

„Der macht nichts, der will nur spielen!“

Vertrauen und Kontrolle in der Beziehung zwischen Verwaltung, Politik, Trägern sowie Nutzerinnen und Nutzern

Die Situation kennen wir fast alle: beim Spaziergang im Park stürmt bellend ein unbekannter, also nicht einschätzbarer Hund heran. Von ferne ruft der Besitzer den Satz: „Der macht nichts, der will nur spielen!“ Was tun? Dem Besitzer glauben und abwarten, was passiert? Die Verteidigung gegen einen möglichen Angriff des Hundes vorbereiten? Oder zurückrufen: „Weiß der Hund das?“ – Eine klassische Entscheidungssituation: kann und will ich in nicht einschätzbarer Situation vertrauen und z.B. einfach abwarten oder versuche ich, durch Handlung die Kontrolle über die Situation zu gewinnen?

Wie man sich entscheidet, wird von persönlichen Dispositionen, eigenen Erfahrungen und guten oder schlechten Ratschlägen anderer abhängen. Einer davon ist „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ – hartnäckig W.I. Lenin zugeschrieben, der diesen Satz nie geschrieben hat, aber dem Vernehmen nach im Gespräch häufiger die alte russische Redewendung „Vertraue, aber prüfe nach“ benutzt haben soll. Es ist interessant, dass aus dieser Aufforderung, nach einem Vorschuss an Vertrauen die Ergebnisse des Handelns eines anderen zu überprüfen, die Wertung geworden ist, dass eine Haltung der Kontrolle besser ist als eine des Vertrauens.

Eine prominente Gegenstimme ist die von Verena Bentele, der Behindertenbeauftragten der Bundesregierung. Trotz Handicap – sie ist blind zur Welt gekommen - hat sie als Spitzenathletin im Biathlon und Skilanglauf eine Vielzahl von Olympia- und Weltmeisterschaftsmedaillen gewonnen. Ihr aktuelles Buch heißt: „Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser – die eigenen Grenzen verschieben und Sicherheit gewinnen“ und sie führt darin aus: „Kontrolle gibt uns Sicherheit und Orientierung; sie ist wichtig, um ans Ziel zu kommen...Aber: mit einem kontrollierten Verhalten kann ich den sicheren Raum nicht verlassen... Vertrauen bildet das Fundament, auf dem ich mich entfalten kann... Eigentlich sollte es heißen: Kontrolle führt ans Ziel, Vertrauen aufs Siegertreppchen.“ (S. 9/10)

Das Begriffspaar Vertrauen und Kontrolle ist mir aufgegeben für die Analyse der Beziehungen zwischen wesentlichen Akteuren im Feld der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Genannt sind Verwaltung, Politik, Träger und Nutzerinnen und Nutzer. Ich vertrete „die Verwaltung“, genauer das Dezernat Soziales und Integration beim Landschaftsverband Rheinland, dem größten Leistungsträger für Menschen mit Behinderung in Deutschland.

Der Landschaftsverband Rheinland ist ein kommunaler Regionalverband, seine Mitgliedskörperschaften sind die 13 kreisfreien Städte, 12 Kreise und die Städteregion Aachen in den Regierungsbezirken Köln und Düsseldorf. Diese entsenden aus ihren Stadt- bzw. Kreisparlamenten Vertreter in die Landschaftsversammlung, den „Rheinischen Rat“, der die allgemeinen Grundsätze der Verwaltung festlegt und deren Handeln begleitet. Für das Sozialdezernat sind die Verbände der Leistungserbringer und deren Mitglieder, die einzelnen Einrichtungen und Dienste im Bereich der Eingliederungshilfe die wesentlichen Gesprächspartner bei der Entwicklung der „Versorgungslandschaft“ für Menschen mit Behinderungen. Die Menschen mit Behinderung haben einen individuellen Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe, diese Leistungen müssen ihren individuellen Unterstützungsbedarf decken, deshalb ist es unverzichtbar, Verfahren und Instrumente zur Verfügung zu haben, mit denen der individuelle Bedarf im Dialog ermittelt und festgestellt wird – Stichworte sind: Hilfeplanverfahren, Hilfeplankonferenzen, Beratungsangebote etc.

