

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

8. Kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik

Reiner Pröbß

Inhaltsverzeichnis:

8.0	Einführung	2
8.1	Soziale Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland	3
8.2	Kommunale Sozialpolitik	8
8.3	Aufwachsen: Kinder- und Jugendhilfe.....	21
8.4	Kommunale Familienpolitik.....	38
8.5	Kommunale Bildungslandschaften	41
8.6	Alter: Kommunale Seniorenpolitik in einer älter werdenden Gesellschaft.....	45
8.7	Armut: Kommunale Strategien	51
8.8	Arbeit: Beschäftigungspolitik als kommunale Aufgabe.....	55
8.9	Wohnversorgung und kommunale Wohnungspolitik	60
8.10	Inklusion: Gesellschaftliche Teilhabe und „soziale Integration“ ermöglichen.....	65
	Literatur- und Quellenhinweise	74

Einleitung

Dieser Beitrag beschreibt die verschiedenen Felder kommunaler Sozialpolitik, leitet ihre historischen Bezüge her, verweist auf rechtliche Grundlagen und greift aktuelle sozialpolitische Diskurse auf. Er liefert damit Grundlagen, um Tagespolitik richtig einzuordnen und selbst kommunale Sozialpolitik in der jeweiligen Gemeinde politisch-strategisch ausrichten zu können. Dies muss vor Ort geschehen, und es gibt kein Patentrezept. Auch wenn in diesem Beitrag Verwaltungsaspekte und fachliche Fragen bearbeitet werden, geht es doch letztendlich darum, Rüstzeug zu geben für die Gestaltung kommunaler Sozialpolitik. Einschränkend muss aber darauf hingewiesen werden, dass dieser Text aus der Perspektive einer Großstadt geschrieben ist und dass es in kleineren Gebietskörperschaften nicht möglich ist, immer in der beschriebenen fachlichen Differenziertheit kommunale Sozialpolitik zu gestalten. Auch stellt sich die Situation in einem Flächenlandkreis anders dar als in einem Landkreis in einem Ballungszentrum. Außerdem muss man sich immer bewusst sein, dass es Unterschiede in den Kommunalverfassungen der Länder gibt und dass auch innerhalb der Kommunen unterschiedliche Verwaltungstraditionen entstanden sind. So finden wir beispielsweise in Nordrhein-Westfalen viele oft sehr kleine Jugendämter in kreisangehörigen Städten.

8.0 Einführung

Reiner Prölß

Die Aufgabe kommunaler Sozialpolitik lässt sich mit den drei „A’s“ zusammenfassen:

1. Die Bedingungen des „A“ufwachsens zu verbessern. Dazu gehören Jugendhilfe, kommunale Familienpolitik und kommunale Bildungslandschaften.
2. „A“rmut zu verhindern und zu bekämpfen, für soziale Gerechtigkeit einzutreten und soziale Inklusion zu ermöglichen, wobei dabei „A“rbeit als viertes, allerdings kommunal nur begrenzt beeinflussbares Handlungsfeld im Zentrum stehen muss.
3. Eine „a“lternde Gesellschaft zu gestalten und dem demografischen Wandel zu begegnen.

Die Frage von Gerechtigkeit, gesellschaftlicher Teilhabe und sozialer Inklusion ist der rote Faden, der das Handeln vor Ort durchziehen muss. Im Vordergrund muss stehen, was einzelne Maßnahmen bewirken, denn „gut gemeint“ reicht nicht aus.

Mit einigen Ausnahmen wird aus Gründen der Lesbarkeit im Folgenden auf Quellenangaben verzichtet. Die wenigen nachstehend aufgeführten Literaturhinweise sind vielfach auch Vorlagen für diesen Text. Einige im Weiteren genannte Internetquellen verweisen auf wichtige Papiere und Informationen. Durch verschiedene Querverweise soll der rote Faden, der sich durch den Beitrag zieht, markiert werden, allerdings sind die einzelnen Kapitel auch einzeln nutzbar.

Die Kapitel 8.1 „Soziale Grundordnung der Bundesrepublik“ und 8.2 „Kommunale Sozialpolitik“ dienen der grundsätzlichen Einordnung durch historische, rechtliche und strukturelle Bezüge. Die Kapitel 8.3 bis 8.6 beschreiben entlang des biografischen Verlaufs Kindheit und Jugend, Familie, Bildung und Alter zentrale Aufgabenstellungen kommunaler Politik. Die Kapitel 8.7 bis 8.9 stehen in einem engen Zusammenhang und greifen kommunale Handlungsstrategien zu Armut, Arbeit und Wohnen auf. Im letzten Kapitel 8.10 wird der Gedanke der sozialen Inklusion als übergreifendes Prinzip beschrieben und die Zielgruppen der Zugewanderten und Geflüchteten sowie der Menschen mit Behinderung besonders betrachtet.

8.1 Soziale Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland

Reiner Prölß

8.1.1 Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“¹ und „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“². Aus diesen Bestimmungen des Grundgesetzes ergibt sich, dass Deutschland auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) ein Sozialstaat ist. Neben dem Republik-, Demokratie-, Bundesstaats- und Rechtsstaatsprinzip bildet das Prinzip der Sozialstaatlichkeit das Fundament der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Mit der sogenannten „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79 Abs. 3 GG) werden diese Verfassungsprinzipien vor jeglichen Änderungen geschützt.

Der Gesetzgeber ist in der Ausgestaltung der sozialen Sicherung weitestgehend frei. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 18.6.1975 präzisiert, dass die Mindestvoraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein sicherzustellen und darüber hinaus gesellschaftliche Integration anzustreben ist. Das bedeutet: Das Sozialstaatsprinzip umfasst nicht nur die sozioökonomische Existenzsicherung (Essen, Kleidung, Wohnen, gesundheitliche Versorgung), sondern auch die soziokulturelle Teilhabe. In welchem Umfang und in welcher Form

dies geschehen soll, ist Gegenstand politischer Kontroversen. Begrifflich werden „Sozialstaat“ und „Wohlfahrtsstaat“ vielfach synonym verstanden (im angelsächsischen Sprachraum auch „welfare state“), wenngleich in der Sozialstaatsdebatte der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ eher negativ konnotiert wird, nämlich als totaler Vollversorgungsstaat.

8.1.2 Sozialpolitik im geschichtlichen Rückblick

Um die spezielle deutsche Struktur des Sozialstaates zu verstehen, hilft ein Blick in die Geschichte. „Social-Politik“ zur Lösung der „socialen Fragen“ ist eng verbunden mit der Freiheitsbewegung von 1848 und der Arbeiterbewegung. Die Arbeiterbewegung forderte in ihrem Kampf gegen die menschenverachtende frühkapitalistische Ausbeutung Schutzrechte (Arbeitsschutz) und existenzielle Absicherung (im Falle von Krankheit, Alter, für Kinder und Frauen) ein und machte damit den Interessenkonflikt von Kapital und Arbeit deutlich. Es ging ihr nicht um Almosen bei individueller Not durch Kirchen und Städte, sondern um verbindliche Rechte.

In den 1880er-Jahren begegnete das Kaiserreich den die gesellschaftliche Reproduktion von Arbeitskräften gefährdenden Arbeitsbedingungen und der in Folge immer

¹ Art. 20 Abs. 1 GG.

² Art. 28 Abs. 1 GG.

stärker werdenden Arbeiterbewegung einerseits mit Unterdrückung (Sozialistenverbot 1878) und andererseits mit Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Lage durch die Sozialversicherungsgesetzgebung. Mit der „Bismarckschen Sozialgesetzgebung“ (Pflichtversicherungen gegen Krankheit 1883, industrielle Unfälle 1884 sowie Invalidität und Alter 1889) entstand nicht nur ein Gesetzgebungswerk, das erstmals eine verlässliche Absicherung von sozialen Risiken regelte. Es war auch ein Vorgriff der sozialstaatlichen Ordnung Deutschlands der Gegenwart – einmal durch die Abhängigkeit sozialer Sicherung vom Faktor Arbeit durch die zentralstaatlich geregelten kollektiven Zwangsversicherungen für Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen, zum anderen durch die damit verbundene Abspaltung sogenannter „arbeitsmarktferner“ individueller Notlagen, für die – in Fortsetzung der örtlichen Armenpolitik als „Fürsorge“ – weiterhin die Zuständigkeit bei der kommunalen Ebene lag.

In der Weimarer Republik setzte die Sozialdemokratie eine weitere Differenzierung und Ergänzung der Sozialversicherungsleistungen durch, verankerte 1918 die Tarifautonomie gesetzlich, schuf 1920 mit dem Betriebsrätegesetz ein allgemeines Mitbestimmungsrecht und führte 1927 die Arbeitslosenversicherung ein. In den 1920er-Jahren kam es zur ersten öffentlichen Unterstützung des Wohnungsbaus. Mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz wurde 1922 die Verantwortung für das gedeihliche Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen geregelt (siehe Kapitel 3.1) und 1924 kam es zu einer reichseinheitlichen Regelung der gemeindlichen Armenpflege. Bis zur Einführung einer gesetzlichen Arbeitslosenversicherung 1927 war die Hilfe für Arbeitslose eine kommunale Aufgabe. All diese Maßnahmen sind bis heute Fundament und Eckpfeiler sozialstaatlichen Handelns. Nach Beseitigung der dringlichsten Notlagen in der Nachkriegszeit waren die zentralen sozialpolitischen Reformprojekte die Einführung von Kindergeld 1954 und Wohngeld 1970, die Rentenreform 1957 und das Bundessozialhilfegesetz 1961. Im Zeichen wirtschaftlicher Prosperität und Vollbeschäftigung erfolgte sukzessive ein Ausbau der sozialen Sicherungssysteme.

Bei einem historischen Rückblick darf ein kurzer Blick auf die Entwicklung des Sozialwesens in der DDR nicht fehlen. Das „Fürsorgeverständnis“ wurde in der DDR als politische Zentralkategorie des als allzuständig-fürsorglich definierten Staates verstanden. Unterstützende und helfende Funktionen wurden in den Betrieben „ehrenamtlich“ geleistet. Organisatorisch gab es in den Kom-

munalverwaltungen eine Fachabteilung Gesundheits- und Sozialwesen, die für die medizinische und soziale Betreuung der Bevölkerung einschließlich alter und pflegebedürftiger Menschen mit ambulanten und stationären Angeboten zuständig war.

8.1.3 Struktur des deutschen Sozialstaates

Der deutsche Sozialstaat ruht heute im Wesentlichen auf vier Säulen:

1. **Arbeitsrecht:** Einerseits Schaffung und Sicherung verbindlicher Strukturen für die Arbeitswelt, zum Beispiel Tarifautonomie und Mitbestimmung, und andererseits rechtliche Gebote und Verbote zur Gestaltung von Arbeitsbedingungen, zum Beispiel Arbeitsschutz, Arbeitszeitregelungen und Kündigungsschutz.
2. **Sozialversicherung:** Die Leistungen gehen vom Faktor Arbeit aus und werden als gesetzliche Zwangsversicherungen – in der Regel – paritätisch durch Beiträge der Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen finanziert wie Kranken- und Unfallversicherung, Pflegeversicherung, Rentenversicherung, Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung.
3. **Fürsorge** (moderner: Förderung und soziale Hilfen): Im Gegensatz zu Leistungen der Sozialversicherung knüpfen Leistungen der sozialen Fürsorge nicht am spezifischen Status der Erwerbsarbeit an, sondern am Individuum. Sie werden durch allgemeine Steuermittel finanziert und sichern nicht gegen spezielle, sondern gegen allgemeine Risiken des Scheiterns privater Reproduktion (Grundsicherung, Hilfe zum Lebensunterhalt, Kranken- und Behindertenhilfe, Hilfe zur Pflege, Gesundheitshilfe) oder des Aufwachsens ab (verschiedene Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe), fördern und unterstützen. Die Leistungen sind grundsätzlich nachrangig oder sie dienen der allgemeinen Förderung (verschiedene Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, Ausbildungsförderung, Kindergeld, Wohngeld etc.).
4. **Versorgung:** Damit sind klar definierte Leistungen für spezielle Risiken von bestimmten Personengruppen umfasst, die sich aus einem besonderen Einsatz oder dessen Folgen für Staat und Gesellschaft ableiten, zum Beispiel für Beamte_innen, Richter_innen, Armeeangehörige (Pensionen, Beihilfen), Kriegsoffer, Schwerbehinderte und Opfer von Gewalttaten.

8.1.4 Prinzipien des deutschen Sozialstaates: Solidarität, Subsidiarität, Partnerschaft

Der deutsche Sozialstaat basiert auf den Prinzipien von Solidarität, Subsidiarität und Partnerschaft. Das Prinzip der Solidarität ist ein zentraler Sozialstaatsgrundsatz, der nicht nur auf das staatliche Handeln abzielt, sondern soziales und solidarisches Verhalten seiner Bürger_innen als „gemeinschaftsfähige Persönlichkeiten“³ einfordert, ebenso individuelle und kollektive Verantwortung durch Selbsthilfe, mitmenschlichen Beistand in Notsituationen oder kollektive Solidarität in der Solidargemeinschaft der Sozialversicherten. Solidarität ist also ein zentraler gesellschaftlicher Wert für das Zusammenleben.

Im Spannungsfeld zwischen Individuum und Staat hat sich in der weltanschaulichen Auseinandersetzung zur Lösung der sozialen Frage zwischen christlichen Parteien (Prinzipien der Katholischen Soziallehre) und denen der Arbeiterbewegung (Prinzip der Solidarität) zu Beginn der Weimarer Republik das Subsidiaritätsprinzip als sozialpolitische Ordnungsstruktur für soziales Handeln herausgestellt. Erstere wollten jede Einmischung und jeden Eingriff des Staates in Familie und Gemeinschaft, insbesondere im Bereich der Erziehung, verhindern. Letztere wollten eine staatliche Verantwortung und Gewährleistung von Schutz und Sicherheit. Der damalige gesellschaftspolitische Kompromiss, das Subsidiaritätsprinzip, wurde im Urteil des Bundesverfassungsgerichts dahingehend beschrieben, „dass in erster Linie die kleinere Gemeinschaft wirken soll und mit staatlichen Mitteln erst dann einzugreifen ist, wenn es unausweichlich wird“⁴.

Das bedeutet: Kann der Einzelne sich nicht selbst helfen, so sollen zuerst die Familie, die Nachbarschaft, die Selbsthilfegruppe, die freie Wohlfahrtspflege, die Gemeinde und zuletzt die staatlichen Institutionen helfend einspringen. Umgekehrt bedeutet dies, dass auch die kleineren Einheiten mit in der Verantwortung sind. Mit dem Subsidiaritätsprinzip gehen die Prinzipien der Pluralität und Vielfalt einher. Soziale Angebote und Leistungen sollten nicht einheitlich, sondern aufgrund der ihnen zugrunde liegenden Werte, entsprechend der unterschiedlichen weltanschaulichen Orientierungen und Menschenbilder erbracht werden, die insbesondere durch die großen Wohlfahrtsverbände der Religionsgemeinschaften (katholisch, evangelisch, jüdisch) und der Arbeiterbewegung

(Arbeiterwohlfahrt) repräsentiert werden (Pluralität). „Vielfalt“ meint, dass es möglich sein muss, auf die unterschiedlichen Risiken und Probleme in unterschiedlichen Formen und mit verschiedenen Strategien zu reagieren. Die Übernahme von sozialer Verantwortung und die strukturelle Beteiligung von Wohlfahrtsverbänden und sonstigen freien Trägern, von Selbsthilfegruppen und Initiativen sowie Jugendverbänden an der Ausgestaltung der Sozialen Arbeit ist konstitutives Merkmal des bundesdeutschen Sozialstaates, das man in dieser Form fast nirgendwo sonst kennt. Diese vielfältige Mitwirkung an der sozialstaatlichen Gestaltung ist auch demokratietheoretisch ein hohes Gut. Wohlfahrts- und Jugendverbände sind für den Staat und die kommunale Ebene eben nicht nur Auftragnehmer und Leistungserbringer unter Wettbewerbsbedingungen.

Allerdings haben durch die Auflösung der weltanschaulichen Milieus, der fachlichen Ausdifferenzierung und professionellen Differenzierung der Sozialen Arbeit, durch die Ausdehnung der Leistungen und der damit verbundenen Kosten sowie aufgrund globaler und europaweiter ökonomischer Rahmensetzungen Entwicklungen stattgefunden, die das Zusammenspiel der sogenannten freien Träger und der öffentlichen Träger verändert haben. An die Stelle der strikten Subsidiarität ist das Prinzip des partnerschaftlichen Zusammenwirkens getreten, denn die sozialrechtlich definierten individuellen Rechtsansprüche fordern vom öffentlichen Träger eine Planungs-, Gewährleistungs- und Steuerungsverantwortung bezüglich Quantität und Qualität der Leistungserbringung. Diese ist – will man die Prinzipien der Verantwortung, Pluralität und Vielfalt, verbunden mit einem Wunsch- und Wahlrecht, aufrechterhalten – nur durch eine vertrauensvolle und partnerschaftliche Zusammenarbeit, durch Transparenz der Planung und Leistungsvergabe sowie durch Effizienz (Wirtschaftlichkeit und Wirkung) der Leistungserbringung möglich.

Das Verhältnis von Hilfeberechtigtem, Leistungserbringer und zuständigem öffentlichen Leistungs- und Kostenträger wird mit dem Begriff des „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses“ umschrieben. Leistungsberechtigte (zum Beispiel Personensorgeberechtigte, Pflegebedürftige) haben gegenüber dem zuständigen öffentlichen Leistungs- und Kostenträger (zum Beispiel Jugendamt, Pflegekasse) einen Anspruch auf eine Sachleistung (zum Beispiel Hilfe

³ § 1 SGB VIII.

⁴ BVerfGE 22 vom 18. Juli 1967.

zur Erziehung, Grundpflege). Der Leistungs- und Kostenträger erbringt die Leistung nicht selbst. Er hat mit Leistungserbringern (zum Beispiel einem Kinder- und Jugendhilfezentrum oder ambulanten Dienst/Pflegedienst) einen Vertrag abgeschlossen. Dieser sieht vor, dass der oder die Hilfeberechtigte vom Leistungserbringer die konkrete Hilfe bekommt. Der Leistungserbringer führt die Leistung aus.

Viele Kommunen betreiben als öffentlicher Träger auch selbst Einrichtungen und Dienste, zum Beispiel Kindertageseinrichtungen, Kinder- und Jugendhäuser, Pflegeeinrichtungen u. a. Diese historisch gewachsene Praxis ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen vor Ort. Für eine eigenständige Trägerschaft der Kommune sprechen zwei gewichtige Argumente: Einmal, dass dadurch das Angebot insgesamt breiter wird, sofern dieses nicht vom öffentlichen Träger dominiert wird, und zum anderen, dass auch beim örtlichen Träger durch die operative Tätigkeit die notwendige Fachlichkeit, Erfahrung und Verständnis für das jeweilige Arbeitsfeld vorhanden sind.

8.1.5 Sozialpolitische Herausforderungen

Eine zukunftsfähige und nachhaltige Sozialpolitik muss sich der Bewältigung der Herausforderungen stellen, die sich mit **vier zentralen Entwicklungen** beschreiben lassen:

- Die **Globalisierung** der Märkte und Arbeitsmärkte, weswegen nationalstaatliche Strategien und Steuerungen im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik nur begrenzt wirken, wie die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise und die europäischen Entwicklungen belegen.
- **Digitalisierung:** Der Wandel von einer industrie- zu einer wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft („digitale Revolution“), verbunden mit einer zunehmend brüchiger werdenden Struktur der Rahmenbedingungen von Arbeit (Entgrenzung) und radikaler Veränderung von Produktion und Verwaltungen (Arbeit 4.0).
- **Die demografische Entwicklung**⁵: Diese Veränderung basiert vor allem auf drei grundlegenden Entwicklungen, oft zusammengefasst in der Formel „weniger, älter, bunter“.
 - Eine niedrige Geburtenrate sorgt dafür, dass die Bevölkerungszahl abnimmt, weil die Sterberate die Geburtenrate übersteigt.

- Der Anstieg der Lebenserwartung sorgt dafür, dass der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung kontinuierlich steigt. Heute liegt der Anteil der Menschen über 65 Jahren bei etwa 20%, bis 2060 wird er voraussichtlich auf 34% steigen.
- Die Zuwanderung nach Deutschland verändert unsere Gesellschaft ebenfalls. Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund steigt, die Bevölkerung wird vielfältiger.
- **Zunehmender Nationalismus** in zahlreichen europäischen Staaten und das Erstarken rechtspopulistischer, teilweise rassistischer und antidemokratischer Bewegungen sind durchaus im Zusammenhang mit Verunsicherung und Zukunftsängsten durch diese Entwicklungen zu sehen und beeinflussen auch sozialpolitische Strategien.

Hinzukommen gesellschaftliche Entwicklungen wie

- die Auflösung und der Bedeutungsverlust von Milieus und traditionellen Strukturen und Institutionen, die Pluralisierung und Individualisierung von Lebenslagen,
- der radikale Wandel des Frauen- und Familienbildes.

In internationalen Vergleichsstudien bekommen wir außerdem regelmäßig bestätigt, dass unser Bildungssystem höchst selektiv und nirgendwo sonst die soziale Herkunft so entscheidend für Bildungserfolge ist.

Schließlich ist die europäische Dimension zu beachten: Obwohl „Europäische Sozialpolitik“ in der Logik einer „Wirtschafts- und Währungsunion“ eine untergeordnete Rolle spielte und aufgrund der Unterschiedlichkeit der sozialstaatlichen Systeme nationale Aufgabe bleibt, beeinflussen und bestimmen europäische Strategien und Programme immer stärker die nationale Jugend- und Sozialpolitik.

Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik baut letztendlich auf zwei Annahmen auf, die immer brüchiger werden:

- Arbeit wird verstanden als relativ sicheres „Normalarbeitsverhältnis“. Damit ist ein Arbeitsverhältnis gemeint, das bis zum Renteneintritt optimalen sozialen (tariflichen wie gesetzlichen) Schutz bietet, also möglichst dauerhaft ist.

⁵ Siehe dazu: Simulierte Grafik des Statistischen Bundesamtes zur Bevölkerungsentwicklung (Alterspyramide): <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/#1y=2023>.

- Das Familienbild ist durch eine geschlechterspezifische Arbeitsteilung geprägt, in der der Mann der Ernährer der Familie ist und die Frau sich um Haushalt, Kindererziehung und / oder gegebenenfalls Pflege der Eltern und Großeltern kümmert und höchstens „dazu“ verdient.

Auf diesen Annahmen basieren neben dem Sozialversicherungssystem

- die Familienpolitik mit ihren über 150 familien- und ehebezogenen Leistungen,
- das Bildungssystem (mit nach wie vor nicht ausreichender Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule, bedingt durch die klassische Halbtageschule),
- viele Sozialleistungsgesetze, die von einem Prinzip der Bedarfsgemeinschaft mit „Haushaltsvorstand“ und nicht von einem Individualprinzip ausgehen.

8.2 Kommunale Sozialpolitik

Reiner Pröbß

8.2.1 Was ist kommunale Sozialpolitik?

Soziale Verwerfungen, Probleme und Schwierigkeiten von Menschen werden vor Ort sichtbar und spürbar. Häufig sind sie Folgen von politischen Entscheidungen und vorgegebenen Strukturen anderer politischer Ebenen. Sowohl die Betroffenen wie auch die Bürger_innen insgesamt erwarten deshalb auch die Lösung „vom Rathaus“ – von der kommunalen Politik und Verwaltung. In Artikel 28 des Grundgesetzes heißt es, dass alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung geregelt werden sollen. Die „kommunale Selbstverwaltung“ ist ein hohes Gut. Sie ist die „Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus“, sie soll „das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung“¹ gewährleisten. Dazu müssen die Gemeinden aber über ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten und finanzielle Ausstattung verfügen. Die finanziellen Möglichkeiten sind von Gemeinde zu Gemeinde höchst unterschiedlich.

Eine unzureichende Finanzausstattung führt aber dazu, dass in den Gestaltungsspielraum kommunaler Selbstverwaltung massiv eingegriffen wird, bis hin zur Haushaltssicherung. Das heißt, dass nicht mehr die demokratisch legitimierte kommunalen Selbstverwaltungsorgane Entscheidungen treffen können, sondern Auflagen und Ersatzmaßnahmen durch die Kommunalaufsicht der Landesregierungen erfolgen. Diese Beschränkungen gelten insbesondere für die kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs-, Gesundheits- und Sozialpolitik, und zwar gerade dann, wenn es um die Umsetzung eines Konzeptes einer „nachhaltigen“, „vorbeugenden“ und „aktivierenden“ Sozialpolitik geht.

Damit wird schon deutlich, dass eine gestaltende kommunale Sozialpolitik sich nicht im engen Sinne auf verwaltungsmäßigen Vollzug und die praktische Umsetzung staatlicher Gesetzgebung und Vorgaben beschränken darf, sondern umfassender verstanden werden muss. Sie bedarf eines strategischen Konzeptes.

¹ § 1 Gemeindeordnung (GO) Nordrhein-Westfalen, ähnlich: Art. 31 Abs. 4 Bayerische GO und §1 Abs. 2 GO Baden-Württemberg.

Orientierungsrahmen für eine nachhaltige Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik des Referats für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg

Der „Orientierungsrahmen“ beschreibt in zehn strategischen Leitlinien die Eckpunkte der Arbeit im Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg. Die Leitlinien werden in Zielformulierungen und Arbeitsprogrammen konkretisiert und operationalisiert. 2005 wurde der Orientierungsrahmen von den Führungskräften des Geschäftsbereichs erarbeitet. 2009 und 2015 wurde er überarbeitet, um ihn an neue gesellschaftliche Herausforderungen anzupassen. Die zehn strategischen Leitlinien sind:

1. Familie stärken, Erziehung unterstützen
2. Bildung fördern, früh beginnen
3. Rechte von Kindern und Jugendlichen durchsetzen
4. Beschäftigung ermöglichen
5. Armut bekämpfen, Chancen eröffnen
6. Eine alternde Stadtgesellschaft gestalten
7. Bürgerschaftliches Engagement stärken
8. Stadt als Lebensraum, Stadtteile sozial nachhaltig entwickeln
9. Zuwanderung gestalten, interkulturelle Vielfalt leben
10. Geschlechtersensibel handeln, Gleichstellung verwirklichen

Mehr unter: www.soziales.nuernberg.de > Nürnberg sozial

Im kommunalpolitischen Alltag werden auch in der Sozialpolitik – neben „Auftragsangelegenheiten“, die Bund oder Länder an die Kommunen delegieren und bei denen es im Vollzug keinen Spielraum gibt – „Pflichtleistungen“ bzw. „Pflichtaufgaben“ und „freiwillige Leistungen“ unterschieden. Diese aus dem Haushaltsrecht abgeleitete Sichtweise ist allerdings sozialrechtlich nicht haltbar. Vielmehr haben die ordnenden und strukturierenden sozialrechtlichen Normen einen unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrad, wie individuelle Rechtsansprüche (zum Beispiel auf einen Kindergarten- oder Krippenplatz) oder verbindliche Regelungen für Organisation oder Verfahren. Es gibt Rechtsansprüche dem Grunde nach, während andere nur empfehlenden und deklamatorischen Charakter haben. Es ist aber völlig falsch, dass (wie vielfach behauptet wird) beispielsweise offene Kinder- und Jugendarbeit eine freiwillige Leistung ist und es im Ermessen der Kommune liegt, eine solche anzubieten oder nicht. Der Gestaltungsspielraum ist nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“, „Wer“ und „Wie viel“. Dies leitet sich schon aus der rechtlich vorgegebenen Infrastrukturverantwortung ab, die sich aus der in den verschiedenen Sozialgesetzbü-

chern unterschiedlich ausgestalteten Planungs- und Gewährleistungsverantwortung ergibt.

Die Aufgabe kommunaler Sozialpolitik ist es aber auch, sich in andere Politikfelder (Schule, Wohnen, Stadtentwicklung, Arbeitsmarkt) einzumischen, um damit die Voraussetzung für die „Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“² und „dazu bei[zu] tragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“³.

Grundsätzlich muss die Rolle der Kommune gestärkt werden. Die Bürger_innen erwarten, dass ihre Probleme vor Ort gelöst werden. Vielfach ist aber der Bund oder das Land zuständig. Wirksame Unterstützung kann aber nur dann erfolgen, wenn die verschiedenen Instrumente und Möglichkeiten der verschiedenen Ebenen aufeinander abgestimmt werden und koordiniert zum Einsatz kommen. Insbesondere im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in der Bildungspolitik, im Bereich der Altenhilfe und Pflege oder bei Integrationsfragen sind die

² § 1 SGB XII.

³ § 1 Abs. 3 S. 4 SGB VIII.

Möglichkeiten der Kommune begrenzt. Unbestritten ist aber die Bedeutung der Zusammenarbeit und Vernetzung der verschiedenen Bundes-, Landes- und kommunalen Behörden. Deshalb sollten die Kommunen die Koordinierungs- und Vernetzungsaufgabe offensiv annehmen und diese Rolle sollte für die verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfelder gesetzlich normiert werden.

8.2.2 Zuständigkeiten und Verwaltungsaufbau

Es liegt in der Natur des Rechts auf kommunale Selbstorganisation, dass die jeweilige Kommune selbst über ihren Verwaltungsaufbau entscheiden kann. Deshalb gibt es auch keine einheitliche Verwaltungsstruktur über alle Gemeinden hinweg. Deutliche länderspezifische Unterschiede haben ihre Wurzeln in der Nachkriegszeit. Die verschiedenen Besatzungsmächte prägten und beeinflussten die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen. Allerdings gilt für die kommunale Sozialpolitik eine verbindliche Struktur. Grundsätzlich sind die kreisfreien Städte und Landkreise sogenannte örtliche Träger der Jugendhilfe und Sozialhilfe. Auf diese kommunale Ebene beziehen sich die sozialrechtlichen Aufgabenzuweisungen und Organisationsvorgaben.

Schon begrifflich ist es schwierig – bedingt durch die verschiedenen Kommunalverfassungen, die Größe und die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen – den Aufbau der jeweiligen Kommunalverwaltung auf den ersten Blick zu erkennen. Während früher in der Regel alle Aufgaben und Leistungen unter dem verfassungsrechtlichen Begriff „Öffentliche Fürsorge“⁴ verwaltungsorganisatorisch zusammengefasst waren, also alle Aufgaben im Bereich der Alten-, Behinderten-, Gesundheits-, Kinder- und Jugend-, Sozial- und Wohnungshilfe, finden sich heute die unterschiedlichsten Kombinationen und Zersplitterungen. Auch auf der Verwaltungsebene darunter sind die sozialpolitischen Aufgabenstellungen nicht immer in den „klassischen“ Ämtern „Jugendamt“, „Sozialamt“ und „Gesundheitsamt“ geordnet. Teile der verschiedenen sozialpolitischen Aufgaben und Leistungen werden heute vielfach mit anderen kommunalen Aufgaben organisatorisch kombiniert oder anderen Verwaltungseinheiten zugeordnet: Das Jugendamt oder Teile davon dem Bereich Schule oder Kultur, Wohnungshilfen oder Beschäftigungshilfen dem Bereich Wirtschaft, Gesundheit dem Bereich Umwelt etc.

Diese Zersplitterung und Uneinheitlichkeit führt dazu, dass „kommunale Sozialpolitik“ nicht immer in ihrer umfassenden Aufgabenstellung wahrgenommen wird. Eine Reihe von Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe bzw. Sozialhilfe werden jedoch nicht durch die örtlichen Träger (Landkreise, kreisfreie Städte) wahrgenommen, sondern durch „überörtliche Träger“. Was „überörtliche Träger“ sind, wird von den jeweiligen Ländern bestimmt. Im Bereich der Sozialhilfe sind es in Bayern beispielsweise die Bezirke, in Hessen und Nordrhein-Westfalen die Landeswohlfahrts- bzw. Landschaftsverbände.

8.2.3 Soziale Arbeit, Sozialarbeit und Sozialpädagogik

Die immer vor Ort stattfindende konkrete und praktische Umsetzung sozialpolitischer Ziele und Normen ist begrifflich nicht eindeutig und deshalb auch schwer zu fassen. Der Wandel von Begriffen ist aber Ausdruck der Veränderung von Problemlagen und Sichtweisen darauf, von Einstellungen, Erfahrungen und Erklärungsmustern, von Theoriebildung und empirischen Erkenntnissen sowie des professionsspezifischen Selbstverständnisses. Beispiele einer solchen Entwicklung sind die Begriffe „Armenfürsorge“, „Wohlfahrtspflege“, „Sozial- bzw. Familienhilfe“, „Sozialarbeit“ und „Sozialpädagogik“. Begriffe sind Ausdruck des Blicks auf den jeweiligen Gegenstand oder Zusammenfassungen inhaltlich-konzeptioneller oder organisatorischer Ausgestaltung. Es ist deshalb ratsam, nicht nur mit Begriffen zu argumentieren, sondern genau zu schauen, was sich dahinter an konkretem inhaltlichem und methodischem Tun verbirgt.

„Soziale Arbeit“ fasst als Oberbegriff alles sozialarbeiterische und sozialpädagogische Handeln zusammen, das der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Begriffs der „öffentlichen Fürsorge“ dient. Mit den beiden Begriffen „Sozialpädagogik“ und „Sozialarbeit“ soll auf unterschiedliche Aufgaben verwiesen werden. Sozialpädagogik soll vor allem jungen Menschen helfen, sich in die Gesellschaft zu integrieren, während Sozialarbeit ermöglichen soll, durch die Bereitstellung von Einrichtungen und Maßnahmen ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. Verkürzt können also die Aufgaben der Jugendhilfe als Sozialpädagogik und die der Alten-, Behinderten-, Gesundheits- und Sozialhilfe als Sozialarbeit bezeichnet werden. Da die Aufgaben aber alle aus einer Verfassungsnorm abgeleitet werden, das

⁴ Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

zentrale Ziel der „sozialen Sicherung“ verfolgen und für Angebote, Dienste und Veranstaltungen stehen, die beraten, bilden, erziehen, helfen und pflegen, und schließlich gleiche oder ähnliche Konzepte, Methoden und Verfahren beinhalten, wurden diese Begriffe zunehmend nebeneinander oder synonym verwendet. Auch in Analogie zum angelsächsischen Begriff „social work“ bietet sich deshalb der umfassende Begriff „Soziale Arbeit“ an. Neben dem öffentlichen Dienst sind die Wohlfahrtsverbände 2012 mit circa 1,7 Mio. Mitarbeiter_innen die größten Arbeitgeber im Bereich der sozialen Berufe. Größter Einzelverband ist die Caritas mit über 620.000 Beschäftigten. Insgesamt sind in der Sozialwirtschaft nach einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung 4,4 Mio. Menschen beschäftigt, bei einer Bruttowertschöpfung von 165 Milliarden Euro.⁵

8.2.4 Steuerungssysteme sozialstaatlichen Handelns

Sozialstaatliches Handeln – also Sozialpolitik und Soziale Arbeit – umfasst folgende Steuerungssysteme:

- Das Sozialgesetzbuch (SGB, eigentlich Bücher) als zentrales, rechtliches Regelwerk (neben weiteren „Spezial-“gesetzen, wie zum Beispiel Adoptionsgesetz – AdG, Asylbewerberleistungsgesetz – AsylbLG etc.). In § 1 Abs. 1 SGB I heißt es dazu: „Das Recht des SGB soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.“
- Die Planungs- und Gewährleistungsverantwortung, das heißt, es muss durch den öffentlichen Träger sichergestellt werden, dass rechtzeitig ausreichende Einrichtungen und Dienste bereitgestellt werden, damit die gesetzlich vorgegebenen Leistungen und Aufgaben umgesetzt werden können.

- Das verbindliche Fachkräftegebot⁶ und Vorgaben zur Qualitätsentwicklung⁷.
- Die in Europa einmalige Struktur mit einer gegliederten und differenzierten Trägerlandschaft mit besonderer Stellung der freien Träger und speziellen Finanzierungsregelungen (Zuwendungsrecht).
- Strategien der Beteiligung und von Good Governance (vgl. 8.2.8) werden zunehmend bedeutsam.

8.2.5 „Neue Steuerung“ und Verwaltungsmodernisierung

Die öffentlichen Verwaltungen waren bis in die 1970er-Jahre hinein wie die bundesdeutsche Nachkriegsgesellschaft insgesamt geprägt von einem restaurativ-autoritären, teilweise obrigkeitstaatlichen Selbstverständnis. Ihre Binnenstruktur war formal entlang der verschiedenen juristischen Normen und stark hierarchisch geordnet. Die Sozialverwaltungen haben sich in erster Linie als Ordnungs- und Eingriffsverwaltungen verstanden. Drei Entwicklungen haben den grundlegenden Modernisierungsbedarf der Kommunen, insbesondere der kommunalen Sozialverwaltungen, bestimmt: Zum Ersten die radikalen gesellschaftlichen Umbrüche in Folge der Studentenbewegung und dem Credo Willy Brandts „Mehr Demokratie wagen“, zum Zweiten die Impulse aus den sozialen Bewegungen für die fachliche Entwicklung und Ausweitung der Sozialen Arbeit (Jugendzentrumsbewegung, Heimdebatte etc.) sowie schließlich die wirtschaftlichen Probleme (Ölkrise) und – damit verbunden – das Ende der Vollbeschäftigung.

In den 1970er-Jahren zielten die verschiedenen Reformprozesse auf eine fachlich begründete Neuorganisation der Sozialverwaltung (zum Beispiel Aufhebung der Trennung von Außen- und Innendienst, alters- oder geschlechtsspezifische Zuständigkeitsregelungen); Beratung und Unterstützung rückten als Aufgabe in den Vordergrund. Disziplinierungen und Eingriffsmaßnahmen wurden zurückgedrängt und das Subjekt – das Kind, der Jugendliche oder Hilfebedürftige – wurde in den Fokus genommen. Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre war es die Finanzkrise, die eine Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung anstoß, und eine Legitimationskrise, die eine stärkere Bürger- bzw. Kundenorientierung einforderte und zu einem neuen Modernisierungsschub führte.

⁵ Ehrentraut, Oliver, Hackmann, Tobias, Krämer, Lisa und Plume, Anna-Marleen: Ins rechte Licht gerückt. Die Sozialwirtschaft und ihre wirtschaftliche Bedeutung. In: WISO-direkt. März 2014.

⁶ Zum Beispiel §§ 72/72a SGB VIII, § 6 SGB XII.

⁷ Zum Beispiel §§ 112ff SGB XI – Soziale Pflegeversicherung.

