

Michael Noack

Kompodium Sozialraum- orientierung

Geschichte, theoretische Grundlagen,
Methoden und kritische Positionen

BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus: Noack, Kompodium Sozialraumorientierung, ISBN 978-3-7799-4173-6
© 2015 Beltz Verlag, Weinheim Basel
<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4173-6>

Kapitel 2

Die Situation kommunaler Kinder- und Jugendhilfesysteme

„Mit dem Fachkonzept Sozialraumorientierung wird der bemerkenswerte Schritt vollzogen, von der Ebene des methodischen Handelns bis hin zu einem Strukturprinzip der Organisation sozialer Dienste zu gelangen.“ (Fehren 2011, S. 454)

Um nachzuvollziehen, wieso dieser Schritt vollzogen wird, ist die Darstellung klassischer methodischer Handlungsprinzipien und organisatorischer Strukturprinzipien kommunaler Kinder- und Jugendhilfesysteme notwendig. Dabei werden die

1. kommunalpolitischen,
2. administrativen,
3. finanzierungstechnischen,
4. professionellen und
5. methodischen

Dimensionen kommunaler Kinder- und Jugendhilfesysteme beleuchtet.

2.1 Sozialpolitische Funktion kommunaler Kinder- und Jugendhilfesysteme

In § 1, SGB VIII (KJHG) wurden Aufgaben für die kommunale Kinder- und Jugendhilfe definiert, die zur Verwirklichung des Rechts auf die Entwicklungsförderung junger Menschen und ihrer Erziehung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten beitragen sollen:

„(1) Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.“

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Jugendhilfe soll zur Verwirklichung des Rechts nach Absatz 1 insbesondere

- (i) junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
- (ii) Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
- (iii) Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
- (iv) dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“ (BMJ 2013)

Mit dieser Regelung sind die beiden wesentlichen Dimensionen der Kinder- und Jugendhilfe angesprochen:

1. die personenbezogene, operative Fallarbeit, also die Interaktion mit jungen Menschen und ihren Familien im Rahmen der Planung und Durchführung einer erzieherischen Hilfe (vgl. § 1, Abs. 3, Nr. 1–3, SGB VIII [KJHG]) und
2. die Gestaltung des sozialen Umfeldes der Menschen (vgl. § 1, Abs. 3, Nr. 4, SGB VIII [KJHG]) (vgl. BMJ 2013).

In beiden Dimensionen wird die sozialpolitische Funktion kommunaler Kinder- und Jugendhilfesysteme beschrieben. Schließlich werden Chancen und Barrieren in der Praxis für die Erfüllung dieser Funktionen dargestellt.

(1) Mit der Einführung des KJHG 1990 hat der Gesetzgeber eine mehr als 20 Jahre andauernde Auseinandersetzung um die Reform des Kinder- und Jugendhilferechts¹¹ beendet. Die damals neu eingetretene Rechtslage brachte

11 Die Entwicklung des deutschen Kinder- und Jugendhilferechts beginnt mit der Verabschiedung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG) 1924 in der Weimarer Republik. Mit der ersten Nachkriegsnovelle des RJWG im Jahr 1953 wurden die Kommunen als örtliche (Kosten-)Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt und zur Errichtung von kommunalen Jugendämtern verpflichtet (vgl. Merchel/Reismann, S. 2004). Mit dieser Novelle wurde die Zweigliedrigkeit als Organisationsprinzip des Jugendamtes festgelegt: der Jugendhilfeausschuss und die Jugendhilfeverwaltung.

wesentliche Veränderungen mit sich: „Nicht eigenständige Leistungsrechte von Kindern und Jugendlichen wurden gestärkt, sondern die Hilfen für Familien in besonderen Lebenssituationen“ (Simon 2007, S. 17).

