

Die Matrix sozialräumlicher Organisations- und Handlungspraktiken öffentlicher Jugendhilfe zur Realisierung einer Politik der „Sozialen Stadt“

Leitidee

Forderungen des 10. Kinder- und Jugendberichtes (1998):

„Die konstruktive Weiterentwicklung der Jugendhilfe wird wesentlich davon abhängen, wie sehr die politische Ebene bereit ist, Jugendhilfeleistungen schon im Vorfeld der erzieherischen Hilfen zu finanzieren und der Jugendhilfe im politischen Raum einen festen Platz zu sichern.“ (S. 267)

„Darüber hinaus sind Wege zu suchen, vorhandene fachliche und finanzielle Ressourcen besser zu nutzen ..., indem man in größerem Umfang präventive gemeinwesenorientierte Maßnahmen einsetzt und evaluiert, statt in Bezug auf individuelle Problemlagen von Kindern stets mit Einzelfallhilfen zu reagieren.“ (S. 269)

1. Handlungsstrategien der Jugendhilfe zur Verbesserung der Lebenslagen von benachteiligten Kindern und Jugendlichen

1.1 Leitthesen zur sozialen Nachhaltigkeit

Die Abhängigkeit von Transferleistungen führt nicht automatisch zu unzureichender Versorgung, Bildung und Erziehung von Kindern. Viele „arme Familien“ leisten Erhebliches, um ihre Kinder zu erziehen. Armut macht aber bei anhaltender Dauer eine unzureichende Versorgung, Bildung und Erziehung von Kindern wahrscheinlicher.

Strategische Ansätze einer nachhaltigen Politik der sozialen Stadt sind:

- Sicherstellung des Zugangs zu wesentlichen Teilhabebereichen des gesellschaftlichen Lebens (Wohnen, Freizeit, Kultur, Natur, Mobilität),
- Erziehungsfähigkeit sozial benachteiligter Familien stärken,
- soziale Benachteiligung durch Bildung überwinden.

1.2 Ausgangslage

Ein hoher Anteil der Familien in sozial belasteten Einzugsbereichen bedarf im Bereich Bildung und Erziehung nachhaltiger Unterstützung. Merkmale dieser Familien sind:

- Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Transferleistungen sind überproportional ausgeprägt,

- es gibt nur wenig Unterstützung im sozialen Umfeld,
- Erziehungsprobleme treten häufiger auf und können aus eigener Kraft nicht gelöst werden,
- häufig besteht die Notwendigkeit von Erziehungshilfen bzw. der Herausnahme von Kindern aus den Herkunftsfamilien,
- mangelnde Unterstützung der Bildungsprozesse von Kindern und Jugendlichen.

1.3 Auswirkungen

Viele junge Menschen haben in den sozialen Brennpunkten Deutschlands keinen Schulabschluss bzw. keine tragfähige Berufs- bzw. Beschäftigungsperspektive (15-20 %). Ein Kreislauf der sozialen Vererbung der eingeschränkten Erziehungs- und Bildungskompetenzen auf zukünftige Generationen ist wahrscheinlich. Dauerhaft besteht ein hoher Bedarf an materiellen Transferleistungen und an individueller erzieherischer Unterstützung.

>> Fazit:

Die Probleme sind zumindest in ihrem Ausmaß in Deutschland nach internationalen Vergleichsmaßstäben (PISA) nicht durch Globalisierung zu erklären. Sowohl der Umfang der Notwendigkeiten erzieherischer Unterstützung als auch insbesondere der geringe Bildungserfolg, die mangelnde Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sowie die hohe Abhängigkeit von Transferleistungen sind Merkmale von spezifisch deutschen Fehlentwicklungen, die in einer Politik der „Sozialen Stadt“ analysiert und strukturpolitisch aufgebrochen werden müssen. Insbesondere sind folgende Strukturprobleme zu nennen:

1.4 Zentrale Strukturprobleme

Schule und Jugendhilfe sind als die wesentlichen gesellschaftlichen Institutionen zur Beeinflussung der Faktoren Erziehung und Bildung nicht verzahnt. Eine kommunale Verknüpfung von Schulentwicklungsplanung und Jugendhilfeplanung zu kombinierten Handlungsansätzen, die frühzeitig Wirkung entfalten, wird erschwert durch die Tatsache, dass die politische Steuerung von Bildung auf der Ebene der Bundesländer erfolgt, während die Steuerung für die Jugendhilfe bei den Kommunen liegt. Eine kommunale Verknüpfung von Schule und Jugendhilfe kann deshalb nur gelin-

gen, wenn die Bundesländer den Schulen den Autonomieraum eröffnen, um dann allerdings verbindlich mit Einrichtungen der Jugendhilfe – insbesondere in belasteten Stadtgebieten – zusammenarbeiten zu müssen. Die Rahmenbedingungen für diese Zusammenarbeit müssen im Hinblick auf Inhalte, Ziele und Ressourcenkorridore vorgegeben sein. Der Spielraum für eine stadtteilspezifische Ausgestaltung mit Kooperationspartnern der Jugendhilfe muss jedoch gegeben sein. Die Stadtstaaten stehen dabei vor der besonderen Verpflichtung, eine Vorreiterfunktion für diesen Prozess zu spielen, da hier kommunale Jugendhilfepolitik und bildungspolitische Vorgaben des Landes auf einer Ebene durch die Landesregierung, die zugleich Stadtregierung ist, zusammenfallen.