Ausgelöst durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), einem Dienstleistungsunternehmen der deutschen Kommunen, wurden Debatten, die im angelsächsischen Raum unter dem Begriff „New Public Management“ (NPM) geführt wurden, als „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) implementiert. Damit sollte ein sich selbsterhaltendes Bürokratiemodell durch ein „Output gesteuertes“, betriebswirtschaftliches Managementmodell ersetzt werden. Die grundsätzlich für jede Organisation richtigen Fragestellungen: a) „Tun wir das Richtige?“ und b) „Nehmen wir unsere Aufgaben richtig wahr?“ wurden, dem damaligen Zeitgeist der „New Economy“ folgend, bestimmt von Maßnahmen zur Deregulierung, Privatisierung, Auslagerung und Verselbstständigung von Verwaltungsteilen, Einführung von privatwirtschaftlichen Managementmethoden und betriebswirtschaftlich ausgerichtetem Finanzwesen mit entsprechenden Steuerungselementen. Diese kritisch als „Verbetriebswirtschaftlichung“ oder „Managerismus“ bezeichnete Entwicklung verstellte vielfach den Blick dafür, dass die öffentlichen Kommunalverwaltungen (auch heute noch) **Probleme** haben, die in vier Punkten zusammengefasst werden können:

- fehlende strategische Ausrichtung (Leitbild, Orientierungsrahmen, Entwicklungskonzepte) mit mittel- und langfristigen Zielen,
- kaum vorhandene Instrumente und nur wenig Anreize zur Leistungsverbesserung,
- Grenzen der Personalentwicklung und des Personalmanagements,
- mangelnde Kosten- und Leistungstransparenz, wenig ausgeprägte Formen zum Nachweis von Effizienz, Zielerreichung und Qualität der Leistungserbringung und fehlendes Wissen über Wirkungen.

Daraus leiten sich **die verschiedenen Elemente der „Neuen Steuerung“** ab, die in den Kommunalverwaltungen sehr unterschiedlich aufgegriffen und umgesetzt wurden:

- Leitbild der öffentlichen Verwaltung als „kundennahes“ Dienstleistungsunternehmen,
- Führen durch Zielvereinbarungen (innerhalb der Verwaltung, zwischen Rat und Verwaltung, mit freien Trägern als Leistungserbringern) und Kontraktmanagement (das heißt, Orientierung an den Zielen, die gegebenenfalls mit entsprechenden Kennzahlen hinterlegt sind, bei freier Entscheidung über die Wege, Methoden und Instrumente zur Zielerreichung),

- dezentrale Ergebnis- und Ressourcenverantwortung (Enthierarchisierung, teilautonome übergreifende Arbeitsgruppen, Matrixorganisation),
- Reform des Haushaltswesens (betriebswirtschaftliches Rechnungswesen anstelle der Kameralistik, Transparenz der Kosten und Leistungen durch definierte Produkte, Controlling),
- Personalentwicklungskonzepte,
- Qualitätsmanagement.

Das Neue Steuerungsmodell hat auch in der Jugend- und Sozialverwaltung zu einem erheblichen Modernisierungsschub und zur fachlichen Weiterentwicklung beigetragen – beispielsweise durch die Verknüpfung von Leistungen und Kosten sowie die damit erzielten Effekte oder durch Vergleiche von Kennziffern (intern, interkommunal oder im Längsschnitt). Trotzdem sind die Grenzen dieses Modells deutlich erkennbar:

- Die Rationalität betriebswirtschaftlicher Prozesse ist nicht vollständig auf politische Logiken mit ihren Aushandlungsprozessen und Kompromissen im kommunalpolitischen Alltag zu übertragen.
- Eine strikte Trennung von Verwaltung und Politik widerspricht dem Verständnis kommunaler Selbstverwaltung.
- Rechtliche Vorgaben und hoheitliche Aufgaben können nur begrenzt in einem Quasi-Markt durch Wettbewerb gesteuert werden.
- Die dezentrale Ressourcenverantwortung als Budgetierung und Plafondierung war in der Praxis ein Instrument der Haushaltskonsolidierung. Die dahinterstehende Idee einer zweigeteilten Steuerung über Finanzen und der jeweiligen Fachverantwortung im Rahmen der bereitgestellten Finanzen kann durch Einflussnahme auf Personal und Organisation nur sehr eingeschränkt umgesetzt werden.
- Grundsätzlich richten sich öffentliche Dienstleistungen nicht an eine Kundschaft, die frei wählen kann, sondern an Bürger_innen. Die Übertragbarkeit eines Marktmodells mit dem Ziel der Kundenzufriedenheit auf den Bereich der Sozialverwaltung, wo Umfang und Form von Leistungsgewährung gesetzlich festgelegt sind oder wo es auch um hoheitliche Aufgaben (zum Beispiel bei Kindesmisshandlung) geht, ist nicht möglich.
- Anstelle eines Bürokratieabbaus hat die Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells vielfach das genaue Gegenteil erreicht und mehr Belastung bei internen Verfahren hervorgerufen.

Angesichts der Umsetzungsprobleme und der Grenzen des Modells setzt die KGSt inzwischen auf ein „strategisches Management“, das, ausgehend von einem normativ gesetzten Leitbild, strategische Ziele und operative Handlungskonzepte ableitet und deren Wirkung zu ermitteln sucht. Dieser Ansatz wird einer strategisch und nachhaltig angelegten kommunalen Sozialpolitik eher gerecht.

8.2.6 Sozial- und Jugendhilfeplanung, Berichterstattung und Monitoring

Eine strategisch angelegte (kommunale) Sozialpolitik braucht für in die Zukunft gerichtete Antworten auf gesellschaftliche Probleme und demografische Entwicklungen zuerst einmal das Wissen darüber, was ist und was sich verändert hat: Veränderungen von Alters-, Familien- und Haushaltsstrukturen, Inanspruchnahme von Leistungen, Ressourcen wie Bildung, Einkommen, Vermögen etc. Sozialplanung ist das maßgebliche Instrument zur Analyse, Aufklärung und Steuerung sozialer Prozesse und der Organisation des Zusammenlebens auf kommunaler Ebene. Kommunale Sozialplanung ist die Voraussetzung, um im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung die Bereitstellung entsprechender Infrastruktur (Einrichtungen, Dienste, Veranstaltungen) rational entscheiden zu können und damit die Verwaltung in die Lage zu versetzen, rechtzeitig konkrete Maßnahmen in die Wege zu leiten.

Dabei muss kommunale Sozialplanung immer abgestimmt und synchronisiert sein mit anderen Ressortplanungen (zum Beispiel Flächen- und Bauleitplanung, Schulentwicklungsplanung etc.). Sie ist ein permanenter Prozess, in dem nicht ein Produkt das Ziel ist. Vielmehr muss es darum gehen, ein personenbezogenes, soziodemografisches, gruppen-, fach-, einrichtungs- und sozialraumbezogenes Informationssystem zu schaffen, das nach wissenschaftlichen Standards regelmäßig fortgeschrieben wird. Dieses bildet dann das Datenfundament, auf dessen Grundlage politische Infrastrukturentscheidungen getroffen werden können. Es dient auch dazu, den sozialen Wandel und gesellschaftliche Entwicklungen wie zum Beispiel Veränderungen von Lebenslagen und Ausgrenzungsprozessen zu beobachten (Monitoring) und regelmäßig oder anlassbezogen zu berichten (Sozialberichterstattung).

Eine weitere Aufgabe von Sozialplanung ist die Erhebung und Prognose von gesellschaftlichen Bedarfen, zum Beispiel wie viele Plätze in Kindertageseinrichtungen für Unter-3-Jährige benötigt werden. Daraus leitet sich dann wiederum die konkrete Einrichtungsplanung für die Kommune ab. Diese Aufgaben kommunaler Sozialplanung sind erheblich komplizierter, weil eine frühzeitige Erhebung bei den Eltern zwar deren Wunsch dokumentiert, aber nicht garantiert, dass dieses Betreuungsangebot auch tatsächlich in Anspruch genommen wird. Am schwierigsten ist es aber, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge nachzuweisen, beispielsweise ob eine sozialpädagogische Fachkraft in der Schule oder ein Beratungsangebot im Jugendzentrum tatsächlich zu weniger Hilfen zur Erziehung führt, also präventiv wirkt. Hier können keine kausalen Gesetzmäßigkeiten abgeleitet werden, weil zu viele unterschiedliche und nicht steuerbare Einflussfaktoren eine Rolle spielen. Wenngleich es das Bestreben sein muss, über die Effekte und Wirkungen von bestimmten Maßnahmen mehr zu wissen, muss festgestellt werden, dass belastbare und seriöse Aussagen dazu nur mit erheblichem empirischen Aufwand möglich sind und deshalb vor Ort für die Sozialplanung nur punktuell möglich sind.

Kommunale Sozialplanung als permanenter Prozess bewegt sich in einem Regelkreislauf von Problemdiagnose (Bewertung), Zielformulierung (normativ, strategisch), Bestandsaufnahme (Gegenstandsbestimmung), Bedarfsklärung (quantitativ, qualitativ), Soll-Ist-Vergleich, Maßnahmen, Finanzierung, Umsetzung und Kontrolle (Zielerreichung). Für das Gelingen eines wirksamen und akzeptierten Planungsprozesses – und das gilt nicht nur für Sozialplanungsprozesse, sondern für kommunale Planung insgesamt – ist die Beteiligung der verschiedenen Handelnden und Zielgruppen unabdingbar. Damit ist eine Beteiligung gemeint, die weit über die formalen Beteiligungsformen (zum Beispiel Bürgerversammlungen) der verschiedenen Gemeindeordnungen hinausgeht.⁸ Für die Sozialplanung bedeutet das zum einen die Mitwirkung der verschiedenen Träger, insbesondere der Wohlfahrtspflege, Jugendverbände und Jugendringe sowie von einzelnen Initiativen und Projekten. Wichtig ist aber auch die Beteiligung der Betroffenen des Planungsprozesses, beginnend bei den Kindern, beispielsweise in Form von Kinder-versammlungen oder bei der Planung von Spielplätzen, bis hin zu den Senior_innen oder Menschen mit Behinderungen über deren Vertretungen (Seniorenrat, Behinder-

⁸ Vgl. auch Birzer, Markus: So geht Bürgerbeteiligung. Eine Handreichung für die kommunale Praxis. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.

tenrat). Eine besondere Herausforderung ist die Beteiligung von Jugendlichen, weil die vielfach sehr formalisierten (und damit oft ritualisierten) Formen (Jugendparlament, Jugendrat etc.) nur einen kleinen Anteil von jungen Menschen erreichen. Deshalb sind Strukturen aufzubauen, die junge Menschen vor Ort in Einrichtungen (Kinder- und Jugendhäusern) und Szenen (zum Beispiel Skating) abholen oder über das Internet Möglichkeiten bieten, sich am kommunalen Geschehen zu beteiligen. Wichtig ist aber, dass jede Form von Beteiligung ernst genommen wird und man sich in Verwaltung und Politik auch ernsthaft mit Anregungen und Kritik auseinandersetzt, gegebenenfalls unterschiedliche Interessen aufzeigt und Sachverhalte erklärt (vgl. 8.3.4).

Eine besondere Herausforderung ist es, in kommunalen Planungsprozessen Beteiligungswege für diejenigen zu finden, die es nicht gewohnt sind, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen, wie Menschen in prekären Lebenslagen oder Zuwanderer_innen. Planungs- wie überhaupt kommunalpolitische Entscheidungen dürfen nicht nach dem Motto „Wer am lautesten schreit, setzt sich durch“ erfolgen. Dafür bietet die Sozialplanung objektive und operationalisierbare Entscheidungsgrundlagen.

Bund und Länder erstellen – vielfach durch unabhängige Sachverständigenkommissionen – in unterschiedlichen zeitlichen Abständen Berichte zur allgemeinen Lage oder zu spezifischen Fragestellungen der verschiedenen Aufgabenfelder der Sozialpolitik. Diese Berichte sind eine hervorragende Quelle mit Fakten und Daten sowie zum Stand der fachlichen Diskussion und zu politischen Empfehlungen.

In jeder Legislaturperiode wird auf Grundlage des § 84 SGB VIII ein Kinder- und Jugendbericht erstellt. Jeder dritte Bericht soll dabei einen umfassenden Überblick über die Gesamtsituation der Jugendhilfe geben. Die Berichte dazwischen beschäftigen sich mit speziellen Themen. Sie sind auf den Webseiten des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Download erhältlich⁹. Der 15. Kinder- und Jugendbericht aus dem Jahre 2016 beschäftigt sich übergreifend mit der Lebenssituation junger Menschen und den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland.

Mit der Lage der Familien beschäftigen sich regelmäßig die Familienberichte. Die beiden letzten mit den Schwerpunkten „Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik“ (8. Familienbericht) und „Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik“ (7. Familienbericht) finden sich ebenfalls auf der oben genannten Webseite, genauso wie die Altenberichte, die sich mit den Themen „Altersbilder in der Gesellschaft“ (6. Altenbericht) und „Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft“ (5. Altenbericht) beschäftigen. Der 7. Altenbericht (2016) beschäftigt sich mit dem Thema „Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukünftiger Gesellschaften“ und befasst sich explizit mit Aufgaben der kommunalen Ebene in einer alternden Gesellschaft¹⁰.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gab im Jahr 2009 einen Behindertenbericht bzw. Teilha-bebericht heraus. Dieser findet sich als Download auf den Seiten des Ministeriums.¹¹ Im politischen Fokus stehen regelmäßig die Armuts- und Reichtumsberichte. Neben zahlreichen Armutsberichten oder Studien von Verbänden und freien Trägern geben der Bund und einzelne Länder Armuts- und Reichtumsberichte heraus. Der aktuelle 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung kann ebenfalls über das BMAS bezogen werden¹².

Von großer sozialpolitischer Bedeutung ist die nationale Bildungsberichterstattung, die seit dem Jahr 2006 fortgeschrieben wird. Der Bildungsbericht wird vom Konsortium Bildungsberichterstattung im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung herausgegeben. Die bis dato sechs Bildungsberichte sind abrufbar unter www.bildungsbericht.de.

Hinweise auf Berufseinmündung und die Ausbildungsplatzsituation geben die Berufsbildungsberichte auf den Seiten des Bundesbildungsministeriums (www.bmbf.de). Zur Lage am Arbeitsmarkt auch auf regionaler Ebene liefern die monatlichen Arbeitsmarktberichte der Bundesagentur für Arbeit einen guten Überblick (www.arbeitsagentur.de > Presse > Statistik).

⁹ www.bmfsfj.de

¹⁰ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Siebter Altenbericht. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften und Stellungnahme der Bundesregierung, Berlin 2017 (<https://www.siebter-altenbericht.de/der-siebte-altenbericht.html>).

¹¹ www.bmas.de, Behindertenbericht 2009: <https://core.ac.uk/download/pdf/143790939.pdf>

¹² Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn 2017 (<http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Der-fuenfte-Bericht/fuenfter-bericht.html>).

8.2.7 Sozialraum und Sozialraumorientierung

Sozialpolitisch und für die Soziale Arbeit ist die „Sozialraumorientierung“ von zunehmender Bedeutung. Sozialpolitisch deshalb, weil aufgrund demografischer Entwicklungen ganze, insbesondere ländliche Landstriche immer mehr an Bevölkerung verlieren, und innerhalb der großen Städte, weil in vielen eine „soziale Segregation“ stattfindet, also die Bevölkerung sich aufspaltet, in Stadtteile und Gegenden mit Menschen in gut situierten und solche mit Menschen in prekären Lebenslagen.

Dass es in der Sozialen Arbeit nicht nur um den einzelnen Menschen geht, sondern immer auch sein soziales und räumliches Umfeld einbezogen werden muss, spiegelt sich auch in den drei klassischen Methoden der Sozialen Arbeit wider (Einzelfallhilfe, Soziale Gruppenarbeit und Gemeinwesenarbeit sowie Aufbau einer Beziehungskultur und gemeinsames Handeln der Bürger_innen in einem Sozialraum). Bereits in den Anfängen Sozialer Arbeit in der Weimarer Republik wurden mit der Bezeichnung „Kiezarbeit“ der (Sozial-)Raum und seine Möglichkeiten in Handlungskonzepten („Hilfe zur Selbsthilfe“) einbezogen. In den 1960er- und 1970er-Jahren erstarkten gemeinwesenorientierte Ansätze der Sozialen Arbeit, insbesondere im Bereich der Arbeit in sogenannten „sozialen Brennpunkten“ wie Obdachlosensiedlungen und Notwohnanlagen, bei den ersten Stadtsanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie bei der Bearbeitung von Problemen und sozialen Verwerfungen, die in Großsiedlungen mit einfachem Wohnungsbau (Hasenberg in München, Märkisches Viertel in Berlin) entstanden sind.

Mitte der 1990er-Jahre kam es zu einer Wiederentdeckung des Sozialraums als strategischem, methodischen und organisatorischen Orientierungsrahmen der Sozialen Arbeit, die bis heute von Bedeutung ist. Diese Entwicklung korrespondierte mit den stadtentwicklungspolitischen Überlegungen zur Quartiers- und Stadtteilentwicklung. Das Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“, als Teilprogramm der Städtebauförderung, basierte auf der Erkenntnis, dass alleine durch eine bauliche Sanierung der Abwärtsentwicklung in Stadtteilen mit benachteiligten Strukturen nicht entgegen gesteuert werden kann, sondern dass es integrierter Handlungsstrategien bedarf, die bauliche Verbesserung als auch bedarfsge-

rechte Infrastruktur und Angebote für die Menschen im jeweiligen Stadtteil beinhalten. Durch dieses Programm sind viele Gemeinbedarfseinrichtungen geschaffen worden, städtebauliche Missstände wurden behoben, Straßen und Plätze wurden neu angelegt, bereichsübergreifende Unterstützungsnetzwerke wurden geknüpft, Beschäftigungsprojekte konnten entwickelt werden.

Allerdings ist die Einbindung in sozialpolitische Strategien von Ort zu Ort sehr unterschiedlich und die Förderpraxis zwischen den Bundesländern unterscheidet sich auch. Vielfach wird den Ansprüchen einer integrierten Strategie für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf nicht genüge getan, weil weiter schwerpunktmäßig auf bauliche Maßnahmen gesetzt wird. Deshalb wäre es sinnvoll – wie teilweise praktiziert – auf Komplementärprogramme in den Handlungsfeldern Armutsprävention, gelingendes Aufwachsen, Unterstützung im Alter, berufliche Qualifizierung oder Stärkung des Ehrenamtes zu setzen und diese weiter auszubauen.¹³

Dabei ist **„Sozialraum“** ein äußerst vielschichtiger Begriff. Er beschreibt

- geografische Gegebenheiten mit raumstrukturierenden Grenzen (Flüsse, Eisenbahnlinien, Straßen etc.),
- historische Entwicklungen (alte Dorfkern, die mit der Stadt zusammengewachsen sind, eingemeindete Gebiete, Neubaugebiete), die für die dortige Bevölkerung identitätsstiftend sind,
- Nutzungsstrukturen (zum Beispiel Ausweisungen im Flächennutzungsplan),
- besondere Formen der Bebauungs- oder Wohnstruktur (Geschosswohnungen, Reihenhaussiedlungen etc.),
- Sozialstruktur (bürgerliche Wohngegenden, hoher Anteil an Menschen in prekären Lebenslagen oder mit Migrationshintergrund, Bevölkerungsfuktuation),
- Planungs- und Verwaltungseinheiten (Ortsteile, statistische Gebiete etc.).

Voraussetzung für sozialpolitisches Handeln sind genaue Sozialraum- oder Stadtteilanalysen, die neben der Beschreibung der aufgezählten Betrachtungen auch die bereits vorhandene Infrastruktur und mögliche Ressourcen und Potenziale umfassen (vgl. 8.2.6). Mit der sogenannten Milieuforschung steht inzwischen ein sozialwissenschaftliches Forschungsinstrumentarium zur Verfügung,

¹³ Vgl. Pröbß, Reiner, Haag, Martina, Kiepe, Folkert: Die soziale Stadt – verheißungsvoller Programmmittel oder mehr? Problemanzeigen aus sozialpolitischer Sicht. In: Bolte, Gabriele et al. (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven, Bern 2012. S. 373-379.

das eine differenzierte Betrachtung – neben Sozialindikatoren auch Lebensauffassungen und Lebensweisen – ermöglicht¹⁴.

Letzteres ist vor allem für die Soziale Arbeit von Belang, denn es besteht häufig ein enger Zusammenhang zwischen individueller Problemlage, dem unmittelbaren Lebensumfeld und individuellem Lebensgefühl. „Vom Fall zum Feld“ lautet die programmatische Formel für die Praxis der Sozialen Arbeit. Das heißt, es geht um die Einbeziehung der Potenziale der Nachbarschaft, der Einrichtungen im Stadtteil, lokaler Dienstleistungen, vorhandener sozialer Beziehungen und spezieller Fähigkeiten einzelner Bewohner_innen, die es aufzuspüren, aufzubauen, zu vernetzen und für bestimmte Ziele nutzbar zu machen gilt. Dabei geht es aber nicht darum, was aus der Außenperspektive „für die Menschen gut ist“, sondern was die Menschen vor dem Hintergrund ihrer Lebenslage wollen und können (Beteiligung und Aktivierung).

Die praktische Umsetzung dieser strategisch-konzeptionellen Überlegungen ist vielfältig. So sind sie mancherorts Gegenstand der Arbeit des Allgemeinen Sozialdienstes oder Bezirkssozialdienstes, andernorts sind es Stadtteilkoordination oder Quartiersmanagement (letzteres vor allem im Zusammenhang mit dem Bund-Länder-Förderprogramm „Soziale Stadt“). Je nach Ansatz werden auch die Schwerpunkte der konzeptionellen Ausgestaltung unterschiedlich akzentuiert. **Zwei Aufgaben sind aber von zentraler Bedeutung:**

- In den Sozialräumen gibt es inzwischen eine Reihe von Infrastruktureinrichtungen mit Fachkräften, die die Bedingungen der Menschen vor Ort kennen und unmittelbaren Kontakt mit ihnen haben, zum Beispiel Kindertageseinrichtungen, Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, betreute Spielplätze, soziale Dienste, Nachbarschafts- oder Gemeinschaftshäuser und Senioreneinrichtungen. Sie arbeiten vielfach nebeneinander her und haben in erster Linie ihre Einrichtung und weniger das weitere Umfeld im Blick. Sie zu vernetzen, einen Erfahrungsaustausch zu organisieren, die unterschiedlichen Erkenntnisse und fachlichen Expertisen zu nutzen und gemeinsam sozialraumbezogene Strategien mit den Betroffenen zu erarbeiten (zum Beispiel in speziellen Arbeitskreisen) ist die zentrale Aufgabe. Dazu braucht es jemanden, der diese

Prozesse organisiert und moderiert. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen und Einrichtungen im Stadtteil ist vor allem dann nötig, wenn es um biografische Verläufe von jungen Menschen und die Übergänge geht. Sich abzustimmen und die Schnittstellen als fließende Übergänge zu organisieren, eröffnet Potenziale. So entstehen Förder- oder Präventionsketten. Zentrale Aufgabe ist also die Vernetzung und Verkettung der Angebote und Leistungen im Stadtteil.

- Der zweite Schwerpunkt ist die Mitwirkung im Rahmen von Stadtplanung und Stadtteilentwicklung. Dabei geht es um „integrierte Stadtentwicklung“, das heißt, dass nicht nur räumliche Planung (Flächennutzung, Bauleit- und Bauplanung, Verkehrs- oder Grünflächenplanung) getrennt von sozialen, kulturellen, ökonomischen und Bildungsbedarfen und diese wiederum isoliert als Ressortplanungen stehen, sondern dass sie integriert werden in gemeinsamen Planungsprozessen und dabei die betroffene Bevölkerung und deren Vorstellungen einbezogen werden.¹⁵

Neben dieser fach- und ressortübergreifenden Relevanz der Sozialraumorientierung, den methodischen Ansätzen der Sozialen Arbeit und den integrierten Ansätzen zur Sozialplanung und Stadtteilentwicklung wird die Diskussion insbesondere in der Jugendhilfe noch von einer finanzierungstechnischen Dimension bestimmt. Dabei wird versucht, die unzureichende Finanzierung von präventiven Ansätzen und das stetige Anwachsen von (unter Umständen zu spät einsetzenden) Hilfen zur Erziehung (reaktiv, „wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist“) sowie das „Nebeneinander“ der verschiedenen Hilfen („Versäulung“) durch sogenannte „Sozialraumbudgets“ aufzulösen. Damit soll einerseits eine Finanzierung der Hilfen im Einzelfall gesichert und gleichzeitig die Möglichkeit finanziert werden, im Sozialraum Strukturen der Sozialen Arbeit aufzubauen, die zukünftig die teuren reaktiven Hilfen reduzieren. Dieser fachlich sinnvolle Gedanke stößt jedoch in der Praxis an seine Grenzen, und zwar

- in seiner verwaltungsrechtlichen und sozialpolitischen Umsetzung: Würde das Jugendamt die verschiedenen Budgets für einzelne Sozialräume verwalten und planerische Entscheidungen für Einrichtungen oder Dienste treffen, würden diese dem Einfluss von Jugendhilfeausschuss und Rat entzogen.

¹⁴ Vgl. Sinus-Institut, Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

¹⁵ Mehr zum Thema Stadtentwicklung und Stadtplanung lesen Sie in Grundwissen Kommunalpolitik Kapitel 7 „Planen und Bauen“: <https://www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik/>

- Fachpolitisch ist einzuwenden, dass durch die vollständige Übertragung der Jugendhilfeleistungen an einen Träger in einem Stadtteil das Strukturmerkmal der Trägerpluralität, verbunden mit dem Wunsch- und Wahlrecht, unterlaufen würde.
- Die Verantwortung des örtlichen Trägers der Jugendhilfe für die Hilfestellung durch Delegation der Feststellung der Notwendigkeit und Geeignetheit der Hilfe (§ 27 SGB VIII) wird umgangen.
- Es gibt rechtlich einen einklagbaren individuellen Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung, der sich an den örtlichen Träger richtet und der nicht durch den Budgetrahmen definiert und auf freie Träger delegiert werden kann.

Sinnvoll ist es aber, im Rahmen der Jugendhilfeplanung ein strenges Kostencontrolling sowie einen Vergleich der Entwicklungen in den verschiedenen Sozialräumen unter Berücksichtigung von Sozialindikatoren und der vorhandenen infrastrukturellen Möglichkeiten einzuführen. Durch die Transparenz möglicher Unterschiede und den Dialog über die jeweiligen Ursachen sowie über die Effekte (Erfolge und Misserfolge) einzelner Maßnahmen kommt es zu einer fachlichen Weiterentwicklung und letztendlich auch zu einer Veränderung der Kostenstrukturen („die wirksamste Hilfe ist auch die wirtschaftlichste“).

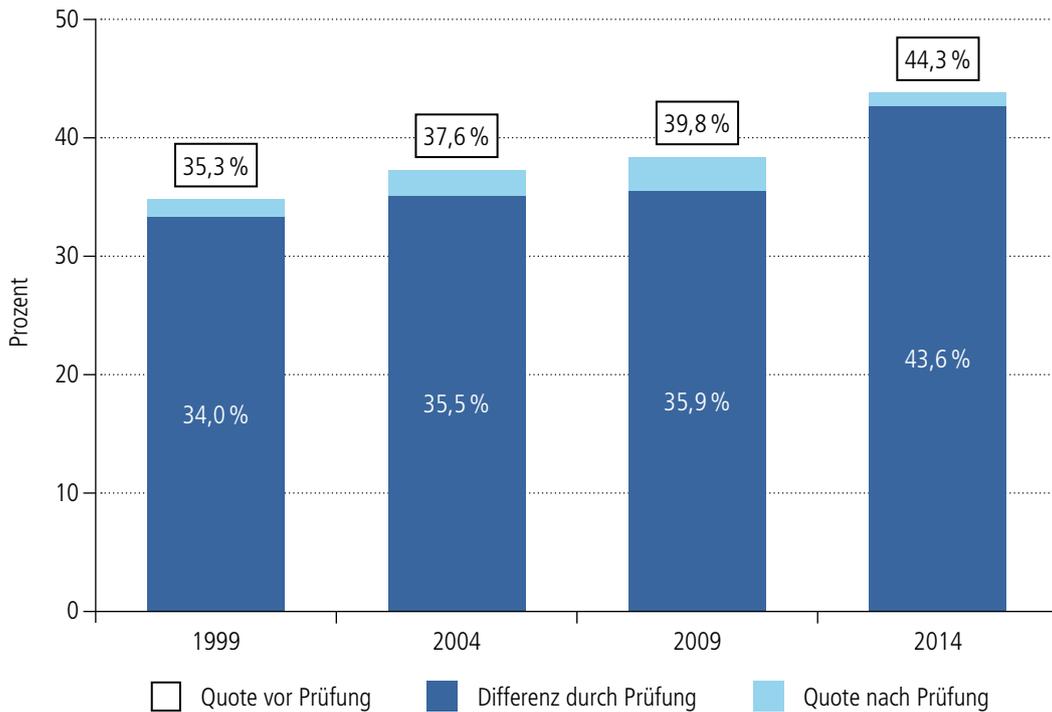
8.2.8 „Good Governance“ – Zivilgesellschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Verantwortung

Auf Bundes- und Landesebene, insbesondere jedoch in den Kommunen ist die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements (Ehrenamt, Freiwilligenarbeit) in den letzten Jahren verstärkt wahrgenommen worden. In einem erweiterten Sinne sind es die „drei B's“ („Bürgerwissen, Bürgerzeit und Bürgergeld“), die mit langer Tradition (zum Beispiel in der kommunalen Selbstverwaltung, in Kirchen und in den Wohlfahrtsverbänden) im Vereinswesen und in vielen neuen Formen eine solidarische Stadtgesellschaft gestalten helfen. Das ehrenamtliche Engagement ist einem kontinuierlichen Wandel unterworfen – im letzten Jahrzehnt zum Beispiel durch den erfreulichen Anstieg des „nachberuflichen Engagements“ von Menschen über 60 – und die Kommunen haben erkannt, dass die Lebensqualität und das soziale Miteinander stark vom Einsatz Freiwilliger gestaltet wird.

Entgegen gelegentlich geäußerten Bedenken ist das Engagement-Niveau mindestens gleichbleibend, wenn nicht sogar wachsend: Der Freiwilligen-Survey von 2014 (im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)) zeigt sogar – bei allerdings im Vergleich zu früheren Groß-Befragungen mit veränderter Systematik – einen großen Zuwachs beim zivilgesellschaftlichen Engagement in Deutschland auf: „Im Jahr 2014 sind 43,6 Prozent der Wohnbevölkerung ab 14 Jahren freiwillig engagiert – das entspricht 30,9 Millionen Menschen.“ 2009 ging man noch von 23 Mio. Menschen aus. Auch der Anteil an Menschen, die zwar noch nicht ehrenamtlich tätig sind, aber sich dies vorstellen können, ist in den letzten 15 Jahren kontinuierlich gestiegen. Demgegenüber steht eine (geringe) Reduzierung des eingebrachten Stundenumfangs. Und: Die Unterschiede zwischen den Bildungsgruppen haben sich vergrößert, da das Engagement bei Personen mit hoher Bildung zwischen 1999 und 2014 deutlich stärker gestiegen ist als das niedriggebildeter Personen.

Anteile freiwillig engagierter Personen vor und nach Prüfung im Zeitvergleich

Schaubild 1

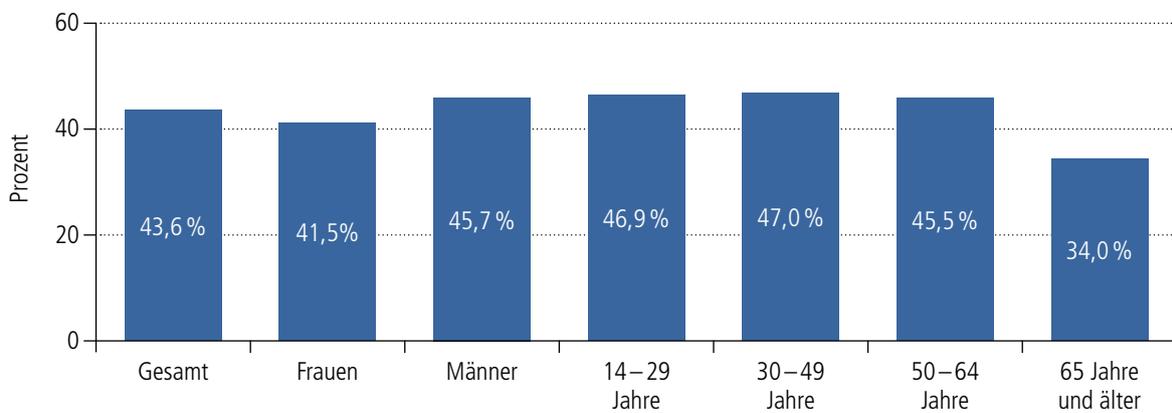


Quelle: FWS, gewichtet, eigene Berechnungen (DZA). Basis: Alle Befragten. FWS 1999 (n = 14.922), FWS 2004 (n = 15.000), FWS 2009 (n = 20.005), FWS 2014 (n = 28.689). Nachrichtlich: Bei der Quote vor Prüfung im Jahr 1999 handelt es sich um eine Schätzung.

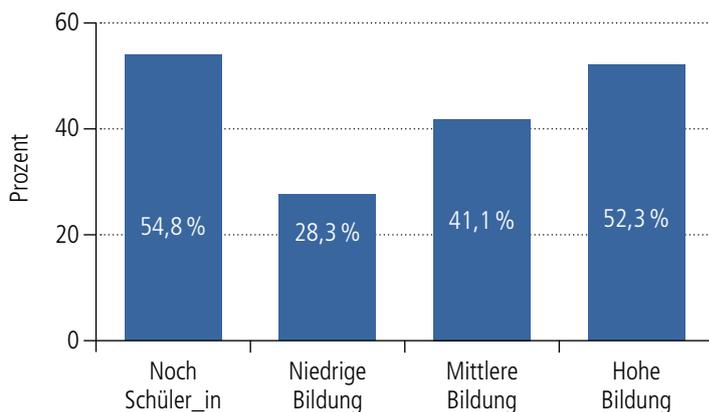
Anteile freiwillig engagierter Personen 2014

Schaubild 2

a) gesamt, nach Geschlecht und nach Alter



b) nach Bildung



Quelle: FWS 2014, gewichtet, eigene Berechnungen (DZA). Basis: Alle Befragten (n = 28.689).

Eine „Grundausstattung“ der Engagementförderung, die sich in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt hat, kommt inzwischen in vielen Städten, Gemeinden und Landkreisen zum Einsatz und ist durch Qualitätsstandards, Landes- und Bundesorganisationen und wissenschaftliche Analyse etabliert:¹⁶

- Freiwilligenagenturen als Engagementvermittlung und Projektagenturen.
- Eigene städtische Koordinierungsstellen zur Engagementförderung.
- Kommunale „Kümmerer“-Rolle in Netzwerken der Engagementförderung.
- Nutzung der Unterstützungsmöglichkeiten durch Bundes- und Landesförderprogramme und Preise, die in zunehmender Zahl ausgeschrieben werden.
- Ratsbefassungen zur kommunalen Engagementpolitik.
- Fortbildung für (haupt- und ehrenamtliche) „Ehrenamtskoordinator_innen“.
- Anerkennungskultur: Ehrungen, Preise, Öffentlichkeitsarbeit.
- Freiwilligenmessen und Datenbanken zum Aufzeigen von Ehrenamtsmöglichkeiten.
- Ausbau von Freiwilligendiensten (Freiwilliges Soziales Jahr, Bundesfreiwilligendienst, internationale Freiwilligendienste) und „Service Learning“-Projekten an Schulen.
- Überörtliche Vernetzungen durch Bundes- und Landesnetzwerke, Deutscher Städtetag und Städtetage der Länder, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund.
- Kooperationen mit Stiftungen: Gerade Stiftungen verkörpern die Kombination von Bürgerwissen (sachliche Kompetenz), Bürgerzeit (klassisches ehrenamtliches Engagement) und Bürgergeld (Stiftungskapital, Spenden). Angesichts des starken Wachstums der Stiftungszahlen in den letzten Jahren ist dies ein wichtiges Feld der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Zivilgesellschaft.
- Kooperation mit Unternehmen („Corporate Citizenship“/„Corporate Volunteering“, Pro-bono-Tätigkeit, Spenden).

Zentral für die kommunale Engagementförderung ist der Aufbau von Netzwerkstrukturen, die den „Good Governance“-Prinzipien folgen: Eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe zwischen Staat/Kommune, Zivilgesell-

schaft und gegebenenfalls Wirtschaft, die vor allem in Netzwerken als Ausgangspunkte von Engagementprojekten und Engagementförderung wirken. Die Kommune ist dabei Motivatorin und Mediatorin im Sinne einer aktivierenden (Sozial-)Politik. Sie muss den „Eigensinn“ des zivilgesellschaftlichen Engagements besonders berücksichtigen und mögliche Konkurrenzen zwischen verschiedenen Engagementbereichen verhindern. Auf Bundesebene müssen die Voraussetzungen, Anerkennung und Wertschätzung ehrenamtlichen Engagements verbessert werden.

Flüchtlingssituation und „Willkommenskultur“ waren, insbesondere ab Sommer 2015, ein wichtiger Einschnitt in der Geschichte des zivilgesellschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik: Nie vorher war die Unverzichtbarkeit ehrenamtlichen Engagements in einem Handlungsfeld so sichtbar, nie zuvor war das Lob für die Hunderttausenden von engagierten Bürger_innen von Bund, Land, Kommunen, von Medien und Wirtschaft so einhellig und ehrlich. Das Fazit ist kurz: Ohne die Freiwilligen hätte die zugespitzte Situation 2015/2016 nicht bewältigt werden können, ohne die Zivilgesellschaft wird auch die Integration der siebenstelligen Zahl an neuen Bewohner_innen nicht gelingen können.

Die Aufgabenstellungen sind dabei dem zivilgesellschaftlichen Engagement nicht unähnlich, wurden aber in sehr kurzer Zeit und vielfach sehr erfolgreich den neuen Herausforderungen angepasst: Aufbau von lokalen Helferkreisen (mit allen Herausforderungen eines gelingenden Freiwilligenmanagements), Ausgestaltung von Kooperations-Netzwerken (zum Beispiel mit kommunalen Stellen und Wohlfahrtsverbänden), Information und Qualifizierung (insbesondere zu den besonders schwierigen Themen in der Flüchtlingshilfe, wie zum Beispiel Aufenthaltsrecht und Traumatisierung), Kommunikation und Ermutigung (vielerorts durch Newsletter und Apps, finanzielle Unterstützung aus Spendenmitteln, Anerkennungskultur durch würdigende Veranstaltungen und Preise etc.).

