von einer reaktiven und defensiven Einzelfallhilfe zu einer fachlichen Infrastruktur, die potentiell allen Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern offen steht, musste ohne Vorbilder auskommen. Dass dieser Prozess trotz zahlreicher struktureller Verwerfungen und einer hohen Belastung der beteiligten und betroffenen Personen zu einem insgesamt positiven Ergebnis geführt hat, wird als Erfolgsgeschichte zu wenig anerkannt und öffentlich zu selten gewürdigt. Schließlich ist es im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe bislang sogar gelungen, einige ostspezifische Besonderheiten wie das größere Spektrum kleinerer freier Träger bei einer wenig ausgeprägten Dominanz der beiden großen kirchlichen Verbände aufrecht zu erhalten und im Hinblick auf die Versorgungsquote im Bereich der Angebote für unter dreijährige und über sechsjährige Kinder eine Vorbildfunktion für den Ausbau einer entsprechenden Infrastruktur in den westdeutschen Ländern einnehmen zu können.

Letztendlich hat aber die Art und Weise des Transformationsprozesses von Sozialpolitik und Sozialadministration in der Wende mit dazu beigetragen, dass die anfängliche Euphorie des Einigungsprozesses relativ schnell einer skeptischen Ernüchterung gewichen ist, da weder das Versprechen des damaligen Kanzlers Kohl, dass es niemandem schlechter, aber vielen besser gehen werde, eingelöst wurde, noch Illusionen und Fehleinschätzungen (insbesondere aus ostdeutscher Sicht) und Unkenntnis und Desinteresse (insbesondere aus westdeutscher Sicht) ausreichend abgebaut wurden bzw. als Inhalte eines gesamtdeutschen Kommunikationsprozesses gemeinsam bewältigt worden sind. Schließlich sind die ostdeutschen Bundesländer statt dessen auf lange Sicht zu einer ‚Transfergesellschaft‘ bislang unbekannten Ausmaßes geworden, ohne dass zur Zeit ein Ende dieser Entwicklung abzusehen wäre, ohne dass hierüber einer Währungs- und Wirtschaftsunion eine Sozialunion hätte folgen können und ohne dass es zu einer tatsächlichen Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland gekommen ist. Entscheidender als die Tatsache der weiterhin bestehenden Einkommensunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland ist dabei allerdings eine „Gerechtigkeitslücke in den Köpfen“, das Gefühl „Deutsche zweiter Klasse“ zu sein, das bei einer nicht unerheblichen Anzahl der Menschen in Ostdeutschland die Bewertung des Transformationsprozesses prägt (vgl. Lippl/Wegener, zit. n. Butterwegge et al. 2005: 34). Hierzu gehört dann schließlich auch das weitgehende Fehlen einer sinnstiftenden Erinnerungskultur, die zu einer Auseinandersetzung mit der DDR beitragen könnte, die nicht zwangsläufig zu einer Sinnentleerung biographischer Eigenleistungen führen muss und auf deren Basis eine kritische und reflexive Einschätzung von DDR-Vergangenheit,

Wendeerfahrungen und Leben in einer neuen Republik gelingen kann (vgl. Böllert 2003).

Perspektiven eines gesamtdeutschen Transformationsprozesses von Sozialpolitik und Sozialadministration

Wenn auch der Vereinigungsprozess selbst nicht dazu geführt hat, die Sozialpolitik der DDR daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie Elemente enthalten hat, die für eine gesamtdeutsche Reformperspektive des Systems sozialer Sicherung zentrale Anstöße geben könnten, so kann die statt dessen stattgefundene bloße Übertragung der westdeutschen Strukturen auf das Gebiet der ehemaligen DDR kein Anlass dafür sein, hierin eine Bestätigung für deren unhinterfragbare Leistungsfähigkeit zu sehen. Vielmehr muss es darum gehen, deutlich werden zu lassen, dass durch den Einigungsprozess bereits zuvor existierende Debatten über die Notwendigkeit eines Reformbedarfs zunächst abgebrochen worden sind. In der sich hieran anschließenden – von Winfried Schmähl (1992) als zweite Phase des Vereinigungsprozesses bezeichneten – Zeitspanne beginnt sich aber eine differenziertere Sichtweise und die Einsicht in die Notwendigkeit eines gesamtdeutschen Transformationsprozesses von Sozialpolitik und Sozialadministration durchzusetzen.