Unabhängig davon muss Schule in Deutschland die Herausforderung internationaler Vergleiche (PISA) nutzen, um insbesondere sozial benachteiligte Schüler/innen besser zu fördern und einer Ausgrenzung entgegenzuwirken. Das bedeutet insbesondere einen erheblichen Abbau der Quote von Schülern/innen, die aus dem Regelschulsystem ausgegrenzt werden und entweder in Förderschulen unterrichtet werden oder als Schulverweigerer faktisch keinen Zugang zu systematischer Bildung im Schulwesen mehr erhalten. Gerade an dieser Stelle bieten sich Kooperationsprojekte von Schule und Jugendhilfe an, die darauf angelegt sein müssen, den Verbleib im Regelschulsystem zu sichern oder die Reintegration in die Schule zu erreichen.

Ein weiteres Strukturproblem besteht darin, dass die präventiven, infrastrukturell stärkenden Mittel in den Bereichen Arbeit, Beschäftigung, Soziales und Jugend im Wettbewerb zu Individualleistungen der jeweiligen Politikfelder stehen und haushaltspolitisch nachrangig ausgerichtet sind. Insbesondere die Jugendhilfe steht vor dem Strukturproblem, dass die Mittel für die Realisierung von Rechtsansprüchen bei den Hilfen zur Erziehung in den kommunalen Haushalten erhebliche Anstiege erfahren haben und dass die auf Stärkung der Infrastruktur gerichteten Angebote der Jugendhilfe im Bereich Familienförderung und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit bundesweit zurückgefahren wurden. In der Drucksache 15/5028 des Deutschen Bundestages „Jugend in Deutschland“ vom 09.03.2005 ist ein Vergleich der Nettoausgaben der kommunalen Haushalte für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ausgewiesen. Danach sind im Zeitraum zwischen 1992 und 2001 die Ausgaben (preisbereinigt) bei der Jugendarbeit um 15,2 %, bei der Jugendsozialarbeit um 25,5 % und bei der Familienförderung um 82,7 % gesenkt worden, während die Ausgaben im gleichen Zeitraum für die Hilfen zur Erziehung

um 90,1 % gestiegen sind. Die Infrastruktur zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen in den Kommunen wurde dadurch erheblich geschwächt und damit der Gestaltungsraum für eine kommunale Politik der „Sozialen Stadt“ eingeengt. Parallel dazu sind die Mittel für Beschäftigungsförderung und Jugendberufshilfe auch außerhalb der Jugendhilfe deutlich reduziert worden, so dass die Integration sozial benachteiligter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt weiter erschwert wurde. Zur Zeit ist nicht erkennbar, ob die gesetzlichen Veränderungen im Zusammenhang mit Hartz IV im Hinblick auf die Integration von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt eine Gegenentwicklung einleiten können.

2. Strategische Ziele einer Matrix sozialräumlicher Organisations- und Handlungsstruktur

Nachhaltige Jugend- und Familienförderung muss im Schwerpunkt früher und niedrigschwelliger erfolgen (Ausbau von Beratung, Förderung und Entlastung in Schlüsselsituationen um Schwangerschaft, Geburt, Kita und Grundschule). Notwendig ist die Umsteuerung von Ressourcen. Ziel muss es sein, eine fördernde, entlastende regionale Infrastruktur auszubauen. Dadurch soll die Jugend- und Familienförderung infrastrukturell stärker ausgerichtet werden, um nachhaltig zur Stärkung der Erziehungsfähigkeit von Familien beizutragen, damit diese in Krisensituationen regelhaft auf eine unterstützende Infrastruktur zurückgreifen können.

Nachhaltige Jugend- und Familienförderung muss die institutionell unterschiedlichen Aufträge von Schule, Jugendhilfe, Gesundheitswesen und Stadtentwicklungspolitik regional verknüpfen. Diese Verknüpfung muss vorrangig in sozial belasteten Stadtteilen erfolgen, da hier eine verknüpfte und unterstützende regionale Infrastruktur die Grundvoraussetzung ist, um Prozessen der sozialen Vererbung und der Zuspitzung von Lebenslagen entgegenzuwirken. Infrastrukturelle Angebote müssen finanziell, organisatorisch und fachlich mit den Einzelhilfen der Jugendhilfe, Suchthilfe etc. verbunden werden.