Für die gelingende Integration der Geflüchteten in der Zukunft wird die gemeinsame, trilaterale Anstrengung von Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft entscheidend sein. Als „Königswege“ kann man wohl die Teilhabe der neuen Mitbürger_innen am Vereinsleben und insbeson-

¹⁶ Freiwilliges Engagement in Deutschland: Zentrale Ergebnisse des Deutschen Freiwilligensurveys 2014 (Kurzfassung). Berlin (BMFSFJ), November 2016.

dere die eigene Übernahme von ehrenamtlichen Aufgaben, die von den Neu-Zugewanderten selbst sehr stark gewünscht wird, sehen.¹⁷

Der Versuch der Instrumentalisierung des Engagements durch staatlich-kommunale Vorgaben ist weder sinnvoll noch erfolgsversprechend. Im Kontext von Bürgerkommune und verbesserter Bürgerbeteiligung sind die Enga-

gierten in der Zivilgesellschaft zentraler Teil demokratischer Verfasstheit vor Ort – 90 % der ehrenamtlichen Tätigkeiten wird für lokale Zwecke eingesetzt. Die „Möglichkeitenstrukturen“ für das zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune zu erhalten und zu verbessern, ist im Sinne einer kommunalen Engagementpolitik eine Aufgabe, die in Zukunft immer weiter an Bedeutung zunehmen wird.

¹⁷ Siehe zum Beispiel die Befragung des Nürnberger Instituts für Soziale und Kulturelle Arbeit (ISKA): <http://www.iska-nuernberg.de/nicht-mit-leeren-haenden/ergebnisseabstract.html>

8.3.1 Was ist Kinder- und Jugendhilfe – kurzer historischer Rückblick

Was Kinder- und Jugendhilfe umfasst, ist in der Leitnorm des § 1 Abs. 3 des SGB VIII beschrieben: Demnach sind Aufgaben der Jugendhilfe, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen, Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung zu beraten und zu unterstützen, Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen und dazu beizutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

In der rund 150-jährigen Geschichte der Jugendhilfe („Kinder“ als Bezeichnung kam erst vor wenigen Jahren dazu) wird diese vielfach beschrieben als „alles was Erziehung, aber nicht Schule und nicht Familie ist“¹. Es handelt sich also um Angebote, Dienste und Einrichtungen, die die Erziehungsansprüche von jungen Menschen erfüllen, die durch Elternhaus, Schule und berufliche Bildung alleine – bzw. durch deren Versagen – nicht sichergestellt werden. Damit wird der Doppelcharakter deutlich. Einerseits ist sie subsidiär bzw. ergänzend zu anderen Sozialisationsinstanzen und andererseits ist sie eine eigenständige Erziehungsinstanz neben Familie und Schule mit eigenen Zuständigkeiten und mit speziellen Methoden und Organisationsformen.

Mit der beginnenden Industrialisierung im 19. Jahrhundert differenzierte sich die Armenfürsorge. Angesichts der zerstörerischen Ausbeutung durch kapitalistische Produktionsweisen und der Schwächung des obrigkeitstaatlichen und gottgefälligen Ordnungssystems entstanden erste Ansätze zur „Rettung“ der jungen Menschen (Rettungshausbewegung, Johann Heinrich Wichern, Wilhelm Löhe; katholische Gesellenvereine, Adolph Kolping) und zur Unterstützung von in Not geratenen Kindern und Müttern. Diesen ersten Ansätzen einer privaten „Kinder- und Jugendfürsorge“ folgten erste staatliche Interventionen, weil die „freie Liebestätigkeit“ nicht ausreichte und die individuelle und gesellschaftliche Reproduktion gefährdete. Diese ersten staatlichen Eingriffe umfassten:

- die Eingrenzung der Kinderarbeit,
- die Aufsicht und Kontrolle der Pflegestellen und Entwicklung der Berufsvormundschaft und
- die Entwicklung der rechtlichen Normierung der Zwangserziehung (Fürsorgeerziehung) und einer jugendspezifischen Bewertung von Straftaten (Jugendstrafrecht).

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts versuchte der preußische Staat mit verschiedenen „Jugendpflegeerlassen“ neben den Interventionen durch Angebote der Jugendpflege, junge Menschen von den „verderblichen Auswüchsen“ der kapitalistischen Gesellschaft fernzuhalten (Jugendschutz) und sie durch Sport-, Freizeit- und Bildungsangebote gegen die „verderblichen Einflüsse“ der Arbeiterbewegung zu immunisieren und sie körperlich und geistig auf Militär- und Kriegsdienst vorzubereiten.

¹ Gertrud Bäumer 1929, zitiert nach Müller, C. Wolfgang: JugendAmt. Geschichte und Aufgabe einer reformpädagogischen Einrichtung, Weinheim und Basel 1994, S. 25.

Jugendfürsorge und Jugendpflege war Aufgabe der Länder. Nach dem Ersten Weltkrieg und der Revolution mit ihren sozialen Verwerfungen wurde die Forderung laut, die Aufgaben der Jugendfürsorge reichseinheitlich zu regeln. Mit der Weimarer Reichsverfassung war die Voraussetzung für eine solche Gesetzgebung geschaffen. Durch die „Weimarer Koalition“ (Zentrum, SPD, Deutsche Demokratische Partei) wurde 1922 das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt (RJWG) nach langen kontroversen Debatten geschaffen, das aufgrund staatlicher Finanzierungsprobleme erst 1924 in Kraft trat. Das RJWG stellte einen ersten Ansatz zu einer umfassenden Jugendhilfegesetzgebung in Deutschland dar. Die wesentlichen Elemente waren dabei:

- der kodifizierte Anspruch des Kindes auf Erziehung: „Jedes deutsche Kind hat ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit“,
- die Zusammenfassung von Jugendpflege und Jugendfürsorge für alle Altersgruppen unter dem Oberbegriff Jugendhilfe, also die „Einheit der Jugendhilfe“,
- die Konzentration und organisatorische Zusammenführung der örtlichen (öffentlichen) Jugendhilfe im Jugendamt als reichseinheitliche Organisationsvorgabe – demnach sollten in allen Stadt- und Landkreisen Jugendämter eingerichtet werden,
- die Regelung des Verhältnisses von öffentlicher und freier Jugendhilfe, wonach das Jugendamt freie Vereinigungen (Wohlfahrts- und Jugendverbände, Kirchen, andere private Zusammenschlüsse) an der Ausführung zu beteiligen hatte. Die Abstimmungen und Planung sollten sich im Jugendamt selbst vollziehen (Jugendamt als zweigliedrige Behörde, bestehend aus Verwaltung und Jugendwohlfahrtsausschuss).

Dieses RJWG war bis 1990 (unterbrochen durch die Zeit nationalsozialistischer Gewaltherrschaft) mit einer Reihe von Novellierungen in seiner Grundstruktur und seinem Inhalt rechtliche Grundlage der Jugendhilfe. Seit den 1970er-Jahren wurde Kritik an der vielfach repressiven Praxis und den Strukturen der Jugendhilfe deutlich und eine grundlegende Reform gefordert (siehe Kapitel 8.2.5). 1972 wurde ein Diskussionsentwurf für eine solche Reform vorgelegt, der eine knapp zwanzigjährige politische Debatte um ein solches Gesetz auslöste und sich an den alten ideologischen Positionen (Rolle des Staates bei der Erziehung), föderalen Zuständigkeiten, pädagogischen Verständnissen und der Finanzierungsfrage festmachte und verschiedene Gesetzgebungsanläufe scheitern ließ.

Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz trat schließlich zum 1. Januar 1991 (in den ostdeutschen Bundesländern bereits zum 3. Oktober 1990) in Kraft.

Kinder- und Jugendhilfe umfasst nach § 2 SGB VIII Leistungen und andere Aufgaben. In den weiteren Paragraphen werden Organisations-, Struktur- und Finanzierungsfragen geregelt. Kinder- und Jugendhilfe ist durch die Prinzipien der Lebensweltorientierung, Prävention, Dezentralisierung, Alltagsorientierung, Integration, Normalisierung und Partizipation gekennzeichnet. Sie kann heute durch vier Aufgaben- und Leistungsbereiche beschrieben werden:

1. Einfluss auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen durch Gesetzgebung, Interessenvertretung, Planung und Öffentlichkeitsarbeit.
2. Leistungen der allgemeinen Förderung:
 - Eltern-, Familienbildung, (Erziehungs-)Beratung,
 - Kinder- und Jugendarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz, Jugendsozialarbeit,
 - Bildung, Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen und der Tagespflege.
3. Leistungen der individuellen Förderung, Beratung, Unterstützung und Hilfen zur Erziehung.
4. Andere Aufgaben in der Wahrnehmung des staatlichen Wächteramtes:
 - vorläufige Maßnahmen (Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen, Kinderschutz),
 - Schutz von Kindern in Familienpflege (Pflegekinderwesen) und in Einrichtungen (Heimaufsicht),
 - Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren (Familiengerichtshilfe, Jugendgerichtshilfe),
 - Pflegschaften und Vormundschaften für Kinder und Jugendliche,
 - Beurkundung und Beglaubigung.

8.3.2 Strukturelle Sonderstellungen der Jugendhilfe in der Kommune

Eine eindeutige Aussage über die Rechtsstellung und strukturelle Sonderstellung der Kinder- und Jugendhilfe auf der kommunalen Ebene ist nach der inzwischen wieder heftig umstrittenen Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 mit dem Kooperationsverbot der politischen Ebenen schwierig geworden. Demnach ist es dem Bund un-

tersagt, den Kommunen durch Bundesgesetz direkte Aufgaben zu übertragen², und die Länder sind inzwischen allein befugt, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu bestimmen³. Die nachführenden Aussagen beziehen sich auf die alte Gesetzgebungsgrundlage, weil diese nach wie vor in der Praxis vorzufinden ist und es (noch) zu keiner Veränderung dieser strukturellen Sonderstellung der Jugendhilfe aufgrund veränderter landesrechtlicher Vorgaben gekommen ist. Das Jugendamt hat demnach im Kommunalgefüge eine historisch gewachsene strukturelle Sonderstellung, die es von anderen Ämtern unterscheidet, insbesondere in folgenden Punkten:

- Die Aufgaben des Jugendamtes sind in einem speziellen Gesetz vorgegeben (SGB VIII).
- Das Jugendamt wird in § 69 Abs. 3 SGB VIII als ausführende fachliche Organisationseinheit vorgegeben.
- Das Jugendamt ist aus den üblichen Verwaltungsabläufen und kommunalpolitischen Entscheidungsmechanismen herausgelöst, weil es im SGB VIII zweigliedrig angelegt wurde (§ 70 Abs. 1 SGB VIII: „Die Aufgaben des Jugendamtes werden durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen“). Die Zusammensetzung wird in § 71 Abs. 1 SGB VIII vorgeschrieben.
- Das Jugendamt hat durch den Jugendhilfeausschuss ein eigenes Antragsrecht gegenüber dem Rat. Es entscheidet über die von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel und muss vor Befassung des Rates mit Fragen der Jugendhilfe sowie bei der Berufung der Leitung des Jugendamtes gehört werden⁴. Zu den Aufgaben des Jugendhilfeausschusses gehören die Befassung mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere
 - mit der Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien sowie mit Anregungen und Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe,
 - mit der Jugendhilfeplanung,
 - mit der Förderung der freien Jugendhilfe.
- Das Jugendamt agiert im Spannungsfeld zwischen sozialpädagogischen, therapeutischen und fürsorglichen Arbeitsansätzen mit dem Ziel der individuellen An- und Einpassung der Klient_innen an/in vorgegebene gesellschaftliche Rahmenbedingungen und einem kritisch-politischen Selbstverständnis. Es soll eine Ver-

änderung der Lebensbedingungen bewirkt werden. Das Jugendamt soll mit ausdrücklich politisch-aufklärerischem Selbstverständnis auftreten.

Die Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe haben sich in den letzten 15 Jahren mehr als verdoppelt. Wurden im Jahr 2001 von Bund, Ländern und Kommunen 19,2 Milliarden ausgegeben, waren es 2015 40,7 Milliarden. Diese Steigerung ist vor allem dem Ausbau der Kindertageseinrichtungen mit 10,4 Milliarden in 2001 und 25,4 Milliarden 2015 und der Verdoppelung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung geschuldet (5,1 zu 10,3 Milliarden).⁵

8.3.3 Kindertageseinrichtungen: Bildung, Betreuung und Erziehung

Kindertageseinrichtungen bzw. Tageseinrichtungen für Kinder ist der Oberbegriff für verschiedene familienergänzende, familienunterstützende sozialpädagogische Einrichtungen vor und neben der Schule, in denen sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten. Unterschieden werden dabei Einrichtungsformen entlang des Alters der Kinder: Kinderkrippen oder Krabbelstuben für Kinder unter drei Jahren, Kindergärten für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt und Kinderhorte für Schulkinder, in der Regel im Grundschulalter.

Die starre altershomogene Trennung in Einrichtungstypen löst sich zunehmend auf. Knapp die Hälfte der Plätze in Kindertageseinrichtungen ist inzwischen in Einrichtungen mit altersheterogenen Gruppen, die je nach konzeptioneller Ausrichtung auch „Orte für Kinder“, „Familienzentren“, „Häuser des Lernens“ etc. genannt werden. Kindertageseinrichtungen werden zu circa einem Drittel von öffentlichen Trägern der Jugendhilfe betrieben, knapp zwei Drittel von freien Trägern, insbesondere durch die großen Wohlfahrtsverbände und Kirchengemeinden. Rund 2% sind in privat-gewerblicher Trägerschaft oder Betriebskindergärten.

Die rechtlichen Grundlagen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege sind in den §§ 22 bis 26 des SGB VIII geregelt. Die nähere Ausgestaltung liegt im Verantwortungsbereich der Länder (§ 26 SGB VIII). Deshalb sind inhaltliche und strukturelle Rah-

² Vgl. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG.

³ Vgl. § 69 Abs. 1 SGB VIII.

⁴ Vgl. § 71 Abs. 3 SGB VIII.

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt: Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe in 1 000 Euro (<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/AusgabenEinnahmenEntwicklung.html>).

menbedingungen sowie Finanzierungsregelungen zwischen den Bundesländern unterschiedlich. Obwohl die pädagogischen Wurzeln von Kindertageseinrichtungen lange zurückliegen, gelang es erstmals 1990/1991 mit Inkrafttreten des SGB VIII, der Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots institutioneller Kinderbetreuung einen rechtlichen Rahmen zu geben.

Mit dem Inkrafttreten des SGB VIII gelang es jedoch nicht, die kinder- und bildungspolitische Forderung nach einem Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz durchzusetzen. Dieser wurde dann 1996 als frauenpolitisches Zugeständnis im Zuge der Neuregelung des § 218 (Schwangerschaftsabbruch) verankert. Im Tagesbetreuungs- ausbaugesetz (TAG) 2005 und Kinderförderungsgesetz (KiFöG) 2008 wurden die rechtlichen Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder vom ersten bis dritten Lebensjahr geschaffen, der zum 1. August 2013 in Kraft trat. Der Rechtsanspruch für einen Krippen- und Kindergartenplatz führte zu einer enormen Ausbaumwelle, die vor allem von den Kommunen getragen werden musste.

Von 2006 bis März 2016 ist die Betreuungsquote von Kindern unter drei Jahren von 13,6% auf 32,7%, trotz größerer Kinderzahl, gestiegen. Deutschlandweit wird mit einem Bedarf von 44% gerechnet, in größeren Städten dürfte dieser jedoch um die 50% und höher liegen. Im Kindergartenbereich nehmen 93,6% der Kinder von drei Jahren bis Schuleintritt dieses freiwillige Angebot der Jugendhilfe in Anspruch, im letzten Kindergartenjahr vor Schuleintritt sind es nahezu 100%, mit regionalen Unterschieden. Es kann somit nahezu von einer Vollversorgung gesprochen werden. Keine „freiwillige“ Bildungseinrichtung weist eine solche Erfolgsbilanz auf.

Deswegen läuft die gelegentliche Forderung nach einer „Kindergartenpflicht“ ins Leere – jenseits der verfassungsrechtlichen Problematik, dass es im Bereich der Erziehung nur zwei staatliche Eingriffstatbestände gibt, die Schulpflicht und bei Kindeswohlgefährdung. Wenngleich eine der Ursachen für die Nichtinanspruchnahme eines Kindergartenplatzes neben gesundheitlichen und religiösen Motiven in den speziellen Lebensbedingungen liegt – je höher das Bildungsniveau und der sozioökonomische Status, desto früher und länger wird ein Platz in einer Kindertageseinrichtung in Anspruch genommen – müssen andere Wege gegangen werden, um Kinder aus pre-

kären und bildungsfernen Familien frühzeitig zur Förderung in die Kindertageseinrichtungen zu bringen. Der finanzielle Aspekt hat dabei in der Regel keine Bedeutung, weil die Gebühren für Familien mit geringfügigem Einkommen im Rahmen der wirtschaftlichen Jugendhilfe (§ 90 SGB VIII) übernommen werden können.

Allerdings gibt es deutliche Unterschiede in der Inanspruchnahme der frühkindlichen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebote bei Kindern mit und ohne Migrationshintergrund: Nur 21% der Kinder mit Migrationshintergrund besuchen eine Krippe und 88% einen Kindergarten. Bei Kindern ohne Migrationshintergrund sind es 38 bzw. 96%.

Mit der Einführung des Elterngeldes für die ersten 12 bzw. 14 Lebensmonate (falls der zweite Partner, in der Regel der Mann, auch mindestens zwei Monate in Anspruch nimmt), der Elternzeit und dem Rechtsanspruch auf einen Krippen- und Kindergartenplatz ist eines der größten gesellschaftspolitischen Reformprojekte gelungen, das die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert und die bildungspolitische Erkenntnis der Notwendigkeit der frühen Förderung umgesetzt.

Unübersichtlicher ist die Lage von Kindertageseinrichtungen für Kinder im Schulalter. Aufgrund der verbindlichen und zeitlich ganztägigen Betreuung der Kinder in Krippe und Kindergarten wächst der Druck auf ein ähnlich zuverlässiges Betreuungsarrangement für Schulkinder auch in der Ferienzeit. Statistisch betrachtet besuchten 2015 rund 16% der Grundschul Kinder einen Hort und 32% ein schulisches Ganztagesangebot⁶. Allerdings gibt es bei Ganztages- und Mittagsbetreuung landesspezifisch unterschiedliche schulische Angebote, die aber in ihrer Ausstattung und ihren pädagogischen Standards vielfach unterhalb der (sozial-)pädagogischen Qualität von Horten liegen. Die Länder Nordrhein-Westfalen und Berlin haben inzwischen die Horte völlig in Ganztages- und Mittagsbetreuungsarrangements aufgehen lassen. Ganztages- und Mittagsbetreuungsformen folgen systemisch der Logik von Schule, deshalb ist es für strukturelle Entscheidungen über die Betreuungsform wichtig, Inhalte und Ausstattung genau zu betrachten und die bildungspolitischen Effekte zu beachten. Logische gesellschafts- und bildungspolitische Konsequenz aus der rasanten Entwicklung der institutionellen Bildung, Betreuung und Erziehung ist inzwischen

⁶ Prognos – Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik: Gute und verlässliche Ganztagesangebote für Grundschul Kinder, Berlin 2016.

die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Ganztageschule oder Tageseinrichtung für 6- bis 11-jährige Kinder (Grundschule), die die meisten Parteien auch in ihre Wahlprogramme für die Bundestagswahl 2017 aufgenommen haben.

Kindertageseinrichtungen erheben Elternbeiträge. Soweit es sich um öffentliche Träger handelt, werden diese in Gebührensatzungen festgelegt und vom Rat beschlossen. Es sind aber auch zivilrechtliche Vereinbarungen vorzufinden. Inzwischen haben einige Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) und Gemeinden die bildungspolitisch richtige Forderung nach Beitragsfreiheit von Kindergärten ganz oder teilweise (letztes oder letzte Kindergartenjahre) umgesetzt.

Die Forderung, frühkindliche Bildungseinrichtungen, also das Fundament von Bildungslaufbahnen, grundsätzlich wie Schule und Hochschule kostenfrei bereitzustellen, wirft in ihrer Umsetzung eine Reihe von Fragen auf. An erster Stelle steht dabei die Frage der Finanzierung, die nicht allein den Kommunen aufgebürdet werden kann. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung müssen als Aufgabe aller föderativen Ebenen verstanden und finanziert werden. Dazu fehlen aber noch die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen (Kooperationsverbot). Ungefähr zwei Drittel der Kindertageseinrichtungen werden von freien Trägern angeboten und weitere 2% von privat-gewerblichen Trägern. Diese Angebotsvielfalt wird durch verschiedene Elternbeiträge ermöglicht, da die Einrichtungen bzw. Träger über die Höhe der Elternbeiträge selbst entscheiden können und somit eine Finanzierung der verschiedenen Konzeptionen möglich ist. Zweitens sind die Elternbeiträge aufgrund der möglichen Kostenübernahme bei niedrigem Einkommen kein Hindernis, damit Kinder in Kindertageseinrichtungen gefördert werden können, und drittens stellt sich die Frage, warum gerade das oder die letzten Kindergartenjahre kostenfrei gestellt werden soll, obwohl aktuell nahezu alle Kinder in diesem Alter einen Kindergarten besuchen.

Pädagogisch und bildungspolitisch ist – von den Effekten her betrachtet – die frühere Förderung in der Krippe oder im ersten Kindergartenjahr viel wirksamer. Ohne das grundsätzliche Ziel der Kostenfreiheit aufzugeben, wäre es im Rahmen der finanziellen Prioritätensetzung sinnvoller, neben dem bedarfsgerechten quantitativen Aus-

bau mehr Wert auf die Qualität und die pädagogischen Standards zu legen. Die Bewältigung dieser Aufgabe wird die kommunale Ebene noch einige Jahre viel Kraft und Ressourcen kosten.

Kindertageseinrichtungen sind als Einrichtungen der Jugendhilfe non-formale Bildungseinrichtungen. Sie sind keine Einrichtung zur „Betreuung“ und „Aufbewahrung“, sondern Einrichtungen zur Bildung, Betreuung und Erziehung. In diesem Dreiklang arbeiten sie nach – wiederum landesspezifisch unterschiedlichen – Bildungs- und Erziehungsplänen auf der Grundlage eines durch die Jugend- und Kultusministerkonferenzen 2004 verabschiedeten Rahmenplans⁷. In diesem Plan wird das Prinzip der „ganzheitlichen Förderung“ beschrieben, das zum Ziel hat, kindliche Neugierde in den vielfältigen Bereichen von Sprache, kognitiver und sozialer Entwicklung, musischer und kreativer Bildung, Körperbewusstsein und Gesundheit, Bewegung und Sport, Natur und Kultur etc. zu wecken. In Kindertageseinrichtungen werden Kompetenzen und Fähigkeiten vermittelt, die Voraussetzungen für die weitere Bildungslaufbahn sind. Merkmal ist auch die individuelle Förderung, deren Bedarf durch verschiedene Beobachtungs- und Screeningmethoden erkannt werden soll.

Inhaltlich-konzeptionell sind unterschiedliche Profilbildungen festzustellen. So werden oft unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte gesetzt, zum Beispiel auf Sport und Bewegung oder musische und kreative Angebote, Sprachen oder Naturwissenschaft. Manche Einrichtungen sind Kristallisationsorte, Treffpunkte, Begegnungs- und Lernorte im Sozialraum, legen Wert auf Arbeit mit den Eltern und nutzen durch Vernetzung zivilgesellschaftliche Potenziale von ehrenamtlicher Mitarbeit. Wiederum andere haben einen Schwerpunkt im Bereich der Integration von Kindern mit Behinderung. Sie unterscheiden sich auch durch Öffnungszeiten und flexible Randzeitenbetreuung, um die Vereinbarung mit den Bedingungen der Arbeitswelt und Familie zu ermöglichen. Bei dem rasanten quantitativen Ausbau der Kindertageseinrichtungen ist vielfach die Qualitätsfrage ins Hintertreffen geraten. So bemängelt die sog. NUBBEK-Studie (Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit)⁸, dass weder Träger, Jugendämter noch die zuständigen Ministerien über valide Daten zur pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen verfügen. Dies ist umso erstaunlicher, weil

⁷ Vgl. <http://www.mbjs.brandenburg.de> > Kinder und Jugend > Beschlüsse JFMK/JMK/AGJF

⁸ Vgl. Tietze, Wolfgang et al.: NUBBEK – Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit, Berlin 2012 (<http://www.nubbek.de/>).

Bund, Länder und zahlreiche Stiftungen Programme zur Förderung der Qualität in unterschiedlichen Feldern aufgelegt und finanziert haben. Außerdem weist die Studie auf Probleme in der Strukturqualität (zum Beispiel Gruppengröße, Ausbildung des Personals, Unterschiede zwischen den Bundesländern) sowie Prozess- und Ergebnisqualität in zahlreichen Kindertageseinrichtungen hin.

Nicht zuletzt diese Studie hat die Qualitäts- und Wirkungsdebatte von frühkindlicher Bildung in Kindertageseinrichtungen entfacht und es wird über bundeseinheitliche Qualitätsstandards, Qualitätssiegel und Zertifizierungen nachgedacht. Auf kommunaler Ebene ist im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfeplanung auch die Frage des qualitativen Ausbaus stärker in den Blick zu nehmen, sowohl was kommunale Einrichtungen selbst betrifft (Trägerverantwortung) wie auch im Rahmen der Planungs- und Gewährleistungsverantwortung. Hier sollten Modelle zur Qualitätsentwicklung und -sicherung entwickelt werden.

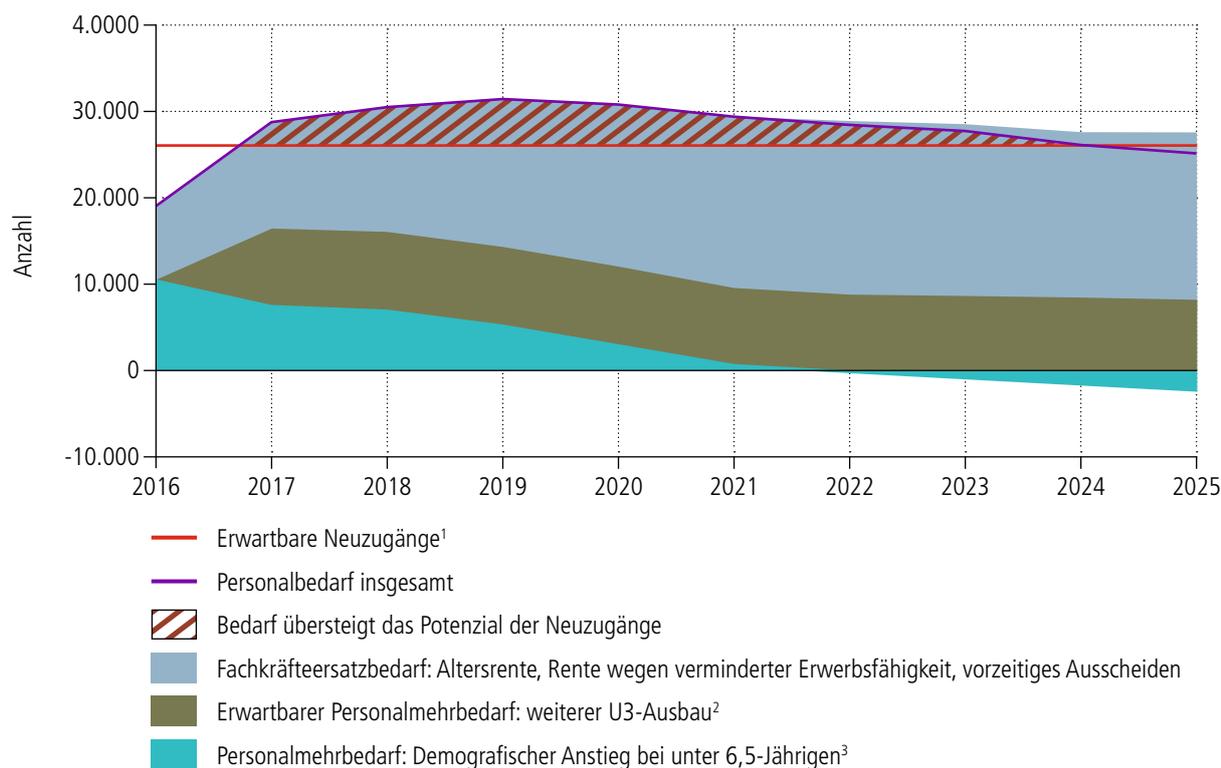
Öffentliche Haushalte gaben 1992 rund sieben Milliarden Euro für Kindertagesbetreuung aus. Bis heute haben sich die Ausgaben fast vervierfacht (auf fast 26 Milliarden Euro). Der gigantische Ausbau und die höheren pädagogischen Anforderungen führen zu einem veränderten Personalbedarf: Zum einen steigt er rasant an (zum Beispiel allein vom Kita-Jahr 2010/11 auf 2014/15 von 358.500 auf 448.300 beschäftigte Vollzeitäquivalente, entspricht 25%), zum anderen wird die Forderung nach einer stärkeren Akademisierung des Berufs des Erziehers, der Erzieherin nach dem Vorbild anderer europäischer

Staaten (zum Beispiel Italien, Finnland, Schweden) laut. Richtig ist, dass das Kitapersonal, insbesondere die Leitungen, heute mehr denn je auch Managementfunktionen in den Einrichtungen erfüllen muss, dafür ausreichend Zeit benötigt und in der Regel dazu nur unzureichend ausgebildet ist. Gleichzeitig ist aber zu beachten, dass die Aufgabenstellungen in der Kindertagesbetreuung so ausdifferenziert sind, dass sich dies auch in den Ausbildungswegen widerspiegeln muss.

Die größte Herausforderung ist die Deckung des zukünftigen Fachkräftebedarfs. So rechnet das „Niedersächsische Institut für frühe Bildung und Entwicklung (nifbe)“: „Bis 2025 werden voraussichtlich 260.000 neu ausgebildete Fachkräfte in die Frühe Bildung einmünden. Sie können zwar die ca. 171.000 Beschäftigten ersetzen, die das Arbeitsfeld zwischen 2016 und 2025 beispielsweise alters- oder gesundheitsbedingt verlassen. Da aber zugleich durch Geburtenanstieg, durch die Zuwanderung geflüchteter Familien und die anhaltend starke Nachfrage nach weiteren Plätzen für unter Dreijährige noch deutlich mehr Personal benötigt wird, ist in den nächsten Jahren mit einem gravierenden Fachkräftemangel zu rechnen. Eine entsprechende Ausweitung der Betreuungskapazitäten würde einen zusätzlichen Personalbedarf von mehreren zehntausend Beschäftigten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege nach sich ziehen. Die zu erwartende Zahl an Absolventinnen und Absolventen frühpädagogischer Ausbildungsgänge kann diese Nachfrage nicht mehr decken.“

Personalbedarf nach Einflussgrößen

Schaubild 3



1 Absolventen_innen frühpädagogischer Berufs- und Hochschulausbildungen: Erzieher_innen, Kinderpfleger_innen, Sozialassistenten_innen, Kindheitspädagogen_innen.

2 Mit einem jährlichen Zuwachs von 1,5 Prozentpunkten von 33 % im Jahr 2016 auf 46 % im Jahr 2025.

3 Bei konstanter U3-Quote und leichtem Anstieg der Quote für Dreijährige bis Schuleintritt von 94 auf 95 % im Jahr 2021.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2016d): Fachserie 11, Reihe 2, ergänzt durch Recherchen der WIFF; Statistisches Bundesamt (2016a): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe; Statistisches Bundesamt (2017a): Bevölkerungsentwicklung bis 2060; eigene Hochrechnung des Ersatz- und Mehrbedarfs sowie der Personaldeckung.⁹

Soll darüber hinaus auch noch die Kita-Qualität etwa durch einen verbesserten Betreuungsschlüssel oder zusätzliche Qualifikationen in multiprofessionellen Teams (zum Beispiel heilpädagogische, logopädische, ergotherapeutische Qualifikation) angehoben werden, müssten sämtliche Ausbildungskapazitäten der Frühen Bildung in den nächsten Jahren nochmals erheblich ausgeweitet werden.¹⁰

8.3.4 Kinder- und Jugendarbeit

Was ist eigentlich Jugendarbeit? Hier gibt es unterschiedliche theoretische Modelle, die je nach Zeit die veränderten Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen aufgreifen. Jugendarbeit sind Bildungswelten (Lern-

orte und Sozialisationshilfen), die außerhalb von Schule und Beruf Jugendliche unmittelbar, also nicht auf den Umweg über die Eltern, ansprechen und freiwillig angenommen werden. Merkmale sind:

- Freiwilligkeit der Teilnahme
- Verzicht auf Leistungskontrolle
- Herrschaftsarmut
- Altersheterogenität
- Flexibilität der Angebote, Methoden und Kommunikationsformen
- Erfahrungsbezogene Lernfelder mit Offenheit zur Aktion
- Gruppenorientierung
- Partizipation, Selbstbestimmung und Selbstorganisation

⁹ Niedersächsisches Institut für frühkindliche Bildung und Entwicklung: Trotz starkem Ausbau: Kitas stehen vor Fachkräftemangel, Berlin 2017, S. 2 (<https://www.nifbe.de/info/service/aktuelles/1142-trotz-starkem-ausbau-kitas-stehen-vor-fachkraeftemangel>).

¹⁰ Ebd.

Träger von Jugendarbeit sind Jugendverbände und Jugendgemeinschaften, die öffentlichen Träger der Jugendhilfe sowie Wohlfahrtsverbände. Vielfach wird zwischen sogenannter offener und verbandlicher Jugendarbeit unterschieden. Offene Jugendarbeit meint vor allem Einrichtungen wie Kinder- und Jugendhäuser, Jugendzentren, Jugendtreffs, betreute Spielangebote (Aktiv- oder Bauspielplätze, Spielmobile, Spielaktionen), aber auch Jugendberatung, Ferienangebote etc.

Verbandliche Jugendarbeit findet in der Regel in Gruppenangeboten (Gruppenstunden) und in Bildungs- und Freizeitaktivitäten statt. Jugendverbände lassen sich nach ihren inhaltlichen Schwerpunkten und weltanschaulicher Herkunft unterscheiden:

- Kirchliche Verbände (zum Beispiel Bund der Katholischen Jugend Deutschlands BDKJ, Evangelische Jugend EJ)
- Politische und gewerkschaftliche Verbände (zum Beispiel SJD – Die Falken, Gewerkschaftsjugend)
- Sportjugend
- Humanitäre Jugendverbände (zum Beispiel Jugendrotkreuz, Feuerwehrjugend)
- Freizeitverbände (zum Beispiel Alpenvereinsjugend)

Hinzu kommen zahlreiche kleinere, teilweise nur örtlich aktive Initiativen und Jugendgemeinschaften, die in den vergangenen Jahren auch verstärkt von Jugendlichen mit Migrationshintergrund initiiert werden.

Während es in den westdeutschen Bundesländern eine langjährige Tradition von Jugendverbandsarbeit gibt, sind in den ostdeutschen Bundesländern die verbandlichen Jugendarbeitsstrukturen in der Regel nicht so ausgeprägt. Jugendverbände sind auch häufig Träger von Einrichtungen der offenen Jugendarbeit. Die Jugendverbände sind überwiegend in Kreis- und Stadtjugendringe (sowie auf Länder- und Bundesebene zu Landes- und Bundesjugendring) zusammengeschlossen, die auf den jeweiligen Ebenen die Interessen der Kinder und Jugendlichen und der Jugendarbeit gegenüber den politisch Verantwortlichen vertreten. Diese Jugendringe haben je nach Bundesland einen unterschiedlichen Rechtsstatus und verschiedene Strukturen. In Bayern sind sie beispielsweise als Körperschaft des öffentlichen Rechts (KdöR) ausge-

staltet und übernehmen auch Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe.

Je pluraler und vielfältiger das Angebot von Jugendverbänden und der Jugendarbeit insgesamt ist, desto mehr Alternativen haben junge Menschen in einer Kommune. Verbandliche Jugendarbeit, Jugendarbeit insgesamt unterliegt dem sozialen Wandel. Einstellungen und Bedürfnisse von jungen Menschen verändern sich. Diesen Veränderungen muss Jugendarbeit immer wieder Rechnung tragen und ihre Inhalte und Angebotsformen anpassen, um attraktiv zu bleiben. Deshalb ist die Inanspruchnahme durch junge Menschen auch Schwankungen unterworfen. So steht Jugendarbeit vielfach in Konkurrenz zu einer massiv den Alltag junger Menschen bestimmenden Medienlandschaft, zu kommerziellen Angeboten, die vielfach auch Angebotsformen der Kinder- und Jugendarbeit übernehmen und vermarkten, und zu einer sich rasch verändernden Schullandschaft (Ganztagesschulen).

Jugendarbeit muss sich gemeinsam mit den jungen Menschen immer wieder neu erfinden. Es wäre also falsch, allein von der Zahl der Teilnehmenden an Angeboten und in Einrichtungen oder Mitgliedern in Verbänden Förderung und Finanzierung abhängig zu machen. Aufgrund der Bedeutung dieser non-formalen und informellen Bildungsorte empfiehlt sich für die Förderung eher ein antizyklisches Vorgehen, zumindest aber eine verlässliche Finanzierung der Jugendarbeit. Nicht der bloße Blick auf die Zahl, sondern auch der Aspekt, was, wo, mit und für wen geschieht und auch die Palette des Angebots insgesamt sollte für die Förderung bestimmend sein. Die Kürzung der Mittel für Kinder- und Jugendarbeit kann auch für die Demokratieerziehung fatale Folgen haben, wie man inzwischen aus einigen Orten weiß, wo politisch rechte Gruppen das Feld besetzt haben. Auf die Bedeutung der Demokratiebildung hat das Bundesjugendkuratorium in seinem Thesenpapier „Demokratie braucht alle. Thesen zu aktuellen Herausforderungen, Handlungsbedarfen und zur Notwendigkeit von Demokratiebildung“¹¹ aktuell hingewiesen. Es fordert u. a., Möglichkeiten und Gelegenheiten, die ein unmittelbares Erleben von Demokratie als Lebens- und Gesellschaftsform im Alltag Jugendlicher möglich machen, und weist darauf hin, wie wichtig es ist, Strukturen, die entsprechende Bildungsprozesse gezielt fördern, zu stärken.

¹¹ Bundesjugendkuratorium: Demokratie braucht alle. Thesen zu aktuellen Herausforderungen und zur Notwendigkeit von Demokratiebildung (https://www.bundesjugendkuratorium.de/assets/pdf/press/BJK_Thesenpapier_Demokratie.pdf).

