

Volker Kümmel und Klaus Römisch

Ganzheitliche, sozialraumbezogene und budgetierte Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen: Das „Neunkircher Modell“¹

1. Entstehungsgeschichte

Die Idee des späteren Neunkircher Modells entstand zunächst im Rahmen einer Fachtagung, die die Stiftung Hospital St. Wendel zusammen mit dem Kreisjugendamt Neunkirchen und dem Familien- und Nachbarschaftszentrum (FNZ) Neunkirchen zum Thema ‚managed care‘ im Oktober 1996 veranstaltete. Referent war u.a. Fred H. Wulczyn, Ph.D. von der Universität Chicago, der sich damals mit der Neuorganisation der Jugendhilfe in New York beschäftigte. Ziel der Veranstaltung war, Wege zu finden, die relativ starre Versäulung der Jugendhilfe aufzulösen, um den Bedürfnissen von Klienten entsprechender und flexibler handeln zu können.

Entgegen der ursprünglichen Vorstellungen, die sich eher an Modellen wie „Sozialpädagogische Ambulatorien“ oder ‚Jugendhilfestationen‘ als trägerinterne Entsäulung von Hilfen ausrichteten, ergab sich in den folgenden zahlreichen konzeptionellen Gesprächen mit dem Kreisjugendamt immer deutlicher, dass ein Trägerverbund im Sinne eines Ressourcenverbunds den betroffenen Familien gerechter wird als eine Ein-Träger-Lösung, deren jeweilige (wirtschaftliche) Sicherung durch eine regionale, an aktuellen Jugendhilfeausgaben orientierte Budgetierung gewährleistet ist.

Im Sommer 1997 fanden Sondierungsgespräche mit allen Jugendhilfeträgern statt, die im Landkreis Neunkirchen ambulante, teilstationäre und stationäre Maßnahmen vorhalten. Auf die Idee und den gemeinsamen Weg einer ganzheitlichen, sozialraumorientierten und budgetierten, trägerübergreifenden Jugendhilfe konnten sich alle beteiligten Träger sehr schnell einlassen. Gemeinsam beauftragten sie die Gesellschaft für Innovative SozialArbeit gGmbH (GISA) zur Konzeptionsentwicklung und zur Erarbeitung eines Gesellschaftervertrages.

Da der ursprüngliche Plan, eine GmbH zu gründen, aus rechtlichen Gründen zunächst zurückgestellt werden musste, schlossen sich die betreffenden freien Träger zu einem Trägerverbund zusammen und schrieben in einem Kooperationsvertrag mit dem Landkreis Neun-

kirchen den Aufbau einer ganzheitlichen, sozialraumorientierten und budgetierten Jugendhilfe fest.

2. Das Neunkircher Modell



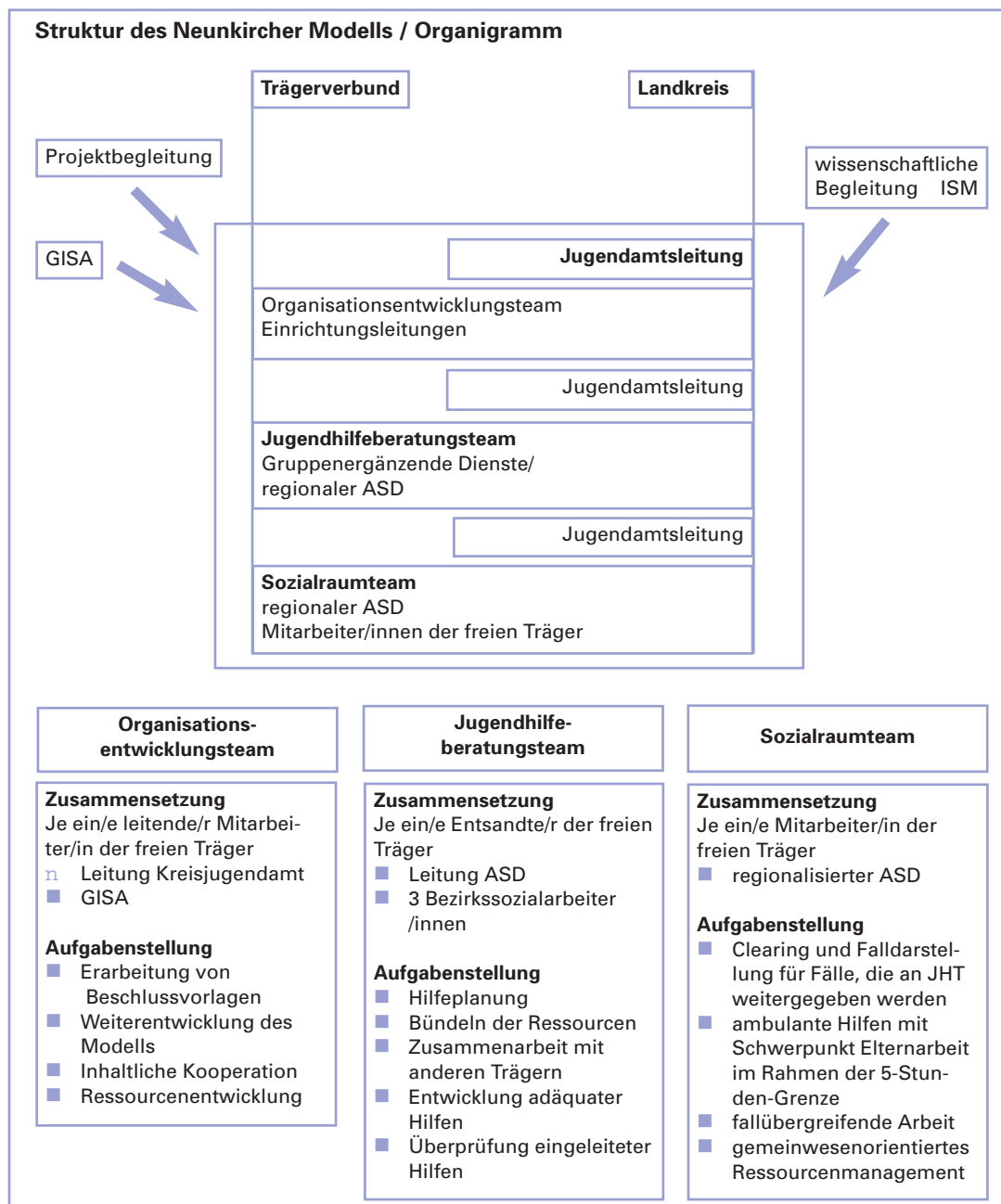
Die beteiligten freien Träger am Neunkircher-Modell sind:

- Arbeiterwohlfahrt Landesverband Saar e.V.
- Caritasverband Schaumberg Blies e.V.
- Diakonisches Werk an der Saar
- Familien und Nachbarschaftszentrum Neunkirchen e.V.
- Pallotti Haus
- Stiftung Hospital St. Wendel