Die vertraglichen Beziehungen zwischen den Akteuren werden häufig in das Bild des „sozialhilferechtlichen Dreiecks“ gefasst, das immer ein gleichseitiges Dreieck ist, also gleichartige Beziehungen nahelegt. In der alltäglichen Wahrnehmung ist das völlig anders, es werden Abhängigkeiten und Machtverhältnisse erlebt, in denen die Verfügung über Geld und reale Wahlmöglichkeiten eine entscheidende Rolle spielen.

Dabei wird „der Verwaltung“ zwanglos ein viel größerer Einfluss als den anderen Dreieckspartnern zugeschrieben, da sie über die rechtlichen Grundlagen und die finanziellen Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen verfügt. Deshalb ist es nur folgerichtig, ihrem Handeln auch einen wesentlich größeren Kontrollanteil im Verhältnis zu vertrauensvollen Arbeits- oder Kundenbeziehungen zuzusprechen.

Das ist naheliegend, wenn genauer betrachtet wird, was sich mit den Begriffen von Vertrauen und Kontrolle verbindet: Vertrauen ist im Wesentlichen eine Frage der Haltung des Menschen, Kontrolle wird mit konkreten Handlungen in Verbindung gebracht.

Beides geschieht nicht unabhängig von Rahmenbedingungen, bei denen Interesse(n) den Bezugsrahmen darstellen und Macht einen wesentlichen Einflussfaktor.

Als ein Beispiel für einen vertrauensbasierten Kontext mag das berühmte „dinner for one“ dienen, bei dem es eine von beiden Akteuren – Miss Sophie und Butler James – nicht hinterfragte Tatsache ist, dass die vier Freunde und Essensgäste von Miss Sophie längst verstorben sind und Butler James deren Rollen mit hohem persönlichen Einsatz übernimmt. Hier ist die langjährige, sehr persönliche Beziehung der beiden Persönlichkeiten trotz hierarchischer Unterschiede die Grundlage der Beziehungsgestaltung. Je größer und machtvoller die zusammenarbeitende Gruppe wird, desto mehr wird das Handeln von den jeweiligen Interessen und den Möglichkeiten zu deren Durchsetzung bestimmt. Dies kennen die meisten aus der Teamarbeit und erst recht aus Gremienarbeit.

In Institutionen braucht es deshalb gezielter Bemühungen um die Unternehmenskultur mit Leitbildentwicklung, Personalentwicklung und supervisorischen Aktivitäten, um so etwas wie einen Regelkreis der Vertrauensbildung in Gang zu setzen und in Bewegung zu halten: die Führungskräfte vertrauen ihren Mitarbeitenden, sie handeln demzufolge vertrauensvoll, die Mitarbeitenden entwickeln auf dieser Grundlage Vertrauen zur Führungskraft und handeln ihrerseits vertrauensvoll.

Wenn dies innerhalb einer Einrichtung schon schwierig ist, weil mit wachsender Entfernung vom direkten persönlichen Kontakt die Zuschreibung unkontrollierbaren anderer Interessen als der eigenen, vertrauensbasierten immer größer wird – wie soll es dann erst um die Begegnung oder gar Kooperation von Vertretern unterschiedlicher Akteursgruppen mit erklärtermaßen unterschiedlichen Interessen bestellt sein?

Dies gilt auch für das Zusammentreffen von Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen und Fachkräften der psychiatrischen Versorgung. Schulz u.a. haben sehr richtig festgestellt:

„Es braucht also Vertrauen, berufsgruppen- und hierarchieübergreifend, damit nicht immer die Frage der Risikominimierung für die Klinik, sondern die persönliche Zielorientierung der Betroffenen im Vordergrund steht ... Ein erster Schritt sollte die klinikweite Verständigung auf gemeinsame Konzepte sein, die Psychiatrie im Krankenhaus als Gemeinschaftsleistung erlebbar zu machen.“
(Schulz u.a. in: Kerbe 2/2014, S. 29)

Hier sind die benannten Dimensionen in zwei Sätzen benannt: es gibt unterschiedliche Interessen zwischen den Akteursgruppen der Professionellen (Risikominimierung) und der Patienten (persönliche Zielorientierung), die Entwicklung einer auf Vertrauen basierenden Arbeitshaltung bedarf einer Verständigung unter den Professionellen, deren Ergebnis sie zu den Patienten transportieren müssen – was möglich erscheint, da eine psychosoziale Dienstleistung ohnehin nur als Koproduktion der Beteiligten vorstellbar ist!