Hierzu gehört dann auch die Einsicht, dass zahlreiche Leistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit aus den Sozialversicherungshaushalten bezahlt worden sind, was deren Struktur- und Finanzierungskrise eindeutig verschärft hat und zu einer Ausdehnung versicherungsfremder Leistungen im Kontext der Sozialversicherungen führte. Hinzu kommt eine enorme Staatsverschuldung; die Verschuldung der Haushalte von Ländern, Kreisen und Kommunen schränkt heute die öffentlichen Handlungsspielräume weit reichend ein und hat zur Folge, dass Institutionen und Trägerstrukturen, die nach der Wende aufgebaut wurden, gegenwärtig auf Grund der desolaten Finanzsituation wieder abgebaut werden. Die durch den seit Beginn der 1990er Jahre erhobenen Solidaritätszuschlag auf die Lohn-, Einkommens- und Körperschaftssteuer zusätzlich eingeworbenen Mittel für die beiden Solidarpakte können nicht grundsätzlich darüber hinwegtäuschen, dass es versäumt wurde, die Kosten der Einheit stärker steuerlich denn über Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren. So hat die Instrumentalisierung der Sozialversicherung zur Finanzierung der Einheit auf der einen Seite die Verwerfungen des Einigungsprozesses in ihrer sozialen Dynamik entschärft, auf der anderen Seite ist hierdurch die bereits existierende Krise des Sozialversicherungssystems zugespitzt worden. Allzu häufig wird dabei übersehen, dass die bereits vor der Einheit erforderlichen Modernisierungs- und Wandlungsprozesse durch die Handlungsnotwendigkeiten der deutschen Einheit lediglich temporär unberücksichtigt bleiben konnten. Auf Dauer haben sich diese Herausforderun-

gen aber nicht verdrängen lassen. Die Föderalismusdebatte, die Reform des Steuersystems, die Fragen nach den zukünftigen Aufgaben und Leistungen der sozialen Sicherungssysteme, der Organisation des Gesundheitswesens, den Chancen einer Grundsicherung sind allesamt Ausdruck der Tatsache, dass eine gesamtdeutsche Transformation von Sozialpolitik und Sozialadministration auf der politischen Tagesordnung stehen muss (vgl. Glaeßner 2001). Dabei sind die Konsequenzen des demographischen Wandels für die sozialen Sicherungssysteme, die Abwanderung der jungen Generation aus strukturschwachen Regionen und deren allgemeine Entvölkerung, die strukturellen Veränderungen der Arbeitsgesellschaft, das damit einhergehende Problem der Massenarbeitslosigkeit und andere soziale Probleme schon längst keine exklusiv ostdeutschen Erscheinungsformen mehr, sondern Ausdruck eines gesamtgesellschaftlichen Wandels. Sollen die damit verbundenen Herausforderungen so bewältigt werden, dass auch zukünftig die Leistungsfähigkeit von Sozialpolitik und Sozialadministration gewahrt bleibt bzw. wieder hergestellt wird und soll eine ungleiche Behandlung von ostdeutschen und westdeutschen LeistungsempfängerInnen wie bei Hartz IV (SGB II) vermieden werden, dann können die Erfahrungen des Einheitsprozesses dahingehend genutzt werden, dass zum einen perspektivisch ausreichend differenziert wird zwischen den proklamierten Zielen eines Transformationsprozesses und einer kritischen Analyse der zu ihrer Erreichung eingesetzten Mittel. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass Fragen der sozialen Gerechtigkeit nicht folgenlos ausgeblendet werden können und der Grundgesetzanspruch auf die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in allen Landesteilen nicht willkürlich ausgesetzt werden kann. Erst wenn dies alles gelingt, dann kann der sogenannte ‚soziale Großversuch‘, das Experiment der deutschen Einheit, im Interesse sowohl der westdeutschen als auch der ostdeutschen Bürger und Bürgerinnen tatsächlich zu einem erfolgreichen Ende geführt werden.