Die Stärkung der Leistungsrechte für Familien in besonderen Lebenssituationen markiert den Wandel des Jugendamtes von einer Eingriffsbehörde hin zur dienstleistungsorientierten Fachbehörde. Zwar hat das Jugendamt mit § 8a, SGB VIII (KJHG) (Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung) und § 42, SGB VIII (KJHG) (Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen) nach wie vor eine gesetzliche Grundlage, um bei einer Gefährdung des Kindeswohls einzugreifen.

Doch mit § 5, SGB VIII (KJHG) (Wunsch- und Wahlrecht) und § 8, SGB VIII (KJHG) (Beteiligung von Kindern und Jugendlichen) soll die Stellung der betroffenen autonomen „Nachfrager“ erzieherischer Hilfen gestärkt werden, was sich insbesondere im Individualanspruch auf eine erzieherische Hilfe niederschlägt, wie er im § 27, SGB VIII (KJHG) (Hilfe zur Erziehung) kodifiziert wurde (vgl. BMJ 2013). Die Einlösung dieses Individualanspruchs setzt allerdings voraus, dass Personensorgeberechtigte in prekären Lebenssituationen diese Rechtsnormen kennen und im Rahmen einer Antragstellung beim Jugendamt einfordern (vgl. Oechler 2011, S. 99).

In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass „der zunehmende Mangel an Selbstreflexion und Mobilität bei vielen Adressaten, der umso gravierender wird, je mehr es sich dabei um Ausländer, Aussiedler, Suchtmittelabhängige und andere sozial Benachteiligte handelt; gesellschaftliche Gruppen also, bei denen unterschiedlich schwerwiegende Integrationshemmnisse dazu führen, sich mit Erziehungsfragen nicht an das Jugendamt zu wenden“ (Schäfer 2001, S. 26), so nicht berücksichtigt wird. Zudem stellt sich die Dienstleistungsorientierung des Jugendamtes erst nach erfolgter hoheitlicher Bewilli-

Der Jugendhilfeausschuss ist der Jugendhilfeverwaltung insofern übergeordnet, als dass seine strategischen Beschlüsse durch die Verwaltung auf der operativen Ebene umgesetzt werden (vgl. Merchel/Reismann 2004, S. 46 ff.). Im Jahr 1961 wurde das Jugendwohlfahrtsgesetz verabschiedet, das die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses sowie dessen Beschlussfassung präziserte: Der Ausschuss besteht aus stimmberechtigten Vertretern der Gebietskörperschaft und beratenden Mitgliedern der Leistungserbringer. Seitdem ist der Jugendhilfeausschuss ein Fachausschuss des Kommunalparlaments mit eigenem Beschlussrecht innerhalb der Rahmensetzung der Vertretungskörperschaft. Dieser vorgegebene Rahmen kann die Festlegung finanzieller Mittel, die Inhalte der Satzung sowie bereits gefasste Beschlüsse der Vertretungskörperschaft beinhalten (vgl. Rätz-Heinisch/Schröder/Wolff 2009, S. 216). Der Jugendhilfeausschuss kann Grundsatzbeschlüsse fassen, wie den sozialraumorientierten Umbau des kommunalen Kinder- und Jugendhilfesystems. Eine AG nach § 78, SGB VIII (KJHG) (vgl. BMJ 2013) kann unterhalb des Jugendhilfeausschusses ein solches Umbauprojekt planen und dessen Durchführung steuern.

gung eines Antrags auf erzieherischen Hilfe ein, was die Zugangsschwelle zu erzieherischen Hilfen aus Sicht der Betroffenen erhöhen kann (vgl. Albus et al. 2010, S. 64f.). Für leistungsberechtigte Menschen mit Unterstützungsbedarf, die sich nicht an das Jugendamt wenden, um als Einzelfall registriert zu werden, ist die organisatorische Aufmerksamkeit dieser Behörde zu gering.