Noch nicht beantwortet ist damit die Frage, welche Rahmenbedingungen förderlich oder hinderlich sind, um zu diesen Verständigungen untereinander zu gelangen. Beim Landschaftsverband Rheinland haben wir vor mittlerweile 10 Jahren einen „Instrumentenkoffer“ entwickelt, der aus unserer Sicht geeignet ist, das kooperative Handeln der in meinem Vortragstitel genannten Akteursgruppen in der Eingliederungshilfe förderlich auszugestalten.

Die Instrumente sind:

- ein Instrument der Individuellen Hilfeplanung (IHP3)
- die flächendeckend aufgebauten Hilfeplankonferenzen
- das regionalisierte Fallmanagement in den Fachabteilungen des Dezernates Soziales und Integration
- der medizinisch-psychosoziale Fachdienst im Dezernat
- die individualisierte Leistungsvergütung bei den ambulanten Wohnhilfen
- ein flächendeckendes System von Beratungs- und Bedarfsermittlungsstellen (Sozialpsychiatrische Zentren sowie Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsstellen für Menschen mit geistiger Behinderung)

- Regionalkonferenzen zur Weiterentwicklung der Angebote im Bereich der Eingliederungshilfe.

Im Zentrum stehen also die Instrumente auf der Ebene der Einzelfallbearbeitung, flankiert durch die auf den Ebenen der Finanzierung und der Angebotsentwicklung. Dass der Koffer nie abschließend befüllt ist und die einzelnen Instrumente nicht per se die Gewähr für eine vertrauensvolle und förderliche Zusammenarbeit im Sinne der Ziele der Eingliederungshilfe sind, versteht sich von selbst. Die Erfahrungen belegen allerdings, dass sie einen wesentlichen Beitrag leisten zur:

- direkten Kommunikation zwischen den Akteuren über die Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse der Zusammenarbeit
- Transparenz über die Absichten und Ansätze des jeweils eigenen Handelns
- gemeinsamen Entwicklung fachlicher und kommunikativer Standards.

Insbesondere die Hilfeplankonferenzen sind aus meiner Sicht ein Lernfeld ersten Ranges, um von einer reinen Expertenkommunikation voranzuschreiten zu einem gemeinsamen Erkenntnisprozess mit den Menschen mit Behinderung, für den allerdings geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, damit dies „auf Augenhöhe“ geschehen kann.

Die gemeinsam entwickelten Verfahrensweisen müssen sich dabei zunehmend messen lassen an den Herausforderungen der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-BRK), die allgemeine Menschenrechte konkretisiert für die Belange von Menschen mit Behinderungen. Als Zielperspektive ist das selbstverständliche Zusammenleben von Menschen mit und ohne Behinderungen benannt, zusammengefasst in dem Begriff der Inklusion. Dieser bezeichnet nicht eine neue fachliche Methode nach dem Motto „früher haben wir Menschen mit Behinderung integriert, jetzt inkludieren wir sie“, sondern verspricht die Veränderung von Lebensbedingungen in den Städten und Gemeinden in einer Weise, dass sie lebenswerter für alle Menschen werden.

Wenn die Herausforderung Inklusion angenommen wird im Bereich der Behindertenhilfe bzw. Sozialpsychiatrie, hat dies z.B. folgende Auswirkungen:

- die Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens benötigt einen „speziellen Blick“: durch die Augen der Menschen im Quartier auf ihre Lebenswelt
- Menschen mit und ohne Behinderung überlegen gemeinsam vor Ort, was ihnen für ihr Leben im Quartier wichtig ist
- Diesen Blickwinkel nehmen auch die Professionellen der Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrie ein: sie schauen nicht auf den Menschen mit Behinderung, sondern mit ihm zusammen auf seine Lebenswelt
- Die Aufgabe der Experten aus Politik und Verwaltung ist es vor allem, bei Gesprächen im Quartier zuzuhören und die vorhandenen Energien zu nutzen für Entwicklungsschritte
- Dazu sind wahrscheinlich neue Formen zu finden bzw. die bestehenden so weiter zu entwickeln, dass Menschen mit (insbesondere komplexen) Behinderungen ihr Recht auf Partizipation nicht nur pro forma wahrnehmen können (Teilhabekonferenzen, Stadtteilforen, Gemeinwesenprojekte etc.).