Wenn man die letzten zehn bis fünfzehn Jahre betrachtet, dann ist festzustellen, dass „Jugend“ weitgehend aus dem öffentlichen Bewusstsein verschwunden ist oder nur als Problem (Jugendgewalt, Jugendalkoholismus, Jugendarbeitslosigkeit) wahrgenommen wurde. Die öffentliche Aufmerksamkeit konzentrierte sich auf Kinder und Familien (Ausbau Kindertageseinrichtungen, Ganztageschulen, Familienpolitik). So wichtig diese gesellschaftspolitischen Aufgaben auch sind, muss es auch darum gehen, wie junge Menschen an der Gesellschaft teilha-

ben können. Deshalb muss auf allen politischen Ebenen immer wieder neu überlegt werden, was eine Politik für junge Menschen bedeutet, eine „eigenständige Jugendpolitik“, die allerdings weit über die klassischen Bereiche der Jugendarbeit hinausgeht. Auf kommunaler Ebene geht es unter anderem auch darum, wo und wie sich junge Menschen im öffentlichen Raum aufhalten dürfen, wie sie sich am kommunalpolitischen Geschehen überhaupt einbringen können. Solche „Partizipationsmodelle“ müssen für jede Kommune entwickelt werden.

laut! – Das Partizipationsmodell für Jugendliche in Nürnberg

Das Modell laut! ist ein Kooperationsvorhaben des Jugendamtes der Stadt Nürnberg, des Kreisjugendrings Nürnberg-Stadt und des Medienzentrums Parabol. Es baut auf bereits vorhandenen Ansätzen der Jugendbeteiligung auf. Ziel ist, auf kommunaler Ebene eine Struktur zur Beteiligung von Jugendlichen (14 bis 21 Jahre, gegebenenfalls auch jünger oder älter) aufzubauen. Das Konzept orientiert sich an den Bestimmungen des SGB VIII, hat als fachlichen Bezugspunkt die politische Bildung junger Menschen und versteht sich als Beitrag zur Demokratieerziehung. laut! gliedert sich in vier Basis- und momentan drei Zusatzmodule. Die Basismodule sind:

1. Internetauftritt www.laut-nuernberg.de: Dokumentation aller Bausteine des Projekts und Möglichkeit der direkten Artikulation von Anliegen
2. laut! vor Ort: sozialräumlich orientierte Jugendversammlungen und weitere Beteiligungsprojekte vor Ort unter Einbeziehung von Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit
3. laut! Forum live: Einmal jährlich stattfindendes Stadtjugendforum zur Zusammenfassung der wichtigsten Themen im vergangenen Jahr mit attraktivem jugendkulturellem Programm
4. laut! TV: Mediales Sprachrohr zur Unterstützung der jugendlichen Anliegen und Politsendung für Jugendliche, ausgestrahlt in einem regionalen Fernsehsender

Die drei Zusatzmodule sind:

1. laut! Cash: Mikrofinanzierung für Kleinprojekte von Jugendlichen zwischen 14 und 21 Jahren
2. laut! Workshops: Vermittlung eines aktiven Demokratieverständnisses an Schulen und für Jugendgruppen
3. laut! Blah-Blase: Glossar auf der laut!-Homepage, das Begriffe aus Politik und Verwaltung in einfacher, jugendgerechter Sprache erläutert

Mehr unter: www.laut-nuernberg.de

Aber auch in Landkreisen und den dazugehörigen Gemeinden finden sich interessante Beteiligungsmodelle, wie beispielsweise die Zukunftswerkstätten des Landkreises und des Kreisjugendringes Kulmbach.¹²

Mit der Jugendstrategie 2015–2018 „Handeln für eine jugendgerechte Gesellschaft“ wurden eine Reihe von Maßnahmen entwickelt, die jungen Menschen mehr Beteiligung und Gehör verschaffen sollen, wie die Entwicklung einer „eigenständigen Jugendpolitik“, die Initiative „jugendgerechte Kommune“, „Jugend-Check“, EU-Jugendstrategie, Einmischung in die „Demografie-Strategie“, „Innovationsfonds“ und weitere Maßnahmen.¹³

In den §§ 11 und 12 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) werden die Aufgaben der Träger der Jugendarbeit beschrieben. Diese Aufgaben sind:

- politische Jugendarbeit, was nicht nur Vermittlung von Wissen umfasst, sondern auch die Übernahme von sozialer Verantwortung bis hin zur politischen Aktion,
- kulturelle Jugendarbeit einschließlich medienpädagogischer Ansätze,
- arbeitsweltbezogene Jugendarbeit und schulbezogene Jugendarbeit,
- Jugendarbeit in Geselligkeit, Spiel und Sport,
- Jugendberatung,
- Internationale Jugendarbeit.

Der Gesetzgeber versucht im SGB VIII, die Kinder- und Jugendarbeit in besonderer Weise abzusichern¹⁴. Dies geschieht unter anderem durch Planung im Rahmen seiner Gesamtverantwortung¹⁵. Außerdem verpflichtet er den öffentlichen Träger der Jugendhilfe, also den Landkreis oder die kreisfreie Stadt, „von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden“¹⁶. Im 11. Kinder- und Jugendbericht (2002) werden 15% vorgeschlagen. Angesichts des rasanten Ausbaus von Kindertageseinrichtungen und der daraus entstehenden Folgekosten sowie des Anstiegs der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung ist diese Empfehlung heute sicher zu hoch gegriffen. Ein Anteil um 10% erscheint jedoch sinnvoll.

8.3.5 Familienbildung und Erziehungsberatung

Familienbildung als Bereich der Jugendhilfe ist in ihren Aufgaben und Inhalten im Gegensatz zu anderen Aufgabenbereichen gesetzlich nur sehr allgemein beschrieben und hat nur einen geringen Finanzierungsanteil bei den Ausgaben für Jugendhilfe, die deutlich unter einem Prozent der Gesamtausgaben für Jugendhilfe liegt. Familienbildung ist auch fachlich nicht eindeutig beschrieben und vielfach sind die Grenzen zu Beratungsangeboten und Elternselbsthilfe fließend. Schließlich bewegt sich Familienbildung als Aufgabe der Jugendhilfe einerseits und der Erwachsenenbildung andererseits zwischen zwei – auch auf der kommunalen Ebene – institutionell unterschiedlichen Aufgabenfeldern. Allgemein kann die Aufgabe von Familienbildung als Unterstützung und Befähigung von Eltern zur Förderung ihrer Erziehungskompetenz, der Auseinandersetzung mit eigenen Wertvorstellungen und zur Verbesserung der Lebensqualität in Familien und damit des Aufwachsens von Kindern verstanden werden¹⁷. Einen Bedeutungsschub bekam die Familienbildung Anfang des Jahrhunderts mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum Recht der Kinder auf gewaltfreie Erziehung.

Familienbildung war in der Vergangenheit ein stark mittelschichtorientiertes Angebot von überwiegend konfessionellen Verbänden und Volkshochschulen. Erst mit der Bildungsdebatte nach PISA rückte die Bedeutung familialer Bildung in den Fokus (Jugendministerkonferenz, Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ) und es entstanden verschiedene Programme und Konzepte, vor allem bildungsferne und sozioökonomisch benachteiligte Familien in ihren Erziehungskompetenzen zu stärken¹⁸.

Angebote der Familienbildung lassen sich nach ihren Formen differenzieren, die heute nebeneinander stehen, sich aber auch ergänzen:

¹² Siehe für weitere Informationen zu den Zukunftswerkstätten des Landkreises und des Kreisjugendringes Kulmbach: <http://www.kjr-ku.de/jugendarbeit/furgemeinden/zukunftswerkstatt/>

¹³ Siehe für weitere Informationen zur Jugendstrategie 2015–2018: <https://www.jugendgerecht.de/ueber-uns/jugendstrategie-2015-2018/>

¹⁴ Vgl. § 11 Abs. 1, S. 1 SGB VIII.

¹⁵ Vgl. §§ 80,81 SGB VIII.

¹⁶ § 79 Abs. 2, S. 2 SGB VIII.

¹⁷ Vgl. § 16 SGB VIII.

¹⁸ Zum Beispiel durch den Deutschen Kinderschutzbund „Starke Eltern, starke Kinder“, www.dksb.de > Unsere Arbeit > Angebote > Starke Eltern – Starke Kinder; www.kampagne-erziehung.de.

- Die „klassische“ und älteste Form ist die institutionelle Familienbildung in Familienbildungsstätten oder Volkshochschulen, Kindertageseinrichtungen und Schulen, wo entsprechende Programme angeboten werden. Auch Familienerholungsfahrten zählen zu diesem Format.
- Ab den 1970er-Jahren haben sich verschiedene Formen von informellen, teilweise selbstorganisierten Strukturen entwickelt, zum Beispiel Mutter-Kind-Clubs, Elternstammtische, Mütterzentren etc., die geprägt waren von Erfahrungsaustausch, Information und Unterstützung in der Kinderbetreuung durch entsprechende Vernetzung.
- Große Bedeutung hat inzwischen die mediale Familienbildung. Dabei geht es längst nicht mehr nur um Elternratgeberbücher oder entsprechende Zeitschriften oder Elternbriefe (zum Beispiel www.elternimnetz.de, www.ane.de), sondern zunehmend auch um digitale Medien, Chats, Foren, Erziehungsratgeber etc. im Internet (zum Beispiel www.kampagne-erziehung.de).
- Um Bildungsgerechtigkeit und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, sind zahlreiche Ansätze und Programme entstanden, wie zum Beispiel Parents As Teachers (PAT) (www.pat-mitellernlernen.org), Opstapje oder Hippy (www.hippy-deutschland.de), die in Form von Hausbesuchen bildungsferne und sozioökonomisch benachteiligte Familien sowie solche mit Migrationshintergrund im Umgang mit der Erziehung unterstützen. Die Hausbesucher_innen sind oft besonders geschulte, semiprofessionelle Kräfte, die oft aus den jeweiligen (Migranten-)Milieus kommen. Mit ihrer Alltagskompetenz und ihren systematischen Programmen, ergänzt durch Gruppentreffen und Fortbildung, zeigt sich diese Form der Familienunterstützung als besonders erfolgreich. Auch „Familienpat_innen“ als ehrenamtliche, nachbarschaftliche Hilfe kommen in vielen Kommunen zum Einsatz (www.familienpaten-bayern.de). Patenschaftsmodelle leisten einen wertvollen und erfolgreichen Beitrag zur Integration von Neuzugewanderten und Geflüchteten.

Erziehungsberatung ist eine Hilfe zur Erziehung und in § 28 SGB VIII als Leistung der Jugendhilfe näher beschrieben. Sie soll Kinder, Jugendliche, Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Klärung und Bewältigung von individuellen und familienbezogenen Problemen unterstützen. Dazu zählen Verhaltensauffälligkeiten, Entwicklungsstörungen sowie Lebensschwierigkeiten von Kindern und Jugendlichen einschließlich der daraus möglicherweise folgenden psychosomatischen Probleme, Erziehungsfragen sowie Konflikte und Krisen in der Familie einschließlich von Trennung und Scheidung. Erziehungs-

beratung wird in der Regel in Erziehungsberatungsstellen angeboten, in denen multidisziplinäre Teams zusammenwirken. Heute gibt es rund 1.100 Erziehungsberatungsstellen mit 307.000 Beratungen im Jahr 2012. Zwei Drittel dieser Stellen sind in freier, ein Drittel in öffentlicher Trägerschaft. Ähnlich wie die Familienbildung standen und stehen die Erziehungsberatungsstellen in der Kritik, mittelschichtlastig zu sein. Mit ihrer Einbettung in das System der Hilfen zur Erziehung im SGB VIII hat sich an der Struktur der Hilfesuchenden viel geändert. In jüngerer Zeit können auch verstärkt Familien mit Migrationshintergrund erreicht werden, da viele Erziehungsberatungsstellen inzwischen Fachkräfte eingestellt haben, die selbst einen Migrationshintergrund haben.

8.3.6 Soziale Dienste und Hilfen zur Erziehung

Soziale Dienste – in zahlreichen Kommunen als „Allgemeiner Sozialdienst (ASD)“ bezeichnet, in anderen als „Bezirkssozialdienst“, „Bezirkssozialarbeit“, „Sozialpädagogischer Dienst“ etc. – sind sozialräumlich organisierte Basisdienste für die Versorgung mit sozialen Hilfeleistungen und öffentlichen Kontrollaufgaben in den Bereichen der Jugend-, Sozial- und Gesundheitshilfe. Sie sind Ende des 19. Jahrhunderts in den Gemeinden im Rahmen der Armenpflege und Fürsorge entstanden und bewegten sich im Spannungsfeld ihrer ordnungspolitisch-disziplinierenden und unterstützenden Aufgabe (Hilfe zur Selbsthilfe, Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen).

In der Vergangenheit war auf kommunaler Ebene ein solcher Basisdienst überwiegend beim Jugendamt, andernorts auch beim Sozialamt oder Gesundheitsamt angesiedelt. Gelegentlich bildete er aber auch eine selbstständige Organisationseinheit. Inzwischen sind eine Reihe von Kommunen aufgrund der komplexer werdenden fachlichen Aufgabenstellungen und komplizierten und differenzierten Gesetzesgrundlagen dazu übergegangen, verschiedene Fachdienste einzurichten. Sie unterscheiden vielfach Dienste im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe und für die übrigen Aufgaben Sozialer Arbeit.

Allerdings sind mancherorts wieder bestimmte Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe auch in „Spezialdiensten“ ausgelagert worden. Inwieweit dies sinnvoll ist, ist abhängig von der Organisationsstruktur und auch der Größe der Jugendämter. Es besteht aber die Gefahr der Zersplitterung der Aufgaben und die Einheit der Jugendhilfe geht verloren. Die Frage der organisatorischen Zuordnung und Aufgabenstellung der Sozialdienste innerhalb

des kommunalen Verwaltungsgefüges ist allerdings nach wie vor strittig. Fest steht lediglich, dass die Aufgaben der Jugendhilfe quantitativ am umfangreichsten sind.

Die aufgrund der unterschiedlichen historischen Entwicklung in den einzelnen Kommunen unterschiedlich organisierten **Sozialen Dienste haben drei originäre Aufgaben:**

1. Beraten und entscheiden: Die Wahrnehmung und Deutung der Lebenssituation von Menschen in Belastungs-, Krisen- und Notsituationen. Dies ist verknüpft mit der Frage, ob ein Bedarf und ein Anspruch auf öffentliche Leistungen der Entlastung, Förderung oder Unterstützung bestehen.
2. Unterstützen, schützen und kontrollieren: Sozialstaatliches Handeln bewegt sich hier zwischen den Polen, Hilfestellungen zur Entlastung und Bewältigung des Alltags in Krisen und bei Problemen zu geben oder zum Schutz vor Gefahren ordnungspolitisch eingreifen zu müssen. So stehen Mitarbeiter_innen des Allgemeinen Sozialdienstes im Bereich der Jugendhilfe immer wieder vor der Frage, wie sie die Situation beurteilen: Versuchen sie, mit entsprechender Unterstützung das Kind in der Familie zu belassen oder besteht die Gefahr der Kindeswohlgefährdung? In der Öffentlichkeit sind sie immer wieder den Vorwürfen ausgesetzt, entweder zu lange „zugeschaut“ zu haben (trotz der gegebenen Hilfen) oder das Kind zu schnell aus der Familie in Obhut genommen zu haben (Jugendamt als „Kinderklaubebehörde“).
3. Knappe Güter verteilen: Menschen bei der Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen zu unterstützen, Zugänge zu Hilfen, aber auch monetären Leistungen zu eröffnen. Dabei bewegen sich die Mitarbeiter_innen im Spannungsfeld fachlich gebotener Unterstützung und dem Kostenbewusstsein aufgrund knapper kommunaler Ressourcen.

Der ASD ist immer gefordert, seine Entscheidungen als „geeignet“ und „erforderlich“ zu legitimieren und fachlich in einem transparenten Verfahren zu begründen. Er unterstützt im Einzelfall und wendet sich an die verschiedensten Zielgruppen: psychisch auffällige Menschen, Obdach- und Wohnungslose, ältere, vereinsamte oder verwirrte Menschen etc. Er soll aber auch den Sozialraum im Blick haben und mitgestalten, soll präventive Handlungs-

strategien entwickeln und muss rechtzeitig bei Krisen und Problemen intervenieren. Am umfassendsten sind die Aufgaben im Bereich der Jugendhilfe.

Die präventiven Aufgaben des ASD im Bereich der Jugendhilfe sind im SGB VIII in den §§ 16 (Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie), 17 (Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts) und 18 (Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts) im Wesentlichen beschrieben.

Zur Umsetzung des Anspruchs von Kindern und Jugendlichen auf Erziehung und zur Sicherung ihrer Lebens- und Entwicklungsbedingungen sind die Hilfen zur Erziehung¹⁹ die Kernaufgabe der Kinder- und Jugendhilfe. Die historischen Wurzeln dieser Hilfen liegen in der früheren „Zwangs-“ oder „Fürsorgeerziehung“ in „Heimen“ oder „Erziehungsanstalten“. Seit den 1970er-Jahren ging es in der Jugendhilfe darum, fachliche Alternativen zur Heimerziehung zu entwickeln, weil diese zunehmend in die Kritik geraten war (Heimdebatte). Ziel war die Reduzierung der Heimunterbringungen durch den Aufbau der Familienpflege und ambulanter Angebote. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die Kostensteigerung in der Heimerziehung durch den erforderlichen Einsatz von mehr sowie fachlich qualifiziertem Personal. Heute kostet ein Heimplatz, je nach Einrichtungart und pädagogischem Setting, zwischen 4.000 und 8.000 Euro im Monat. Das SGB VIII beschreibt in den §§ 27ff. einen (für eine fachliche Differenzierung und Weiterentwicklung) offenen Katalog von Hilfearten:

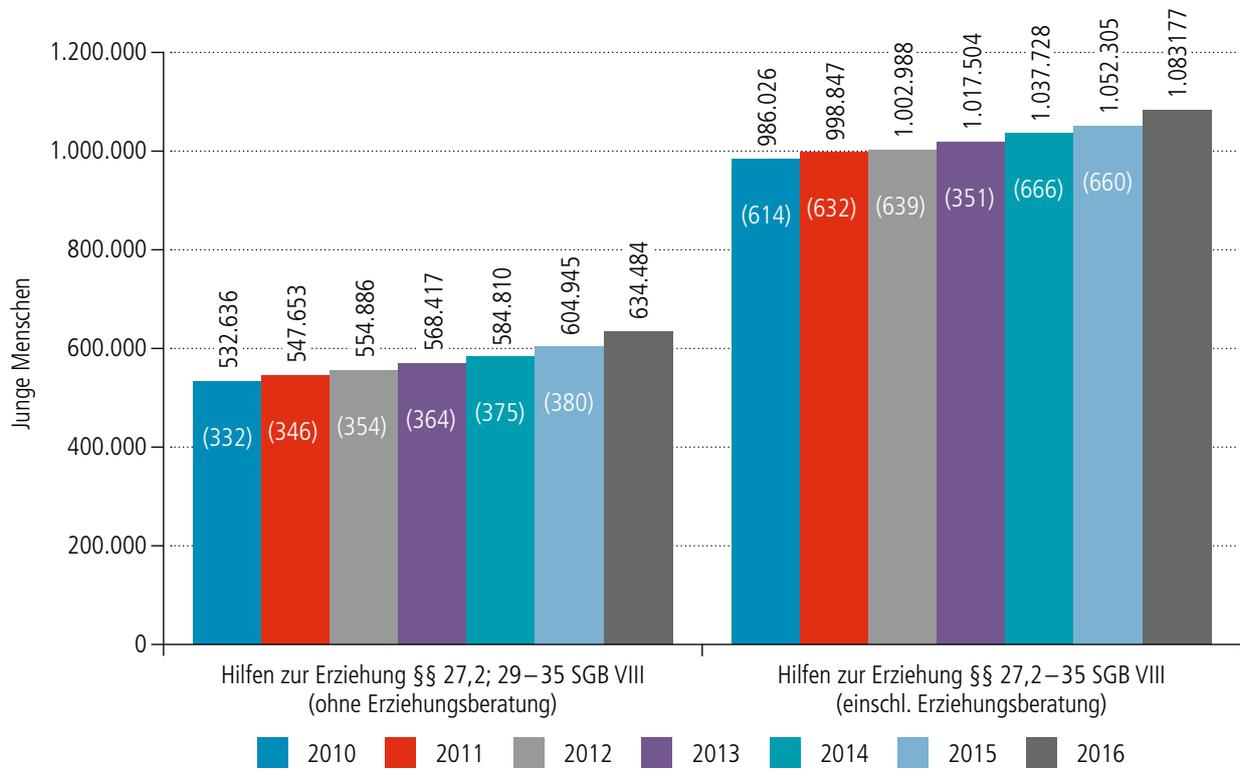
- Vollzeitpflege
- Heimerziehung/sonstige betreute Wohnformen als familienersetzende erzieherische Hilfen
- Erziehungsberatung
- Soziale Gruppenarbeit
- Erziehungsbeistandschaft/Betreuungshelfer
- Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH)
- Erziehung in einer Tagesgruppe
- Entwicklungsoffene intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung als ambulante Hilfe

Zum Jahresende 2016 hat das Statistische Bundesamt die Daten des Jahres 2015 zu den Hilfen zur Erziehung veröffentlicht. Mit einer Gesamtzahl von 1.052.305 jungen Menschen, die in diesem Jahr eine Hilfe zur Erziehung in Anspruch genommen haben, wurde ein neuer Höchst-

¹⁹ Vgl. §§ 27 ff. SGB VIII.

Junge Menschen in den Hilfen zur Erziehung (einschl. der Hilfen für junge Volljährige)**Schaubild 4**

(Deutschland; 2010 bis 2016; Aufsummierung der zum 31.12. eines Jahres andauernden und der innerhalb eines Jahres beendeten Leistungen; Angaben absolut, Inanspruchnahme pro 10.000 der unter 21-Jährigen¹⁾)



Anm.: Die Bevölkerungsdaten des Jahres 2016 werden voraussichtlich erst im ersten Quartal 2018 vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Daher kann vorerst auch keine Quote der Inanspruchnahme für das Berichtsjahr 2016 berechnet werden.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige; versch. Jahrgänge; Datenzusammenstellung und Berechnungen der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik²⁰.

stand erreicht (vgl. Abbildung 4). Bereits 2012 wurde erstmals die Millionen-Grenze bei der Zahl der Adressat_innen durchbrochen. Bevölkerungsbezogen wurden im Jahr 2015 – statistisch betrachtet – 660 junge Menschen pro 10.000 der unter 21-Jährigen von Hilfen zur Erziehung erreicht. Die Zahl der Hilfen zur Erziehung hat in den letzten Jahren langsam, aber kontinuierlich zugenommen. Die Zahl der 2015 in Anspruch genommenen Hilfen zur Erziehung und der von diesen erreichten jungen Menschen ist um 15.000 Leistungen gegenüber dem Vorjahr angestiegen (+1%). Bezogen auf die unter 21-jährige Bevölkerung haben – statistisch betrachtet – damit fast 7% dieser Altersgruppe irgendeine Art der Hilfen zur Erziehung erhalten. Lässt man die Erziehungsberatung außen vor, die fast die Hälfte aller erzieherischen

Hilfen ausmacht, sind es noch 604.945 junge Menschen, die von einer erzieherischen Hilfe erreicht wurden.

Für die Hilfe zur Erziehung gibt es in § 27 SGB VIII einen individuellen Rechtsanspruch, wenn diese „notwendig“ und „geeignet“ ist. Für die Gewährung der Hilfe muss unter Berücksichtigung des „Wunsch- und Wahlrechts“²¹ und unter Mitwirkung der Leistungserbringer und der Leistungsberechtigten (Hilfeempfangende, junger Mensch und Personensorgeberechtigte) eine Hilfeplanung²², also ein vorgegebenes Verfahren, erfolgen. Noch festzuhalten ist, dass Hilfen grundsätzlich gleichrangig sind und sich ausschließlich an dem erwarteten Erfolg („Geeignetheit“) orientieren müssen.

²⁰ Akj-stat: Inanspruchnahme und Adressat(inn)en der erzieherischen Hilfen (<http://www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/2-inanspruchnahme/21-erneut-ueber-1-mio-junge-menschen-in-den-hilfen-zur-erziehung/>).

²¹ § 5 SGB VIII.

²² Vgl. § 36 SGB VIII.

Die Palette von Hilfen können unter bestimmten Bedingungen auch junge Volljährige (18 bis 21 Jahre, im Einzelfall sogar darüber hinaus) in Anspruch nehmen²³. Ebenso erhalten Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung oder diejenigen, die von seelischer Behinderung bedroht sind, entsprechende Hilfen²⁴. Diese eigenständige Leistungsvoraussetzung „seelische Behinderung“ ist strukturell und in der Praxis heftig umstritten. Einerseits bewegt sie sich zwischen einer vorrangigen Leistung der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe für Behinderte (SGB XII) und gelegentlich der Gesundheitshilfe, zum anderen ist es in der Praxis schwer, eine diagnostisch und verfahrenstechnisch eindeutige Zuordnung vorzunehmen. Deshalb wird auch darüber diskutiert, dass alle Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung im SGB VIII als „Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe“ zusammengefasst werden sollen. Diese sogenannte „große Lösung“ oder „inklusive Lösung“ geht davon aus, dass die Lebensphase Kindheit und Jugend für Hilfen entscheidend sein soll und nicht das Tatbestandsmerkmal einer Behinderung. Außerdem war beabsichtigt, den Leistungskatalog der Hilfe zur Erziehung dahingehend zu ergänzen, dass auch Hilfen in Regeleinrichtungen im Sozialraum erbracht werden können. Die geplante grundlegende Reform des SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfestärkungsgesetz – in der 18. Legislaturperiode ist allerdings gescheitert.²⁵

Die Jugendhilfe ist darüber hinaus gehalten, bei jugend-, familien- und vormundschaftsgerichtlichen Verfahren mitzuwirken. Organisatorisch wird diese Aufgabe meistens durch den sozialpädagogischen Basisdienst wahrgenommen. Allerdings findet man auch kommunale Organisationsmodelle, wo diese Aufgaben in gesonderten Diensten wahrgenommen werden. Die Jugendgerichtshilfe ist seit 1923 im Jugendgerichtsgesetz und im § 52 SGB VIII geregelt. Durch die Mitwirkung der Jugendhilfe soll in strafrechtlichen Verfahren sichergestellt werden, dass „die erzieherischen, sozialen und fürsorglichen Gesichtspunkte“ dem Gericht vorgetragen werden. In einzelnen Modellprojekten wird versucht, in sogenannten „Häusern des Jugendrechts“ das Zusammenwirken zwischen Polizei, Justiz und Jugendhilfe besser zusammenzuführen, was allerdings angesichts der unterschied-

lichen Aufgabenstellungen und Systemlogiken fachlich umstritten ist.

Jugendhilfe hat auch die Aufgabe bei Familienverfahren mitzuwirken²⁶. Diese Mitwirkung bezieht sich auf Aufgaben der §§ 17 und 18 SGB VIII bei der Regelung der elterlichen Sorge und des Umgangs²⁷ anlässlich einer Elterntrennung oder Scheidung und beim Sorgerechtsentzug gemäß §§ 1666 und 1666a BGB.

Als ein in der Regel eigenständiger Dienst ist die Aufgabe der Vormundschaft oder (Ergänzungs-)Pflegschaft in den Jugendämtern organisiert. Stehen einem Kind oder Jugendlichen seine Eltern als Personensorgeberechtigte nicht zur Verfügung, übernimmt nach der rechtlichen Konzeption ein Vormund die Aufgabe der Interessenswahrnehmung²⁸. Sind die Eltern an der Ausübung von Teilbereichen der elterlichen Sorge gehindert, zum Beispiel weil ihnen das Familiengericht das Aufenthaltsbestimmungsrecht und das Antragsrecht auf Hilfen zur Erziehung entzogen hat, so wird dem Kind oder Jugendlichen ein_e Ergänzungspfleger_in zur Seite gestellt²⁹.

Vielfach als eigenständige Dienste sind die Wahrnehmung der Adoptionsvermittlung (BGB § 1741ff. und Adoptionsvermittlungsgesetz – AdVermiG) und der Betreuung nach dem Betreuungsgesetz (BtG) organisiert. Damit wurde 1992 das entrechtende und diskriminierende Recht der Vormundschaft, Pflegschaft und Entmündigung abgelöst. Zur Umsetzung ist auf örtlicher Ebene eine Betreuungsbehörde einzurichten.

8.3.7 Jugendhilfe und Schule

Jugendhilfe und Schule sind zwei unterschiedliche, rechtlich normierte pädagogische Systeme, die mit der Institution Familie und den Gruppen von Gleichaltrigen (Freundeskreise, Cliques, Peers) die Bedingungen des Aufwachsens bestimmen. Diese beiden Systeme sind zunehmend aufeinander angewiesen, stehen aber in einem historischen Spannungsverhältnis. Dabei haben – historisch betrachtet – Jugendhilfe und die verpflichtende all-gemeinbildende Schule gleiche historische Wurzeln im

²³ Vgl. § 41 SGB VIII.

²⁴ Vgl. § 35a SGB VIII.

²⁵ Ob eine solche Gesetzesreform in der 19. Legislaturperiode erneut auf die Tagesordnung gesetzt wird, ist zum Redaktionsschluss noch offen.

²⁶ Vgl. § 50 SGB VIII.

²⁷ Vgl. §§ 1617, 1684 und 1685 BGB.

²⁸ Vgl. §§ 173ff. BGB.

²⁹ Vgl. §§ 1909ff. BGB.

ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert. Jugendhilfe und Schule sollten damals die individuelle und gesellschaftliche Reproduktion in einer sich rasant entwickelnden kapitalistischen Industriegesellschaft gewährleisten. Dies erforderte mit einer gewissen Grundbildung ausgestattete, gesunde Arbeitskräfte. Dem wurde mit § 1 des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG) von 1922 durch den Rechtsanspruch auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit sowie mit verbindlichen Schulgesetzen (Schulzwang, Erziehung und Unterricht als Aufgabe von Schule) entsprochen.

Ein solches Nebeneinander von zwei Systemen, die das Aufwachsen betreffen, ist im internationalen Vergleich nahezu einmalig. Schulpflicht und Eingriffe im Falle von Kindeswohlgefährdung durch die Jugendhilfe sind die einzigen staatlichen Eingriffstatbestände in die familiäre Erziehung. Die unterschiedlichen Strukturmerkmale von Jugendhilfe und Schule sind:

- Schule ist (in der Regel) eine staatliche Institution, die für alle Kinder und Jugendlichen eines bestimmten Alters verpflichtend ist. Jugendhilfe ist – mit Ausnahme des Eingriffstatbestands – ein Leistungsangebot, das von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern freiwillig in Anspruch genommen werden kann. Die Jugendhilfe wird durch freie und private Träger sowie kommunale Gebietskörperschaften als öffentliche Träger geleistet.
- Durch die Kulturhoheit obliegt die Verantwortung für die Schule verfassungsmäßig normiert den Ländern. Schule stellt ein hierarchisches, von oben nach unten gegliedertes Behördensystem dar. Jugendhilfe liegt in der Zuständigkeit der kommunalen Träger auf bundesrechtlicher Grundlage.
- Schule erfüllt den Erziehungsauftrag durch den Unterricht, Jugendhilfe durch eine Vielzahl von Einrichtungen, Diensten und Veranstaltungen in unterschiedlichen Handlungsfeldern.
- Ziele, Inhalte, Struktur und Organisation von Schule sind einheitlich normiert. Strukturmerkmale von Jugendhilfe sind Vielfalt, Pluralität, Trägerautonomie, Wunsch- und Wahlrecht, Teilhabe und Partizipation.
- Schule ist eine Instanz, die Zertifikate vergibt und somit soziale Chancen zuteilt, und die junge Menschen differenziert und selektiert. Jugendhilfe integriert und fördert individuell.
- Schule ist unparteiisch, neutral und auf sich bezogen. Jugendhilfe mischt sich parteiisch im Interesse von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zur Verbesserung ihrer Lebenschancen ein.

Allein diese unterschiedlichen Strukturmerkmale machen deutlich, wie schwierig eine Annäherung und Kooperation dieser beiden Systeme ist. Lange gab es kaum Berührungspunkte. Dies änderte sich, als erkannt wurde, dass Schule allein ihren Auftrag nicht erfüllen kann:

- Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre entstanden in sogenannten sozialen Brennpunkten erste Projekte, in denen versucht wurde, milieubedingte Benachteiligungen bei Vorschul- und Grundschulkindern, die zu Sonderschulkarrieren zu führen drohten, durch entsprechende Förderung zu kompensieren.
- Ende der 1970er-Jahre entstanden vor allem für Kinder mit Migrationshintergrund und jene aus „bildungsfernen Schichten“ Hausaufgabenhilfen und sozialpädagogische Schülerhilfen, die über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für arbeitslose Lehrkräfte und Sozialpädagoge_innen finanziert wurden.
- Die Jugendarbeit entwickelte Konzepte für die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen in Hauptschulen.
- Mit der beginnenden Jugendarbeitslosigkeit und Ausbildungsplatzproblemen Anfang der 1980er-Jahre entstanden zahlreiche Projekte zur Berufsorientierung, -findung und -vorbereitung.
- In Folge der Bildungsreform und mit dem Ausbau der Gesamtschulen als Ganztageschulen wurde sozialpädagogische Fachlichkeit in den Schulen für den sogenannten „außerunterrichtlichen Bereich“ und bei sozialen Auffälligkeiten benötigt.

Durch gesellschaftliche Veränderungen wurde einerseits seitens der Schule der Ruf nach sozialpädagogischer Unterstützung laut und andererseits wollte sich Jugendhilfe auch stärker in das das Aufwachsen und die Chancenteilung bestimmende System der Schule einmischen.

In der ersten Dekade dieses Jahrhunderts kam es im Rahmen der bildungspolitischen Debatte nach PISA zu zahlreichen Positionierungen, die im Sinne von „nur gemeinsam geht es“ eine engere Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule einforderten (zum Beispiel Bundesjugendkuratorium und Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe, AGJ). Dabei blieb vielfach offen, ob es um die Einbeziehung „sozialpädagogischer Fachlichkeit“ durch Fachkräfte in das System Schule in Verantwortung der Schule gehen soll oder um eine institutionelle Zusammenarbeit auf Augenhöhe durch Fachkräfte der Jugendhilfe in der Schule. Diese noch immer nicht abschließend geklärte Kontroverse ist konzeptionell von großer Bedeutung, weil ein stark von dem Funktionieren der Schüler_innen

im System Schule geprägter Blick dem subjektorientierten Blick auf das einzelne Schulkind und seiner sozialen Integration gegenübersteht. Sozialpädagogische Fachlichkeit an Schulen darf nicht dazu führen, dass individuelle und soziale Probleme von Kindern und Jugendlichen zur Regelung und Sicherung des Schulbetriebs auf solche Fachkräfte delegiert werden.

Insofern erscheint es sinnvoll, sozialpädagogische Fachkräfte an Schulen als Fachkräfte der Jugendhilfe beim Jugendamt (oder auch freien Träger) anzusiedeln und sie nicht der unmittelbaren Dienst- und Fachaufsicht der Schulleitung zu unterstellen. Sie sind nicht Assistenten der Schulleitung in allen pädagogischen Fragen neben dem Unterricht, sondern wirken als Scharnier zu dem vielfältigen Leistungsangebot der Jugendhilfe vor Ort und nehmen einen eigenständigen Aufgabenbereich an Schulen wahr. Andererseits macht die Schule immer wieder die schulrechtlichen Bestimmungen geltend und macht deutlich, dass Schule eine staatliche Aufgabe sei und die Schulleitung letztendlich die Verantwortung für alles trägt, was in der jeweiligen Schule geschieht.

Heute findet man vielfältige Konzepte mit unterschiedlichen Begriffen, zum Beispiel Schulsozialarbeit, schulbezogene Sozialarbeit oder Jugendarbeit, Schulsozialpädagogik, Jugendsozialarbeit an Schulen etc., was eine inhaltliche Verständigung erschwert. Das konzeptionelle Spektrum reicht von eher „problembezogenen“ Ansätzen (einzelfallorientierte Beratung und Hilfe oder gezielte Maßnahmen zur Beseitigung sozialer Defizite und Probleme, wie zum Beispiel soziales Training oder Anti-Aggressions-Kurse) über „lebensweltorientierte“ Ansätze (zum Beispiel in Fragen der Sexualität und Partnerschaft, Berufsorientierung, -findung und -vorbereitung) oder „freizeitorientierte“ Ansätze (Gestaltung der außerunterrichtlichen Zeit) bis hin zu Ansätzen zur Gestaltung des Lebensraums Schule.

Bei Letzteren schaffen die Verantwortlichen der Schule und die Fachkräfte der Jugendhilfe gemeinsam durch kinder- und jugendspezifische Formen der offenen Freizeit- und Kulturarbeit über die Schule hinaus in den Stadtteil hinein Erfahrungsräume und entwickeln auch partizipative Formen zur Regelung des Zusammenlebens in der Schule (zum Beispiel Schülermediation, Streitschlichtung, Tutorenprogramme).

Die Arbeitsformen von Schulsozialarbeit unterscheiden sich je nach landesrechtlichen Regelungen oder Empfehlungen und ihrer institutionellen Zuordnung. Es hat sich bewährt, die Formen der Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule in Form von Kooperationsvereinbarungen mit Zustimmung von Schulleitung, Lehrerkollegium und dem zuständigen Jugendamt (sowie gegebenenfalls des jeweiligen Trägers) verbindlich festzuschreiben.³⁰

Erwähnenswert ist, dass gemäß dem Zusammenarbeitsgebot³¹ von Jugendhilfe und Schule im Kinder- und Jugendhilfegesetz³² in den Schulgesetzen der meisten Bundesländer die Verpflichtung zur Zusammenarbeit aufgenommen ist. Einen großen Schub hat die Schulsozialarbeit durch die Gesetzgebung zum Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) als Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 bekommen. Mit dem BuT wurden aufgrund einer gemeinsamen Verständigung von Bund und Ländern (Vermittlungsverfahren) für drei Jahre (2011 bis 2013) insgesamt 400 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, um damit Schulsozialarbeit und das Mittagessen an Horten zu finanzieren. Vielfach sind die befristet geschaffenen Stellen dauerhaft erhalten worden.