Literatur

- Andresen, S./ Bock, K./ Brumlik, M./Otto, H.-U./ Schmidt, M./ Sturzbecher, D. (Hrsg.) (2003): Vereintes Deutschland – geteilte Jugend. Ein politisches Handbuch. Opladen
- Bast, K./ Ostner, I. (1992): Ehe und Familie in der Sozialpolitik der DDR und BRD – ein Vergleich. In: Schmähl (1992a): 228-270
- von Billerbeck, L. (2000): Generation Ost. Aufmüpfig, angepasst, ehrgeizig? Jugendliche nach der Wende. München
- Bock, K./ Fiedler, W. (Hrsg.) (2001): Umbruch in Ostdeutschland. Politik, Utopie und Biographie im Übergang. Wiesbaden
- Böllert, K. (1994): Zur Lebenssituation junger Frauen in den neuen Bundesländern. In: Hildebrandt/ Winkler (1994): 26-51
- Böllert, K. (2003): Profession und Gesellschaft in Ostdeutschland. In: Andresen et al. (2003): 483-492
- Böllert, K./ Otto H.-U. (1993): Soziale Arbeit in einer neuen Republik. Anpassung oder Fortschritt. Bielefeld

- Büchner, P./ Krüger H.-H. (Hrsg.) (1991): Aufwachsen Hüben und Drüben. Deutsch-deutsche Kindheit und Jugend vor und nach der Vereinigung. Opladen
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1994): Neunter Jugendbericht. Bericht über die Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern. Bonn
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Bonn
- Butterwegge, Ch./ Klundt, M./ Zeng, M. (2005): Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland. Wiesbaden
- Ehrenberg, H. (1990): Damit keiner unter die Räder kommt. Strategien für einen gesamtdeutschen Sozialstaat. Köln
- Gabler, W./ Sölzer, B. (2000): Klassentreffen. Biographische Bescheide aus der Robinson Generation. Halle an der Saale
- Galuske, M./ Rauschenbach, Th. (1994): Jugendhilfe Ost. Entwicklung, aktuelle Lage und Zukunft eines Arbeitsfeldes. Weinheim, München
- Glaeßner, G.-J. (2001): Der neue Staatsinterventionismus. Institutionelle und politische Aspekte des Vereinigungsprozesses. In: Bock/ Fiedler (2001): 13-28
- Helwig, G./ Nickel, H. M. (Hrsg.) (1993): Frauen in Deutschland 1945-1992. Bonn
- Hildebrandt, R./ Winkler, R. (1994): Die Hälfte der Zukunft. Lebenswelten junger Frauen. Köln
- Koch, H. (2001): Konservatismus im Kontext von deutschen Vereinigung und ostdeutschem Transformationsprozess. In: Bock/ Fiedler (2001): 29-50
- Krüger, H.-H./ Marotzki, W. (Hrsg.) (1994): Pädagogik und Erziehungsalltag in der DDR: zwischen Systemvorgaben und Pluralität. Opladen
- Krüger, H.-H./ Kühnel, M./ Thomas, S. (Hrsg.) (1995): Transformationsprobleme in Ostdeutschland. Arbeit, Bildung, Sozialpolitik. Opladen
- Lötsch, Manfred (1992): Systemtransformation und soziale Strukturbrüche in der (ehemaligen) DDR. In: Schmähl (1992a): 9-25
- Offe, C. (1992): Die politischen Kosten der Vereinheitlichung des Gesundheitssystems. In: Schmähl (1992a): 59-90
- Offe, C. (1994): Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten. Frankfurt/Main
- Olk, Th. (1995): Sozialpädagogik in den neuen Bundesländern – Hilfen für „Randgruppen“ und „Außenseiter“?. In: Krüger et al. (1995): 89-116
- Otto, H.-U./ Merten, R. (Hrsg.) (1993): Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland. Jugend im gesellschaftlichen Umbruch. Bonn
- Sackmann, R./ Leibfried, S. (1992): Soziale Dienste für alte Menschen. Kommunale Sozialpolitik im Transformationsprozess. In: Schmähl (1992a): 133-165
- Schlegel, U./ Förster, P. (Hrsg.) (1997): Ostdeutsche Jugendliche. Vom DDR-Bürger zum Bundesbürger. Opladen
- Schmähl, W. (Hrsg.) (1992a): Sozialpolitik im Prozess der deutschen Vereinigung. Frankfurt/Main
- Schmähl, W. (1992b): Sozialpolitik und Systemtransformation. Zur Bedeutung und zur Veränderung von Sozialpolitik im Prozess der deutschen Vereinigung. In: Schmähl (1992): 26-58
- Schmidtchen, G. (1997): Wie weit ist der Weg nach Deutschland? Sozialpsychologie der Jugend in der postsozialistischen Welt. Opladen
- Seidenstücker, B. (1993): Jugendhilfe im Übergang. Zur Ambivalenz von Geschichte und Perspektive. In: Böllert/ Otto (1993): 147-159
- Silbereisen, R. K./ Vaskovics, L. A./ Zinnecker, J. (Hrsg.) (1996): Jungsein in Deutschland. Jugendliche und junge Erwachsene 1991 und 1996. Opladen
- Sturzbecher, D. (Hrsg.) (2001): Jugend in Ostdeutschland: Lebenssituationen und Delinquenz. Opladen