Gemeinsam mit dem Kreisjugendamt soll dieser Verbund den Jugendhilfebedarf eines ausgewiesenen Innenstadtbezirks als Pilotprojekt bedienen. Der Verbund arbeitet unter Bedingungen der Budgetierung, d.h. es wird ihm als Ganzes ein jährlicher Betrag zur Verfügung gestellt, den und dessen Verwendung die beteiligten Träger gemeinsam zu koordinieren und zu verantworten haben. Im ersten Schritt fallen alle Jugendhilfemaßnahmen nach §§ 27 ff. KJHG unter dieses Leistungsangebot; prospektiv sollen jedoch auch präventive Maßnahmen im Vorfeld des § 27 in das Modell einbezogen werden. Dies wird dann möglich, wenn alle zur Problemstellung relevanten Faktoren in der täglichen Arbeit berücksichtigt und analysiert, und die Ergebnisse im Sinne einer Ausweitung der engen Grenzen der Hilfen zur Erziehung in Richtung Jugendarbeit (§13), der Arbeit mit jungen Müttern und Vätern (§19) und einer allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie (§16) verwertet und in Prävention in einem früheren Stadium umgesetzt werden.

Trotz Budgetierung bleibt der Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung unberührt. Das Kreisjugendamt ist weiterhin verpflichtet, eine even-

¹Teile dieses Artikels wurden bereits veröffentlicht in: *Jugend – Beruf – Gesellschaft. Zeitschrift für Jugendsozialarbeit der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit.* Heft 1/2000; 51. Jahrgang.



tuelle „Unterdeckung“ tatsächlichen Hilfebedarfs durch das Budget zu decken. Gleichzeitig wird garantiert, dass „überschüssige“ Budgetmittel durch den Trägerverbund in den Aufbau präventiver Maßnahmen reinvestiert werden können:

„Wenn und insoweit im Rahmen des Budgets in einem Haushaltsjahr Mittel nicht verbraucht sind, so werden diese auf das nächste Haushaltsjahr übertragen und stehen dort für präventive Jugendhilfemaßnahmen entsprechend den Beschlüssen des Organisationsentwicklungsteams zur Verfügung. Der Landkreis wird dafür Sorge tragen, dass die betreffenden Mittel entsprechend dieser Beschlüsse verwendet werden.“ (§ 7 Kooperationsvertrag).

„Der Landkreis bleibt, soweit die freien Träger Jugendhilfemaßnahmen koordinieren oder durchführen, den Leistungsberechtigten gegenüber für die Erfüllung der Aufgaben entsprechend der Bestimmungen des KJHG verantwortlich“ (§ 4).

2.1. Der Modellbezirk

Zur Erprobung eines solchen neuen Jugendhilfeansatzes wurden zwei Jugendamtsbezirke des Innenstadtbereiches von Neunkirchen ausgewählt, die sich mit folgenden Sozialraumindikatoren beschreiben lassen:

- hohe Bevölkerungsdichte (Personen/Fläche) sowie eine hohe Wohnraumdichte (Hauptansiedlungen/ Fläche);
- eine große Zahl von Einpersonenhaushalten und Haushalten mit fünf und mehr Personen, dagegen wenige Haushalte im mittleren Bereich der durchschnittlichen Kleinfamilie;
- stark überalterte Bausubstanz der überwiegend mehrgeschossigen Gebäude, geringer Ausstattungsstandard und entsprechend hoher Renovierungsbedarf; Mängel im unmittelbaren Wohnumfeld (unattraktive Innenhöfe mit geringer Aufenthaltsqualität; kaum Freiflächen);
- im Stadtteil leben viele Einwanderer und Aussiedler/innen, so dass man von einer

starken ethnischen Durchmischung sprechen kann. Rund ein Fünftel aller Bewohner/innen sind ausländische Mitbürger/innen. An verschiedenen Stellen treten daher kulturelle Divergenzen und Konflikte zutage;

- Arbeitslosenquote im bezeichneten Bezirk 14,2 Prozent;
- geringes Niveau der beruflichen Ausbildung – das Angebot an Arbeitsplätzen ist sowohl qualitativ als auch quantitativ als ungünstig einzustufen;
- verhältnismäßig kurze Wohndauer und damit wenig Möglichkeiten zum Aufbau und zur Pflege sozialer Kontakte sowie quantitativ geringe objektive Stadtteilbindung: In einer Grundschule wird jedes Jahr etwa ein Drittel der Schüler/innen einer Klasse ausgetauscht;
- großer Anteil der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 25 Jahre;
- vier Fünftel der Sozialhilfebezieher/innen leben in der Innenstadt;
- geringe Wahlbeteiligung (unter 30 Prozent) als deutliches Zeichen für politische Apathie und
- sowohl in der Eigen- als auch der Fremdwahrnehmung von Bewohner/innen der Kreisstadt Neunkirchen hat die Innenstadt einen schlechten Ruf.

Mit 34,7 Prozent der Kreisbevölkerung, also gut einem Drittel der 151.000 Einwohner/innen des Landkreises Neunkirchen, beansprucht die Kreisstadt Neunkirchen 60 Prozent der vollstationären und mit über 73 Prozent sogar fast drei Viertel der teilstationären Hilfen im Landkreis insgesamt.

2.2. Aufgabenstellung

Die Hilfen zur Erziehung werden in eigener Verantwortung und unter Bereitstellung eines Budgets durch den Landkreis Neunkirchen vom Trägerverbund aus einer Hand angeboten. Von den beteiligten Trägern werden eine detaillierte Hilfeplanung und die Umsetzung der Maßnahmen durchgeführt.

Die Fallverantwortung bleibt beim Jugendamt, und dieses damit Rechtspartner der Klient/innen. Ein Anspruchs- und Klagerecht besteht somit nicht gegenüber dem Trägerverbund, sondern gegenüber dem Jugendamt.

Die Aufgaben des Trägerverbundes umfassen die Bereitstellung der notwendigen Hilfen in Form der im KJHG exemplarisch in den §§ 27 ff aufgeführten Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Möglichkeiten der beteiligten Träger im vorgegebenen Sozialraum oder die Neuschaffung aus dem Fallverstehen entwickelter Hilfen.

Diese Angebote sollen vor allem durch die schon bestehenden Strukturen und Angebote der beteiligten Träger bzw. deren Weiterent-

wicklung abgedeckt werden.