Der zunehmende Ausbau von Ganztageschulen verändert auch das Verhältnis von Jugendhilfe und Schule, insbesondere die Frage, wie und wo Betreuung, Bildung, Erziehung und Förderung neben dem Unterricht erfolgen können. In Berlin und Nordrhein-Westfalen sind heute bereits Horte als Kindertageseinrichtungen vor allem für Grundschüler_innen in ein Ganztagesmodell aufgegangen. Je nach Bundesland wird Ganztageschule verschieden umgesetzt und ausgestaltet. In der Regel kann zwischen einer offenen Form, in der einzelne Schulkinder am ganztägigen Angebot teilnehmen, und einer gebundenen Form, in der alle Schulkinder bzw. einzelne Klassen oder Klassenstufen am ganztägigen Angebot teilnehmen, unterschieden werden. Die räumliche, personelle und finanzielle Ausstattung ist in der Regel nicht standardisiert und bleibt qualitativ hinter den Angeboten der Jugendhilfe zurück. Das veränderte Zeitbudget durch verlängerte Schulzeiten hat aber auch Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendarbeit (Jugendverbände, offene Angebote) bis hin zu den Zeiten, in denen Beratung, Hilfe und Unterstützung für Kinder, Jugendliche und ihre

³⁰ Vgl. www.zbfs.de > Themen/Aufgaben > Jugendsozialarbeit > Jugendsozialarbeit an Schulen

³¹ Vgl. § 81 SGB VIII.

³² Vgl. SGB VIII in § 11 Abs 3, Zif. 3 als Schwerpunkt von Jugendarbeit, § 13 als Aufgabe der Jugendsozialarbeit und in § 71 zur Mitwirkung im Jugendhilfeausschuss.

Familien im Rahmen von Hilfen zur Erziehung geleistet werden muss.

Andererseits bietet die Ganztageschule auch Möglichkeiten, wenn beiden Seiten bereit sind, Systemgrenzen zu überschreiten und kooperativ zusammenzuarbeiten – innerhalb der Schule und mit einer Öffnung der Schule für den Sozialraum. Die Schaffung multiprofessioneller Teams, also die Zusammenarbeit von Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften in den Ganztageschulen vor Ort, kann die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule stärken. Eine Schule mit entsprechenden räumlichen Möglichkeiten könnte somit ein Kristallisationsort für Kinder, Jugendliche und ihre Familien im Stadtteil werden.

Aktuell steht das Schulsystem vor der Herausforderung, die Inklusion, also den gemeinsamen Unterricht von Schulkindern mit und ohne Behinderungen jeglicher Art, umzusetzen. Dafür sind die Schulen auf das Wissen und die Kompetenz sowohl sozialpädagogischer als auch heilpädagogischer Fachkräfte angewiesen. Die Multiprofessionalität an Schulen wird daher in absehbarer Zeit weiter an Bedeutung gewinnen und die Kooperation sowie gemeinsame Verantwortung der Systeme Schule, Jugendhilfe und Behindertenhilfe zunehmen (siehe Kapitel 8.10.3).

Eine enge Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule ist vor allem bei massiven Problemen von einzelnen Kindern gefordert, insbesondere wenn eine Gefährdung des Kindeswohls befürchtet werden muss, oder bei extremen Auffälligkeiten bis hin zur Kinder- und Jugenddelinquenz. Bei Schulschwänzen oder Schulverweigerung (bundesweit rund 200.000 Fälle) empfiehlt sich eine zwischen Jugendhilfe, Schule und Polizei abgestimmte und verbindlich festgelegte Vorgehensweise.

Die Gestaltung von Übergängen – vom Kindergarten in die Grundschule und von der Schule in die Arbeitswelt – mit dem Ziel, keine biografischen Brüche entstehen zu lassen, hat zu vielfältigen konzeptionellen Ansätzen geführt. Für die Schwelle in die Schule geht es vor allem darum, die Übergänge fließender zu gestalten und institutionell enger zusammenzuarbeiten. Um den Übergang von Schule in Ausbildung und Arbeit zu ermöglichen, hat sich mit und durch die Agentur für Arbeit ein „Übergangssystem“ entwickelt (auch zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und Jugendberufsnot), das aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeitsebenen und der verschiedenen Maßnahmen von Mittel- oder ehemaligen Hauptschulen (unterschiedliche Bezeichnungen je nach Bundesland), Berufsschulen, Jugendhilfe (Jugendsozialarbeit/berufsbezogene Jugendhilfe), Arbeitsverwaltung sowie der Wirtschaft (Ausbildungspakt, Einstiegsqualifizierung Jugendlicher – EQJ) ziemlich unübersichtlich ist. In einzelnen Kommunen wurde deshalb ein „Übergangsmanagement“ etabliert, das idealerweise mit allen Handelnden auf strategischer, operativer und Maßnahmenebene und individuell den Einstieg in die Arbeitswelt vor Ort organisiert. Auch hier gilt es, möglichst frühzeitig die Übergänge zu gestalten (Lotsensysteme, Berufseinstiegsbegleiter_innen).

Durch die genannten Aufzählungen wird deutlich, wie wichtig es auf kommunaler Ebene ist, sozialräumlich und insgesamt Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung abzustimmen. Dabei geht es nicht nur um die rechtzeitige Bereitstellung der entsprechenden Einrichtungen und Schulen durch räumliche Planung, sondern zunehmend auch darum, „kommunale Bildungslandschaften“ und Lernwelten zu gestalten (siehe Kapitel 8.5).

8.4 Kommunale Familienpolitik

Reiner Pröbß

8.4.1 Was ist kommunale Familienpolitik?

Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland sehen sich vor sehr unterschiedliche ökonomische, demografische und damit verbundene soziale Herausforderungen gestellt. Die Entwicklung einer Politik, die Familien fördert und unterstützt, ist jedoch für alle Kommunen gleichermaßen von Bedeutung. Familie wird verstanden als Lebensgemeinschaft von Menschen unterschiedlicher Generationen, die in einem biologisch, rechtlich oder sozial begründeten Nachkommensverhältnis stehen und – soweit unterstützungsbedürftig (Kinder, Pflege) – Verantwortung füreinander übernehmen. Familien erbringen Leistungen, die das Funktionieren und Bestehen unserer Gesellschaft sichern. Sie bilden den menschlichen Reichtum unserer Kommunen. Sie erziehen und versorgen ihren Nachwuchs und befähigen Kinder dazu, später das Gemeinwesen mitzugestalten. Familien bieten Schutz, Pflege und erlebte Solidarität als Grundlage für ein gutes Miteinander der Generationen und der Geschlechter. Angesichts der Tatsache, dass sich Familiensituationen verändern und vielfältiger geworden sind, hat sich die pragmatische Formel herausgebildet: „Familie ist, wo Kinder sind.“

Durch steigende Ansprüche seitens der Gesellschaft und in wirtschaftlichen Problemlagen geraten Eltern heute unter immer stärkeren Druck, sei es zum Beispiel bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sei es im Spagat zwischen der Sorge für die Kinder und die pflegebedürftig werdenden Angehörigen. Familien sind daher umgekehrt angewiesen auf die Unterstützung durch die Kommune. Menschen leben und erleben Beziehungen und Familie in ihrem unmittelbaren, alltäglichen Lebensumfeld. Daher entscheidet sich auch die Frage von familiengerechter Politik vor Ort – in der Kommune.

Grundsätzlich besteht **Familienpolitik aus drei Elementen:**

- Geld (familienbezogene staatliche Leistungen wie zum Beispiel Kindergeld, sozialpolitische oder steuerrechtliche Leistungen)
- Zeit (Schutz- und Arbeitszeitregelungen, (Zeit-)Organisation)
- Infrastruktur (zum Beispiel Kindertageseinrichtungen, Ganztagesesschule, aber auch Dienste sowie Beratungs- und Hilfsangebote)

Die Kommune kann zwar nicht den Entschluss zur Familiengründung, wohl aber das Umfeld für eine Familiengründung positiv beeinflussen. Innerhalb der Verwaltung werden Familien vielfach noch zu stark aus dem Blickwinkel des jeweiligen Bereiches (zum Beispiel aus Jugendamts-, Stadtplanungs-, Kulturamtssicht) unabgestimmt betrachtet.

Wesentlich ist hingegen, Familienpolitik als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe zu begreifen, die die Kommune in ihren Aufgaben als

- Dienstleisterin,
- Planerin und
- Arbeitgeberin

nach innen und nach außen verinnerlicht hat. Kommunale Familienpolitik darf daher nicht nur im Wunsch begründet sein, die Zahl der Familien vor Ort zu erhöhen und dem „Standortfaktor Familienfreundlichkeit“ für Unternehmen und Investoren mehr Geltung zu verschaffen. Kommunale Familienpolitik sollte den bereits in der Stadt, Gemeinde oder im Landkreis lebenden Familien Wertschätzung und Unterstützung vermitteln sowie das bestmögliche Lebensumfeld bieten.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet in Artikel 6 Bund, Länder und Gemeinden dazu, die Familie unter den besonderen Schutz des Staates zu stellen. Familien-, arbeits- und sozialrechtliche Regelungen des Bundes setzen den vorgegebenen Rahmen. Auch das vielgestaltige – in sich nicht schlüssige und abgestimmte – System der ökonomischen Unterstützung von Familien durch Bund und Länder wirkt sich auf Notwendigkeiten und den Gestaltungsspielraum einer kommunalen Familienpolitik aus (zum Beispiel das Bildungs- und Teilhabepaket, Elterngeld, Kindergeld).

Kommunen erfüllen familienpolitische Aufgaben,

- weil sie von staatlichen Stellen übertragen wurden (zum Beispiel im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe),
- weil sie dazu im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung verpflichtet sind (zum Beispiel zum Ausbau der Kindertagesbetreuung) oder
- als freiwillige Leistungen – sei es durch die Schaffung von konkreten Maßnahmen und Vergünstigungen oder durch die Verfolgung lokaler, familienpolitischer Strategien. Zu diesen Strategien zählen die Gründung von Bündnissen für Familie ebenso wie zum Beispiel Familienfreundlichkeitsprüfungen und Familienberichte.

8.4.2 Familie im Wandel, sich wandelnde Herausforderungen

Die Vielfalt der Familienformen in Deutschland ist deutlich gewachsen – Eltern und Kinder leben, gewollt oder ungewollt, in unterschiedlichsten Konstellationen zusammen. Aber auch kinderlose Bürger_innen übernehmen familiäre Verantwortung für ihren Partner oder ihre Partnerin, für Eltern oder pflegebedürftige Verwandte.

Rund 2,7 Mio. Menschen waren laut Datenreport 2016 (Destatis) – überwiegend Mütter – alleinerziehend. Rund 35% aller in einem Jahr geschlossenen Ehen werden im Laufe der nächsten 25 Jahre wieder geschieden. Aber noch immer wachsen 73% der minderjährigen Kinder bei verheirateten Eltern auf. Das Durchschnittsalter erstgebärender Frauen ist auf 29,6 Jahre angestiegen. Dadurch wird es gerade für die sogenannte „Sandwichgeneration“ der Eltern immer schwieriger, Careaufgaben, berufliche Erwerbstätigkeit und Karriere und Kindererziehung zu vereinbaren.

Die Erwerbsquote der Frauen steigt kontinuierlich an, auch wenn noch immer ein beträchtlicher Teil der in

Deutschland lebenden Mütter ihren Beruf vorübergehend aufgibt. Viele Eltern wünschen sich vor allem unter der Woche mehr Zeit für die Familie. Für Mütter gilt dies umso mehr, je umfangreicher sie erwerbstätig sind. Aber auch eine zunehmende Zahl von Vätern wünscht sich im Alltag mehr Zeit für die Familie.

Langfristig gesehen verlassen Kinder heute später das Elternhaus – von den 25-Jährigen wohnen rund 28% noch im Haushalt der Eltern. Der angespannte Wohnungsmarkt dürfte hierfür, neben der Ausbildungsdauer und einem vielfach unsicheren Berufseinstieg mit Praktika und Zeitarbeitsverträgen, eine Rolle spielen.

Das Fehlen bezahlbaren Wohnraums in Ballungsgebieten spüren vor allem junge und kinderreiche Familien und in zunehmendem Maße Flüchtlingsfamilien mit der Berechtigung, aus einer Gemeinschaftsunterkunft auszuziehen.

In all diesen beispielhaft skizzierten Zahlen und Trends stecken große, sich wandelnde Herausforderungen für kommunale Familienpolitik:

- Wie können kommunale Serviceleistungen so ausgebaut werden, dass sie für Familien leicht zugänglich und nutzbar sind?
- Wie können Kultur-, Freizeit- und Beratungsangebote der Diversität von Familien gerecht werden und sie in ihrer Alltagsbewältigung unterstützen?
- Wie kann Planung die Bedürfnisse unterschiedlicher Generationen berücksichtigen, damit Gemeinde, Stadt und Landkreis attraktiv für Familien bleiben?
- Was muss kommunalpolitisch umgesetzt werden, um den räumlichen und zeitlichen Mobilitätsanforderungen an Kinder und Eltern entgegen zu kommen?
- Wie kann eine lokale Bildungs- und Betreuungslandschaft weiterentwickelt werden, die nicht nur Vorgaben des Gesetzgebers erfüllt (s. Rechtsanspruch auf Krippen- oder Kindergartenplatz), sondern den Bedarf von Familien entspricht?
- Was kann die Kommune anbieten, um die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf zu unterstützen?

Die Beispiele zeigen: Kommunale Familienpolitik ist, wenn sie ernsthaft betrieben wird, auch Bildungs- und Kulturpolitik, Wohnungs-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik.

Sie nimmt das Ziel ernst, die Kommune lebenswert für alle Generationen zu erhalten und auf sich wandelnde Rollen- und Familienbilder aktiv einzugehen.

8.4.3 Lokale Bündnisse für Familie

Das erste Bündnis für Familie nahm im Jahr 2001 in Nürnberg seine Arbeit auf. Es stand Pate für die „Bundesinitiative Lokale Bündnisse für Familie“, die 2002 von der damals neu bestellten Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Renate Schmidt, aufgegriffen und auf die Bundesebene gehoben wurde. Heute gibt es in Deutschland rund 670 lokale Bündnisse, in kleinen Dörfern und großen Städten oder Landkreisen, in großer Vielfalt und mit unterschiedlicher Struktur.

Die Initiative zur Gründung vor Ort kam und kommt im Einzelfall sowohl von Kommunen selbst als auch von Akteuren vor Ort, beispielsweise aus Wirtschaft, Verbänden oder den Kirchen. Diese Familienbündnisse haben mittlerweile eine schier unendliche Vielfalt an Projekten und Handlungsansätzen hervorgebracht. Sie bündeln zivilgesellschaftliches Engagement mit professioneller Arbeit und sind ein Indiz dafür, wie Netzwerkarbeit fruchtbar werden kann, um „gute Praxis“ sichtbar werden zu lassen und Neues gemeinsam zu entwickeln: „Stark, schlau und überall“ – so heißt es auf dem Titel einer Publikation der Fachstelle Lokale Bündnisse für Familie über die Familiennetzwerke, was für diese Bewegung zugunsten von mehr Familienfreundlichkeit in Deutschlands Kommunen zutrifft.

Lokale Bündnisse für Familie sind wertvollste Netzwerke für Kommunalpolitik vor Ort. Sie brauchen aber auch personelle und materielle Ressourcen, die es ihnen ermöglichen, ihre Wirksamkeit breit zu entfalten. Ehrenamtliches Engagement allein – ohne nachhaltige Verknüpfung mit Jugendhilfe, Stadtplanung, Wirtschaftsförderung und anderen Ressorts – ist nicht genug für eine nachhaltige Familienpolitik in der Kommune.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zählt für das Jahr 2012 insgesamt 150 familienbezogene Leistungen, deren Wirksamkeit in Hinblick auf die Förderung von mehr Chancengleichheit durchaus hinterfragt werden dürfen. Die Gesamtevaluation von 2014 kommt zu dem Ergebnis, dass denjenigen Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit verbessern, die größte Bedeutung zukommt: Sie tragen nicht nur zur wirtschaftlichen Absicherung von Familien bei, sondern fördern auch andere familienpolitische Ziele. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf steht daher im Zentrum der Familienpolitik des Bundes in den zurückliegenden Jahren und damit auch in dessen Serviceangeboten für Lokale Bündnisse für Familien. Gerade in der Entwicklung von lokalen Ansätzen der Koopera-

tion zwischen Wirtschaft, Arbeitsmarktförderung und Akteuren aus Sozialwirtschaft und Verwaltung liegen große Potenziale zur Unterstützung von Familien.

8.4.4 Kommunale Familienpolitik in der Praxis

Eine solide Bestandsaufnahme sollte vor der Entwicklung lokaler familienpolitischer Maßnahmen stehen, denn DIE Familie gibt es nicht. Um der Vielfalt von Familienformen und familiären Problemlagen vor Ort gerecht zu werden, braucht es Instrumente der Erhebung von Zahlen, Daten und Entwicklungen von Familien vor Ort (zum Beispiel im Rahmen einer Familienberichterstattung) und der guten Vernetzung von Akteuren. Enge Zusammenarbeit zwischen denen, die in der Verwaltung planen, und denen, die mit und für Familien arbeiten, ist von großer strategischer Bedeutung. Externe Begleitung bei der Entwicklung einer familienpolitischen Strategie kann hilfreich und wertvoll sein – zum Beispiel durch das „Audit familiengerechte Kommune“¹.

Familienpolitische Initiativen sollten, je nach Größe, nicht nur die gesamte Kommune im Blick haben, sondern den Stadtteil, den Ortsteil, das Quartier: Das direkte Umfeld von Kindern, Eltern und Großeltern. Niederschwellige Angebote in der Nachbarschaft, orientiert an den Bedarfen vor Ort, erhöhen die Wirksamkeit lokaler Familienförderung. Dazu können Elternbildungsangebote ebenso zählen wie der erleichterte Zugang zu Beratungs- und Betreuungseinrichtungen durch einen „Familienwegweiser“ oder Runde Tische, die Familien „mitnehmen“ bei der Lösung lokaler Fragen.

Maßnahmen, die Familien auf der Ebene der gesamten Stadt, des gesamten Landkreises signalisieren, dass sie willkommen sind, wurden in den zurückliegenden Jahren vielerorts entwickelt. Zu nennen sind hier exemplarisch „Willkommenspakete“ für die Eltern Neugeborener oder Vergünstigungen für Familien beim Eintritt zu städtischen Einrichtungen. Der Schwerpunkt verantwortungsbewusster Familienpolitik auf lokaler Ebene muss aber ausdrücklich auf der Ausgestaltung der Infrastruktur für Familien liegen (unter anderem quantitativer und qualitativer Kita-Ausbau, Kooperation von Schule und Jugendhilfe, familiengerechte Stadtplanung) sowie in der Berücksichtigung besonders schwieriger Lebenslagen (zum Beispiel von Eltern in prekären Einkommensverhältnissen). Mut zur Familie machen – Familien Mut machen, ihre Aufgaben gut bewältigen zu können: Die Kommunen sind und bleiben hierfür mit die wichtigsten Partner.

¹ Siehe für weitere Informationen: www.familiengerechte-kommune.de.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

8.5 Kommunale Bildungslandschaften¹

Reiner Pröbß

Der Deutsche Städtetag hat in seiner Aachener Erklärung 2007 und in der Münchner Erklärung 2012 auf die kommunale Bildungslandschaft als Leitbild des Engagements der Städte im Sinne eines vernetzten Systems von Erziehung, Bildung und Betreuung verwiesen. Unter dem Begriff „Educational Governance“ geht es darum, durch das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure in einer Bildungslandschaft neue Formen der Steuerung von Bildungsprozessen unter Berücksichtigung und Einbeziehung der staatlichen und institutionalisierten Formen, der Zivilgesellschaft und von Marktakteuren zu entwickeln und damit effizienter und wirksamer zu Bildungserfolgen zu kommen. Vom Städtetag wurde auf eine möglichst frühzeitige Förderung jedes einzelnen Kindes, die ressortübergreifende Zusammenarbeit aller Akteure innerhalb und außerhalb der klassischen Bildungsinstitutionen, eine Orientierung an dem Prinzip „Anschlüsse statt Ausschlüsse“ sowie die Erweiterung des Bildungsbegriffes in Richtung Alltagsbildung hingewiesen.

Bildung muss als ein umfassender Prozess der Entwicklung und Entfaltung derjenigen Fähigkeiten und Fertigkeiten aufgefasst werden, die Menschen in die Lage versetzen, zu lernen, Leistungspotenziale zu entwickeln, kompetent zu handeln, Probleme zu lösen und Beziehungen zu gestalten². Die Alltagsbildung – und eben nicht die Schule – hat eine Schlüsselstellung im Prozess des bildungsbiografisch gelingenden Aufwachsens inne. Die Fixierung auf die formale, scholarisierte Bildung in Deutschland hat dazu geführt, dass die „andere Seite der Bildung“ zum Beispiel in Familie, Nachbarschaft oder

unter Gleichaltrigen und die damit verbundenen Formen und Modalitäten der Weltaneignung und der Persönlichkeitsentwicklung aus dem Blick geraten sind.

Viele Kommunen und Gebietskörperschaften haben in den letzten Jahren die Verwirklichung von mehr Bildungsgerechtigkeit, die Erhöhung der Bildungsqualität und der Bildungsbeteiligung, die Verbesserung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit oder die Stärkung der demokratischen Kultur in ihre Zielkataloge aufgenommen und versuchen, ihre Rolle in der Bildungslandschaft aktiv zu gestalten. „Kommunale Bildungslandschaft“ umschreibt dabei ein vernetztes System von Bildung, Erziehung und Betreuung bzw. von entsprechenden Institutionen und Organisationen, die in einer Kommune vertreten sind, sowie ein kommunales Gesamtkonzept ganzheitlicher Bildung, in dem die verschiedenen Bereiche zusammenwirken mit dem Ziel, Kinder und Jugendliche entlang ihrer Bildungsbiografie individuell zu fördern³.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) bezog sich mit einer Reihe strukturbildender Programme für Kommunen auf dieses Selbstverständnis. Das Programm „Lernen vor Ort“ unterstützte 2009 bis 2014 bundesweit 36 Landkreise und kreisfreie Städte beim Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements und förderte ihren Austausch. Bildungsmonitoring, Gremienstrukturen, Beratung und Übergänge standen neben ausgewählten inhaltlichen Schwerpunkten im Zentrum der Initiative. Die „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ berät mit bundesweit acht Transferagen-

¹ Mehr zum Thema kommunale Bildungslandschaften lesen Sie in Grundwissen Kommunalpolitik Kapitel 11 „Schule, Kultur und Sport“ von Jörg Freese: www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik/

² Vgl. 12. Kinder- und Jugendbericht.

³ Vgl. Weiß, Wolfgang: Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven, Weinheim und München 2011.

turen seit 2014 interessierte Kommunen und steuert über die Förderinitiativen „Bildung integriert“ und „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ temporär Finanzmittel für Personalressourcen der Kommunen bei.

Die Bundesländer praktizieren unterschiedliche Modelle der staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft für Bildung vor Ort: Während es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg gemeinsam finanzierte dezentrale staatlich-kommunale Strukturen für die Bildungssteuerung vor Ort gibt, hat Bayern mit der Initiative „Bildungsregionen in Bayern“ eine symbolische Zertifizierung örtlicher Kooperationsansätze ohne Kompetenz- oder Ressourcentransfer von der staatlichen auf die lokale Ebene eingeführt.

In der föderalen Ordnung fällt das Bildungssystem vorrangig unter die Kulturhoheit der Länder. Bildungspolitische Entscheidungen der Kommune werden darüber hinaus aber von vielfältigen Faktoren beeinflusst. Zum einen organisieren Städte und Gemeinden im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik vor Ort Bildungs- und Erziehungsangebote, für die gesetzliche, konzeptionelle und finanzielle Voraussetzungen auf Landes- und Bundesebene geschaffen werden. Darüber hinaus sind Kommunen als Träger unterschiedlicher Bildungs- und Kultureinrichtungen selbst zentrale Bildungsgestalterinnen und -akteurinnen und prägen – im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit – mit den sogenannten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben das Profil ihrer kommunalen Bildungslandschaft. Die Vielfalt der Bildungsangebote in der Kommune erstreckt sich über die gesamte Lebensspanne, reicht also von der frühen Kindheit bis ins Alter. Bildung findet in formalen Bildungsinstitutionen wie Kindertageseinrichtungen, Schulen, Hochschulen oder Einrichtungen der Erwachsenenbildung statt, wird aber ebenso vermittelt in der Jugendarbeit und durch kulturelle Einrichtungen verschiedenster Art. Eine wesentliche Bedeutung kommt Bildung und Lernen schließlich auch in unterschiedlichen sozialen Zusammenhängen zu, wie im Kontext des Aufwachsens in der Familie, der Nachbarschaft oder im öffentlichen Raum zum Beispiel des Stadtviertels, in der Peergroup oder am Arbeits- und Ausbildungsplatz. Formale und non-formale Bildung sind zudem gleichermaßen mit informellen, also meist häufig im Alltag ablaufenden Lernprozessen ver-

woben. Auf dem Feld der schulischen Bildung sind die Kommunen meist Sachaufwandsträgerinnen. Im Bereich der außerschulischen Jugendbildung betätigt sich die Kommune im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags der Jugendhilfe und ergänzt das Angebot privater Träger. Dies gilt auch im Bereich der Weiterbildung.⁴

Die Schule ist im Leben eines jungen Menschen die zentrale Institution bei der Zuweisung von Bildungschancen, denn sie zertifiziert Bildungserfolge und -misserfolge. Aneignungs-, Erfahrungs- und Bildungsprozesse finden jedoch überwiegend außerhalb der Schule statt. Bei der Gestaltung einer kommunalen Bildungslandschaft müssen deshalb formelle und informelle Bildungsprozesse, formale und non-formale Bildungssettings betrachtet und miteinander in Einklang gebracht werden. Das umfasst mehr als eine enge Zusammenarbeit von Kinder- und Jugendhilfe und Schule (siehe Kapitel 8.3.7). Auf dem Feld der kulturellen Bildung sind die vielfältigen privaten und öffentlichen Einrichtungen, Initiativen und Künstler_innen mit einzubeziehen. Es geht um die Gestaltung von Maßnahmen zur beruflichen Integration. Volkshochschulen sind auf dem Feld der Weiterbildung und in der Seniorenbildung aktiv. Schließlich stehen die Kommunen im Dialog mit ihren Bürger_innen und fördern das zivilgesellschaftliche Engagement auf dem Gebiet der Bildung. Neue gesellschaftliche Themen wie der Umgang mit sozialer und kultureller Heterogenität und speziell die Umsetzung der Zielsetzung, inklusives Lernen von Menschen mit Handicap zu ermöglichen, ziehen sich als Querschnittsaufgaben durch die unterschiedlichen Bildungssphären und stellen besondere Herausforderungen dar (siehe Kapitel 8.10). Da den Ländern zwar die Gesamtverantwortung speziell für das Schulwesen obliegt, die Kommunen aber quasi mit allen Fragen der Bildungsangebote des Gemeinwesens konfrontiert sind, sind Steuerungsstrukturen in „staatlich-kommunaler Bildungsverantwortung“ unabdingbar.

Um dem gesamten Spektrum von Bildung vor Ort gerecht zu werden und die vielfältigen Handelnden in der Stadt an einem dialogischen Prozess zu beteiligen, versuchen viele Kommunen, einen integrierten Steuerungsansatz zu entwickeln (siehe Kapitel 8.2.5), neue Kooperationsstrukturen innerhalb der kommunalen Verwaltung zu verankern und außerhalb stehende Akteure und Verantwortliche einzubeziehen. Durch die Beteiligung möglichst vieler

⁴ Zum aktuellen Stand der Debatte siehe Demo Impulse, Sonderausgabe Juni 2017, insbesondere den Beitrag Pröbß, Reiner, Ries, Elisabeth: Quo vadis „Kommunale Bildungslandschaft“? Versuch einer (Zwischen)Bilanz!

gesellschaftlicher Gruppen sollen Bildungsfragen inhaltlich tiefer und umfassender diskutiert, Aktivitäten vernetzt und damit mittel- bis langfristig bessere Ergebnisse für die Lernenden vor Ort erreicht werden. Für den Erfolg braucht es also den Schulterschluss aller für Bildung auf kommunaler Ebene verantwortlichen Institutionen und Organisationen. Bildungs- und Lernprozesse sollten deshalb ganzheitlich und lebensphasenübergreifend an den altersspezifischen Phasen der Menschen ansetzen und sich an den jeweiligen Bildungsorten und Lernwelten orientieren. Bildung beinhaltet gleichermaßen den erfolgreichen Erwerb von schulischen, sozialen und emotionalen Kompetenzen und Fähigkeiten (siehe Kapitel 8.3.7).

Ohne Unterstützungssysteme und angemessene Finanzausstattung kann Kommunalisierung jedoch nicht gelingen. Deshalb kommen der Aufhebung des Kooperationsverbotes und der Umsetzung des Konnexitätsprinzips im Sinne der Regel „Wer bestellt, zahlt“ große Bedeutung zu.

Themen und Herausforderungen zur Gestaltung einer kommunalen Bildungslandschaft sind:

- Es gilt, den Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg zu thematisieren und Strategien zur Förderung von besserer Teilhabe und Bildungsgerechtigkeit zu entwickeln.
- Die große bildungspolitische Herausforderung ist damit Familien-, Sozial-, vorausschauende Finanz- und sogar Wirtschafts- bzw. Standortpolitik in einem. Zentral sind dabei Unterstützung und Förderung von Anfang an, Entwicklungschancen für alle entsprechend ihrer Potenziale und gerechter Zugang zu Bildung. Lebensbiografisch gedacht, geht es um Begleitung und Förderung von der Geburt an, in der Familie, in den Kindertageseinrichtungen, vor und neben der

Schule, in der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit bis zur Vermittlung und zum erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung und den Eintritt ins Berufsleben, und wenn nötig auch darüber hinaus.

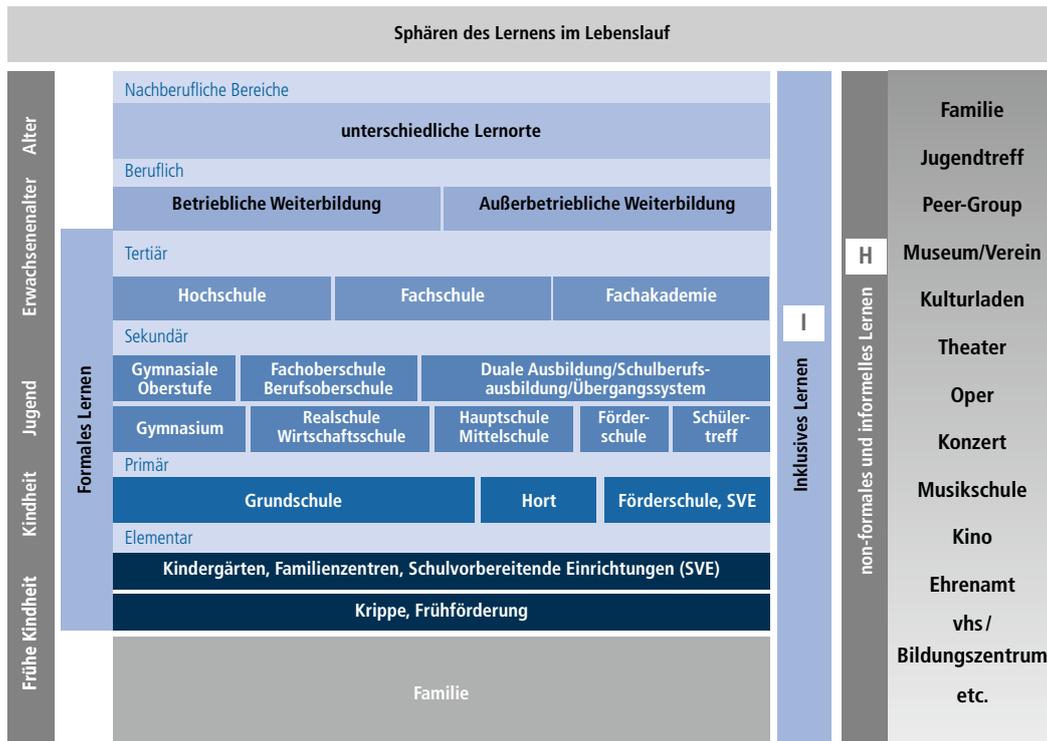
- Dazu müssen alle beitragen: Staat, Kommunen, Fachkräfte, Bildungsinstitutionen, Verbände, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft. Nur wenn wir die Verteilung von Bildungschancen nicht als naturgegeben hinnehmen und das Aufwachsen nicht als Privatsache der Eltern, sondern als öffentliche Aufgabe begreifen und die gemeinsame Verantwortung auch aktiv wahrnehmen, wird mehr Bildungsgerechtigkeit möglich und kann ein gerechteres Aufwachsen gelingen.
- Übergänge im Lebenslauf sollen im Sinne eines kommunalen Übergangsmangements gestaltet und koordiniert werden. Dieses Übergangsmangement braucht einen rechtlichen Rahmen, der die strukturellen Voraussetzungen für ein örtlich koordiniertes Übergangsmangement Schulen/Arbeitswelt auf strategischer, operativ-instrumenteller und individueller Ebene unter Einbeziehung von Schule (allgemeinbildendes und berufliches Schulwesen), Bund (Agentur für Arbeit und Jobcenter) und Kommune (Träger der Jugendhilfe und Jobcenter) mit ihren Ressourcen und örtlicher Steuerung in kommunaler Koordination entwickelt.
- Ganztagsbildung (statt Betreuungs- und Aufbewahrungsschule).
- Alltagsbildung statt Fokussierung auf Schule.
- Schulsozialarbeit als eigenständige Aufgabe im Rahmen der Jugendhilfe etablieren.

Idealerweise spiegeln sich die Strukturen einer kommunalen Bildungslandschaft in lokalen Bildungsberichten wider, wie sie inzwischen von vielen Städten regelmäßig erstellt werden.⁵

⁵ Für Nürnberg siehe: https://www.nuernberg.de/internet/bildungsbuero/publikation_bildungsbericht.html.

Lernen im Lebenslauf

Schaubild 5



Quelle: Stadt Nürnberg 2017: Bildung in Nürnberg 2017. Vierter Bildungsbericht der Stadt Nürnberg, S. 40.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

8.6 Alter: Kommunale Seniorenpolitik in einer älter werdenden Gesellschaft

Reiner Pröbß

8.6.1 Was ist kommunale Seniorenpolitik?

Kommunale Seniorenpolitik lässt sich begreifen als Gesamtheit der Maßnahmen, die in politischer Verantwortung einer Kommune auf der örtlichen Ebene zur Verbesserung der Lebenschancen und Lebenslagen älterer Menschen geplant, beschlossen und umgesetzt werden. Sie ist somit einerseits integraler Bestandteil der kommunalen Sozialpolitik, andererseits wird sie maßgeblich von der Sozialpolitik „höherer Ordnung“ beeinflusst, insbesondere bei der Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherung (zum Beispiel gesetzliche Renten-, Pflege-, Krankenversicherung). Zur kommunalen Seniorenpolitik gehören aber auch – im Sinne erweiterter Subsidiarität – entsprechende Angebote und Leistungen in verantwortlicher Regie der Wohlfahrtsverbände bzw. privater Träger.

Wesentliche rechtliche Grundlage der kommunalen Seniorenpolitik ist der Auftrag zur Daseinsvorsorge im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes. Die Gemeinden sind politisch zuständig, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in eigener Verantwortung zu regeln. Neben dieser Generalnorm treten eine Reihe von spezifischen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Bundesgesetzgebung (zum Beispiel SGB XI, SGB XII) sowie der jeweiligen Landesgesetzgebung (in Bayern zum Beispiel Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG), Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (AVSG)).

Infolge des Rechts zur kommunalen Selbstverwaltung ist die örtliche Seniorenpolitik auf sehr unterschiedliche Weise in den jeweiligen Kommunalverwaltungen verankert. Letztlich gibt es kaum ein städtisches Amt, das nicht mit

Belangen befasst ist, welche die Lebenssituationen älterer Menschen tangieren. Zum Teil ist dies an direkte Leistungen geknüpft, die de facto vor allem älteren Menschen zugutekommen, zum Beispiel „Grundsicherung im Alter“ und „Hilfe zur Pflege“ bei den Sozialämtern, zum Teil betrifft es „mittelbare Leistungen“ (etwa im Bereich der Pflege) der Heimaufsicht, die meist in Gesundheitsämtern, manchmal auch in Ordnungsämtern verortet ist. Aber auch städtische Ämter für Wohnen, Stadtentwicklung, Verkehrsplanung und Wirtschaft haben mit Themen und Entscheidungen zu tun, die die Teilhabechancen älterer Menschen nicht unwesentlich beeinflussen können.

Als quasi natürliche Steuerungseinheit bietet sich das Sozialdezernat (Sozialreferat) an. In kleineren Kommunen sind dort oft Seniorenbeauftragte angesiedelt, seltener gibt es in einigen Städten (Nürnberg, Berlin, Bayreuth etc.) und Landkreisen eigenständige Seniorenämter. Meist finden sich bestimmte Organisationseinheiten innerhalb der jeweiligen Sozialämter, zum Beispiel „Leitstelle Älter werden“ oder spezielle Fachbereiche bzw. Fachabteilungen für Pflege und Alter. Seltener sind entsprechende Verwaltungseinheiten bzw. Stabsstellen an die oberste Ebene (Bürgermeister_innen, Oberbürgermeister_innen) angekoppelt.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil kommunaler Seniorenpolitik ist die Beteiligung der älteren Menschen selbst. Zwar gibt es hierfür keine gesetzliche Verpflichtung, doch lässt sich kaum noch über eine formale Integration der politischen Interessenvertretungen der Senior_innen auf lokaler Ebene hinwegsehen. Meist geschieht dies über Seniorenbeiräte, die in vielfältiger Weise auf die städtische Politik einwirken können.

8.6.2 Altengerechte Kommune im Zeichen des demografischen Wandels?

Der demografische Wandel ist keine Besonderheit der Gegenwart, sondern vielmehr ein konstantes Merkmal sich entwickelnder Gesellschaften. Jedoch hat seit den 1970er-Jahren in den hochindustrialisierten Staaten eine Dynamik eingesetzt, die zu einer starken Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung in den kommenden Jahrzehnten führen wird.

Diese Entwicklungen bedeuten neue Herausforderungen: Jüngere Menschen müssen sich auf eine veränderte und längere Arbeitsbiografie einstellen, während ältere Menschen eine veränderte und verantwortlichere Rolle in Familie und Gesellschaft spielen werden. Ein größerer Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung bringt auch neue Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme mit sich. Dies hat bereits die „Enquête-Kommission Demographischer Wandel“ in einer umfangreichen Analyse dargelegt: Aufbauend auf Modellrechnungen der Bevölkerung wurden Veränderungen des Generationenverhältnisses, Entwicklungen des Arbeitsmarktes (Arbeitsangebot und -nachfrage), Migration und Integration, Alterssicherung, Gesundheit, Pflege und soziale Dienste untersucht.