- Ulrich, G. (1993): Jugendhilfe und politischer Wandel. Erfahrungen in Leipzig. In: Böllert/ Otto (1993): 166-172
- Vester, M. (1993): Das Janusgesicht sozialer Modernisierung. Sozialstrukturwandel und soziale Desintegration in Ost- und Westdeutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. 26-27
- Zinnecker, J./ Silbereisen, R. K. (Hrsg.) (1996): Kindheit in Deutschland. Aktueller Survey über Kinder und ihre Eltern. Weinheim, München
- Zinnecker, J. (1996): (Selbst)Portraits der Eltern. In: Zinnecker/ Silbereisen (1996): 399-424
- Zoll, R. (Hrsg.) (1999): Ostdeutsche Biographien. Lebenswelt im Umbruch. Frankfurt a. M.

Sozialarbeit als Akteur der Sozialpolitik – Eine ostdeutsche Perspektive

Lothar Böhnisch

Während sich das traditionale System sozialer Sicherung ausschließlich an der materiellen Absicherung der zentralen Risiken in der kapitalistischen Arbeitsgesellschaft – Unfall, Invalidität, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit – orientiert hat, sieht sich die heutige Sozialpolitik weit darüber hinaus mit ‚neuen‘ – psychosozialen – Risiken konfrontiert, die vor dem Hintergrund stetiger und wechselnder Probleme sozialer Desintegration vielfältige individuelle Bewältigungsprobleme aufwerfen. Diese sind nun nicht mehr nach dem Vorbild der sozialen Sicherung standardisierbar, sondern treten biographisch verschieden auf – und darin auch unterschiedlich auf die materiellen Risiken bezogen. Damit wächst nicht nur zwangsläufig die Lebenslagenorientierung der Sozialpolitik, sondern diese benötigt nun auch lebensweltlich verankerte und pädagogisch ausgerichtete Hilfe- und Unterstützungssysteme. In diesem Sinne ist die Sozialarbeit nicht nur institutioneller, sondern auch funktioneller Teil der Sozialpolitik. Die Sozialarbeit, so wie sie im gesellschaftlichen Funktionskreis der Sozialpolitik steht, ist aber nicht von dieser einfach abgeleitet, sondern in ihrer Praxis sowie in deren Legitimation durchaus eigenständig. Diese Eigenständigkeit begründet sich vor allem aus ihrem besonderen Bezug zu den Adressaten – einem pädagogischen Verhältnis, das die Sozialarbeit als System personaler Dienste besonders auszeichnet.