Ferner besteht das Risiko, gesellschaftliche Ursachen sozialer Probleme zu individualisieren,¹² wenn wohlfahrtsstaatliche Leistungen ausschließlich einzelfallorientiert – ausgehend von vermeintlichen lebensweltlichen Defiziten junger Menschen und ihrer Familien – sozialrechtlich kodifiziert und sozialarbeiterisch durchgeführt werden: „Da die Gewährung von HzE an die Nichtgewährleistung bzw. Gefährdung des Wohls eines bestimmten Kindes gebunden ist, müssen Entwicklungsdefizite oder Gefährdungspotentiale am jungen Menschen festgestellt werden, durch die sich die Hilfestellung legitimiert und die folglich den Dreh- und Angelpunkt für die gesamte Hilfeplanung bilden“ (Albus et al. 2010, S. 67; vgl. für Österreich Sixt 2012, S. 15).

Die Verfahrenslogik des SGB VIII (KJHG) (vgl. BMJ 2013) führt dazu, vorrangig den jungen Menschen als Koproduzenten einer erzieherischen Hilfe in den professionellen Blick zu nehmen und das ihn prägende Familiensystem tendenziell ebenso auszublenden wie den sozialen und räumlichen Kontext, der das Zusammenleben der Familie beeinflusst. Erzieherische Hilfen werden gemäß § 27, Abs. 1, SGB VIII (KJHG) nur auf Antrag der Personensorgeberechtigten gewährt¹³ (vgl. BMJ 2013). Insofern legt die Verfahrenslogik des SGB VIII (KJHG) nahe, „dass der junge Mensch im Zentrum der Hilfeplanung steht; sie erfordert demgegenüber nicht, dass die familiäre Gesamtsituation in Augenschein genommen oder Erziehungskompetenzen der Eltern thematisiert werden“ (Albus et al. 2010, S. 67). Hilfen zur Erziehung können „zu einer weitergehenden Spezialisierung der einschlägig ausgewiesenen Professionellen“ führen (Merten 2002, S. 12). Dadurch erhöht sich zwar ihre Kompetenz, „dies jedoch um den Preis, dass die finale Orientierung die kausale überdeckt, dass also die sozialpädagogisch profes-

12 Damit ist das Risiko angesprochen, „dass strukturelle Ursachen von Problemen einzelner Menschen durch eine am einzelnen Menschen ausgerichteten Förderung verdeckt werden. Mit therapeutischer Aufopferung wird versucht, das zu lösen, von dem man weiß, dass es so nicht zu lösen ist: weniger Arbeitsplätze, mehr Schulden, mehr Räumungsklagen“ (Budde 2009, S. 234).

13 Portugal zeigt, wie Verfahren eines Gesetzes aussehen müssen, damit es wirklich dem Namen „Kinder- und Jugendhilfegesetz“ entspricht: Die Durchführung einer erzieherischen Hilfe, ohne die Zustimmung junger Menschen, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, ist nicht möglich (vgl. Pluto/van Santen 2007, S. 196).

sionell zu erbringende Hilfe zunehmend die Ursachen der Hilfebedürftigkeit aus dem Blick verliert“ (ebd.).

(2) Eine Ursache für den kontinuierlich gestiegenen erzieherischen Unterstützungsbedarf (vgl. Fußnote 3), der Jugendhilfe notwendig macht, wird in der gegenwärtigen globalen ökonomischen Entwicklung gesehen (vgl. Reutlinger 2003, S. 10). Die globale ökonomische Entwicklung führt u. a. zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen in sogenannte „Niedriglohnländer“, sodass weite Teile der Bevölkerung für die nationale Ökonomie überflüssig werden. Hinzu kommt, dass parallel zur erwarteten Steigerung der industriellen Produktivität im Inland der Bedarf an menschlicher Arbeitskraft weiter sinken wird (vgl. Götz 2006, S. 92).