Die Hauptmerkmale des Verbundes sind

- Einzelfallorientierung,
- Sozialraum- und Lebensweltorientierung,
- Betonung der familienerhaltenden Maßnahmen,
- Flexibilisierung der Angebote,
- Umsteuerung der Jugendhilfeausgaben von stationär zu ambulant,
- Angebot und Durchführung von ambulanten und stationären Maßnahmen aus einer Hand und
- Prävention

2.3. Aufgabenteilung zwischen Jugendamt und Trägerverbund

Vom Jugendamt wird der generelle Hilfebedarf festgestellt. Die Hilfeberechtigten werden dann vom Trägerverbund übernommen. In Zusammenarbeit des Sozialraumteams bzw. Jugendhilfeberatungsteams mit den verschiedenen Beteiligten wird der genaue Hilfeplan erstellt. Die im Einzelfall notwendige Hilfe wird aus dem Leistungsverbund heraus entwickelt. Nicht vorhandene Hilfeleistungen können dann in Abstimmung der Träger gemeinsam oder durch einen der Mitgliedsträger entwickelt werden bzw. über die Vermittlung an andere Anbieter sicher gestellt werden.

2.4. Das Organisationsentwicklungsteam

Das Organisationsentwicklungsteam setzt sich aus leitenden Mitarbeiter/innen der beteiligten Träger zusammen und entwickelt unter inhaltlichen Gesichtspunkten prozessbegleitend Beschlussvorlagen für die Trägerversammlung. Es nimmt somit fallübergreifende Aufgaben wahr und sorgt für die aus der Fallbearbeitung ableitbaren Weiterentwicklungen der Hilfen unter den o.g. Merkmalen des Trägerverbundes.

Wesentliche Aufgaben sind ausgerichtet auf

- Fragen der Budgetgestaltung,
- Realisierung der wissenschaftlichen wie auch praktischen Projektbegleitung,
- Diskussion des Organisationsaufbaus und -ablaufes zu vernetzender, trägerübergreifender Hilfemöglichkeiten,
- die Aufnahme und Weiterverfolgung von Anforderungen aus der Arbeit des Jugendhilfeberatungsteams und
- die Beschäftigung mit dem Aufbau eines Sozialraumteams, um als Anlaufstation beispielsweise Hilfen zur Milieuarbeit oder den Aufbau von Gemeinschaftsprojekten auch außerhalb der Jugendhilfe – Stichwort „Bundesprojekt Soziale Stadt“ – zu organisieren.

Dabei muss zukünftig noch mehr die „Einheit der Jugendhilfe“ bei der Gestaltung sozialräumlicher Ansätze beachtet werden. Wenn der

EXKURS: Sozialraumorientierung

In der fachlichen Diskussion um die Weiterentwicklung der Jugendhilfe hat in Deutschland der Begriff der Sozialraumorientierung zunehmend an Bedeutung gewonnen. In dieser Diskussion bündeln sich unterschiedliche Ansätze, die historisch bereits unter verschiedenen Schlagworten aufgetaucht sind. So ist zum Beispiel das Stichwort der Gemeinwesenarbeit für die Sozialraumorientierung von Bedeutung, teilweise mit ihr kongruent: Praktisch hat der Gemeinwesenansatz in der BRD in erster Linie im städtischen Bereich bei der Aktivierung von Stadtquartieren Eingang gefunden. Damit verbunden war die – wohl auch von der Aufbruchsstimmung Anfang der 70er Jahre getragene – Absicht, mittels einer „Mobilisierung“ der Bevölkerung zu einer Verbesserung der sozialen Infrastruktur und einer Belebung und Aufwertung von Stadtteilen zu kommen. Ähnliches klingt auch in der gegenwärtigen Sozialraumdiskussion an, wenn etwa im Programm „Soziale Stadt“ Gelder für die Stadtentwicklung in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf nur unter der Prämisse einer verstärkten und ausgewiesenen Bürgerbeteiligung vergeben werden.

Über die Gemeinwesenorientierung hinaus hat der Begriff der Sozialraumorientierung eine semantische Nähe zu Konzepten der lebensweltorientierten Jugendhilfe. Neben anderen Aspekten geht es der lebensweltorientierten Sozialarbeit darum, dass vorhandene konkrete Lebensverhältnisse zwar durchaus problematische und defizitäre Formen der Problemlösung aufweisen, aber auch nutzbare Ansätze und produktive Ressourcen enthalten, die zu entwickeln Aufgabe einer entsprechend angelegten Sozialen Arbeit ist. Die lebensweltorientierte Jugendhilfe will erreichen, dass präventive, ambulante, niederschwellige Angebote zur Verfügung stehen. Ebenso will sie Handlungsweisen entwickeln, die zum Gemeinwesen hin offen sind. Sie tritt deshalb mit ihren Angeboten in jedem Fall hinter Angeboten, die sich „spontan“ aus dem Gemeinwesen heraus entwickeln, zurück und assistiert ihnen.

Die Intention des KJHG, mit der Prävalenz des Dienstleistungscharakters der Hilfen einen Paradigmenwechsel einzuleiten, der mittel- und langfristig auch entsprechende Strukturveränderungen nach sich zieht, soll durch das Konzept der Sozialraumorientierung mit Leben gefüllt werden. Um diesen Paradigmenwechsel faktisch wirksam werden zu lassen, ist ein Umsteuerungsprozess nötig zu einer unterstützenden, emanzipatorisch angelegten und für alle Beteiligten, insbesondere die Hilfebetroffenen, transparenten Jugendhilfe, die weniger den identifizierten Patienten im Blickpunkt hat, als vielmehr das System Familie und darüber hinaus die Systeme Gemeinwesen und Gesellschaft:

Wer Kindern nachhaltig helfen will, hilft ihrer Familie. Wer Familien helfen will, hilft dem Gemeinwesen, in dem Familien sich bewegen. „Es braucht ein ganzes Dorf um ein Kind zu erziehen“

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die materiellen und sozioökonomischen Grundbedingungen einen zentralen Wirkfaktor darstellen. Sozialraumkonzepte benötigen über die Dienstleistungen für Kinder und Familien hinaus Investitionen in andere Infrastrukturen. In der Verschränkung mit den Konzepten zur „Sozialen Stadt“ liegt die Möglichkeit, den originären Handlungs- und Zielkonzepten der Jugendhilfe eine tragfähige Basis in Bezug auf die Faktoren Armut, Wohnen, Arbeit und Gesundheit anzubieten. Dies bedeutet für die Steuerung und Administration des Stadt(teil)-Entwicklungsprozesses zur sozialen Stadt, dass die unterschiedlichen Ressorts der städtischen Verwaltung in einer ganzheitlichen Zusammenschau der tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort in ihren unterschiedlichen Dimensionen und unter ihren jeweiligen Fachgesichtspunkte, einen Prioritäten- und Bewirtschaftungsplan erstellen müssen.