3. Hamburger Programme der sozialen Nachhaltigkeit

Hamburgs Programme zur Förderung sozialer Nachhaltigkeit konkretisieren sich wie folgt:

3.1 Ausbau der jugend- und familienfördernden Infrastruktur

Hamburg hat seit 2002 die Infrastruktur der präventiven Jugendhilfe erheblich ausgebaut.

Bis 2006 sind dazu ca. 6,5 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt worden, die strukturell dauerhaft im Haushalt verankert sind. Ca. 70 Projekte sind dadurch zur Stärkung der Infrastruktur sozial belasteter Stadtteile geschaffen worden.

3.2 Qualitative Verbesserung der Zugänge

Durch die Kombination von unterschiedlichen Beratungs- und Entlastungshilfen unter einem Dach oder in einem Trägerverbund, in dem zumindest die Bereiche Kinder- und Jugendarbeit, Familienförderung und Hilfen zur Erziehung aus einer Hand angeboten werden, zusammen mit niedrighschwelligem Kommunikationsangeboten im Stadtteil ist insbesondere die Zugangsschwelle für sozial benachteiligte Familien deutlich gesenkt worden. Die Inanspruchnahme von Familien aus sozial benachteiligten Stadtteilen ist durch diese Veränderung der Angebotsstruktur erheblich angestiegen.

3.3 Ausrichtung der Angebote auf Risikofamilien

Bedingt durch die Tatsache, dass viele Risikofamilien Angebote der Infrastruktur nicht von sich aus aufsuchen und viele dieser Familien zumindest in den ersten drei Lebensjahren der Kinder auch keine Angebote der Kindertagesbetreuung nutzen, ist das Angebotsspektrum um Schwangerschaft, Geburt und die ersten Lebensjahre in sozial belasteten Stadtteilen erheblich ausgebaut und zielgerichteter ausgestaltet worden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Familienhebammenprojekte zu erwähnen, die sehr erfolgreich sozial belasteten Familien/Alleinerziehenden schon während der Schwangerschaft Hilfestellungen zuteil werden lassen und durch die Verknüpfung mit einem Netzwerk sozialer Entlastung und Beratung dazu beitragen, dass viele dieser Familien fähig sind, ihre Kinder verantwortungsvoll zu erziehen bzw. sich in Krisensituationen Unterstützung und Hilfe entsprechender Einrichtungen im Stadtteil zu holen.

3.4 Die Zufälligkeit der Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe durch regelhafte Vereinbarungen ablösen

Die Zusammenarbeit von Schulen und Jugendhilfeeinrichtungen ist in Hamburg verbindliche Vorgabe für die Jugendhilfe und die Schulen. Aufgrund gemeinsamer Kooperationsvereinbarungen, an denen auch die Träger der Jugendhilfe aus den verschiedenen Leistungsbereichen beteiligt waren, werden in Hamburg im Zusammenhang mit dem Ausbau von Ganztagschulen insbesondere in belasteten Stadtteilen Einzelvereinbarungen zwischen Trägern

der Jugendhilfe und Schulen abgeschlossen, in denen eine gemeinsame Programmverantwortung für stützende Angebote, ergänzt um Mittagessen und Schularbeitshilfen am Nachmittag, realisiert wird. Hierzu sind entsprechende Sach- und Honorarmittel der Schulen sichergestellt. Nach einem Vorlaufprogramm von freiwilligen Kooperationsprojekten zwischen Schule und Jugendhilfe durch ein Modellprogramm (PROREGIO) an inzwischen 18 Standorten werden durch diese Kooperationsvereinbarungen weitere (ca. 40) Standorte beim Ausbau von Ganztagschulen hinzukommen.

3.5 Vernetztes Konzept zum Umgang mit Kindeswohlgefährdungen

Im Zusammenhang mit einigen spektakulären Fällen von Kindeswohlgefährdung hat Hamburg ein gesamtstädtisches Konzept zum Umgang mit Kindeswohlgefährdungen entwickelt. Danach werden Wahrnehmungen und Meldungen von Fällen möglicher Kindeswohlgefährdung konsequent und flächendeckend zum Anlass genommen, um zwischen freien Trägern der Jugendhilfe, den Schulen, dem Gesundheitswesen und dem Jugendamt (soziale Dienste) gemeinsame Hilfenetzwerke zu entwickeln. Auf der Basis einer Hotline und einer Rundum-Erreichbarkeit der Jugendämter und des Kinder- und Jugendnotdienstes wird Kindern in Notsituationen schneller geholfen. Dies führt dazu, dass der Teufelskreis von Überforderung von Eltern und Leiden der Kinder schneller aufgebrochen werden kann. In vielen Fällen können durch entsprechende Hilfenetzwerke Familiensysteme wieder stabilisiert werden, in anderen Fällen kann durch Herausnahme von Kindern aus Leidenssituationen schneller eine neue Lebensperspektive eröffnet werden. In diesem Zusammenhang hat Hamburg ca. 40 zusätzliche Fachkräfte in den sozialen Diensten der Bezirke eingestellt.