Der demografische Wandel rückt zwangsläufig auch die „altengerechte Kommune“ in den Fokus. Dabei ist zu beachten, dass der Wandel in regionaler und lokaler Hinsicht sehr unterschiedlich ausgeprägt ist – mit unterschiedlichen Folgen für die jeweilige kommunale Seniorenpolitik. Außerdem müssen neben den quantitativen

auch qualitative Veränderungen in den Blick genommen werden, zum Beispiel veränderte Wertvorstellungen und Bedürfnisse, andere familiäre Zusammenhänge und (neue) soziale Netzwerke.

Dies bedeutet, dass kommunale Seniorenpolitik ihre traditionelle Ausrichtung auf Altenhilfepolitik erweitern muss hin zur Gestaltung der Gesamtheit der Lebensverhältnisse einer insgesamt alternden Bevölkerung. Damit gehen neue Aufgaben einher, zum Beispiel in den Handlungsfeldern Wohnen und Wohnumfeld, Gesundheitsvorsorge und Prävention, Verkehr und Mobilität, Stärkung familienunabhängiger „Sorgenetzwerke“ und einiges mehr. Sowohl die Orientierung an zeitgemäßen und differenzierten Altersbildern als auch die Notwendigkeit einer ressortübergreifenden Handlungsstrategie führen zu einer Steigerung der Komplexität kommunaler Seniorenpolitik im Allgemeinen und der Altenhilfeplanung im Besonderen.

Die Zahl der hochaltrigen und pflegebedürftigen Menschen wird zunehmen. Die Prognosen zur Entwicklung des Pflegebedarfs sind allerdings mit vielen Unsicherheiten behaftet. Im „Themenreport Pflege 2030“ berechnet die Bertelsmann Stiftung den Pflegebedarf für das Jahr 2030. Ausgehend von der Situation im Jahr 2009 legt sie dabei drei Szenarien zugrunde. Im Szenario 1 geht sie davon aus, dass sich die Pflegestruktur zwischen stationärer, ambulanter und häuslicher Pflege nicht verändern wird und betrachtet ausschließlich den demografischen Faktor. Im Szenario 2 geht sie davon aus, dass die „formelle Pflege“ zunimmt und im Szenario 3 legt sie zugrunde, dass die häusliche Pflege gestärkt wird. Diese Projektionen sind in nachstehender Tabelle abzulesen.

Versorgungslücke in der ambulanten und stationären Pflege im Jahr 2030 in Deutschland nach Szenarien¹ Schaubild 6

	Insgesamt	Durch Veränderung der Zahl der Pflegebedürftigen		Durch Veränderung des Erwerbspersonenpotenzials	
		absolut	absolut	%	absolut
ambulante Pflegedienste					
Szenario 1	117.120	95.315	81	21.805	19
Szenario 2	162.845	141.040	87	21.805	13
Szenario 3	208.249	186.444	90	21.805	10
stationäre Pflegeeinrichtungen					
Szenario 1	317.378	262.712	83	54.666	17
Szenario 2	328.899	274.233	83	54.666	17
Szenario 3	54.666	0	0	54.666	100
ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen					
Szenario 1	434.498	358.027	82	76.471	18
Szenario 2	491.744	415.273	84	76.471	16
Szenario 3	262.915	186.444	71	76.471	29

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Die größte Herausforderung für die Pflege ist der Fachkräftebedarf. Alleine der Personalbedarf in der stationären Pflege (Szenario 1) steigt bis zum Jahr 2030 von 441.000 auf 704.000 und damit um etwa 263.000 (60%) Vollzeitäquivalente an. Dieser Anstieg ist allein durch die Alterung der Bevölkerung und dem damit einhergehenden Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen begründet. Das Arbeitsangebot für diesen Sektor reduziert sich aufgrund des rückläufigen Erwerbspersonenpotenzials von 441.000 auf 386.000 und damit um 55.000 (12,5%). Insgesamt entsteht gemäß diesem Szenario in der stationären Pflege eine Personallücke im Umfang von 318.000 Vollzeitäquivalenten, wovon 263.000 (= 83%) durch den Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen und 55.000 (= 17%) durch den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials begründet sind.²

Auch wenn wir heute nicht wissen, wie sich die verschiedenen gesetzlichen Maßnahmen mit der Zielsetzung „ambulant vor stationär“ – auch für den ambulanten Bereich wird für 2030 eine erhebliche Versorgungslücke prognostiziert – und die Entwicklung der häuslichen Pflege auswirken, steht fest, dass wir vor einem Versorgungsproblem stehen, das sich bereits heute bemerkbar macht, denn schon haben Einrichtungen Schwierigkeiten, entsprechendes Personal zu finden. Technische Unterstützung kann Pflege erleichtern, wird aber Pflegepersonal nicht ersetzen.

¹ Bertelsmann Stiftung: Themenreport „Pflege 2030“. Was ist zu erwarten – was ist zu tun? Gütersloh 2012, S. 54 (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Themenreport_Pflege_2030.pdf).

² Ebd.

Anwerbeaktion des „NürnbergStift“, Eigenbetrieb der Stadt Nürnberg 2017

Schaubild 7

NürnbergStift

Das NürnbergStift sucht
Auszubildende für den Beruf

**Altenpflegerin/
Altenpfleger**

Anzug oder Verantwortung?

Menschlichkeit & Menschenrechte
Nürnberg Lebendigen, eine Stadt der Menschenrechte zu sein, unterstützen wir aktiv und mit Leidenschaft. Die „Quartie der Rechte“ hilft und pflegebedürftigen Menschen – kurz „Pflegequartie“, bildet daher den Kern unserer Pflege-Politik und die wichtigste Grundlage unserer Arbeit.

Ausbildungsvergütung	Brutto	Zum Grundgehalt kommt hinzu:
1. Ausbildungsjahr	1040,69 Euro	• eine Gehaltszulage von 85 Euro
2. Ausbildungsjahr	1192,00 Euro	• eine Schule-/Hilfszuschulung von 80 bis 105 Euro monatlich
3. Ausbildungsjahr	1302,08 Euro	• 82,00 Prozent Jahresüberschusszahlung einmal jährlich („Leistungslohn“)
Gehaltsentwicklung	Brutto	• Leistungen aus der Zusatzversorgungskasse für die Altersvorsorge
In den ersten drei Jahren	2.635,53 Euro	• kollektivvertragliche Entgeltsteigerung (zusätzlich 2,00 Prozent)
Nach vier Jahren	2.796 Euro	• brutto 350 Euro pro Jahr und ggf. Zuschlagssteigerung

NÜRNBERG

www.nuernbergstift.de

Unabhängig von diesen Entwicklungen darf man sehr skeptisch darüber sein, ob es angesichts des gesellschaftlichen Wandels überhaupt die richtige Weichenstellung ist, auf häusliche und dabei vor allem familiäre Pflege zu setzen, weil diese Aufgabe vor allem von den (in der Regel älter werdenden) Ehefrauen, Töchtern und Schwiegertöchtern übernommen wird. Damit ist diese Zielsetzung unter Genderaspekten problematisch und belastet Familienstrukturen extrem. Stattdessen sollte eine serviceorientierte Pflege wie beispielsweise in den skandinavischen Staaten ausgebaut und finanziert werden.³

Eine wesentliche Konsequenz dieser verschiedenen Entwicklungen ist, dass die Kommune verstärkt als Moderatorin und Koordinatorin für kleinräumige Entwicklungsprozesse auftritt, bei denen eine Vielzahl von lokalen Akteuren mit ihren jeweiligen Ressourcen eingebunden werden, wozu auch die Beteiligung der älteren Menschen an Planungsprozessen gehört. Diese Aufgabenverschiebung von einer „reinen Leistungsverwaltung“ hin zu

einer „Gestaltungs- und Gewährleistungsverwaltung“ könnte man den „Paradigmenwechsel“ in der kommunalen Seniorenpolitik nennen.

8.6.3 Kommunale Angebote und Hilfen im Alter und bei der Pflege

Um das Ziel einer „altengerechten Kommune“ zu verwirklichen, muss eine bedarfsgerechte Infrastruktur in allen Bereichen des Alterns, der Versorgung und der Teilhabe sichergestellt sein. Dabei sind einerseits Angebote vorzuhalten, die den besonderen Bedürfnissen nach Hilfe und Unterstützung im Alter entsprechen, andererseits sind Möglichkeiten zu schaffen, in denen ältere Menschen selbst aktiv zur Gestaltung des Gemeinwesens beitragen können (und sollen). Beide Bereiche stehen nicht separat nebeneinander, sondern es gilt, sie sinnvoll miteinander zu kombinieren.

³ Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung: Pflege zwischen Familie, Markt und Staat. Wie Pflegearbeit in Zukunft organisiert werden kann (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10414.pdf>) und Wenn die Töchter nicht mehr pflegen. Geschlechtergerechtigkeit in der Pflege (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06694.pdf>).

Eine der tragenden Säulen ist die örtliche Pflegeinfrastruktur, die zum einen aus bestimmten Einrichtungstypen besteht, in denen Leistungen nach SGB XI erbracht werden, also ambulante Pflegedienste, Pflegeheime, Einrichtungen der Tagespflege und Kurzzeitpflege. Eine Reihe von Kommunen haben in langer Tradition sozialer Daseinsvorsorge für ihre älteren Mitbürger_innen kommunale Alten- und Pflegeeinrichtungen, die zwar einerseits im Wettbewerb mit den Einrichtungen der Wohlfahrtspflege und privaten, kommerziellen Trägern bestehen müssen, andererseits aber ermöglichen, ihr Versorgungsgebot für besondere Personengruppen auch besser umsetzen zu können, und die Chance bieten, durch innovative Modelle zur Weiterentwicklung der Pflege beitragen zu können. Nicht zuletzt gibt es viele Menschen, die in einer pluralen Angebotslandschaft ein öffentliches und demokratisch legitimes und kontrolliertes, weltanschaulich neutrales, nicht auf Rendite zielendes Angebot für sich oder ihre Angehörigen vorziehen.

In jüngster Zeit bilden sich vermehrt „Mischformen“ von ambulanter und stationärer Versorgung wie zum Beispiel Wohngemeinschaften für demenzkranke Pflegebedürftige, zum Teil innerhalb von Pflegeheimen, aber auch „solitär“ in privaten Wohngebäuden. Ergänzend hierzu ist aber auch eine gute „vorflegerische“ Struktur notwendig, zum Beispiel in Form von spezialisierten Beratungsangeboten wie Pflegestützpunkten, Gesundheitsberatungsstellen, Wohnberatung etc. auch für bestimmte Zielgruppen (Angehörige, demenzkranke Menschen, ältere Migrant_innen), sowie ein gut ausgebautes Netz an haushaltsunterstützenden Dienstleistungen (zum Beispiel Mahlzeitendienste, Hausnotrufdienste, Besuchs- und Begleitdienste). Ferner ist ein flächendeckendes Netz an niedrigschwelligen Entlastungsangeboten für demenz-erkrankte Menschen und deren Angehörige ebenso unerlässlich wie eine quantitativ und qualitativ hochstehende Hospizbetreuung und Sterbebegleitung (sowohl in Pflegeheimen und Krankenhäusern als auch Zuhause).

Aber auch ohne direkte Pflegebedürftigkeit sind Teile der älteren Bevölkerung unterstützungsbedürftig. Hier ist ein ausreichendes Angebot an gut erreichbaren Treffmöglichkeiten zur Bildung, Prävention, Geselligkeit und Kontaktpflege erforderlich, vor allem für ältere Menschen, die alleine leben und materiell oder in ihrer Mobilität eingeschränkt sind.

Viele dieser Aufgaben werden mittlerweile durch das zivilgesellschaftliche Engagement älterer Menschen be-

wältigt (siehe Kapitel 8.2.8). Den Kommunen kommt die Aufgabe zu, dieses Engagement (stärker) zu aktivieren, ohne die gesamte Last auf den Schultern der Ehrenamtlichen abzuladen. Eine sinnvolle Verbindung von hauptamtlichen und ehrenamtlichen Leistungen ist eine der Hauptaufgaben der Zukunft. Wie oben angedeutet, wird dies zunehmend im Quartier zu organisieren sein, denn die Kombination von Wohnen, Pflege und Quartiersentwicklung ist als einer der primären zukünftigen Gestaltungsaufgaben kommunaler Seniorenpolitik anzusehen. Dies erfordert eine neue „Systemlogik“, neue Partnerschaften auf lokaler Ebene (zum Beispiel mit Wohnungsunternehmen), aber auch ein Umdenken auf „höherer Ebene“, etwa bei der Ausgestaltung der (bundesgesetzlichen) Leistungen der Pflegeversicherung.

8.6.4 Stärkung der Rolle der Kommunen in Altenhilfe und Pflege

Ungefähr seit dem Jahr 2010 hat der Diskurs über die Rolle der Kommunen in Altenhilfe und Pflege deutlich an Fahrt aufgenommen. Dahinter stehen zwei unterschiedliche Erkenntnisse: Einerseits, dass die Pflegeversicherung, die Mitte der 1990er-Jahre als „fünfte Säule“ der Sozialversicherung entstanden ist, dem damaligen neoliberalen Zeitgeist entsprechend eine nahezu ausschließliche markt- und wettbewerbsorientierte Ausrichtung hatte und Pflege und Altenhilfe nicht mehr als primäre Aufgabe „öffentlicher Daseinsvorsorge“ der örtlichen Gemeinschaft verstanden wurden. In manchen Gegenden ist deshalb eine infrastrukturelle Grundversorgung nicht gewährleistet. Die zweite Erkenntnis ist, dass alle staatlichen Leistungen letztendlich vor Ort, also in den Kommunen, erbracht werden, dafür aber die Voraussetzungen gegeben sein müssten, was nicht der Fall ist. Gerade in der Pflege verfügen die Kommunen nur über geringe Planungs- und Steuerungskompetenzen, etwa hinsichtlich der regionalen Pflegestruktur. Aus diesen Gründen ist in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode des Bundestags 2013 der Auftrag formuliert worden, in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe auszuloten, wie die Rolle der Kommunen in der Pflege gestärkt und ausgebaut werden kann. Darüber hinaus hat besonders der 7. Altenbericht der Bundesregierung, 2016 veröffentlicht, noch eine weitere Perspektive eröffnet. Dort geht es nicht allein um Pflege, sondern um die kommunale Daseinsvorsorge (für ältere Menschen) schlechthin.

Im Bereich der Pflegegesetzgebung hat sich ein Teil der Diskussionsergebnisse in den umfangreichen und rasch aufeinanderfolgenden Reformgesetzen der letzten Jahre niedergeschlagen. Mit dem sog. PSG III (Drittes Pflege-stärkungsgesetz, weitgehend in Kraft ab 2017) ist den Kommunen eine Tür für eine stärkere Steuerungsfunktion geöffnet worden. Insbesondere können die Kommunen im Rahmen von befristeten Modellvorhaben erproben, bestimmte Leistungen des SGB XI in Eigenregie (und mit Finanzierung der Kassen) zu erbringen, vor allem im Bereich der Pflegeberatung und der Verknüpfung mit diversen anderen Beratungsangeboten der Kommune. Allerdings gehen die aktuellen gesetzlichen Regelungen

nach Ansicht vieler Fachleute noch nicht weit genug, da der Handlungsspielraum der Kommunen gegenüber den Krankenkassen immer noch deutlich eingeschränkt ist. Schließlich scheint auch der sehr ambitionierten Zielrichtung des 7. Altenberichts, eine fundamentale Reform der Grundlagen kommunaler Leistungserbringung in der Altenhilfe anzugehen (zum Beispiel bundesgesetzliches Altenhilfestrukturegesetz, Verankerung der kommunalen Daseinsvorsorge im Grundgesetz), zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum Aussicht auf Erfolg beschieden zu sein. Nichtsdestotrotz ist damit der Diskurs auf eine neue Stufe gehoben worden, die ohne weiteres nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.⁴

⁴ Vgl.: Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO-Diskurs. Gute Pflege vor Ort. Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter, Berlin und Bonn 2013 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10170.pdf>) und Schwarting, Gunnar: Älter sein und älter werden in der Kommune. Eine Handreichung für die kommunale Praxis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn und Berlin 2016 (<http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/12385.pdf>).

8.7.1 Armut – was ist das?

Armut ist zuerst und in aller Regel Ressourcenarmut, also ein Mangel an Geld. Nach gängigem Verständnis der Sozialwissenschaften gilt als armutsgefährdet, wer über weniger als 60% des Medians des (Haushalts-)Netto-äquivalenzeinkommens verfügt¹. Bei der Nutzung und Interpretation dieses etablierten „Armutsbegriffs“ ist zu berücksichtigen, dass es sich um Armutsgefährdung auf Basis des Einkommens handelt, nicht zu verwechseln mit tatsächlicher Armut. So werden Armutsphänomene mittels dieses Konzepts einerseits unterschätzt, da etwa Verschuldung und Überschuldung nicht abgebildet werden. Gleichzeitig wird Armut auch überschätzt, da Vermögen nicht berücksichtigt werden und Gruppen wie Auszubildende und Studierende mit geringen Einkommen (die aber realistische Aussichten auf gute Einkommen haben) rechnerisch genauso behandelt werden wie Ungelernte mit Niedrigsteinkommen und Transferleistungsbezieher. Nichtsdestotrotz ist die Analyse der Armutsgefährdungsquote sinnvoll, um grundsätzliche Entwicklungen zu beobachten und unterschiedliche Gefährdungslagen von Zielgruppen in den Blick zu nehmen.

Die Einkommensschwelle zur Berechnung der Armutsgefährdung sind nicht zu verwechseln mit den in Deutschland durch die Regelungen des SGB XII und SGB II definierten Schwellen des Existenzminimums.² Die Schwelle relativer Armut bedarf immer eines Referenzrahmens. Im

Jahr 2015 weist die amtliche Sozialberichterstattung auf Grundlage des Mikrozensus für die Bundesrepublik Deutschland folgende Armutsgefährdungsschwellen für ausgewählte Haushaltsformen aus: Ein-Personen-Haushalt = 942 Euro, Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren = 1.978 Euro.³ Die gesetzliche Grundlage zur Vermeidung von Armut war bis 2005 das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961. Durch die wirtschaftlichen Krisen und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt wurde Arbeitslosigkeit zunehmend eine Ursache von Sozialhilfebedürftigkeit. Mit der Zusammenführung der beiden fürsorglichen, steuerfinanzierten Leistungen für erwerbsfähige Menschen im Sozialhilfebezug und in der Arbeitslosenhilfe im **SGB II** wurde auch das BSHG abgelöst und durch das **SGB XII** (Sozialhilfe) ersetzt, das folgende Leistungen umfasst:

- Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel);
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel);
- Hilfen zur Gesundheit (5. Kapitel);
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. Kapitel);
- Hilfe zur Pflege (7. Kapitel);
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (8. Kapitel);
- Hilfen in anderen Lebenslagen (9. Kapitel) wie zum Beispiel Hilfe zur Weiterführung des Haushalts, Altenhilfe, Blindenhilfe, Bestattungskosten.

¹ Arbeitskreis Armutsforschung: Erklärung zum Armutsbegriff. In: Soziale Sicherheit. Zeitschrift für Arbeit und Soziales. 4/2017, S. 151-155.

² Vgl.: Bundesministerium für Finanzen: 11. Existenzminimumbericht, Berlin 2016 (<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-existenzminimumbericht.html>).

³ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Armut und soziale Ausgrenzung (<http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A2armutsgefaehrungsschwellen.html>).

Doch Armut ist mehr als Ressourcenarmut, mehr als der messbare Mangel an Geld. Anders formuliert: Wären die monetären Armutprobleme gelöst, dann wären nicht monetäre Folgen von Armut (mangelnde Teilhabe, Bildungschancen etc.) für die (ehemaligen) Betroffenen nicht auf Anhieb gleichermaßen gelöst. Armut ist somit eine vielschichtige Lebenslage, mit jeweils individuell unterschiedlich ausgeprägter sozialer Ausgrenzung, Isolation und der Einschränkung an sozialer Teilhabe. So fragt das Lebenslagenkonzept unter anderem nach Unterversorgung von Bildung, Ernährung, Wohnung oder nach Gesundheitsgefährdungen, um Armut festzustellen.

8.7.2 Bedeutung für die Kommunen

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind als örtlicher öffentlicher Träger der Sozialhilfe in besonderer Weise von den finanziellen Leistungen betroffen, die sie im Rahmen der – länderspezifisch unterschiedlich geregelten – Strukturen und Finanzausgleichsmechanismen aufbringen müssen. Deshalb sind Strategien zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut im ureigenen kommunalpolitischen Interesse. Die Armutsforschung belegt die Existenz bestimmter gesellschaftlicher Gruppen mit erhöhter Armutsbetroffenheit oder Armutsbedrohung. Dies sind unter anderem Alleinerziehende, Arbeitslose, Frauen, Kinder und Menschen mit Migrationshintergrund, Mehrpersonenhaushalte (5 oder mehr Personen) oder auch Un- und Angelernte. Die Gemeinden und Städte sind als deren Wohnorte die erste und unmittelbare politische Ebene, die mit den Defizitlagen konfrontiert wird und im Sinne der allgemeinen Daseinsvorsorge zur Hilfeleistung aufgefordert ist. Doch die Kommunen stehen auch am Ende der Kette, wenn die Folgen verfehlter Politik anderer Ebenen da sichtbar werden, wo die Menschen leben. Kommunen haben durchaus den Spielraum, im Bereich der Armutsprävention tätig zu werden, etwa wenn es um kommunales Engagement im Bildungsbereich geht. Gleichzeitig gibt es große Bereiche, in denen Kommunen ursächlich nur bedingten Handlungsspielraum haben und eher die Folgen von Armutslagen abfangen können. Salopp formuliert: Wenn es in einem lokalen Arbeitsmarkt Unternehmen gibt, die unterdurchschnittliche Löhne und Gehälter zahlen, wodurch die statistische Armutsgefährdung steigt, so hat die Kommune hier letztlich wenig sozialpolitischen Handlungsspielraum.

Sozialräumlich und institutionell beobachten wir die Tendenz zu abgeschlossenen Gesellschaften („gated communities“). Wenn wir diese Entwicklung aufbrechen wollen, brauchen wir eine kommunale Ebene, die Vielfalt zulässt und Begegnungsmöglichkeiten schafft, die gegenseitige Verantwortung ermöglicht und Teilhabe fördert – kurzum die solidarische Stadtgesellschaft. Die Gestaltung des Zusammenlebens von Menschen im Gemeinwesen kann die Kommune allemal besser leisten als die anderen politischen Ebenen. Wenn die Kommunen mit den entsprechenden Zuständigkeiten, Instrumenten und finanziellen Ressourcen ausgestattet wären, bekämen soziale Daseinsfürsorge und sozialer Ausgleich eine völlig neue Qualität. Eine Fülle von ermutigenden Ansätzen, Projekten und Initiativen auf kommunaler Ebene zeigt, dass hier konkrete Strategien erdacht und erprobt werden.

8.7.3 Beispiele für Handlungsfelder und Strategien auf kommunaler Ebene

Nachstehend werden einige Beispiele von Strategien gegen Armut auf kommunaler Ebene vorgestellt. Eine sozial- und gesellschaftspolitische Bewertung der dargestellten Handlungsfelder und Strategien erfolgt an dieser Stelle nicht. Hervorzuheben ist jedoch das große zivilgesellschaftliche Engagement, durch das diese Angebote erst möglich werden:

- Rabattkarten oder sogenannte „Sozialpässe“ für Geringverdiener: In Nürnberg wie in vielen anderen Städten wurden Rabattkarten oder „Pässe“ für Bedürftige entwickelt (zum Beispiel Kulturpass Aschaffenburg, Berlin-Pass, Sozialcard Gera, Leipzig-Pass, München-Pass, Bonus-Card-Stuttgart, Nürnberg-Pass). Schon 2008 hat der Deutsche Städtetag 94 solcher Kartenprojekte aufgelistet, mittlerweile dürften es deutlich mehr sein. Wenn auch die Titel der Karten immer ähnlicher werden, so unterscheiden sie sich doch zum Teil erheblich in ihrem Konzept, ihren Zielgruppen und ihrer inhaltlichen Reichweite. Die Palette beginnt bei kleineren Vergünstigungen in öffentlichen Einrichtungen, beinhaltet aber auch Geldleistungen oder geldwerte Leistungen in zum Teil erheblichem Umfang. Der Nürnberg-Pass wurde darüber hinaus zu einem kommunalen Steuerungs- und Dialoginstrument in der Armutsbekämpfung ausgebaut. Er fungiert als Plattform für kommunale und andere Leistungen, vermittelt aber auch Bildungs- und Teilhabeangebote und macht Rückmeldungen der Nutzer_innen möglich⁴.

⁴ Weitere Informationen zum Nürnberg-Pass: https://www.nuernberg.de/internet/sozialamt/projekte_nuernberg_pass.html

- Maßnahmen gegen die sogenannte „Energiearmut“: Die explodierenden Kosten der Haushaltsenergie sind für viele Hilfeempfänger_innen zu einer Armuts- und Schuldenfalle geworden. Statt durch wiederkehrende Geldspenden das Dauerproblem nur zu verschieben, sind Konzepte mit dem Anspruch größerer sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit entwickelt worden. Bundesweit haben sich viele Kommunen am „Strom-Spar-Check“ der Caritas orientiert. Der Ansatz in Nürnberg weist im Gegensatz dazu einige fachliche Besonderheiten auf und ist unter dem Begriff „Energiesparprojekt“ oder „Energieschuldenprävention“ (ESP) in der Diskussion. In beiden Fällen geht es darum, Haushalte sensibel für ihren Energieverbrauch zu machen und sie beim Energiesparen zu unterstützen. In Nürnberg werden auch die Geräteausstattung, die Bausubstanz und die Tarifstruktur in den Beratungsprozess einbezogen. Gemeinsam mit den Betroffenen, mit sozialen Diensten und dem Energieversorgungsunternehmen sollen Energieschulden und Energiesperren vermieden werden.
- Strategien gegen Kinderarmut, Präventionsketten: Im Zuge der politischen Diskussion und der vertieften sozialwissenschaftlichen Forschung zur Armut wurde unübersehbar, dass Kinder stärker als alle anderen Altersgruppen von Armut bedroht oder betroffen sind. Strategische Konzepte versuchen, der spezifischen Vulnerabilität von Kindern und Jugendlichen gerecht zu werden und insbesondere zu verhindern, dass sich Armut und die damit oft verbundenen Benachteiligungen über Generationen hinweg „vererben“ und verfestigen. Es wurden Netzwerke entwickelt aus frühen Hilfen, Hilfen zu sozialer Integration und Bildung bis hin zur Unterstützung eines gelingenden Übergangs in eine Berufstätigkeit. Möglichst eng verzahnte, lückenlose Hilfeangebote sollen so zu sogenannten Präventionsketten ausgebaut werden, um gelingendes Aufwachsen zu fördern und einer öffentlichen Verantwortung gerecht zu werden (zum Beispiel Nürnberger Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut⁵). Auch die – inzwischen nicht mehr ganz neuen – Diskussionen etwa zum Capability-Ansatz⁶ nach Amartya Sen oder zum Wellbeing-Ansatz⁷ sind in diesem Zusammenhang nach wie vor beachtenswert.
- Lebensmittelspenden durch private Initiativen (Tafelangebote): In nahezu allen Großstädten und vielen Landkreisen haben sich im Laufe der letzten circa fünfzehn Jahre Tafelprojekte etabliert. Die Tafeln sind in der Regel Vereine, die verwertbare Lebensmittel der Vernichtung entziehen und an Bedürftige verteilen. Tafeln sind eigenständig und fast vollständig ehrenamtlich betrieben. In Einzelfällen brauchen sie kommunale Unterstützung bei der räumlichen Unterbringung und Betriebskostenzuschüsse. Mehr als 940 regionale Tafeln unterstützen in mehr als 2.000 Ausgabestellen mit mehr als 60.000 Freiwilligen regelmäßig 1,5 Mio. Bedürftige.⁸ Wenngleich es durchaus auch Gründe gibt, Tafeln aus sozialpolitischer Sicht kritisch zu sehen, zeigt sich durch ihre Inanspruchnahmen, dass es vielschichtige Armutslagen gibt und Tafelangebote für bestimmte Zielgruppen große Bedeutung haben. Bei allem Respekt und Anerkennung der vielen ehrenamtlichen Helfern bei Tafeln wird dieses Angebot auch als stigmatisierende „Almosengabe“ betrachtet, die Ungleichheit eher zementiert. Tafeln sollten eingebettet sein in ein weitergehendes sozialpolitisches Konzept vor Ort und als möglicher Zugang zur Aktivierung und Förderung ihrer Nutzer_innen, zum Beispiel verbunden mit Beratungs- oder Bildungsangeboten, verstanden werden.

8.7.4 Das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Zahlreiche Gemeinden haben in ihren Strategien gegen Armut vor allem Kinder im Blick gehabt. So wird Kindern ermöglicht, in Kindertageseinrichtungen ein Frühstück oder Mittagessen einzunehmen, es wurden Möglichkeiten eröffnet, in Sportvereinen oder Jugendverbänden beitragsfrei oder beitragsermäßigt Mitglied zu werden oder Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen besuchen zu können. Mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die bis dahin geltende Regelbedarfsermittlung nicht rechtskonform sei und insbesondere Kinder und Jugendliche bezüglich ihrer altersmäßigen Bedarfe nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Dieser Schelte des Bundesverfassungsgerichts begegnete der Gesetzgeber mit dem

⁵ Weitere Informationen zum Nürnberger Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut: https://www.nuernberg.de/internet/sozialamt/projekte_kinderarmut.html

⁶ Vgl.: Arndt, Christian und Volkert, Jürgen: Amartya Sens Capability-Approach – Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1, S. 7-29.

⁷ Crivello, Gina, Camfield, Laura und Woodhead, Martin: How Can Children Tell Us About Their Wellbeing? Exploring the Potential of Participatory Research Approaches within Young Lives. In: Social Indicators Research 90 (2009), S. 51-72.

⁸ Tafel Deutschland e.V.: Hintergrundinformationen Zahlen & Fakten (<https://www.tafel.de/ueber-uns/die-tafeln/zahlen-fakten/>).

Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz vom 24. März 2011. Kernstück ist dabei das sogenannte „Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)“, das Kindern und Jugendlichen zusätzliche Regelleistungen gewährt wie Gutscheine für Angebote und Aktivitäten, die angeleitet sind und in der Gemeinschaft erfolgen (zum Beispiel Sportverein, Chor), für Ausflüge und mehrtägige Fahrten der Schule und Kindertageseinrichtung, Zuschüsse für das gemeinschaftliche Mittagessen in Schule, Kita oder Tagespflege, 100 Euro für Schulmaterialien, Kopiergeld und sonstige Kosten des Unterrichts, Schülerbeförderung und Lernförderung. Diese Leistungen werden von den Jobcentern (für das SGB II) und den Kommunen (SGB XII und andere) erbracht.

Sowohl die inhaltliche Ausgestaltung als auch die verwaltungstechnische Umsetzung sind in der öffentlichen Diskussion heftig kritisiert worden. Finanziert werden diese Leistungen durch die Übernahme einer prozentual anteiligen Finanzierung der kommunalen Leistungen bei den Kosten der Unterkunft. Die Umsetzung des Gesetzes ist von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich. Bewährt hat sich offensichtlich, die Leistungsgewährung aus einer Hand bei der Kommune zu ermöglichen.

Inzwischen gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die sich mit der Inanspruchnahme und Wirkung des BuT-Paketes beschäftigen. So kommen sowohl die Evaluation zur bundesweiten Inanspruchnahme der Leistungen zur Bildung und Teilhabe in ihrem Schlussbericht⁹ wie auch eine lokale Studie „Das Bildungs- und Teilhabepaket in

Nürnberg – Eine Akzeptanzstudie“ von Werner Wüstenhöfer¹⁰ zu dem Ergebnis, dass die Leistungen dann in Anspruch genommen werden, wenn sie bekannt und die bürokratischen Zugänge nicht zu kompliziert sind. Allerdings wird auch festgestellt, dass die Leistungen, zu denen das BuT berechtigt, teilweise gar nicht vorgehalten werden (zum Beispiel Mittagessen in Schulen). Insgesamt werden die Leistungen als nicht ausreichend angesehen.

Tasja Pröbß weist als Ergebnis einer Befragung von Hauptschüler_innen zur Inanspruchnahme der Leistungen neben einer Reihe von Vorschlägen zur besseren Ausgestaltung auf das Problem der „verlagerten Ausgrenzung“ hin. In ihrem Beitrag in den Nachrichten des Deutschen Vereins (NDV) macht sie deutlich, dass ein Teil der Leistungsberechtigten es aus unterschiedlichen Gründen nicht schafft, die Leistungen zu beantragen, und dass vor allem diejenigen leer ausgehen, die knapp über der Anspruchsgrenze liegen. Sie schlägt u. a. vor, das System mit seinen individuellen Leistungsansprüchen von einer Nutzer- zu einer Anbieterfinanzierung weiterzuentwickeln.¹¹

Nach wie vor ist strittig, ob die Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils in Form von individuellen Rechtsansprüchen, verbunden mit dem entsprechenden Aufwand, wirklich zielführend ist und so erforderlich war, oder ob es nicht auch möglich gewesen wäre, die vorhandene Infrastruktur für Kinder und Jugendliche zu stärken, um so mehr Teilhabe zu ermöglichen.

⁹ Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/evaluation-des-bildungspaketes-langbericht.pdf;jsessionid=1B02BD680DD7FE75474E89E1DE2A1213?__blob=publicationFile&v=1).

¹⁰ Stadt Nürnberg, Amt für Existenzsicherung und soziale Integration – Sozialamt (Hrsg.): Das Bildungs- und Teilhabepaket in Nürnberg – Eine Akzeptanzstudie, Nürnberg 2016 (<https://www.nuernberg.de/imperia/md/sozialamt/dokumente/teilhabe/akzeptanzstudiebut.pdf>).

¹¹ Pröbß, Tasja: Das „Bildungs- und Teilhabepaket“ – ein Weg zu mehr Teilhabe und Sozialkapital. In: Nachrichten des Deutschen Vereins (NDV) Nr. 3/17, S. 118.

8.8 Arbeit: Beschäftigungspolitik als kommunale Aufgabe

Reiner Prölß

8.8.1 Arbeit, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik

„Die Arbeit ist die Quelle alles Reichtums, sagen die politischen Ökonomen. Sie ist dies – neben der Natur, die ihr den Stoff liefert, den sie in Reichtum verwandelt. Aber sie ist noch unendlich mehr als dies. Sie ist die erste Grundbedingung allen menschlichen Lebens, und zwar in einem solchen Grade, dass wir in gewissem Sinn sagen müssen: Sie hat den Menschen selbst geschaffen.“ Diese Aussage aus Friedrich Engels „Dialektik der Natur“ beschreibt die immer noch gültige konstitutive Bedeutung von Arbeit in ihrer grundsätzlichen Form für den einzelnen Menschen und die menschliche Zivilisation. Einige Landesverfassungen enthalten sogar ein „Recht auf Arbeit“, zum Beispiel Brandenburg und Nordrhein-Westfalen. Dies ist jedoch eher als programmatischer Satz denn als einklagbares Recht zu verstehen.

Die Beteiligung an Erwerbsarbeit, ein auskömmliches Erwerbseinkommen, stellt für erwerbsfähige Personen ein wichtiges Element der gesellschaftlichen Teilhabe in der kommunalen Gemeinschaft dar. Aus diesem Grund nimmt auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt eine hohe Priorität in der Kommunalpolitik ein, wenngleich die kommunale Ebene hier rechtlich über wenige Kompetenzen verfügt. Arbeitsmarkt ist das Zusammentreffen von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage. Dabei unterscheidet man sogenannte Teilarbeitsmärkte nach Regionen, Qualifikationen, Berufen etc. Nach Art. 74 Abs. 12 GG liegen die Kompetenzen für aktive und passive Leistungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Rahmen der konkurrierenden Gesetz-

gebung beim Bund, die dieser mittels der zentralistisch steuernden Bundesagentur für Arbeit wahrnimmt.

Unter Arbeitsmarktpolitik fasst man alle organisatorischen, rechtlichen und politischen Maßnahmen zur Beeinflussung des Arbeitskräfteangebots, der Arbeitskräftenachfrage und der Ausgleichsprozesse zusammen. Sie meint also die gezielte Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen, die indirekt auf Arbeit und Beschäftigung einwirken, wie berufliche Bildung und Weiterbildung, die soziale Sicherung und gesetzliche Regulierungen (zum Beispiel Rahmenbedingungen für Arbeitsverträge), Maßnahmen zur Arbeitsförderung etc.

Die kommunale Ebene hatte in der Vergangenheit nur begrenzten Einfluss auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, im Rahmen der Jugendberufshilfen durch das SGB VIII und durch das Bundessozialhilfegesetz BSHG, §§ 18ff. („Hilfen zur Arbeit“). Zusätzlich gewannen die Bundesländer seit Beginn der 1990er-Jahre als arbeitsmarktpolitische Akteure und die europäische Ebene auf Grundlage der „Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)“ sowie des Europäischen Sozialfonds (ESF) an Bedeutung, sodass Arbeitsmarktpolitik zunehmend als eine Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Europäischen Union gesehen werden kann, wenngleich der Bund aufgrund der gesetzlichen Kompetenzen natürlich immer noch die Ebene mit den weitaus größten Handlungskompetenzen und -möglichkeiten darstellt. Das Engagement der kommunalen Ebene war vor allem dadurch begründet, dass die Zahl der Leistungsberechtigten nach dem Bundessozialhilfegesetz drastisch zunahm und Ursache letztendlich Arbeitslosigkeit

war und die Betroffenen aus unterschiedlichen Gründen aus dem System des Arbeitslosengeldes und der anschließenden Arbeitslosenhilfe herausfielen.

Im Rahmen der Agenda 2010 kam es zu einem mehrfachen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Die Trennung der beiden durch Steuern finanzierten Systeme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (im Gegensatz zur Sozialversicherungsleistung Arbeitslosengeld) sollte aufgehoben und die Systeme mit einem Leistungskatalog im SGB II zusammengefasst werden. Verbunden war dies mit einer Grundsicherungsleistung, die im Gegensatz zur Arbeitslosenhilfe unabhängig vom vorherigen Einkommen festgeschrieben wurde, einer Vermögensanrechnung und dem Ziel der Aktivierung des Betroffenen durch „fördern und fordern“. Je nach Ausgangssituation hat der größte Teil der ehemaligen Sozialhilfeempfänger_innen seine finanzielle Situation verbessert und konnte Angebote zur Arbeitsmarktintegration in Anspruch nehmen, und selbst zwei Fünftel der Arbeitslosenhilfeempfänger_innen verbesserte sich.¹ Vor allem führten diese Maßnahmen aber dazu, dass viele in verdeckter Armut Lebende die Leistungen nach SGB II beantragt haben und nun Zugang zu Leistungen und Arbeitsmarkt hatten. Dies führte aber andererseits zu einer explosionsartigen Zunahme der Arbeitslosenzahlen auf über fünf Millionen.