In diesen Planungsprozess sollen auch die Bewohner/innen der betreffenden Stadt und des betreffenden Stadtteils mit ihren Anregungen und Wünschen in einem institutionalisierten Mitbestimmungsprozess beteiligt werden. Zur Aktivierung der Partizipation von Bürger/innen gilt es im Sinne der Ganzheitlichkeit und Repräsentativität die gesamte Spannbreite von der zurückgezogenen Individualität bis hin zu komplex organisierten Regelwerken des sozialen und materiellen Miteinanders untereinander zu verknüpfen. Im Aufbau einer sozialen Stadt geht es daher auch darum, diese aus der Individualität entstehenden Begegnungen aufzugreifen und der jeweiligen zugrundeliegenden Absicht entsprechende Organisationsformen zum Erleben und Wiederholen zur Verfügung zu stellen. Dabei müssen einmal institutionalisierte Formen ausreichend Stabilität zum Wiederfinden und Sich-Einlassen bieten und gleichzeitig den rapiden Veränderungen individualisierter Bedürfnisse Rechnung tragen, eine Aufgabe, die fast einer Quadratur des Kreises entspricht.

Beim direkten Klientenkontakt steht die Eigensteuerung der Nutzer/innen von Hilfen und deren Eigenverantwortlichkeit für die Ausgestaltung von Lebenskonzepten im Vordergrund. Die Nutzer/innen der Hilfe werden gleichzeitig zu Ko-produzent/innen ihrer Hilfe. In den Konzepten der Familienaktivierung werden die Adressaten einbezogen und die Stärken und Ressourcen im jeweiligen Sozialraum aktiviert.

Blick alleine nur auf erzieherische Hilfen und deren interne Flexibilisierung gerichtet ist, verliert sich leicht das Gesamtziel des Projektes. Mit der „Radikalität“ des Ansatzes – Trägerverbund und Budgetierung – betreten die freien und der öffentliche Träger jugendhilfestrukturelles Neuland. In den Bereichen Hilfeplanung, Hilfeformen, Effektivitätskontrolle, Leistungs- und Produktbeschreibung, Vernetzung, Personalwesen, Trägerkompatibilität, Kooperation der Träger untereinander, Kooperation Jugendamt – Trägerverbund, Leistungsberechnung und Verrechnung müssen entweder bereits vorhandene Formen angepasst werden oder aber vermutlich in den weitaus meisten Fällen neu geschaffen werden.

In der neu geschaffenen Trägerkooperation wird sich ein transformatives Management entwickeln müssen, das nicht vorrangig die Aufgabe hat, die Organisation so stabil wie möglich zu halten, sondern ein Management, das Veränderungsbedarf erkennt und Veränderungen initiiert. Das bedeutet aber auch, dass diese Organisation teilweise über die Strukturen der Gründungsväter hinauswachsen muss und sich für kreative Organisationsformen vorbereitet, die auf die jeweilige Situation hin entworfen werden können. Die Umwelt wird für die Organisation inhaltlich und strukturell relevant und in der Umkehrung auch von der Organisation her als gestaltbar und veränderbar gesehen.

Weit über das bisher Entwickelte hinaus muss es zu einer Integration der Organisation in den überschaubaren Lebensbereich hinein kommen. Die Mitbestimmung der Betroffenen soll sich in der Herausbildung von sozialen Bezügen und nachbarschaftlichen Systemen der Adressaten der Hilfen aktivieren müssen und vor allem im präventiven Bereich in neue Formen des sozialen und ehrenamtlichen Engagements geführt werden.

2.5. Das Jugendhilfeberatungsteam

Das Jugendhilfeberatungsteam ist das Gremium des Verbundes, in dem einzelfallbezogene Entscheidungen getroffen werden. Hier arbeiten Fachleute der beteiligten Träger zusammen mit den Bezirkssozialarbeiter/innen des Kreisjugendamtes.

Zu ihren Aufgaben zählt:

- die Planung der am Bedarf orientierten Hilfe, die in Zusammenarbeit mit den im § 36 aufgeführten Parteien geleistet werden soll (auch andere Träger und Institutionen, wie Schule, Kindergarten, Sozialamt oder Arbeitsamt können zu den Beratungen hinzugezogen werden),
- die Entwicklung adäquater Hilfeleistungen aus den Gesamtressourcen der Träger,
- die Entscheidung über Hilfen, die nicht mit den Mitteln des Sozialraumteams erbracht

werden können und

- die Überprüfung des Erfolgs der durchgeführten Maßnahmen.

2.6. Das Sozialraumteam

Eines der wesentlichen Modellziele ist es, zum Umbau der Jugendhilfe beizutragen und eine Entsäulung voranzubringen. Grundsätze sind dabei zunächst:

- adressatenorientierte Hilfen,
- flexibilisierte Hilfen, die sich dem individuellen Bedarf anpassen,
- Orientierung am Willen der Betroffenen,
- Integration statt Ausgrenzung,
- Einbezug der Ressourcen der Betroffenen und des Stadtteils.

Umbau bedeutet darüber hinaus den Aufbau neuer sozialraumintegrierter Hilfestrukturen. Folgt man dem Integrationsmotto – Regeleinrichtungen vor Sondereinrichtungen – so beinhalten diese:

- stützende Angebote an die Regeleinrichtungen im Sinne von Beratung,
- gezielte Elternarbeit unter aktivierenden Gesichtspunkten,
- niedrigschwellige kompensatorische Angebote wie Hausaufgabenhilfe und Mittagstisch,
- Aufbau von ehrenamtlicher Versorgung.

Folgt man dem emanzipatorischen Hilfeleitsatz – so viel Hilfe wie nötig, so wenig Hilfe wie möglich – so bedingt das

- zeitnahe, ortsnahe, transparente, zielorientierte Hilfe,
- eine direkte Beteiligung der Adressaten von Hilfe und
- eine Begrenzung von Hilfe.

Im Sozialraumteam sollen die zur Umsetzung dieser Ziele erforderlichen zeitlichen und personellen Bedingungen geschaffen werden, „Kontraktsozialarbeiter/innen“ werden direkt im Sozialraum verortet und unmittelbar auf Hilfebedarfe reagieren, bzw. Hilfebedarfe frühzeitig aufnehmen können. Durch die Bereitstellung von Zeiten für fallungerichtete Sozialraumkontaktarbeit wird die Möglichkeit geschaffen, Unterstützungsressourcen im Gemeinwesen zu aktivieren und zu pflegen. Das Sozialraumteam muss dabei als eine Ergänzung zu den bisherigen Hilfeformen betrachtet werden. Keinesfalls soll und darf seine Aufgabe in einer Umsetzung der Jugendhilfe quasi im Alleinvertretungsanspruch verstanden werden. Die Aufgaben des Sozialraumteams werden unter den spezifischen Zielvorstellungen und Gesichtspunkten der Zeitbegrenzung ausgewählt und durchgeführt; es werden daher alle Aufgabenstellungen auf einen maximalen Zeiteinsatz von fünf Wochenstunden und insgesamt höchstens sechs

Monaten zeitlich begrenzt.