Dies führt zur Entstehung verschiedener gesellschaftlicher Segmente von inkludierten und exkludierten Menschen.¹⁴ Das erhöht den Druck auf alle sozialen Dienste in einer Kommune. Klar ist: Soziale Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe kann die Ursachen, die erzieherische Hilfen erforderlich machen, nicht alleine beheben (vgl. Böhnisch 1982, S. 66f.). Die hierarchische und funktional spezialisierte Organisation und Steuerung Sozialer Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe führt jedoch zu einem „institutionellen Autismus“ (Fehren 2011, S. 454) der sozialen Dienste, der einerseits die effiziente Nutzung vorhandener Ressourcen zum Abbau benachteiligender Strukturen erschwert. Andererseits wird eine offensive Einmischung¹⁵ in jene Politik- und Verwaltungsbereiche – die neben der Jugendhilfe einen Einfluss auf jene räumlichen und sozialen Strukturen haben, die die Lebensbedingungen der Menschen prägen – gehemmt.

Schubert (2008, S. 21f.) spricht in diesem Zusammenhang von isoliert agierenden, operativen Inseln:

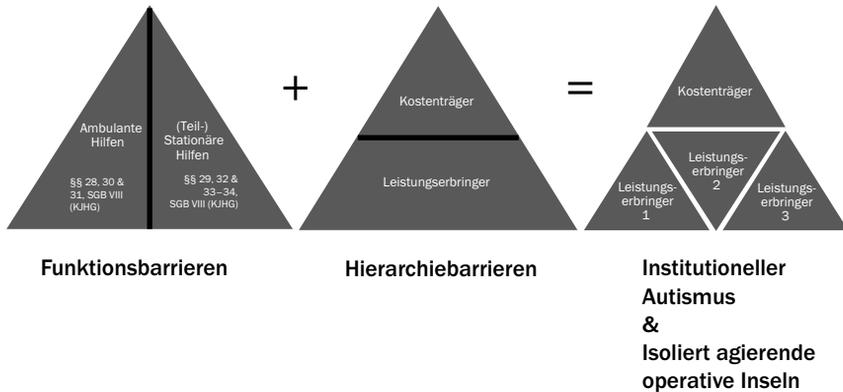
14 Bürger (1999b, S. 14) spricht in diesem Zusammenhang von einer „verschärften Ausprägung der Zweidrittelgesellschaft (...) als Metapher für das strukturelle Auseinanderdriften sozialer Teilnahmechancen in einer Gesellschaft“.

15 Die sozialarbeiterische Einmischungsstrategie geht auf Ingrid Mielenz (1981) zurück. Sie hob die Notwendigkeit hervor, Soziale Arbeit nicht allein auf psychosoziale Hilfen zu beschränken. Um die Interessen der Betroffenen mit diesen gemeinsam zu verfolgen, sei vielmehr die Einmischung in andere Bereiche der Kommunalpolitik und -verwaltung notwendig; insbesondere in die Verkehrs- und Flächennutzungsplanung, Wohnungs-, Infrastruktur- und Gesundheitspolitik. Denn ihre Aufgaben, die individuelle Förderung junger Menschen, der Abbau von Benachteiligungen und die Schaffung sowie der Erhalt einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt, kann die Kinder- und Jugendhilfe nur in Kooperation und, wenn notwendig, in Konfrontation mit anderen kommunalen Politik- und Verwaltungsbereichen erfüllen.

„Die Barrieren des Ressortdenkens und die fehlende Transparenz der zergliederten Abläufe führen zu ‚operativen Inseln‘, auf denen die professionellen Akteure der verschiedenen Ressorts relativ isoliert agieren. Gemeinsame Schnittstellen werden von ihnen nicht wahrgenommen (...). Die Ressourceneffizienz stellt sich nicht günstig dar, wenn beispielsweise auf Ebene eines Stadtteils weder die Hierarchiebarrieren zwischen Ratsgremien, Fachbereichen und operativen Stadtteileinrichtungen noch die Funktionsbarrieren zwischen den Fachbereichen vermittelt werden. Die Qualitätsentwicklung von Diensten und Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge in den Sozialräumen der Bewohnerinnen und Bewohner hängt folglich entscheidend davon ab, ob diese Barrieren überwunden werden und der Bedarf über eine integrierte Vorgehensweise der professionellen Akteure (nach dem Prinzip der ‚Kundenorientierung‘ als Ausrichtung an den Bedürfnissen der Adressaten) erfüllt wird.“