3.6 Schaffung bezirklicher Budgets für die sozialräumliche Angebotsentwicklung

Den Bezirken stehen inzwischen Haushaltsbudgets für sozialräumliche Angebotsentwicklung zur Verfügung, deren Mittel nach Vorgaben einer sogenannten Globalrichtlinie „Sozialräumliche Angebotsentwicklung“, die 2003 durch den Senat verabschiedet wurde, vergeben werden. Wesentliche inhaltliche Vorgaben sind der Ausgleich sozialer Benachteiligung, die Schaffung einer niedrighschwelligem Infrastruktur und die Verknüpfung der verschiedenen Leistungen der Jugendhilfe mit Kindergarten, Schule und Gesundheitswesen. Über diese Projekte sind inzwischen zusätzlich über 7.000 Kinder, Jugendliche und Eltern in sozial belasteten Stadtteilen erreicht und gestützt worden.

3.7 Verknüpfung von Sozial-, Jugendhilfe- und Gesundheitsplanung auf örtlicher Ebene

Um die kommunalen Leistungsbereiche vor Ort aus einer Hand steuern zu können, ist die Hamburgische Verwaltung zur Zeit dabei, sich eine neue Verwaltungsstruktur zu geben. Nach der Planung, die in Kürze im Senat verabschiedet werden soll, ist vorgesehen, in den sieben Hamburgischen Bezirken neue Fachamtsstrukturen aufzubauen, in denen die Bereiche Soziales, Jugend und Gesundheit integriert sind. Darüber hinaus sollen alle sozialräumlich relevanten Planungen in einer neuen Organisationseinheit zusammengefasst werden. Darüber hinaus ist vorgesehen, in sogenannten sozialen Dienstleistungszentren die verschiedenen Dienstleistungen an einer Stelle zu bündeln und für die Bürger/innen mehr Orientierung und Transparenz über die gesamten Angebote zu schaffen.

3.8 Weitere Perspektiven

Hamburg ist gegenwärtig dabei, Konzepte für Nachbarschaftszentren zu entwickeln, die in sozial belasteten Stadtteilen in freier Trägerschaft eingerichtet werden sollen. Konzeptionelle Merkmale sollen die Verknüpfung von Kinderbetreuungsangeboten und Beratungs- und Entlastungsangeboten für Eltern sein.

4. Voraussetzungen für eine Politik der „Sozialen Stadt“

Eine Politik der „Sozialen Stadt“ muss nicht nur von den richtigen Ideen leben, sie muss auch in den politischen Rahmenbedingungen langfristig angelegt sein, um nicht ständig Schwankungen in den Vorgaben und Haushaltsansätzen zu unterliegen. Das Hamburger Programm „Weiterentwicklung der Jugendhilfe“ mit seinen Aspekten *sozialräumliche Angebotsentwicklung* und *Ausbau der fördernden familienentlastenden Infrastruktur* ist fachpolitisch und haushaltspolitisch langfristig angelegt und hat die Lebenswirklichkeit von Familien in belasteten Stadtteilen im Hinblick auf Erreichbarkeit, Entlastung, Beratung und Hilfe im Alltag deutlich verbessert.

Die Übertragbarkeit solcher Entwicklungen auf andere Kommunen setzt voraus, dass eine entsprechende Öffnung der Finanzierungssysteme zwischen Einzelfallhilfen und der Förderung einer unterstützenden Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien erreicht wird, die es möglich macht, die Mittel für Kinder, Jugendliche und Familien gerade in sozial belasteten Stadtteilen zielgerichteter zur dauerhaften und nachhaltigen Qualifizierung der Infrastruktur und damit der Hilfen einzusetzen. Eine Politik, die sich lediglich auf Verwaltungs-

reformen und technokratische Verknüpfung der Politikstrategien beschränkt ist und zugleich unterstützende Infrastruktur für Familien abbaut bzw. lediglich von vorübergehenden Modellprojekten des Bundes lebt, wird keine soziale Nachhaltigkeit erzielen.

Autor

Dr. Wolfgang Hammer ist Leiter der Abteilung Kinder- und Jugendhilfe des Amtes für Familie, Jugend und Sozialordnung in der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz in Hamburg.

Kontakt

Dr. Wolfgang Hammer
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit
und Verbraucherschutz Hamburg
Amt für Familie, Jugend und Sozialordnung
Hamburger Straße 37
22083 Hamburg
Tel: 040/428632440
e-mail: wolfgang.hammer@bsf.hamburg.de