Die Aufgabenstellung des Sozialraumteams lässt sich auf drei Ebenen beschreiben:

Ebene 3

Hilfefälle, die teilstationäre oder stationäre Hilfeformen, ebenso Hilfefälle, die ambulant oder flexibel voraussichtlich mehr als 5 Stunden die Woche benötigen (bzw. im Zeitraum von 6 Monaten mehr als 120 Stunden einer Fachkraft), müssen vom Sozialraumteam frühzeitig und rechtzeitig zur Beratung und Bescheidung an das Jugendhilfberatungsteam weitergegeben werden. Innerhalb der 5-Wochenstundengrenze erhält das Sozialraumteam für diese Fälle einen Clearing-Auftrag und einen Vorbereitungsauftrag zur Falldarstellung im Jugendhilfberatungsteam.

Ebene 2

Durch direkten Klientenkontakt können Hilfefälle, die dem Sozialraumteam bekannt werden, direkt versorgt werden, sofern der Hilfebedarf die o.g. Zeitgrenzen nicht übersteigt. Hier wird unter konsequenter Beachtung der Ressourcenorientierung, der Zielkontraktarbeit, der Zeitbegrenzung und des Vernetzungsauftrags vorrangig mit den Eltern, Elternteilen oder anderen Erziehungsberechtigten am Krisenmanagement und an der Restabilisierung gearbeitet. Die Arbeitsansätze und Zeitgrenzen werden nach einer ersten Erprobungsphase von drei Monaten noch einmal überprüft.

Ebene 1

In dieser Ebene geht es darum, die direkte Klientenarbeit des Sozialraumteams nach Möglichkeit überflüssig zu machen. Durch die einzelfallbezogene Unterstützung von Sozialraumressourcen, Laienhelfer/innen und Regelinrichtungen wird Kindern, Jugendlichen und ihren Familien eine gemeinwesenintegrierte Hilfestellung angeboten. Diese indirekte Hilfe unterliegt wiederum einem Betreuungsplanverfahren, das sich in der Zeitbemessung ebenfalls an der 5-Wochenstundengrenze orientiert.

Solche gemeinwesenintegrierte Hilfen im Sozialraum sind meist nicht ausreichend entwickelt. Deshalb ist eine der wesentlichen Aufgaben des Sozialraumteams in dieser Handlungsebene, solche Ressourcen aufzuspüren, zu aktivieren und zu pflegen. Hierzu gehören Besuche von Jugendtreffs, Sprechstunden für Bürger/innen, Kontakte zu Vereinen u.ä., die Vernetzung von Trägern der Jugendarbeit und der Jugendhilfe untereinander und die Beratung von und Kooperation mit anderen Institutionen (insbesondere auch die Kooperation mit dem Projekt „Soziale Stadt“ der Stadt Neunkirchen). Dieser Handlungsfokus wird fallunspezifisch gesetzt, unterliegt jedoch einer Ressourcenpflegeplanung, die ausgerichtet nach Themen und Bedarfsschwerpunkten einem Zielplanungs- und Zielkontrollverfahren analog der gerichteten

Fallarbeit folgt.

2.6.1. Rolle des Sozialraumteams im Gesamtkonzept

Das Sozialraumteam ist Teil des Gesamtbudgets und der Gesamtaufgabenstellung und arbeitet in Abstimmung mit den anderen Gremien des Neunkircher Modells.

Um eine kontinuierliche Arbeit zu gewährleisten und die Einheit von Beratung und Falleinsatz sowie fallungerichteter Arbeit zu ermöglichen, wird zusammen mit einer ausgewogenen Trägerpräsenz eine personelle Ausstattung mit halben Stellen anvisiert. Für das Neunkircher Modell ergibt sich aufgrund dieser Kriterien und der Sozialraumgröße eine Größenordnung von vier halben Stellen.

Der regionalisierte ASD ist unabhängig von der Anzahl der Sozialraumteam-Mitarbeiter/innen Teil des Sozialraumteams. Die Effektivität dieser neuen Form soll gerade aus der eng verflochtenen Zusammenarbeit zwischen regionalisiertem ASD und Sozialraumteam rühren. Dadurch ergibt sich bereits beim Erstkontakt die zwingende Notwendigkeit – bzw. die unbürokratische Möglichkeit – der unmittelbaren Fallreflektion und einer eventuellen Sofortintervention. Hilfebedarfe können so in einem sehr frühen Stadium erkannt werden. Unter Umständen kann dann mit geringerem Aufwand und eher in einem präventiven Sinn gehandelt, damit die Eskalation von Problemen unterbunden und aufwendige Jugendhilfemaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt vermieden werden.

2.6.2. Entscheidungsabläufe

Über Hilfemaßnahmen, die direkt im Sozialraum bearbeitet werden können, entscheidet das Sozialraumteam zusammen mit den regionalen ASD-Kolleg/innen. In diesem Team wird auch die Betreuungsplanung übernommen und überwacht. Die Hilfen werden den ambulante Hilfen zugeordnet und für kurze Zeiträume geplant (s.o. 5-Wochenstundengrenze). Darüber hinaus steht dem Sozialraumteam ein Drittel seiner Zeiten für indirekte Hilfen und zur Sozialraumressourcenpflege zur Verfügung. Auch dieses Zeitkontingent wird im Team unter Mitwirkung des regionalen ASD in Bezug auf das jeweilige Zeitkontingent und die Zielsetzung entschieden. Einzelentgelte sind in diesem Team keine relevante Rechnungsgröße, da das Sozialraumteam über eine Mitarbeiterpauschale budgetiert arbeitet.

2.6.3. Räumliche Verortung

Das Sozialraumteam ist räumlich im Familien- und Nachbarschafts-Zentrum (FNZ) mit eigenen Büro- und Besprechungsräumen angesiedelt. Der Verein „Gesellschaft zur Förderung von Familien- und Nachbarschaftshilfe e.V.“

wurde 1987 mit dem Ziel gegründet, den Gedanken der Selbst- und Nachbarschaftshilfe in die Tat umzusetzen. Nach einer Modellprojektphase von drei Jahren hat der Verein sich zu einer Einrichtung entwickelt, in der vielen Besucher/innen nicht nur die Angebote in Anspruch nehmen, sondern auch selbst aktiv werden. Neben fest etablierten Dienstleistungen wie therapeutische Schülerhilfe und Kinderkrippe, frauenspezifische Angebote zur Kinderbetreuung oder gemeinsamen Aktivitäten nimmt vor allem der Offene Bereich, der sich an den Bedürfnissen der Besucher/innen orientiert und von ihnen mitgestaltet wird, viel Raum und Zeit ein. Durch das offene Angebot des FNZ ist bereits eine Kontaktstelle und damit ein niedrigschwelliger Zugang vom Sozialraumteam zur Bevölkerung des Stadtteils und umgekehrt eingeführt.