Auf die vielfältigen Fehlentwicklungen dieser umgangssprachlich als „Hartz IV“ bezeichneten Reform wird nicht weiter eingegangen. Einer der gravierendsten Fehler war, dass man diese Reform nicht von Anfang an mit der Einführung des Mindestlohns gekoppelt hat, was u. a. zu einer großen Anzahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse (Niedriglohnsektor) geführt hat.

8.8.2 Rechtliche Grundlagen kommunaler Beschäftigungspolitik

Beschäftigungspolitik bzw. Arbeitsförderung soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer von Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs-

und Arbeitsmarkt unterstützen². Dabei soll ein hoher Beschäftigungsgrad erzielt und die Beschäftigungsstruktur verbessert werden mit den Zielen, Wirtschaftswachstum zu fördern und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu ermöglichen. Rechtlich zugeordnet ist Arbeitsförderung bzw. die Vermeidung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit den Rechtskreisen SGB III (Arbeitsförderung zur Verhinderung bzw. der Verkürzung von Arbeitslosigkeit, Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I, Behörde Agentur für Arbeit) und SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sozialleistung Arbeitslosengeld II – „Hartz IV“, Behörde Jobcenter).

Im SGB II besitzen die Kommunen in Kooperation mit dem Bund (mittels der Bundesagentur für Arbeit) originäre rechtliche Zuständigkeiten. § 44b SGB II regelt die Rechtsform des Jobcenters als gemeinsame Einrichtung. Im Jobcenter ist die Bundesagentur für Arbeit für die Regelleistung, Mehrbedarfe und die Eingliederungsleistungen in Arbeit zuständig³. Die Kommunen sind für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung und für die kommunalen Eingliederungsleistungen, wie Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung, zuständig⁴. In diesen Bereichen besitzt die Kommune gegenüber den Jobcentern ein Weisungsrecht⁵. Das Personal wird den Jobcentern durch die Träger zugewiesen. Arbeitgeber/Dienstherren bleiben also die Träger. Inhaltlichen und organisatorischen Einfluss besitzen die Kommunen vor allem über die Trägerversammlung⁶. Über § 44c Absatz 6 SGB II verfügen die Kommunen auch über ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht beim örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm, das sich aus Bundesmitteln, den sogenannten Eingliederungstiteln, speist. Neben dieser Trägerform der Jobcenter als „gemeinsame Einrichtung“⁷ gibt es als weitere Trägerschaft die Form der „zugelassenen kommunalen Träger“⁸. In Letzteren nehmen die Kommunen die Aufgaben des Jobcenters in alleiniger Verantwortung wahr.

Im August 2017 weist die Bundesagentur für Arbeit 6,4 Mio. Personen in Bedarfsgemeinschaften des SGB II aus. Davon werden 4,4 Mio. als erwerbsfähig eingestuft. Von diesen sind fast die Hälfte vier Jahre und länger im

¹ Hans-Böckler-Stiftung: Die „Hartz-Reform“ und ihre Folgen. Forschungsimpulse für eine innovative und sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik, Düsseldorf 2006 (https://www.boeckler.de/pdf/p_hartz_reform.pdf).

² Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 SGB III.

³ Vgl. §§ 20, 21 und 16 SGB II.

⁴ Vgl. §§ 22 und 16a SGB II.

⁵ Vgl. § 44 b Absatz 3 Satz 2 SGB II.

⁶ Vgl. § 44c SGB II.

⁷ Vgl. § 44b SGB II; 2013 gab es bundesweit 304 Einrichtungen dieser Art.

⁸ Vgl. § 6a SGB II; 2013 gab es diese Form in 106 sogenannten „Optionskommunen“.

Leistungsbezug des SGB II. Die Mehrzahl dieser Personen hat keine Berufsausbildung, viele zählen zum Kreis der gering qualifizierten Arbeitskräfte und haben häufig keinen Schulabschluss bzw. maximal einen Hauptschulabschluss und vielfach einen Migrationshintergrund. Diese Personen müssen über Qualifizierungen in Kombination mit Maßnahmen der Arbeitsgewöhnung (zum Beispiel Arbeitsgelegenheiten) wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden bzw. im Rahmen eines sozialen Arbeitsmarktes die Gelegenheit erhalten, gesellschaftlich sinnvolle Arbeit leisten zu können, auch wenn sie aufgrund verschiedener Hemmnisse keinen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt finden.

Hier ist in erster Linie der Bund gefordert, der in den vergangenen Jahren die Jobcenter bzw. die zugelassenen kommunalen Träger nicht mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausstattete und so einen Zustand herbeiführte, in dem Langzeitarbeitslose immer mehr unter Arbeitsentwöhnung leiden mussten, anstatt einer sinnvollen öffentlich geförderten Arbeit nachzugehen. Die Kommunen können bei einer öffentlich geförderten Arbeit bzw. einem sozialen Arbeitsmarkt wertvolle logistische Unterstützung, beispielsweise durch die Identifikation und Bereitstellung von entsprechenden Arbeitsplätzen, leisten bzw. sich im Rahmen ihrer Haushaltssituation mit eigenen finanziellen Mitteln an diesen Maßnahmen beteiligen. Viele Kommunen, vor allem größere Städte, verfügen über eine langjährige Erfahrung in der lokalen Beschäftigungspolitik.

Von entscheidender Bedeutung wird es aber sein, ob es gelingt, ein System zu etablieren, das Arbeit finanziert, anstatt das „Nichts-tun-Können“ zu alimentieren. Ein solch öffentlich geförderter Arbeitsmarkt könnte vor allem Personengruppen, die es nicht mehr schaffen, im regulären Arbeitsmarkt zu bestehen, eine menschenwürdige Perspektive bieten. Finanzieren ließe er sich durch einen Passiv-Aktiv-Tausch, das heißt über die Geldleistungen der Grundsicherung des Bundes und der Kommune (Kosten der Unterkunft), die eingesparten Bürokratiekosten und die mit der Arbeit verbundene Wertschöpfung.

Eine weitere Rolle können die Kommunen zusammen mit Netzwerkpartnern, wie den Agenturen für Arbeit, den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskam-

mern und den Gewerkschaften, in der Identifikation und Erschließung von zusätzlichen Potenzialen im Bereich der gering qualifizierten Arbeitsplätze spielen, um hier bisher langzeitarbeitslosen Menschen Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

8.8.3 Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – auch auf kommunaler Ebene – stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den Anforderungen bzw. dem Strukturwandel der modernen Arbeitswelt. Dieser ist in den hochtechnologisierten Ländern geprägt von einem starken Trend zu höher qualifizierten Tätigkeiten mit höherwertigen Qualifikationen. Dies ist das Kennzeichen der fortgeschrittenen Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen in Verbindung mit der Diffusion der Informationstechnik als der derzeit bedeutendsten Schlüsseltechnologie im internationalen Wirtschafts- und Produktionsprozess. Dies beinhaltet einen starken Anstieg der Beschäftigten in informationstechnisch geprägten Berufen, deren wichtigste Gruppe die hochqualifizierten „Wissensarbeiter_innen“ darstellen.

Der Trend zu höher qualifizierten Tätigkeiten impliziert für ein adäquates Bildungssystem die Förderung zu entsprechend hochgebildeten und -qualifizierten Personen durch das Bildungs- und Weiterbildungssystem. Der Anteil der Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung bzw. der Arbeitsplätze mit „einfachen“ Tätigkeitsprofilen verringert sich entsprechend stark. Dieser Trend bedeutet, dass einerseits dem Arbeitsmarkt entsprechend hoch qualifizierte Personen „zugeführt“ werden müssen und andererseits für nieder qualifizierte Beschäftigte ohne Perspektive einer entsprechenden Höherqualifizierung adäquate Arbeitsplätze vorhanden sein sollten.

Die Kommunalpolitik kann die Rahmenbedingungen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik – außer in der Funktion der Kommunen als Arbeitgeberinnen – nur eingeschränkt beeinflussen. Klassische „Stellschraube“ ist die kommunale Wirtschaftsförderungspolitik, die Bereitstellung von Gewerbeflächen für Wirtschaftsunternehmen, die Unterstützung bei Genehmigungsverfahren und die Festlegung von Hebesätzen für die Gewerbesteuer⁹. Viel bedeutsamer für Ansiedlungsentscheidungen sind

⁹ Mehr zum Thema Wirtschaftsförderung lesen Sie in Grundwissen Kommunalpolitik Kapitel 12 „Kommunale Wirtschaft“ von Gunnar Schwarting: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/13890/13890-12.pdf>

aber die sogenannten „weichen“ Standortbedingungen, das Vorhandensein einer guten Infrastruktur für Verkehr, zur Bildung, Betreuung und Erziehung sowie im Alter und bei Pflegebedürftigkeit (Kindertageseinrichtungen, Schulen, Hochschulen, Alten- und Pflegeeinrichtungen) sowie für Kultur und Freizeit.

Die vergangenen Jahre verzeichnen – teils bedingt durch die Arbeitsmarktreformen der Bundespolitik – einen verstärkten Trend von den Normalarbeitsverhältnissen weg und hin zu den Formen atypischer Beschäftigung. Diese stiegen im Zeitraum 2000 bis 2015 deutschlandweit um ein Viertel. Diese Beschäftigungsformen erhöhen die Flexibilität der Arbeitnehmer_innen und können von diesen auch gewünscht sein. So erhöhen beispielsweise Teilzeitarbeitsverhältnisse für viele die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Grundsätzlich problematisch ist der Anstieg der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse. So stiegen beispielsweise die Mini-Jobs im Zeitraum Mitte 2003 bis Mitte 2016 in Deutschland um fast 40%¹⁰. Die Anzahl der Leiharbeiter_innen erhöhte sich von Januar 2000 bis Dezember 2016 von 276.620 auf 992.756 Personen um knapp 260%. 2014 bezogen 21,4% der Arbeitnehmer_innen Niedriglöhne. Die Niedriglohngrenze lag 2017 bei einem Bruttolohn von 10,50 Euro. Nach einem international anerkannten Verfahren der nationalen statistischen Ämter und des europäischen Amtes für Statistik (Eurostat) ist der Niedriglohn dann gegeben, wenn der Bruttostundenverdienst zwei Drittel oder weniger des nationalen Medianverdienstes beträgt. Insbesondere Beschäftigte in den ostdeutschen Bundesländern waren vom Niedriglohn betroffen (34,5% der abhängig Erwerbstätigen gegenüber 19,3% im früheren Bundesgebiet). Besonders betroffen sind Frauen, jüngere sowie gering qualifizierte bzw. befristet Beschäftigte und ausländische Arbeitnehmer_innen.

Nach Aussage der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung führte der Anfang 2015 in Deutschland eingeführte allgemeine gesetzliche Mindestlohn zu einer deutlichen Verbesserung der Tarifsituation im Niedriglohnbereich: „Der Anteil der Tarifgruppen unterhalb von 8,50 € lag Anfang 2010 noch bei 16 %. Anfang 2016 nur noch bei 3 %.“¹¹ 2017 betrug die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns, die in einem gesetzlich normierten

Verfahren durch eine unabhängige Kommission festgelegt wird, 8,84 Euro.

8.8.4. Digitalisierung der Arbeitswelt als kommunale Herausforderung

Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt stehen aktuell in einem Prozess des fundamentalen Wandels durch die immer stärkere Digitalisierung der Lebensbereiche: „Noch sind die Dynamik der Entwicklungen und daraus resultierende Wechselwirkungen nicht vollständig vorherzusehen. Doch bereits jetzt ist erkennbar: Die Durchdringung und Vernetzung von Wirtschaft und Gesellschaft mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien wird einen dramatischen Strukturwandel mit sich bringen. [...] Ein Systembruch steht bevor, durch den sich Strukturen und Ordnungen grundsätzlich verändern.“¹²

Grundlage für die neuen Möglichkeiten bilden die Verfügbarkeit einer Vielzahl von relevanten Informationen in Echtzeit durch die Vernetzung aller an der Wertschöpfung beteiligten Akteure sowie die Fähigkeit aus den Daten den zu jedem Zeitpunkt optimalen Wertschöpfungsfluss abzuleiten. „Menschen, Objekte und System werden auf diese Weise eng miteinander vernetzt. Es entstehen dynamische, echtzeitoptimierte und selbst organisierte, unternehmensübergreifende Wertschöpfungsnetzwerke“¹³.

Durch die Digitalisierung von Wirtschaft und Arbeit wird eine Menge an Routinearbeit wegfallen, während nicht routinierte Aufgaben, deren Bewältigung mehr Urteilsvermögen, Kompetenz und Vorbildung benötigt, den Menschen vorbehalten bleiben werden. Es wird zu einer Polarisierung des Arbeitsmarkts kommen: „Die Nachfrage nach Jobs im mittleren Einkommensbereich brach ein, während sich nicht routinemäßige kognitive Tätigkeiten (wie Finanzanalyse) und nicht routinemäßige manuelle Arbeiten (wie das Friseurhandwerk) im Vergleich gut behaupten konnten. Köche, Gärtner, Mechaniker, Zimmerleute, Zahnärzte und häusliche Krankenpfleger (werden) auf kurze Sicht nicht Gefahr laufen, durch Maschinen ersetzt zu werden.“¹⁴

¹⁰ Die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten stieg im gleichen Zeitraum um 10,3%.

¹¹ WSI Niedriglohn-Monitoring 2017, S. 1.

¹² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Industrie 4.0 und Digitale Wirtschaft, Berlin, April 2015, S. 3.

¹³ Brynjolfsson, Erik und McAfee, Andrew: The Second Machine Ages, 2014, S.167ff. und S. 243.

¹⁴ Ebd., S.223.

Die Gewinnung von Ideen, das Erkennen von Mustern und sehr komplexe Formen von Kommunikation sind kognitive Bereiche, in denen die menschliche Arbeitskraft ihre Vorteile aufweist. Diese Fähigkeiten werden jedoch in den meisten Bildungssystemen nur sehr unzureichend vermittelt. Eine Kurzexpertise des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung beziffert den Anteil der Arbeitsplätze mit hoher Automatisierungswahrscheinlichkeit (> 70%) in Deutschland auf 12%¹⁵.

Diese Entwicklung betrifft nahezu alle Bereiche, aber unterschiedlich intensiv. Die Tätigkeiten von Geringqualifizierten und Geringverdiener_innen weisen dabei generell eine höhere Automatisierungswahrscheinlichkeit auf. Nach einer Analyse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) werden in Deutschland durch Produktivitätssteigerungen bei „Industrie 4.0“ bis 2025 ca. 490.000 Arbeitsplätze verloren gehen, ca. 430.000 neue Arbeitsplätze – in der Regel mit höherem Qualifikationsniveau – entstehen¹⁶. Für die auf ihren Arbeitsplätzen verbleibenden Personen ergeben sich Anpassungsprozesse. Neue Arbeitsabläufe und Tätigkeiten kommen hinzu, andere fallen weg¹⁷. Neben der verstärkten Automatisierung der Arbeitswelt ist die Auflösung der tradi-

tionellen Arbeitsverhältnisse – weit über das jetzt schon gegebene Maß hinaus – eine große Gefahr für den Sozialstaat und die Gesellschaft. Ein Beispiel dafür ist Upwork, eine Online-Arbeitsplattform, bei der 250 reguläre Mitarbeiter_innen mithilfe des Internets zehn Mio. Freiberufler_innen weltweit steuern, unter diesen viele Menschen mit Fachberufen¹⁸.

Jedoch gilt auch: Sollte Deutschland „Industrie 4.0“ nicht umsetzen, käme es zu Produktionsrückgängen, zusätzlicher Arbeitslosigkeit, den Verlust von Wettbewerbsfähigkeit und einer Verschiebung der inländischen Nachfrage hin zu importierten Produkten¹⁹. Dieser wirtschaftliche Abstieg würde zu starken Verwerfungen auch bzw. gerade in den Kommunen führen, die dann von hoher Arbeitslosigkeit und starken finanziellen Problemen geplagt würden. Die technischen Entwicklungen werden nicht aufzuhalten sein, aber man muss sie lenken, um somit die Gefahren für Demokratie und soziales Zusammenleben (zum Beispiel durch Entgrenzung der Arbeit) zu minimieren. Deshalb bedarf es kommunaler Digitalisierungsstrategien, die aber immer Nutzen und Gefahren abwägen müssen.

¹⁵ In den USA hingegen 9%. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH: Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland. Mannheim, 14.04.2015, S.14.

¹⁶ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: „Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft“, IAB-Forschungsbericht 8/2015.

¹⁷ Ebd., S. 64.

¹⁸ Vgl. Hill, Steven: „You’re fired“. In: Die Zeit, Nr. 08/2017.

¹⁹ Vgl. Andersson, Lars Fredrik et al.: Innovationsstrategien in Zeiten der Digitalisierung, Bonn und Berlin 2016. S. 23f.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

8.9 Wohnversorgung und kommunale Wohnungspolitik

Reiner Prölß

8.9.1 Kommunale Wohnungspolitik¹

Wohnen gehört neben Nahrung, Kleidung und Gesundheit zu den grundlegenden Bedürfnissen des Lebens. Die Bereitstellung von ausreichendem und bedarfsgerechtem Wohnraum ist eine zentrale Aufgabe kommunaler Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, die aber von bundes- und landesrechtlichen Rahmenbedingungen maßgeblich bestimmt wird. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten stand vor allem die Versorgung mit ausreichendem Wohnraum im Vordergrund. Der demografische Wandel führt in vielen Bereichen zu einem erheblichen Bevölkerungsschwund und Wohnungsleerstand (vor allem in einigen Regionen Ostdeutschlands), aber in einer Reihe von Zentren auch zu Bevölkerungswachstum (siehe Kapitel 8.1.5). Seit Mitte der 2010er-Jahre hat sich die Situation durch Zuzug aus den durch Wirtschafts- und Finanzkrise sowie von der Austeritätspolitik besonders betroffenen EU-Ländern sowie durch Fluchtbewegungen massiv verschärft.

Suburbanisierungsprozesse, zunehmende sozialräumliche Entmischung (Segregation) der städtischen Wohnquartiere und die unterschiedlichen Wohnbedürfnisse (mehr Quantität und Qualität, Wohn- und Hausgemeinschaften, generationenübergreifendes Wohnen), auch aufgrund einer veränderten Bevölkerungsstruktur – mehr ältere Menschen und mehr Menschen mit Behinderung, die in ihren eigenen „vier Wänden“ leben (bleiben) wollen – erfordern barrierefreies Wohnen und entsprechende technische Ausstattung. Menschen aus unterschiedlichen

Kulturen wollen und sollen ihre kulturelle und ethnische Identität leben können. Die ökologische Erneuerung der Gesellschaft (CO₂-Minderung, energetische Sanierung) bildet eine weitere Herausforderung.

Attraktive Städte und Gemeinden für alle Bevölkerungsgruppen sind nur möglich durch ein bedarfsgerechtes Wohnraumangebot in einem lebenswerten Wohnumfeld für alle. Instrumente für eine aktive und vorausschauende Wohnungspolitik sind Baulandausweisung (unter Beachtung von Stadt- und Gemeindeentwicklungsplanung, keine Zersiedlung) und Grundstücksverkäufe an Wohnungsbauinteressen_tinnen, gegebenenfalls mit entsprechenden Auflagen (städtebauliche Verträge). Vielfach haben die Kommunen eigene (gemeinnützige) Wohnungs(bau)gesellschaften gegründet, die mittels staatlicher Förderprogramme Wohnraum schaffen und damit einen Beitrag zur Erfüllung des kommunalen Versorgungsauftrags leisten.

Im Jahr 1999 haben Bund und Länder das Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ aufgelegt, mit dem die Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtteilen umfassend verbessert werden sollen. Dieses Programm umfasst nicht nur bauliche Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, sondern es geht darum, der sozialräumlichen Segregation und dem „Abhängen“ bestimmter Wohnquartiere und Ortsteile entgegenzuwirken. Es geht um die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität durch eine gebündelte und geschäftsbereichsübergreifende

¹ Mehr zum Thema kommunale Wohnungspolitik lesen Sie in Grundwissen Kommunalpolitik Kapitel 7 „Planen und Bauen“: <https://www.fes.de/kommunalkademie/grundwissen-kommunalpolitik/>

Strategie (Soziales, Kultur, Bildung, Wirtschaft und Bau) unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der örtlichen Wirtschaft. In einem Relaunch des Programms im Jahr 2014 wurden die Bundesmittel dafür von 40 auf 150 Mio. Euro aufgestockt. Eine durch dieses Programm beabsichtigte „integrierte Stadtteilentwicklungsplanung“ setzt an den vorhandenen Ressourcen und Chancen vor Ort an.

Neben den staatlichen Förderprogrammen (die gelegentlich auch durch kommunale Mittel ergänzt werden) zum Bau und zur Sanierung/Modernisierung von Wohnraum (Objektförderung), in der Regel in Verbindung mit Zuschüssen, verbilligten Darlehen etc. zur „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“², gibt es folgende Gesetzesgrundlagen, um die Wohnungspolitik zu beeinflussen:

- die Belegungsbindung bei niedrigem Einkommen, gegebenenfalls Vermittlung durch die Kommunen, Belegungsrechte,
- objektbezogene Förderung,
- eine längerfristige Mietpreisbindung (Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen – WoBindG),
- das Mietrecht (§§ 535 - 580a BGB),
- planungsrechtliche Auflagen,
- die Formen der subjektbezogenen Förderung (Wohngeldgesetz – WoGG – und die sozialrechtlich im SGB II und XII geregelte Übernahme der „Kosten der Unterkunft“ – KdU)
- sowie weitere Maßnahmen wie Mietpreisbremse, Zweckentfremdungsgebot, Maßnahmen gegen Leerstand etc.

Darüber hinaus bietet grundsätzlich das Steuerrecht Möglichkeiten selbst- oder fremdgenutztes Wohneigentum zu fördern.

Im Jahr 2016 gab es in Deutschland 41 Mio. Haushalte, davon 16,2 Mio. Einpersonenhaushalte. Die Durchschnitts-

größe pro Wohnung liegt bei 91,4 qm und durchschnittlich leben 2,0 Personen in einer Wohnung. Die Pro-Kopf-Fläche je Wohnung liegt für eine Person bei 44 qm. 1950 lebten 4,7 Personen in einer Wohnung, mit durchschnittlich 15 qm pro Person.

Die in vielen Städten aktuell festzustellenden Wohnungsprobleme sind den seit Mitte der 1990er-Jahre rückläufigen Wohnungsbautätigkeiten und dem rapide rückläufigen Bestand an belegungsgebundenen Sozialwohnungen (Ende der Bindungsfrist, wenige Neubauten im Sozialwohnungsbau, damit Verknappung und Mietpreissteigerungen) sowie den gestiegenen Bau- und Modernisierungskosten geschuldet. In vielen Städten verändern sich ganze Stadtteile, Häuser werden luxussaniert und alteingesessene Mieter vertrieben (Gentrifizierung). Auf der anderen Seite gibt es ländliche Gebiete, aber auch Städte mit Wohnungsleerstand aufgrund von Abwanderung. Deshalb spricht man auch von einem regional „gespaltenen Wohnungsmarkt“.

Entscheidend ist aber, dass mehr neue und bezahlbare Wohnungen geschaffen werden. Die kommunalen Möglichkeiten sind Mobilisierung von innerstädtischen Flächen, Baulandausweisungen, Ankaufs/Verkaufspolitik von Grund und Boden.

Seit 2016 kann man wieder eine „Renaissance“ des öffentlich geförderten Wohnbaus feststellen. Der Bund und die meisten Bundesländer haben verschiedene neue Wohnbauprogramme aufgelegt. Dennoch ist noch keine Trendwende im Bereich des geförderten Wohnungsbaus erkennbar. Noch immer laufen mehr Wohnungen aus der Bindung als neue hinzukommen. Eine Zusammenstellung aus der Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage der Fraktion Die Linken zum Sozialen Wohnungsbau vom 8. März 2017 nach Bundesländern verdeutlicht diese dramatische Entwicklung. In gut zehn Jahren hat sich die Anzahl der gebundenen Sozialwohnungen knapp halbiert³:

² § 6 Wohnraumförderungsgesetz – WoFG.

³ Eigene Zusammenstellung auf Grundlage: Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache. 18/11403 vom 08.03.2017.

„Gebundene“ Wohnungen (Sozialwohnungen) nach Bundesländern

Schaubild 8

Bundesland	2003	2016
Baden-Württemberg	k.A.	57.400
Bayern	239.603	147.078
Berlin	221.389	116.597
Brandenburg	112.194	49.911
Bremen	20.300	8.441
Hamburg	149.240	81.846
Hessen	152.011	100.660*
Mecklenburg-Vorpommern	10.237	6.112
Niedersachsen	103.698	90.637*
Nordrhein-Westfalen	903.666	476.699*
Rheinland-Pfalz	76.598	62.669
Saarland	4.873**	1.026*
Sachsen	133.977***	7.026****
Sachsen-Anhalt	74.211	12.880
Schleswig-Holstein	73.372	50.148*
Thüringen	13.527	8.138

Zahlen von *2015; **2005; ***2006; ****2013

Die Zuwanderung der letzten Jahre hat in vielen Städten die Nachfrage nach Wohnraum noch verstärkt. Die von Bund und Ländern aufgelegten Programme müssen aber sorgfältig umgesetzt werden. Große, billig gebaute Wohnanlagen speziell für sozial Schwache und/oder Geflüchtete und Zugewanderte zu bauen, schafft zukünftige soziale Probleme, wie wir sie mancherorts aus „Trabantenstädten“ der 1960er- und 1970er-Jahre oder aus den Banlieues in jüngerer Zeit aus Frankreich kennen. Deshalb muss stadtplanerisch immer auf eine soziale Durchmischung geachtet werden.

Das zentrale Instrument der Subjektförderung war das 1970 entstandene, von Bund und Ländern je zur Hälfte finanzierte Wohngeldgesetz (WoGG). Danach hat jede_r Mieter_in von Wohnraum einen Rechtsanspruch auf Wohngeld (ebenso auf einen Lastenausgleich bei selbstgenutztem Wohneigentum). Ob und in welcher Höhe ein Anspruch besteht, ist abhängig von der Zahl der zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder, der Höhe des Gesamteinkommens und der Höhe der zuschussfähigen Miete bzw. Belastungen. Die Reform des Wohngeldes im Jahr 2016 hat dazu geführt, dass deutlich mehr Haushalte Wohngeld erhalten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts bezogen am 31. Dezember 2016 631.481 Haushalte Wohngeld, am 31. Dezember 2015 waren es nur 460.080 Haushalte, das sind 172.401 Haushalte mehr

oder ein Plus von 37,1%. Rund 45.000 Haushalte konnten durch diese vorrangige Leistung aus dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII gebracht werden.

Mit den Sozialrechtsreformen von 2005 erfolgten tiefe Einschnitte in das WoGG und es wurde im SGB II und XII sowie dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ein neuer Leistungstatbestand für die betroffenen Leistungsberechtigten eingeführt. Die Leistung für Unterkunft und Heizung (KdU) ist in der tatsächlichen Höhe (soweit diese angemessen ist) als kommunale Leistung der Grundversicherung mit zu erbringen. Seitdem bestehen zwei unterschiedliche subjektbezogene Unterstützungsleistungen mit teilweise schwieriger Abgrenzung.

Seit diesem Zeitraum sind die Kommunen in der Pflicht festzulegen, was eine angemessene Leistung ist und diese aus einem schlüssigen Konzept herzuleiten. Die Städte und Landkreise, die einen qualifizierten Mietenspiegel und regelmäßige Marktbeobachtungen durchführen, haben dazu valide Daten und können auf diesen aufbauen. Die Festlegung ist eine sozialpolitisch heikle Aufgabe, einerseits aus der Perspektive der Betroffenen, weil damit bestimmt wird, welchen Betrag sie für die Wohnung erstattet bekommen und ob sie innerhalb dieses Rahmens tatsächlich eine Wohnung finden oder ob sie in der bestehenden (zum Beispiel nach Auszug eines Partners oder

der Kinder) noch bleiben können. Andererseits für die Kommunen selbst, denn die Leistungen der KdU belasten trotz teilweiser Zurückerstattung durch den Bund die kommunalen Haushalte enorm. Nürnberg, eine Stadt mit 530.000 Einwohner_innen und 33.500 Bedarfsgemeinschaften und rund 56.000 leistungsberechtigten Personen nach SGB II und XII, sieht für 2018 rund 120 Mio. Euro vor, um diese Leistungen abdecken zu können. Des Weiteren beobachten viele Städte, dass nach einer Anhebung der Mietobergrenze der Wohnungsmarkt sehr schnell mit Mieterhöhungen reagiert. Die Kommune wird damit zum Mietpreistreiber und die positiven Effekte einer Erhöhung sind rasch wieder aufgehoben.

8.9.2 Obdach- und Wohnungslosenhilfe

Eine gute kommunale Wohnungspolitik ist auch voraussetzende kommunale Sozialpolitik. Die Dimension von Obdachlosigkeit ist immer auch abhängig von der Verfügbarkeit geeigneten Wohnraums. Obdachlosenhilfe als Aufgabe Sozialer Arbeit in der Kommune bezeichnet die Gesamtheit der Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, Obdachlosigkeit zu vermeiden (präventive Obdachlosenhilfe), Obdachlose unterzubringen und Obdachlosigkeit zu beenden. Als „obdachlos“ gelten alle jene Familien und Einzelpersonen, die tatsächlich ohne Unterkunft sind (diese bezeichnet man als Wohnungslose = Wohnungslosenhilfe), und jene, die in Obdachlosenunterkünften untergebracht sind (der weitaus größte Teil). Weiterhin müssen diejenigen hinzugerechnet werden, denen der Verlust der Unterkunft droht oder unmittelbar bevorsteht, und jene, die in völlig unzureichenden, menschenunwürdigen Wohnungen leben.

Während früher diesem Personenkreis per se ein „auffälliges“ und „mietwidriges“ Verhalten unterstellt wurde und er in mehr oder minder großen Obdachlosensiedlungen oder Unterkünften (Gettos) untergebracht wurde, sind in den meisten Kommunen wegen der stigmatisierenden Wirkung und der Probleme, die sich aus der konzentrierenden Struktur ergeben, solche Notwohnanlagen aufgelöst worden. An ihre Stelle treten kleinere Einheiten, die sozialräumlich verteilt sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Wohneinheiten auf Basis von Mietverträgen (mit besonderen Belegungsrechten) oder Unterbringung im Rahmen des sogenannten Kommunalen Satzungsrechts. Im zweiten Falle erfolgt eine Zuweisung durch die

Kommune. Vielfach erfolgt eine Unterbringung in Ermangelung eines ausreichenden „Dritten Wohnungsmarktes“ (Unterscheidung: freifinanzierte Wohnungen = „Erster Wohnungsmarkt“ und ausreichende Sozialwohnungen = „Zweiter Wohnungsmarkt“) für besondere und schwierige Personengruppen in Einzelwohnungen und Heimen, in Billigpensionen und -hotels.

Wichtigste Aufgabe bleibt allerdings, Obdachlosigkeit zu vermeiden. Instrumente vorbeugender Obdachlosenhilfe sind die Übernahme von Mietrückständen bei Vorliegen einer Kündigung bzw. Räumungsklage⁴. Bei der Unterbringung kann das Handeln der Obdachlosenhilfe aus den §§ 67 - 69 SGB XII abgeleitet werden, oft verbunden mit ordnungs- und polizeirechtlichen Regelungen, die aktuelle Wohnungsnot als Notstand oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verstehen und die die Kommune zur Abwendung dieses Zustands verpflichten.

Die Wohnungslosenhilfe als Teil der Obdachlosenhilfe wendet sich an den Personenkreis, der tatsächlich über keine eigene oder keine im Rahmen der Obdachlosenhilfe zugewiesene Unterkunft verfügt. Diese Personengruppe wird oft als „Nichtsesshafte“ bezeichnet oder mit subkulturellen Begriffen („Stadtstreicher“, „Treber“, „Berber“, „Sandler“ etc.) versehen. Diesem im öffentlichen Raum sichtbaren Problem (allerdings sind nicht alle dort befindlichen Personen tatsächlich wohnungslos) wird gesellschaftlich unterschiedlich begegnet, ordnungsrechtlich mit Kontrollen und Platzverweisen, in romantisierender Form als freigeschätztes Leben als „Clochard“ und in Form von individueller Hilfsbereitschaft und Spenden.

Die Ursachen für den Verlust der Wohnung und die Verweigerung von festen Unterbringungsformen im Rahmen der Obdachlosenhilfe sind vielfältig. Häufig werden die Wohnungslosen für ihre Situation selbst verantwortlich gemacht, weil sie psychisch und sozial destabilisiert, desintegriert und vielfach auch alkohol- oder drogenabhängig sind. Betrachtet man die Lebensläufe Wohnungsloser, so ist auffallend, dass etliche aus einem gutbürgerlichen Leben durch biografische Brüche (Verlust des Partners, der Partnerin und/oder des Arbeitsplatzes, Krankheit) in eine Krisensituation geraten sind, die sie nicht mehr bewältigen konnten und dann „auf der Straße“ landeten, mit allen psychosozialen Folgeerscheinungen und vielfach auch mit persönlicher und sozialer Isolation.

⁴ Vgl. § 22 SGB II bzw. § 34 SGB XII.

Es gibt keine offizielle Wohnungslosenstatistik, jedoch schätzt die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, dass es 2016 circa 335.000 Betroffene bundesweit gab. Seit 2008 steigen die Zahlen wieder an, nachdem sie zunächst rückläufig waren. Die kommunale Sozialpolitik muss vor allem in größeren Städten ein entsprechendes niederschwelliges Hilfsangebot für diese Zielgruppe vorhalten. Je nach örtlicher Situation besteht dieses aus Einrichtungen mit Übernachtungsmöglichkeiten und Gelegenheit für Körperhygiene (Asyle, Sleep-Ins), insbesondere in der kalten Jahreszeit aus Wärmestuben

mit Essensversorgung und aus Einrichtungen zur medizinischen Versorgung (Straßenambulanzen). Mit sogenannten „Winterprogrammen“ bieten einige Kommunen spezielle Übernachtungsmöglichkeiten für Wohnungslose bei Temperaturen um den Gefrierpunkt an. Durch Streetwork und Angebote niederschwelliger Beschäftigung (zum Beispiel Herstellung und Vertrieb von Obdachlosenzeitungen, Kreativangebote) kann es gelingen, die soziale Isolation der Betroffenen zu überwinden und einen Einstieg in den Ausstieg aus der Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu schaffen.

8.10 Inklusion: Gesellschaftliche Teilhabe und „soziale Integration“ ermöglichen

Reiner Prölß

8.10.1 Inklusion ist mehr!

Eine der vordringlichsten Aufgaben der Kommunalpolitik generell und der kommunalen Sozialpolitik im Besonderen ist es, dafür Sorge zu tragen, dass alle in der örtlichen Gesellschaft lebenden Menschen – egal woher sie kommen oder in welcher sozialen Lage sie sich befinden – in geeigneter Form am öffentlichen Leben teilhaben können und niemand ausgeschlossen wird. Der Sozialstaat unseres Grundgesetzes verpflichtet jenseits aller ökonomischen Überlegungen dazu, menschenwürdige Sozialbedingungen abzusichern. Es geht nicht nur um eine rein materielle Daseinsvorsorge, beispielsweise durch die Bereitstellung sozialer Infrastruktur oder gezielte Fördermaßnahmen für bestimmte benachteiligte Zielgruppen (Alte und Pflegebedürftige, Menschen mit Behinderungen, Obdach- und Wohnungslose etc.). Sozialpolitik muss vielmehr Menschen aktivieren, fordern und fördern, gesellschaftliche Teilhabe und soziale Integration ermöglichen und durch Prävention die Reproduktion von Armut durchbrechen.

Soziale Ungleichheit ist Ursache und Folge von Exklusionsprozessen auf gesellschaftlicher und individueller Ebene. Auch hier spielen Zuweisungen eine besondere und zum Teil stigmatisierende und segregierende Rolle (Geschlecht, Alter, sexuelle Orientierung ebenso wie „Behinderung“, „Migrationshintergrund“, „Arbeitslosigkeit“, „Hartz IV“) und führen dazu, dass bestimmten Gruppen die Chancen auf eine materielle, politische und kulturelle Teilhabe versperrt bleiben. Das Versprechen, dass jeder und jede an den Möglichkeiten einer modernen Gesellschaft teilhaben kann, ist in unserer Gesellschaft brüchig

geworden. Die Verunsicherung, die Verwundbarkeit sozialer Lebensläufe reicht dabei bis weit in die bürgerliche Mitte: Bei den heutigen Ausdrucksformen sozialer Ungleichheit geht es auch nicht mehr allein um reich und arm, oben und unten, sondern auch um „drinnen“ und „draußen“.

Im Gegensatz zur politischen Teilhabe, die auf den Bereich der Entscheidungsfindung bzw. auf die Partizipation in gesellschaftlichen und politischen Organisationen begrenzt ist, umfasst soziale Teilhabe weitaus mehr: Gemeint ist die Beteiligung von Menschen und Gruppen an Errungenschaften eines „sozialen Gemeinwesens“ – angefangen von guten Lebens- und Wohnverhältnissen, Sozial- und Gesundheitsschutz, ausreichenden und allgemein zugänglichen Bildungschancen und der Integration in den Arbeitsmarkt bis hin zu vielfältigen Freizeit- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten. Kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik muss sich diesen Aufgaben stellen sowie an den Erfordernissen einer zukunftsfähigen Gesellschaft orientieren. Ihr Hauptziel ist es, „social inclusion“, also soziale Integration und Teilhabe zu ermöglichen.

Eng mit der Diskussion um den Begriff „Inklusion“ ist die Frage verbunden, welche Eigenschaften und Mechanismen in einer Gesellschaft zu Ausgrenzung führen, was als „normal“ oder als „abweichend“ gilt. Die Begriffe „Inklusion“ und „Integration“ werden im alltagsprachlichen Gebrauch nie trennscharf verwendet. Es hat sich aber eine sprachliche Zuordnung entwickelt, die den hinter den Begriffen stehenden Konzepten nicht gerecht wird. Wenn es um die Belange von Menschen mit Migra-

tionshintergrund geht, steht der Begriff der Integration im Vordergrund, und der Begriff Inklusion wird vorwiegend auf die Eingliederung von Menschen mit Behinderung bezogen. Das Konzept der Integration hat zum Ziel, zur Chancengleichheit aller Mitglieder des Gemeinwesens unabhängig von ihrer ethnischen oder sozialen Herkunft beizutragen.