Aufgrund ihres hierarchischen Verhältnisses schotten sich die Kostenträger von den Leistungserbringern ab. Die Leistungserbringer schotten sich wegen ihrer funktionalen Spezialisierung und ihrem betriebswirtschaftlichen Eigeninteresse (vgl. Kap. 2.3) untereinander sowie von sozialen Diensten aus benachbarten Handlungsfeldern (z. B. Volkshochschulen, Familien- und Jugendzentren) ab und agieren isoliert auf ihren jeweiligen operativen Inseln (vgl. Abb. 1). Dadurch wird eine handlungsfeld- und organisationsübergreifende Gestaltung sozialer Dienstleistungen ebenso verhindert wie die systematische Dokumentation und Zusammenführung von Informationen verschiedener sozialer Dienste über die Lebensbedingungen im sozialen Umfeld junger Menschen und ihrer Familien. Somit wird die Problematisierung defizitärer Lebensbedingungen bzw. die Einmischung in andere Politik- und Verwaltungsbereiche der Kommune auf der Grundlage systematisch verdichteter Informationen über defizitäre soziale, bauliche und/oder infrastrukturelle Lebensbedingungen erschwert. Anders ausgedrückt: Der durch Funktions- und Hierarchiebarrieren in der Kinder- und Jugendhilfe entstehende institutionelle Autismus bei Kostenträgern und Leistungserbringern erschwert die Gestaltung des sozialen Umfelds der leistungsberechtigten Menschen. Ohne die Ausrichtung (inter-)organisatorischer Aufbau- und Ablaufstrukturen und methodischer Handlungsprinzipien am sozialen Umfeld der Menschen können sich die Fachkräfte kaum dauerhaft und systematisch an den Lebenswelten ihrer Adressaten orientieren. Dadurch wird die Chance für professionelle Akteure verbaut, sich kontinuierlich mit den Lebensbedingungen der Menschen zu befassen, um gleichwertige Lebensverhältnisse in der Kommune – ggf. durch sachlich fundierte Einmischungen in andere kommunale Politik- und Verwaltungsbereiche – anzustoßen.

Abbildung 1: Funktions- und Hierarchiebarrieren in der Kinder- und Jugendhilfe



Eigene Darstellung in Anlehnung an Schubert 2008, Netzwerkkooperation – Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen, S. 21.

2.2 Verwaltung kommunaler Kinder- und Jugendhilfesysteme

„Es ist ein Beweis unterentwickelter Verwaltung, wenn sie sich als höchstes Ziel die Aufgabe stellt, für alle Bürger das gleiche zu tun. Und es ist ein höheres Entwicklungsstadium, wenn Gesetzgebung und Verwaltung von dem Grundsatz durchzogen sind, daß verschiedenartige Menschen auch verschiedenartig versorgt und behandelt werden müßten.“ (Salomon 1926, S. 48)

Durch die hierarchische und funktional differenzierte Organisation sozialer Dienste und die damit einhergehende Bürokratisierung ihrer Verwaltung vergrößert sich nicht nur die Kluft zwischen Lebenswelt und Hilfesystem. Es entstehen auch kostenintensive Effekte, die von Frevel und Dietz (2008, S. 52) folgendermaßen zusammengefasst werden:

„1. Bedarfsselbsterzeugung:
Sozialsysteme, die definitionsautonom sind, (...) neigen zur Verselbstständigung, indem sie Probleme suchen, die sie auch finden, um sie anschließend lösen zu müssen (...).

2. Institutioneller Eigensinn:
Leistungen werden nicht unter fiskalischen Vorzeichen (...) gesehen, sondern innerhalb der Sichtgrenze eigener (...) Interessen.