Sowohl für die Aufgabenstellung der Früherkennung und der Frühreaktion als auch für die Ressourcenpflege des Sozialraumteams ist eine direkte Präsenz im Sozialraum notwendig. Nur wer die Verhältnisse täglich sieht, wer leicht ansprechbar ist und wer vertraut ist mit den Menschen vor Ort, wird die spezifischen Ressourcen, die zu einem sozialen Hilfenetz im Gemeinwesen benötigt werden, aufspüren bzw. angeboten bekommen. Über die leichte Erreichbarkeit und die scheinbar zufälligen Kontakte lassen sich Problementwicklungen in einem frühen Stadium sowohl von den Betroffenen als auch von den Sozialarbeiter/innen ansprechen und geeignete Hilfsangebote finden. Wenn man den oben erwähnten Gedanken der Verflechtung im Sozialraumteam ernst nimmt, gilt dies in gleichem Maße für die Sozialraumteam-Mitarbeiter/innen der freien Träger als auch für die ASD Mitarbeiter/innen,.

2.6.4. Leitungsstrukturen

Die unterschiedlichen rechtlichen Aufgabenstellungen des Jugendamtes und der freien Träger kommen einerseits in getrennten Führungsstrukturen zum Ausdruck, andererseits wird deren Verflechtung und Zusammenarbeit (ASD und Sozialraumteam) durch eine gemeinsame Beratungsstruktur befördert. Der regionalisierte ASD arbeitet daher weiterhin unter der Dienst- und Fachaufsicht des Kreisjugendamts. Die freien Träger unterstellen ihre Mitarbeiter/innen im Sozialraumteam ebenfalls der Jugendamtsleitung. Die konzeptionelle Ausrichtung des Sozialraumteams und des Binnenverhältnisses der Kooperationspartner wird vom Organisationsentwicklungsteam wahrgenommen. Über das FNZ und die ASD-Leitung des Kreisjugendamts Neunkirchen wird die Verbindung zum Jugendhilfeberatungsteam und zum Organisationsberatungsteam gestaltet.

2.6.5. Beratung

Die Beratung des Sozialraumteams wird während des Projektzeitraumes von der Gesellschaft für Innovative SozialArbeit GISA e.V. im Sinne einer Projektbegleitung übernommen.

Die Herausforderungen der Beratung sind vor allen Dingen im „Experiment“ einer strukturell verankerten Kooperation von öffentlichen und freien Trägern als auch von freien Trägern untereinander zu sehen. Ohne erprobte Konzepte und Methoden mit den Aufgabenstellungen des Sozialraumteams wird „Neuland“ betreten und gemeinsames Lernen zur Notwendigkeit.

Die Aufgabenstellungen der Beratung können entsprechend den unterschiedlichen Ebenen der Arbeit des Sozialraumteams angeordnet werden.

Auf der Ebene 3 ergibt sich damit Beratungsbedarf im Hinblick auf „Clearing“, bei der Falldarstellung der an das Jugendhilfeberatungsteam weitergegebenen Fälle und bei der Betreuung von Rückführungsfällen aus der Beratung des Jugendhilfeberatungsteams.

Die Ebene 2 umfasst vor allem die Beratung der Betreuungsplanungen und die Reflexion der Fallarbeit unter der konsequenten Beachtung der Ressourcenorientierung, der Zielkontraktarbeit, der Zeitbegrenzung und des Vernetzungsauftrages.

Beratungsfelder der Ebene 1 sind Betreuungsplanung in Bezug auf die fallspezifische, fachliche Begleitung von Sozialraumressourcen und Regelangeboten, die Planung der Ressourcenpflege, Beratung und Anleitung von Ehrenamtlichen und die Vernetzung mit Gemeinwesenaktivitäten, die parallel zu Sozialraumteam-Aktivitäten stattfinden.

Neben dieser aufgabenbezogenen, begleitenden Beratung leistet die Projektbegleitung auch die Fort- und Weiterbildung der Sozialraumteam-Mitarbeiter/innen für die Bereiche Zielkontraktverfahren, Ressourcenorientierung, Lösungsorientierung, Vernetzungsarbeit, Bürger-Empowerment und Laienqualifizierung. Diese Fort- und Weiterbildungen finden bedarfsorientiert statt.

2.6.6. Finanzierung

Ausgehend von der Hypothese, dass fachlicher Umbau begleitet sein muss von finanziellen Anreizsystemen für die darin engagierte Träger, wurde darauf geachtet, dass zumindest keine strukturell finanziellen Nachteile für die beteiligten freien Jugendhilfeträger entstehen. In Bezug auf die Kostenkalkulation des Sozialraumteams wurden deshalb die angebotsunabhängigen festen Kosten der jeweiligen Träger im Overheadbereich berücksichtigt. Entsprechend umfasst die Kalkulation des Sozialraumteams:

- direkte Personalkosten der Mitarbeiter/innen,
- Overheadkosten pauschaliert im Sinne des

- Umbugedankens,
- Sachkosten pauschaliert entsprechend der sonstigen Modellförderungsgepflogenheiten (LHO) solange, bis konkrete Erfahrungswerte ermittelbar sind,
 - Beratungskosten, die den Anforderungen des Modellscharakters entsprechen und nach Ende der Modelllaufzeit neu festgelegt werden (die Beratungskosten werden während der Modellprojektlaufzeit im Wesentlichen aus den Mitteln der Projektbegleitung getragen) und
 - Supervisionskosten als eine mögliche Leistung für die Mitarbeiter/innen. Die Supervision kann aus dem Selbstverständnis der supervisorischen Arbeit heraus nicht von der Projektbegleitung übernommen werden.

3. Erfahrungen seit Einführung des Neunkircher Modells

Der erste Jahresbericht, der die Wirkungen des Neunkircher Modells nachvollziehbar macht, liegt für 1999 vor. Im finanziellen Überblick ergibt sich am Ende des Jahres ein Budgetüberschuss von etwa 30.000 DM [15.339 Euro]. Bei näherer Betrachtung und Zuordnung zu Hilfearten zeigt sich dabei, dass der größte Teil des „erwirtschafteten“ Budgets aus Einsparungen im Bereich der Hilfe zur Erziehung in stationären Einrichtungen stammt. In der Gegenrichtung haben sich die (an Vorjahresausgaben orientierten) Budgetansätze für „Hilfe zur Erziehung in Form der Vollzeitpflege“, „Hilfe zur Erziehung in teilstationären Einrichtungen“ und „Hilfe für junge Volljährige in Form des betreuten Wohnens/Vollzeitpflege“ als zu niedrig erwiesen und sind „überzogen“ worden.