Dieses Verständnis und die daraus folgenden Aktivitäten sind aus meiner Sicht geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung inklusiver Lebensverhältnisse zu leisten. Es wird nicht überraschen, dass ich hierfür mehr Vertrauen als Kontrollhandlungen für erforderlich halte.

Das Ziel hat Theodor W. Adorno bereits 1951 in seinen *Minima Moralia* treffend formuliert:

„Eine emanzipierte Gesellschaft jedoch wäre kein Einheitsstaat, sondern die Verwirklichung des Allgemeinen in der Versöhnung der Differenzen. Politik, der es darum im Ernst noch ginge, sollte deswegen die abstrakte Gleichheit der Menschen nicht einmal als Idee propagieren. Sie sollte stattdessen auf die schlechte Gleichheit heute, die Identität der Film- mit den Waffeninteressen deutet, den besseren Zustand aber denken als den, in dem man ohne Angst verschieden sein kann.“

Auch der Landschaftsverband hat sich mit seinem Aktionsplan zur Umsetzung der VN-BRK „Gemeinsam in Vielfalt“ in diese Richtung viel vorgenommen, als Beispiel

sei genannt die Selbstverpflichtung zum Themenbereich Partizipation, hier zitiert in leichter Sprache:

„Partizipation.

Das heißt dabei sein und mitbestimmen.

Der LVR will:

Menschen mit Behinderungen sollen mitbestimmen.

Wenn etwas Neues entwickelt wird, sollen Menschen mit Behinderungen mitmachen.

Menschen mit Behinderungen sollen andere Menschen mit Behinderungen beraten. Denn Menschen mit Behinderungen kennen sich mit dem Thema Behinderung am besten aus.

Das heißt:

Menschen mit Behinderungen sind Experten und Expertinnen in eigener Sache.“

Zur Erreichung dieses Ziels ist die Beseitigung von Teilhabebarrrieren (oder besser: Mitmachschranken) erforderlich, u.a. auch die Überprüfung des oben genannten Instrumentenkoffers, ob er bereits geeignet ist für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in allen ihren Belangen. Eine besondere Herausforderung wird des weiteren darin bestehen, die Leistungen der Eingliederungshilfe, die der Einlösung eines individuellen Rechtsanspruches dienen, nach und nach so auszugestalten, dass sie einen Beitrag leisten zur Gestaltung inklusiver Lebensverhältnisse. Dabei geht es nicht um die Entwicklung immer neuer besonderer Angebote für Menschen mit Behinderungen im Lebensumfeld, sondern um die Öffnung bestehender Angebote bzw. die Entwicklung offener Angebote im Sozialraum. So wie es in Artikel 19 der VN-BRK formuliert ist: dass

„gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen.“

Abstract:

Zur Entwicklung einer Haltung des Vertrauens und anderer als kontrollierender Handlungen im Zusammenspiel zwischen den Akteuren im Feld der Eingliederungshilfe ist es erforderlich, die jeweiligen Interessen, Absichten und Abhängigkeiten transparent zu machen. Dies gelingt um so eher, je besser die Instrumente oder Verfahrensweisen sind, auf die sich die Akteure für ihre alltägliche Arbeit verständigt haben. Zentral ist die Bestimmung der Ziele des Handelns, die sich heute und in Zukunft aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen ableiten lassen: Partizipation und Sozialraumgestaltung mit dem Ziel der Inklusion sind die wesentlichen Perspektiven.

Foto:

Literaturhinweise

Bentele, Verena: Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser – die eigenen Grenzen

Verschieben und Sicherheit gewinnen

Kailash 2014

Schulz, Löhr, Nienaber, Zuaboni:

Der Umgang mit Risiko im Rahmen des Recovery Ansatzes

Die Kerbe 2/2014

Adorno, Theodor W.: Minima Moralia – Reflexionen aus dem beschädigten Leben

Suhrkamp 2012

Landschaftsverband Rheinland:

Gemeinsam in Vielfalt – Der LVR-Aktionsplan zur Umsetzung
der UN-Behindertenrechtskonvention

LVR 2014