Historisch-soziologisch lässt sich also die Sozialarbeit als gesellschaftlich institutionalisierte, lebensweltlich ausgerichtete Reaktion auf typische psychosoziale Bewältigungsprobleme in der Folge gesellschaftlich bedingter sozialer Desintegration bestimmen. Zu dieser Reaktion ist die moderne Industriegesellschaft strukturell gezwungen: Sowohl aufgrund ihrer latenten sozialstrukturellen Dauerkrise – die Spannung von Integration und Desintegration ist dem Wesen moderner Arbeitsteilung immanent – als auch wegen der strukturellen Notwendigkeit, die ökonomisch-technische Arbeitsteilung sozial zu reproduzieren und auszubalancieren. Da die Dauerkrise aufgrund ihrer strukturellen Anlage gesellschaftlich nicht aufhebbar ist, muss sie in ihren Folgen für den Einzelnen und am Einzelnen behandelt, also pädagogisch transformiert werden. Gleichzeitig enthalten die psychosozialen Bewältigungskonstellationen selbst einen pädagogischen Aufforderungscharakter, das heißt, sie folgen nicht der Rationalität

der ökonomischen Arbeitsteilung, sondern dem sozialtechnisch nur bedingt kalkulierbaren Eigensinn der Menschen. Daraus leitet sich die Eigenständigkeit der Sozialen Arbeit innerhalb der Sozialpolitik ab, lässt sie mehr sein als nur ihr lebensweltliches Korrelat.

Die konzeptionelle Verbindung von Sozialpolitik und Sozialarbeit wird gemeinhin über das Konzept der Lebenslage hergestellt. Mit diesem Konzept arbeitet heute nicht nur die sozialpolitische Sozialberichterstattung (z. B. Armuts- und Jugendberichte), sondern auch der allgemeine wissenschaftliche Diskurs zur Sozialpolitik. Dabei geht seine Bedeutung über die eines bloß deskriptiven Modells weit hinaus. Der Begriff Lebenslage bezieht sich nicht nur auf ein multiples Set von ökonomisch-materiellen, sozialen und kulturellen Ressourcen für die Lebensführung und Lebensbewältigung. In dieser Verkürzung wird er zwar in der europäischen und deutschen Szenerie der Sozialberichterstattung verwendet. Weitreichender aber ist der ursprüngliche Lebenslagenansatz der sozialpolitischen Theoriebildung, nach dem Lebenslage als eine sozialdynamische Konstellation gesehen wird, in der sich subjektive Bewältigungsperspektive, sozialstrukturelle Bedingungen und sozialstaatliche Problemaakzeptanz miteinander vermitteln (vgl. dazu Böhnisch et al. 1999). Denn im Paradigma der Lebenslage steckt die These vom signifikanten Zusammenhang zwischen sozialökonomischer Modernisierung und der Entwicklung der individuellen Lebensbedingungen in der Spannung von ökonomischer Zurechtung und emanzipatorischer Eigenentwicklung des Menschen. Lebenslagen umfassen materielle, kulturelle und soziale Spielräume, in denen sich subjektiver Sinn auf der Grundlage relativer Handlungssicherheit entfalten kann. Für die Erlangung eines eigenen biographischen Gestaltungsspielraums, der den ökonomischen Verwertungsbedingungen abgetrotzt wird, sind aber nicht nur die ökonomischen, sondern auch die sozialstaatlichen Rahmenbedingungen ausschlaggebend. Denn die Art der sozialpolitischen Akzeptanz der Bewältigungsprobleme, welche die Menschen haben, entscheidet darüber, wie Lebensperspektiven gestaltet werden können. Der Grad der sozialstaatlichen Akzeptanz von sozialer Benachteiligung und damit auch der Spielraum der Lebenslage hängen also unmittelbar mit dem Gestaltungsspielraum zusammen, den der Sozialstaat selbst hat. Dies wird uns gerade für die ostdeutschen Verhältnisse beschäftigen. Denn hier ist vor allem interessant und folgenreich, inwieweit in Westdeutschland tradierte und entsprechend transformierte sozialpolitische Definitionen von Arbeit, sozialer Benachteiligung und sozialer Aktivierung die Entwicklungsprobleme und Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern treffen – oder an ihnen vorbeigehen. Damit werden auch die Entwicklungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialarbeit nachhaltig tangiert. Gerade die Situation der ostdeutschen Sozialarbeit ist von der grundlegenden Ambivalenz gekennzeichnet, dass sie von den Problemlagen her einen