Bei der Beurteilung der „Jahresergebnisse“ von 1999 ist zu berücksichtigen, dass sich das Neunkircher Modell und die strukturellen Innovationen in der Zusammenarbeit der Beteiligten in einer Anlaufphase befunden haben. Dies vor allem auch angesichts der Tatsache, dass das Budget auf der Basis der Ausgaben von 1997 errechnet und „festgefroren“ wurde. Im Jahr 2000 wurde die Budgetgröße durch die Übernahme der Kosten des Jugendhilfeberatungsteams in Höhe von 30.000 DM [15.339 Euro] und die Einrechnung der Kosten der Therapeutischen Schülerhilfe des FNZ [Familien- und Nachbarschafts-Zentrums] in Höhe von 151.590 DM [77.507 Euro] verändert. Damit ergab sich eine Budgetgröße von 3.541.790 DM [1.810.889 Euro].

Auch im Jahr 2000 ergab sich ein – wenn auch geringer – Budgetüberschuss im Bereich der stationären Hilfe, während teilstationäre Einrichtungen, betreutes Wohnen und spezielle Familienhilfeangebote (FAM, FSP) in ihrem tatsächlichen Bedarf durch den Budgetansatz

nicht gedeckt waren.

Generell sind die Kosten der Jugendhilfe im Sozialraum gegenüber dem restlichen Landkreis und dem Land in den letzten drei Jahren gesunken. Wird diese Tendenz auf Teilbereiche und Hilfearten und die Verschiebungen zwischen ihnen heruntergebrochen, so kann man bezüglich der genaueren Wirkung detailliertere Aussagen machen. So zeigt es sich etwa, dass trotz verminderter Ausgaben im stationären Bereich die Fallzahlen von 1998 zu 1999 zunächst sogar anstiegen. Es kann also von einer informierteren und kostenbewussteren Platzierungspolitik im Rahmen der von allen Beteiligten paritätisch besetzten Gremien ausgegangen werden. Ähnliches ist im ambulanten Bereich zu beobachten, wo die Kosten seit 1998 kontinuierlich bei gleichzeitiger Erhöhung der Fallzahlen gesunken sind. Dies kann man als Qualitätshinweis auf die Arbeit des Jugendhilfeberatungsteams sehen, durch die ambulante Hilfen passgenau und mit klaren Aufträgen eingerichtet werden.

Folgt man der gemeinsam formulierten Zielsetzung, eine „bessere Ausnutzung von fachlichen und finanziellen Ressourcen für die Durchführung von Jugendhilfe“ zu erreichen und dem implizit zum Ausdruck gebrachten Willen zur Kostendämpfung, so ergibt sich die finanzielle Herausforderung nicht nur in Einzeljahresbudgets, sondern auch in der kostendämpfenden Gesamtentwicklung der jeweiligen Jahresbudgets.

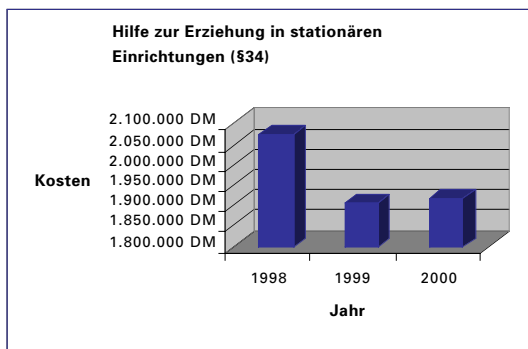
Ebenso wie die frei gewordenen Mitteln im Budget 1999 wurden auch die Mittel, die aus dem Haushalt 2000 nicht verbraucht wurden in Übereinstimmung von Organisationsentwicklungsteam und Landkreis zum Aufbau eines Sozialraumteams bereitgestellt.

Unter dem Stichwort „vom Fall zum Feld“ wird mit der Installation des Sozialraumteams ein Zusammenhang von der Einzelfallhilfe zu gemeinwesenbezogenen, sozialraumorientierten Aktivitäten hergestellt (vgl. HINTE/ LITGES, Springer 1999). Die Schnittstelle zum Projekt „Soziale Stadt“ in der Stadt Neunkirchen hat sich damit nicht nur theoretisch, sondern auch in der praktischen Umsetzung entwickelt.

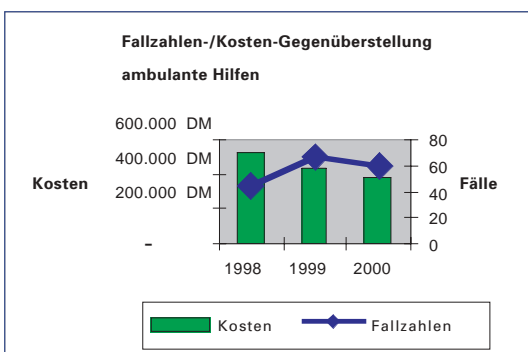
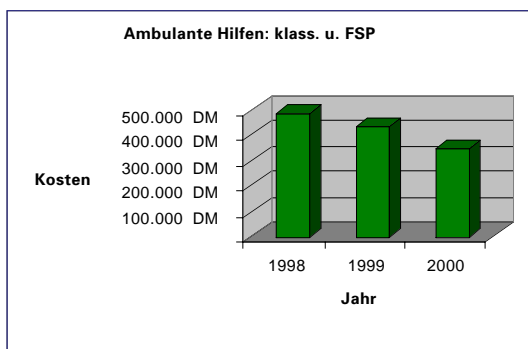
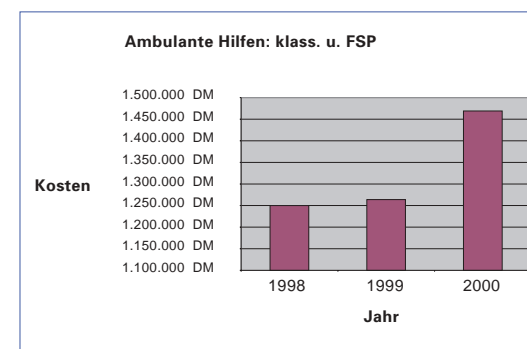
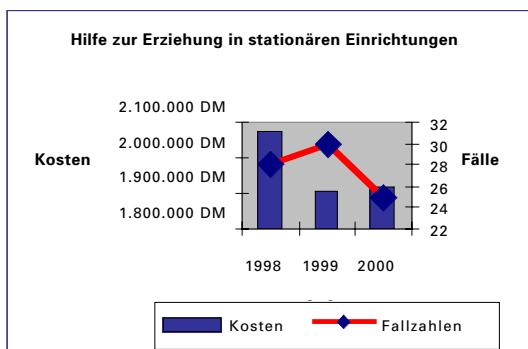
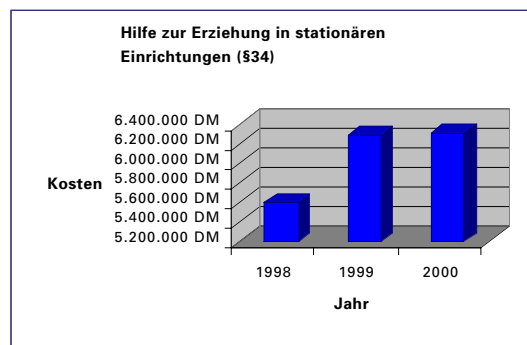
In einer Gesamtbetrachtung des Neunkircher Modells kann man von einem Aufbau in drei Phasen sprechen.

In der ersten Phase ging und geht es immer noch darum, Hilfeleistungen in den bestehenden Strukturen der Jugendhilfe zu optimieren. Wesentliches Medium ist hierbei das Jugendhilfeberatungsteam. Durch die konsequente Vernetzung der regionalen ASD-Mitarbeiter/innen und der Berater/innen der beteiligten freien Träger entstand eine hochqualifizierte Fallberatung, Hilfeplanung und passgenauere Placierung in den bestehenden Hilfeangeboten.

Sozialraum



Restkreis



In der zweiten Phase geht es darum, neue alternative Strukturen und Hilfsangebote vor allem im präventiven und ambulanten Bereich aufzubauen. Jugendhilfe soll als aktive Intervention gestalten werden können und nicht nur intensiv reagieren müssen, wenn die Problemlagen bereits eskaliert sind. Diese Phase wurde über die Installation des Sozialraumteams zu Beginn des Jahres 2001 gestartet.

In der dritten Phase soll der bisherige Jugendhilfeaufbau und die neu geschaffenen Strukturen so miteinander verzahnt werden,

dass eine im Sinne der Projektziele ganzheitliche, sozialraumbezogene Jugendhilfearchitektur entsteht.

Das Neunkircher Projekt war in der ersten Phase sehr erfolgreich. Hilfen wurden optimiert und konnten passgenauer gestaltet werden, Hilfeplanungen wurden fachlich aufgerüstet. Als finanzielles Projektziel wurde erreicht, dass, obwohl auf dem Budgetniveau von 1997, Mittel frei wurden, die zum Aufbau neuer Strukturen und Hilfen genutzt und vertragsgemäß reinvestiert werden konnten. Inhaltlich wurde erreicht,

dass die Versorgung der Hilfebedarfe umfassend gewährleistet blieb und die Qualität der Hilfen optimiert wurde. Zugleich ist auch der Beginn einer Durchdringung der einzelnen Einrichtungen sowohl des öffentlichen Trägers als auch der freien Träger mit den Grundgedanken des Modells zu beobachten. Dies hat Auswirkungen auf Angebotsstrukturen und Kooperationen der freien Träger und mit einer inhaltlichen Weiterentwicklung des gesamten ASD auch über den Projekttraum hinaus.

4. Ausblick

Die Idee des Neunkircher Modells entstand schon im Jahr 1996. Die Zeit bis zur tatsächlichen Implementierung war vor allem der Überwindung der Widerstände aller Beteiligten gewollt, die befürchteten, in einem „größeren Ganzen“ aufzugehen, ihre inhaltliche Autonomie in der Gestaltung ihrer Angebote zu verlieren und „an die Kette“ des Fiskus gelegt zu werden.

Diesen Ängsten stehen einige Grundtatsachen gegenüber: Nach wie vor kann die öffentliche Hand den Rechtsanspruch und die Notwendigkeit nicht missachten, in Not geratene Kinder und Jugendliche zu schützen. Und nach wie vor stehen finanzielle Mittel für die Jugendhilfe zur Verfügung.

Das Eingeständnis der finanziellen Sackgasse fällt insbesondere auch den öffentlichen Jugendhilfeträgern immens schwer. Auch sie sind geprägt von den ethischen Werten des Kindeswohls und der Argumentationsnot bezüglich eines grundlegend anders orientierten Hilfesystems, das auch ohne ausdrücklichen Fokus auf das Kindeswohl dieses gleichwohl in derselben Qualität erreicht. Entsprechend entsteht eine Gemengelage aus inhaltlichen Glaubensgrundsätzen und inoffiziellen finanziellen Argumenten, die eine offene Diskussion und damit konzertierte Umbaubemühungen erschweren.

Öffentliche Jugendhilfe ist daher gefordert, eine Umsteuerung der Mittel vorzunehmen, die diesen Tatsachen gerecht wird. Diese Umsteuerung darf weder Kahlschlag-Politik noch Klientel-Politik sein, sondern eine sachorientierte offene Erprobung alternativer Modelle darstellen. Dabei müssen auch die schon traditionell gewordenen Rücksichtnahmen auf Träger, Parteien und andere in die Querschnittsaufgabe der Jugendhilfe involvierten Personen und Institutionen hintangestellt werden. Mit dem Neunkircher Modell ist ein Schritt in diese Richtung unternommen worden, der bisher weder „Versorgungslücken“ in der Jugendhilfe gebracht hat noch eine Gefährdung der Existenz von Trägern.

Was die Laufzeit des Neunkircher Modells angeht, so bestehen darüber im Kooperationsver-

trag keine dezidierten Planungen oder Befristungen. Zu Beginn des Jahres 2001 tritt die wissenschaftliche Begleitung durch das ISM in Mainz in Aktion. Im Fokus der Evaluation durch das ISM stehen Fragen der „Programmqualität“, der „Konzeptqualität“ und der „Ergebnisqualität“. Durch einen neutralen Beobachter wird untersucht, inwieweit die fachpolitischen Zielsetzungen des Neunkircher Modells in der Praxis wirksam werden, welche Hilfeformen und Strukturen sich entwickeln, wie sie sich auf Hilfeverlauf und Wirkung von Hilfen auswirken und welche Anforderungen sich für die Zukunft im Hinblick auf die Zielsetzung ergeben.

Die Evaluation durch das ISM ist für ein- bis zwei Jahre angesetzt. Über diesen Zeitraum wird daher das Neunkircher Modell auf jeden Fall „weiterarbeiten“. Die anschließende Projektförderung wird von den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung abhängen und von der Motivation aller Beteiligten, den begonnenen Umbau der Jugendhilfe von einer nachgängig orientierten zu einer präventiven und das Gemeinwesen miteinbeziehenden Jugendhilfe weiterzubetreiben.

Kontakt:

Volker Kümmler
Landkreis Neunkirchen
Kreisjugendamt
Martin-Luther-Straße 2, 66564 Ottweiler
www.landkreis-neunkirchen.de

Klaus Römisch
Gesellschaft für Innovative Sozialarbeit - GISA
Hospitalstraße 35-37, 66606 St. Wendel
Tel.: 06851/9368-0
Fax: 06851/9368-38
e-Mail: gisa-wnd@t-online.de
www.gisa-wnd.de