Mit dem Inklusionsbegriff geht eine konzeptionelle Weiterentwicklung des bisherigen Integrationsverständnisses einher. Im Unterschied zur Integration, bei der eine (auch durch externe Leistungen ermöglichte) Anpassung der Menschen (zum Beispiel mit Behinderungen) erwartet wurde, wird in einer inklusiven Gesellschaft den Betroffenen keine Anpassungsleistung abverlangt, sondern die Gesellschaft passt sich dem Menschen an. Inklusion bedeutet die Wertschätzung gesellschaftlicher Vielfalt, den Abbau von Barrieren und von Diskriminierung. Das Recht auf Inklusion ist als Menschenrecht unteilbar und bezieht sich damit nicht explizit auf Menschen mit Behinderungen, sondern auf das Recht aller Menschen auf volle gesellschaftliche Teilhabe.

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Konzepten besteht darin, dass Integration eine Anpassungsleistung der zu integrierenden Personen an die vorhandenen Strukturen verlangt, während nach dem Konzept der Inklusion Vielfalt als Wert begriffen wird. Die Gesellschaft soll offen und zugänglich für alle sein und flexibel auf die verschiedenen individuellen Voraussetzungen der Menschen eingehen.

8.10.2 Kommunale Migrations- und Integrationspolitik

Die Geschichte Deutschlands ist nicht erst seit Bestehen der Bundesrepublik durch Zu- und Abwanderung als Massenbewegungen geprägt. Deutsche gingen über die Jahrhunderte als Arbeits-, Siedlungs-, Heirats-, Wohlstands- und Kulturwandernde in großer Zahl ins Ausland, ebenso wie Ausländer_innen nach Deutschland kamen. Die Themen Migration und Zuwanderung sind deshalb eng mit der historischen Entwicklung von Städten verbunden. Migrant_innen haben die kulturelle und wirtschaftliche Vielfalt von Kommunen bereichert, führten andererseits aber auch zu Verunsicherungen in der Begegnung mit „Fremden“, zu strukturellen Integrationsproblemen, interkulturellen Konflikten bis hin zu rassistischer Ablehnung der Zugewanderten.

Grob lassen sich nachfolgende **Phasen der deutschen Einwanderungspolitik** skizzieren. Da die eingewanderten Menschen vor Ort leben, wohnen und arbeiten, weisen diese Phasen immer auch lokale Bezüge auf und beeinflussen die kommunale Integrationspolitik.

- **1955 bis 1973: Gastarbeiterphase.** Die Ausländerpolitik der Bundesrepublik war in den 1950er- und 1960er-Jahren durch die gezielte Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer_innen aus dem Mittelmeerraum gekennzeichnet. Sie wurden als „Gastarbeiter_innen“ bezeichnet, weil ihr Aufenthalt nur vorübergehend sein sollte.
- **1973 bis 1984: Anwerbestopp und Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung.** Die zweite Phase bundesdeutscher Ausländerpolitik war primär durch den Zuzug von Familienangehörigen, also von Ehegatten und Kindern der zuvor angeworbenen Arbeitnehmer_innen, geprägt. Sie zielte jedoch auf eine vorübergehende Eingliederung für die Familien ab, die sich dauerhaft niederlassen wollten. Sie erhielten auf der Grundlage des Ausländergesetzes von 1965 eine Aufenthalts- bzw. Zuzugsgenehmigung. Ansätze der Integration waren meist defizitorientiert angelegt.
- **1984 bis 1995: Abwerbephase, Rückkehrförderung, Asyldiskurs.** Es wurden Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeiterfamilien beschlossen. Das „Ausländerproblem“ wurde zunehmend politisiert. Auf kommunaler Ebene bildeten sich vermehrt demokratisch legitimierte Ausländerbeiräte. In Politik und Gesellschaft wurde über die Vision einer „multikulturellen Gesellschaft“ diskutiert. Das „neue“ Ausländergesetz von 1990 blieb trotz einiger Verbesserungen in weiten Teilen rückständig (kein eigenständiges Aufenthaltsrecht für ausländische Ehegatten, keine doppelte Staatsangehörigkeit, keine Verwaltungsvorschriften). Die Debatten um Zuwanderung konzentrierten sich auf Asylsuchende und Flüchtlinge. Das im Gesetz verankerte Recht auf Asyl wurde 1993 nach jahrelangen Auseinandersetzungen geändert.
- **1995 bis 2004: Deutschland, Einwanderungsland? – Staatsangehörigkeit und Zuwanderungsdebatte.** Nach dem Wahlsieg von 1998 wollte die rot-grüne Regierungskoalition das „Jahrzehnt der Integration“ einläuten. Das Zuwanderungsgesetz markierte einen Höhepunkt der veränderten Migrationspolitik in Deutschland: Erstmals regelte ein Gesetz umfassend alle Bereiche der Migrationspolitik – von der arbeitsmarktorientierten über die humanitär begründete Zuwanderung bis hin zu einer Integrationspolitik durch den Bund. Eine Reihe von integrationsfördernden

Reformen wurde seitdem realisiert. Die wichtigsten Maßnahmen: das Staatsbürgerschaftsrecht für hier geborene Kinder („ius soli“); Verkürzung der Frist für das eigenständige Aufenthaltsrecht für nachgezogene Ehepartner_innen (auf zwei Jahre); Green Card für qualifizierte Fachkräfte. Lokale Integrationspolitik wurde nun angesichts der demografischen Entwicklung und der zunehmenden sozialen Spaltung in den Städten populär.

- **2005 bis 2015: Neue Integrationsdebatten und -politik.** Nach dem Regierungswechsel im November des Jahres 2005 begann die CDU/CSU/SPD-Bundesregierung, neue migrations- und integrationspolitische Akzente zu setzen. Der Koalitionsvertrag setzte einen Schwerpunkt auf die Förderung der Integration von Migrant_innen und die stärkere Steuerung weiterer Zuwanderung. Der Posten eine_r Staatsminister_in für Integration und Migration wurde im Kanzleramt geschaffen. 2006 veranstaltete die Bundesregierung einen sogenannten „Integrationsgipfel“ und eine erste „Deutsche Islamkonferenz“. Auch das Zuwanderungsgesetz wurde unter die Lupe genommen, denn es zeigte sich beispielsweise, dass die Hürden für die Zuwanderung von Hochqualifizierten viel zu hoch waren.
- In diesen Zeitraum fällt auch das **Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Frei-**

zügigkeitsgesetz/EU: Darin und in der Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 wird der Aufenthalt der Unionsbürger_innen und ihrer Familienangehörigen neu geregelt. Unionsbürger_innen haben in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Recht auf Freizügigkeit, also auf Ausreise aus ihrem Herkunftsmitgliedstaat und auf Einreise und Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat, wenn sie im Aufnahmemitgliedstaat als Arbeitnehmer_innen oder Selbstständige im Wirtschaftsleben erwerbstätig oder auf Arbeitssuche sind. Andere – nicht erwerbstätige – Unionsbürger_innen haben dieses Recht, wenn sie im Aufnahmemitgliedstaat über ausreichende Existenzmittel und ausreichenden Krankenversicherungsschutz verfügen. Das Gleiche gilt für die Familienangehörigen, die den Unionsbürger, die Unionsbürgerin begleiten oder zu ihm oder ihr nachziehen. Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger_innen erhielten bis zum 28. Januar 2013 eine Freizügigkeitsbescheinigung; seitdem benötigen sie kein Aufenthaltsdokument mehr. Ihre Familienangehörigen erhalten weiterhin eine Aufenthaltskarte.

Nachstehende Tabelle zeigt die Dimension der Zuwanderung von EU-Bürger_innen nach Deutschland nach dem Ausländerzentralregister (AZR):

Zuwanderung von Unionsbürger_innen nach ausgewählten Herkunftsländern

Schaubild 9

Staatsangehörigkeit	zugewanderte Unionsbürger_innen 2010	zugewanderte Unionsbürger_innen 2015
Unionsbürger_innen insg.	243.813	685.485
davon Bulgarien	24.491	71.709
davon Griechenland	8.281	23.910
davon Kroatien (seit 01.07.2013 EU-Mitglied)	4.836	50.646
davon Polen	61.537	147.910
davon Rumänien	44.603	174.779

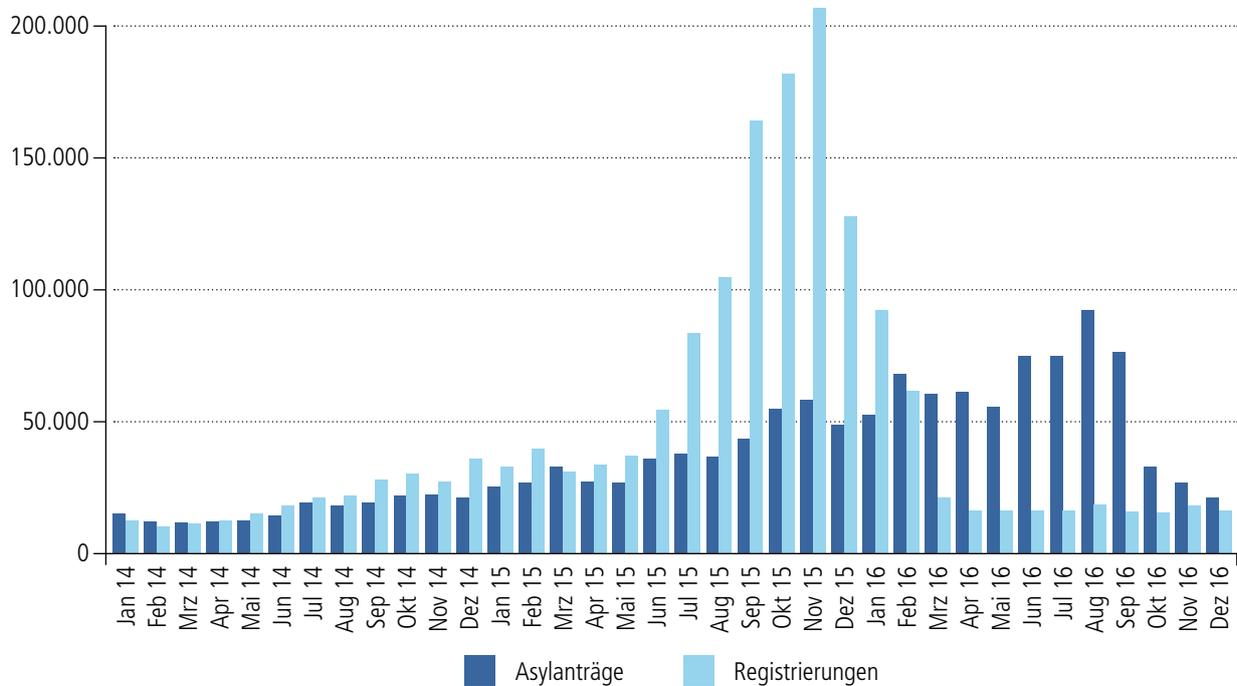
- Seit 2015: Deutschland als Ziel der Fluchtmigration.**
 Im Jahr 2015 reisten etwa 1,1 Mio. Geflüchtete nach Deutschland ein. Der starke Anstieg der Zahl an Geflüchteten führte in den Verwaltungen zu Verwerfungen, die sich auch in defizitärer Infrastruktur für die aufzunehmenden Personen niederschlug. Fluchtmigration und Asylrecht sind seitdem vorherrschende Themen in der deutschen Politik. 2016 leben rund 1,6 Mio. Menschen in Deutschland, die vor Krieg und Verfolgung Schutz gesucht haben, die Hälfte davon waren als Schutzsuchende anerkannt. Drei Viertel der

Abgelehnten erhielten eine Duldung.¹ Auslöser der Fluchtbewegungen sind Kriege, kriegsähnliche Zustände sowie humanitäre Krisen, vorwiegend im Nahen Osten und Afrika. Besonders in der zweiten Jahreshälfte 2015 wurde Deutschland zum Ziel für Geflüchtete, nachdem in Ungarn festgehaltenen Geflüchteten die Weiterreise nach Deutschland gestattet wurde und kurz darauf eine Dienstanweisung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) publik wurde, Dublin-Rücküberstellungen syrischer Staatsbürger_innen auszusetzen.

Registrierte Asylsuchende und gestellte Anträge

Schaubild 10

Im EASY-System* registrierte Asylsuchende (Zugänge) und gestellte Asylanträge (Erst- und Folgeanträge), monatlich für die Jahre 2014, 2015 und 2016, in absoluten Zahlen



*im EASY-System werden in Deutschland ankommende Asylsuchende erfasst. Das System regelt dann die Verteilung der Asylsuchenden auf Ersteinrichtungen in den Bundesländern. Bei EASY-Zahlen sind Fehl- und Doppelerfassungen nicht ausgeschlossen.

Stand: Januar 2017.

Quelle: Bundesministerium des Innern / Mitteilung Daten.

¹ Süddeutsche Zeitung vom 03.11.2017.

Bund, Länder und Kommunen haben in den letzten Jahren ihre Anstrengungen verstärkt, um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund gezielt zu verbessern. Hierzu gehören die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes und eine weitreichende Neugestaltung der Integrationsförderung auf Bundesebene ebenso wie die Entwicklung von Konzepten und Leitlinien in den Ländern sowie die Bündelung und strategische Ausrichtung integrationspolitischer Maßnahmen in Städten, Gemeinden und Landkreisen.

Der neue Konsens über die „Faktizität der Einwanderung“ ist aufgrund der Zuwanderung durch Flucht und EU-Freizügigkeit wieder brüchig geworden und wird durch eine veränderte Debattenlage überdeckt. Die Erkenntnis, dass die Bundesrepublik zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden ist, die von gelingender Zuwanderung profitieren kann und die mit Migrationsbewegungen verbundenen Herausforderungen aktiv gestalten muss, hat auf kommunaler Ebene früh eingesetzt und kann nicht mehr zurückgedreht werden.

Viele Kommunen unternehmen schon seit Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen, um die Integration von Zugewanderten zu fördern. Dabei müssen sie zwei unterschiedliche Perspektiven einnehmen. Einerseits müssen sie die Geflüchteten in ihrer Heterogenität (Bildung, Sprache, Herkunft, Ethnie, Religion und Fluchterfahrung) in den Blick nehmen und andererseits auf die aufnehmende kommunale Gemeinschaft mit ihren Ängsten und Sorgen Rücksicht nehmen. Dazu sollte offen informiert, erklärt und einseitige Belastungen zum Beispiel in bestimmten Stadtteilen vermieden werden. Es muss darum gehen, sich vom Defizitansatz zu lösen und zu versuchen, die Chancen und Potenziale der Zuwanderung systematisch in den Blick zu nehmen, ohne dabei idealistisch Probleme und Schwierigkeiten auszublenden. Zuwanderung kann eine Chance sein, dem mit der demografischen Entwicklung prognostizierten Fachkräftemangel in vielen Branchen zu begegnen. Es bedarf aber auch noch viel mehr an Anstrengungen aller politischen Ebenen und der Zivilgesellschaft, um gelingende Integration zu ermöglichen. Eine solche Ebenen- und Politikfelder übergreifende, kohärente Integrationspolitik gibt es derzeit nicht, und sie ist auch mittelfristig nicht zu erwarten.

Eine kohärente Integrationspolitik muss fünf korrespondierende Herausforderungen bewältigen:

- Sprache
- Bildung
 - Alltagsbildung: Zusammenleben, Werte, Normen
 - Formelle Bildung (Krippe, Kindergarten, Schule, Studium)
- Sport, Kultur, Freizeit
- Ausbildung und Arbeit
- Wohnen, Wohnumfeld, Sozialraum

Sie gelingt vor allem dann, wenn es möglichst viele Formen der Begegnung zwischen Zugewanderten und Geflüchteten mit Menschen gibt, die hier geboren sind oder schon länger hier leben. Diese Aufgaben der Integration müssen vor Ort bewältigt werden und dazu braucht es entsprechende Voraussetzungen.

Die meisten Bereiche der Zuwanderungs- und Integrationspolitik werden aber maßgeblich von politischen und rechtlichen Vorgaben des Bundes und der Länder bestimmt, bislang also von einem eher restriktiven Zuwanderungs- und Staatsangehörigkeitsrecht, von eingeschränkten bis verweigerten Bürgerrechten für Einwandernde ohne deutschen Pass und der nach wie vor auf Abschottung ausgerichteten Flüchtlingspolitik wie sie sich zum Beispiel im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) konkretisiert. Hinzu kommen eine sozial-selektive Bildungs- und Beschäftigungspolitik und eine nicht kontinuierlich und nachhaltig gestaltete Integrationsförderung von Bund und Ländern.

Im Wesentlichen basiert die Integrationspolitik des Bundes auf zwei Instrumenten, die beide nur unzulänglich funktionieren und die sich nur an die Geflüchteten mit guter Bleibeperspektive richten. Dies sind die Sprach- und Integrationskurse und die Beratungsangebote. Die Inanspruchnahme und die Erfolge/Abschlüsse sind unbefriedigend, was wohl auch an der marktorientierten Struktur der Anbieterlandschaft verschiedener privater Bildungsträger liegt. Die Berechtigten bekommen eine Auswahl verschiedener Träger und müssen sich dann in einem bestimmten Zeitraum selbst einen Kurs auswählen. Lediglich das Sprachniveau ist Zuweisungskriterium. Das zweite Instrument, die vom BAMF geförderten Migrationsberatung und die im Rahmen des Bundesjugendplans durch das BMFSFJ geförderten Jugendmigrationsberatungsstellen, werden ohne Beteiligung der kommunalen Ebene

mit den Zentralstellen der Wohlfahrtspflege ausgehandelt und eingerichtet. Die kommunale Ebene wird also bei der Bereitstellung eines Infrastrukturangebots für Zugewanderte und Geflüchtete nicht beteiligt. Kommunale Aufgabe muss es dennoch sein, gemeinsam mit den örtlichen Trägern der Integrationskurse und Beratungseinrichtungen zu einer Abstimmung bis hin zu einer koordinierenden Zuständigkeit zu kommen.

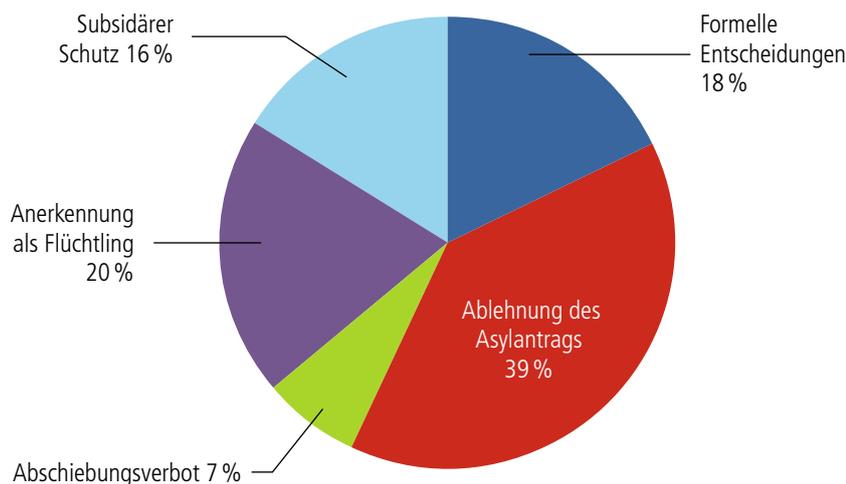
Als weiteres Integrationsinstrument des Bundes sind die verschiedenen Angebote der Bundesagentur für Arbeit (allerdings nur für einen begrenzten Teilnehmerkreis) und der Jobcenter für alle Geflüchteten mit längerer Bleibeperspektive, also im Leistungsbezug des SGB II, zu nennen. Darüber hinaus wurden von verschiedenen Ministerien und den Bundesländern vielfältige Programme zur Integration von Geflüchteten aufgelegt und auch Zivilgesellschaft, insbesondere Stiftungen, und die Wirtschaft engagieren sich und leisten ihren Beitrag. Leider stehen diese Initiativen oft willkürlich nebeneinander und ein systematisch-strategischer Einsatz vor Ort ist nicht möglich.

Die individuelle Integration der Zugewanderten hängt vor allem von ihren Zugangschancen zu Arbeits- und Wohnungsmärkten, Bildungseinrichtungen und sozialen Sicherungssystemen ab. Insbesondere bei der Fluchtmigration wird die „Zwei-Klassen-Integration“ der Bundes- und Landesgesetzgebung deutlich: Auf der einen Seite stehen die Geflüchteten aus Herkunftsländern mit sogenannter „guter Bleibeperspektive“ (bei Drucklegung: Syrien, Irak, Iran, Eritrea, Somalia), auf der anderen Seite die vielen Menschen aus Äthiopien, Afghanistan und auch aus den ehemaligen GUS-Staaten. Erstere erhalten Integrationskurse und Unterstützung bei der Integration in Bildung und Arbeitsmarkt, Letztere profitieren von der Vielzahl an Maßnahmen nicht. Nicht selten bleiben aber auch diese Menschen lange Zeit in Deutschland und häufig gibt es trotz Ablehnungsbescheid praktische Abschiebebehindernisse, sodass gesellschaftliche Verwerfungen geradezu provoziert werden, wenn diese Menschen zur Untätigkeit verurteilt werden. Darauf haben Kommunen nur begrenzten Einfluss. Dennoch gelingt vor Ort eine schnelle, dauerhafte Teilhabe am sozialen, beruflichen und kulturellen Leben am besten. Hier kann auf Entwicklungen, die dies zu verhindern drohen, offensiv und effektiv reagiert werden.

Schutzquoten für Flüchtlinge

Schaubild 11

Entscheidungsquoten bei Flüchtlingen in Deutschland 2017
Anerkennungs- und Ablehnungsquoten nach Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge / Aktuelle Zahlen zu Asyl (12/2017).

Die Vereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihren Mitgliedsverbänden in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2012, der Integration ressortübergreifend eine hohe kommunalpolitische Bedeutung beizumessen, sich für eine stärkere Vernetzung der gesellschaftlichen Akteure einzusetzen, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen zu erhöhen, interkulturelle Kompetenz der Verwaltung zu fördern, die Partizipation von Migrant_innen zu verbessern und durch kommunale Maßnahmen das Bildungsangebot gezielt zu ergänzen (zum Beispiel Förderung des Spracherwerbs). Auch der Deutsche Verein fordert in seinen Empfehlungen zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen aus dem Jahr 2016 die Kommunen auf, Wege für die Integration dieser Zielgruppe im Rahmen eines lokalen Integrationsmanagements zu erarbeiten. Dazu gehören eine Bestandsaufnahme vorhandener Angebote, die Einbeziehung der Regelsysteme, die Entwicklung neuer Angebote und die Vernetzung der relevanten Akteure.

Aktuelle Herausforderungen für die Städte und Gemeinden bestehen insbesondere in der Integration der Geflüchteten unter schwierigen gesetzlichen Rahmenbedingungen in Arbeit und in der Versorgung der Anerkannten mit Wohnraum. Die allermeisten Geflüchteten wollen arbeiten, um ihre Familie im Herkunftsland zu unterstützen oder ihre Schulden zu begleichen, die durch die Flucht entstanden sind. Geflüchteten, bei denen das Verfahren nicht abgeschlossen ist oder die keine längere Bleibeperspektive haben, bleibt aber der Zugang zum Arbeitsmarkt verschlossen. Sie prägen durch ihre Anwesenheit im öffentlichen Raum oder vor den Unterkünften in der öffentlichen Wahrnehmung ein häufig negatives Bild, weil in weiten Teilen der Bevölkerung unbekannt ist, dass sie von Arbeit und Integrationsmaßnahmen ausgeschlossen sind, somit nicht nicht arbeiten wollen, sondern nicht arbeiten dürfen.

Bei der Wohnraumversorgung der Geflüchteten mit längerer Bleibeperspektive ist angesichts der Wohnungssituation in vielen Städten (siehe Kapitel 8.9.1) insbesondere darauf zu achten, dass keine Verteilungskonflikte in angespannten Wohnungsmärkten entstehen, wo die Bedürfnisse anerkannter Geflüchteter auf die Bedürfnisse von wohnungssuchenden Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln treffen. Kommunale Sozialpolitik ist gefordert, einen aktiven Beitrag zum Fortbestand gesellschaftlicher Solidarität und zur Verhinderung von Verteilungskonflikten zu leisten.

8.10.3 Spezifische Politik für Behinderte auf kommunaler Ebene

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat der Politik für Menschen mit Handicap auch in Deutschland neue Impulse verliehen. Im Inklusionsbegriff ist die Herausforderung angelegt, rechtliche, institutionelle und organisatorische Verhältnisse so zu gestalten bzw. zu verändern, dass Menschen mit einer Behinderung möglichst nicht in eigens für sie geschaffenen Sonderinstitutionen gefördert und unterstützt werden, sondern in gleicher Weise wie Menschen ohne Behinderung am gesellschaftlichen Leben teilhaben können.

Inklusion kann (neben dem Begriff Diversity) auch als neuer Leitbegriff in der Menschenrechtsdebatte gesehen werden. In der UN-BRK schlägt sich ein solcher grundsätzlicher Perspektivenwechsel nieder. Behinderung wird nicht länger vorwiegend aus medizinischer oder sozialer Sicht betrachtet, sondern als menschenrechtliches Thema festgeschrieben. Menschen mit Behinderungen soll ohne Diskriminierung die volle Inanspruchnahme aller Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden.

„Den“ behinderten Menschen oder „die“ Behinderung schlechthin gibt es nicht. Dazu sind Art, Schwere und Ursache der geistigen, körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen zu vielfältig. In der Bewertung, was tatsächlich inklusive Ansätze im Umgang mit Behinderung und Beeinträchtigung sind, sollte man immer den Einzelfall in seinem sozialen Umfeld betrachten. Ein sehr dogmatisches Inklusionsverständnis wird dem nicht immer gerecht. Die Debatte über die UN-Behindertenrechtskonvention hat in vielen Städten und Gemeinden dazu geführt, Aktionspläne, Handlungsprogramme etc. aufzulegen. Einige sind pure Absichtserklärungen, andere beschreiben sehr konkret Maßnahmen oder formulieren Ziele. So unterschiedlich diese Planungen und das ihnen zugrunde liegende Verständnis von Inklusion ist, die Auseinandersetzung mit dem, was in der jeweiligen Kommune Inklusion bedeutet, ist nicht hoch genug zu bewerten, denn es gilt der schöne Satz „Inklusion beginnt im Kopf!“.

Auch verschiedene Länder haben Pläne und Programme aufgelegt, teilweise – wie Bayern – stark fokussiert auf den Aspekt der „Barrierefreiheit“ und teilweise mit einer Förderung verknüpft. Von zentraler Bedeutung auf Landesebene ist aber die Frage der Inklusion in Kindertageseinrichtungen und vor allem im Schulsystem. Die Debatte um eine inklusive Schule wird in der Öffentlich-

keit teilweise höchst emotional geführt. Dabei hat die Idee der Inklusion im Schulsystem in den vergangenen Jahren an Akzeptanz verloren, weil bei der Umsetzung in den Bundesländern oft Erwartungen formuliert wurden, die unter den gegebenen Voraussetzungen nicht erfüllbar waren. Inklusion in Bildungseinrichtungen braucht eine entsprechende Qualifizierung des pädagogischen Personals, die konzeptionellen Voraussetzungen, ggf. entsprechende bauliche Voraussetzungen – kurzum die erforderlichen Ressourcen. Dies alles bedeutet auch, dass Inklusion im Bildungsbereich ein strategisches Handlungskonzept braucht und nicht ohne zusätzliche Kraftanstrengungen kurzfristig umsetzbar ist².

Das SGB IX definiert eine Behinderung wie folgt: „Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist. Sie sind von Behinderung bedroht, wenn eine Beeinträchtigung zu erwarten ist.“³ 2016 waren bei den Versorgungsämtern 7,6 Mio. Menschen als Schwerbehinderte mit gültigem Ausweis amtlich anerkannt. Das entsprach einem Anteil von rund 9% der Bevölkerung. Laut Statistischem Bundesamt ist gegenüber 2001 die Zahl der schwerbehinderten Menschen um 9,6% gestiegen. Zum allergrößten Teil – nämlich in 83% der Fälle – wurde die Behinderung durch eine Krankheit verursacht.

Die Integration von Menschen mit Behinderungen ist eine besondere Aufgabe des Staates und damit auch der Kommune. Das ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie aus dem Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG). Die sozialen Leistungen der Behindertenhilfe sind insbesondere im SGB IX und SGB XII geregelt. Für die Finanzierung existiert keine einheitliche Grundlage. Die Lage ist insgesamt unübersichtlich. Abgerechnet werden Angebote über Leistungen gemäß den §§ 53-60 des SGB XII, der Pflegeversicherung (SGB XI), des Arbeitsförderungsgesetzes (SGB III), des Gesetzes zur Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX), des § 35a (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche) des SGB VIII und über verschiedene Gesundheits- und Rehabilitationsleistungen (unter anderem SGB V und SGB VII). Zwischen Leistungs-

erbringern und Kostenträgern in der Behindertenhilfe besteht durch den rechtlichen Rahmen und durch festgelegte Verfahren ein sozialrechtliches Dreiecksverhältnis. Leistungsrechtlich von besonderer Bedeutung ist für viele Menschen mit Behinderungen auf der Basis der derzeitigen Rechtslage die in der Sozialhilfe geregelte Eingliederungshilfe, die individuelle bedarfsdeckende Leistungen für Menschen mit Behinderungen gewährt.

Menschen mit Behinderungen haben einen individuellen Anspruch auf Leistungen zur Rehabilitation und gleichberechtigten Teilhabe. Und sie haben ein Recht darauf, über ihr Leben selbst zu bestimmen. Hier bietet das „Persönliche Budget“ Leistungen zur Teilhabe an. Das Konzept der Teilhabe als Ziel der Behindertenarbeit verpflichtet beispielsweise die Gemeinden, Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen, Barrierefreiheit in verschiedenen Bereichen herzustellen (zum Beispiel bauliche Anlagen, Verkehrsmittel). Mit unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern gibt es auf kommunaler Ebene eine Reihe von Zuständigkeiten für Menschen mit Behinderungen.

Als Kostenträger sind Kommunen beispielsweise zuständig für ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen (in Bayern sind dafür die Bezirke zuständig, in anderen Ländern Landschaftsverbände). Als Leistungserbringer sorgen sie zum Beispiel für integrative Plätze in Kindertagesstätten und Schulen, Werkstätten für Menschen mit Behinderung und betreute Wohnformen. Durch die Einrichtung von Behindertenbeauftragten stellen viele Kommunen sicher, dass Betroffene bei allen behindertenspezifischen Fragen, zum Sozialleistungsrecht bzw. Behindertenrecht unabhängig von der Art und Schwere der Behinderung sowie unabhängig von Zuständigkeiten beraten und informiert werden (Auskünfte über Hilfsdienste, Heime, Werkstätten für Behinderte, Rehabilitationseinrichtungen, Behindertenfahrdienst, Leistungen aus dem Sozialhilfe- und Sozialleistungsbereich wie Hilfe zum Lebensunterhalt, Pflegegeld, Eingliederungshilfe).

In der aktuellen Debatte gibt es Bestrebungen zur Einführung eines Bundesleistungsgesetzes, damit einerseits die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne des Übereinkommens der Vereinten Nationen (UN-BRK) gestärkt werden und andererseits eine nachhaltige Finan-

² Mehr zum Thema Schule und Inklusion lesen Sie in Grundwissen Kommunalpolitik Kapitel 11 „Schule, Kultur und Sport“: <https://www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik/>

³ § 2 Abs. 1 SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen).

zierung der dafür erforderlichen Leistungen gesichert und dadurch eine Entlastung der kommunalen Haushalte erreicht wird.

Mit der Einführung des Bundesteilhabegesetzes 2017 sollen Menschen mit Behinderung in ihrem Leben mehr selbst bestimmen und sie sollen besser am Arbeitsleben teilhaben können. Jede Person mit Behinderung soll mit dem neuen Gesetz genau die Unterstützung bekommen, die sie wegen ihrer Behinderung braucht. Umstritten ist, ob dies mit den zwei sich widersprechenden Zielen, einer-

seits der Verbesserung der Leistungen für den Leistungsberechtigten und andererseits der Deckelung der Kosten für die Eingliederungshilfe, gelingen kann. Dies muss beobachtet und abgewartet werden. Mit der gesetzlichen Ermöglichung eines persönlichen Budgets, der deutlich verbesserten Einkommens- und Vermögensfreigrenzen und dem Aufbau von ergänzender, unabhängiger Teilhabeberatung vor Ort sind jahrelange Forderungen der Menschen mit Behinderung und ihrer Organisationen rechtlich legitimiert worden.

Literatur- und Quellenhinweise

Vorbemerkung: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde auf wissenschaftliche Zitierweise teilweise verzichtet und nicht alle Verweise im Text erscheinen nachstehend bei den Literaturhinweisen.

Als wichtige Nachschlagewerke (die auch in vielen Passagen des Beitrags Grundlage waren) werden empfohlen:

- Deutscher Verein (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. 7. Auflage, Baden-Baden 2011.
- Kreft, Dieter und Mielenz, Ingrid (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. 8. Auflage, Weinheim und Basel 2017.
- Dahme, Hans-Jürgen und Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden 2011.

Sozialgesetze

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Übersicht über das Sozialrecht. 14. Auflage, Nürnberg 2017.
- Münder, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende, 5. Auflage, Baden-Baden 2013.
- Münder, Johannes, Meysen, Thomas und Trenczek, Thomas (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 7., vollständig überarbeitete Auflage, Baden-Baden 2013.

Zu den einzelnen Kapiteln ausgewählte Literaturhinweise:

1. Sozialpolitik allgemein

- Ehrentraut, Oliver, Hackmann, Tobias, Krämer, Lisa und Plume, Anna-Marleen: Ins rechte Licht gerückt. Die Sozialwirtschaft und ihre wirtschaftliche Bedeutung. In: WISO-direkt. März 2014.
- Hinte, Wolfgang, Litges, Gerd und Springer, Werner: Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke, Berlin 1999.
- Jochem, Sven: Der „vorsorgende Sozialstaat“ in der Praxis. Beispiele aus der Arbeits- und Sozialpolitik der skandinavischen Länder. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn und Berlin 2012.
- Kreft, Dieter und Müller, C. Wolfgang: Methodenlehre in der Sozialen Arbeit, München 2010.
- Müller, C. Wolfgang: JugendAmt. Geschichte und Aufgabe einer reformpädagogischen Einrichtung, Weinheim und Basel 1994.
- OECD: Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising. OECD Publishing 2011.
- Pilz, Frank: Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau, Bonn 2009.
- Schröder, Wolfgang: Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen? Berlin 2012.
- Sen, Amartya: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München 2011.
- Wienand, Manfred: Sozialsystem und soziale Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin 2006.
- Wilkinson, Richard und Pickett, Kate: Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Berlin 2009.
- Zimmer-Hegemann, Ralf: Demografischer Wandel als Herausforderung für die Stadt- und Quartiersentwicklung. In: Dahme, Heinz-Jürgen und Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden 2011, S. 128-140.

2. Bürgerschaftliches Engagement

- Fritsche, Miriam und Schreier, Maren: „... und es kommen Menschen!“: Eine Orientierungshilfe für die Unterstützung geflüchteter Menschen. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2017.
- Klein, Ansgar, Sprengel, Rainer und Neuling, Johanna (Hrsg.): Jahrbuch Engagementpolitik 2018: Annäherungen an die digitale Welt. Schwalbach 2017 (Jährliche Veröffentlichung des BBE mit jeweiligem Schwerpunktthema).
- Olk, Thomas und Hartnuß, Birger (Hrsg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement, Weinheim und Basel 2011.
- Rosenkranz, Doris und Weber, Angelika (Hrsg.): Freiwilligenarbeit: Einführung in das Management von Ehrenamtlichen in der Sozialen Arbeit, Weinheim und Basel 2012.

3. Aufwachsen: Kinder- und Jugendhilfe

- Berth, Felix: Die Verschwendung der Kindheit, Bonn 2011.
- Bock-Famulla, Kathrin und Lange, Jens: Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013. Transparenz schaffen – Governance stärken, Gütersloh 2013.
- Jordan, Erwin: Kinder und Jugendhilfe. Einführung in Geschichte und Handlungsfelder, Organisationsformen und gesellschaftliche Probleme, 3. Auflage, Weinheim und Basel 2012.
- Rauschenbach, Thomas: Zukunftschance Bildung. Familie, Jugendhilfe und Schule in neuer Allianz, Weinheim und München 2009.
- Rauschenbach, Thomas und Bien, Walter (Hrsg.): Aufwachsen in Deutschland. AIDA – Der neue DJI-Survey, Weinheim und Basel 2012.
- Rauschenbach, Thomas und Schilling, Matthias (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport. 3. Bilanz der empirischen Wende, Weinheim und München 2011.

4. Kommunale Familienpolitik

- Prognos – Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik: Gute und verlässliche Ganztagesangebote für Grundschul-kinder, Berlin 2016.
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Starke Kinder – starke Familie. Wohlbefinden von Kindern in Städten und Gemeinden, Stuttgart 2012.
- Schlemmer, Elisabeth et al.: Handbuch demografischer Wandel. Weinheim 2017.
- Schmidt, Nora (Hrsg.): Handbuch Kommunale Familienpolitik, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin 2006.
- Wunderlich, Holger: Familienpolitik vor Ort. Wiesbaden 2014.

5. Kommunale Bildungslandschaften

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2012, Bielefeld 2012.
- Bleckmann, Peter und Schmidt, Volker (Hrsg.): Bildungslandschaften. Mehr Chancen für alle, Wiesbaden 2012.
- Pröbß, Reiner und Ries, Elisabeth: Quo vadis „Kommunale Bildungslandschaft“? Versuch einer (Zwischen)Bilanz! In: Demo Impulse, Sonderausgabe Juni 2017.
- Weiß, Wolfgang: Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven, Weinheim und München 2011.
- Wernstedt, Rolf und John-Ohnesorg, Marei (Hrsg.): Beginnt die Bildungsrepublik vor Ort? Die Stärken lokaler Bildungsnetzwerke. FES Schriftenreihe des Netzwerks Bildung, Bonn 2010.

6. Alter: Kommunale Seniorenpolitik in einer älter werdenden Gesellschaft

- Backes, Gertraud und Amrhein, Ludwig: Kommunale Alten- und Seniorenpolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen und Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden 2011, S. 243-253.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Initiieren – planen – umsetzen: Handbuch kommunale Seniorenpolitik, Gütersloh 2009.
- Bertelsmann Stiftung: Themenreport „Pflege 2030“. Was ist zu erwarten – was ist zu tun? Gütersloh 2012.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Pflege zwischen Familie, Markt und Staat. Wie Pflegearbeit in Zukunft organisiert werden kann (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10414.pdf>).
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Wenn die Töchter nicht mehr pflegen. Geschlechtergerechtigkeit in der Pflege (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06694.pdf>).
- Generali Zukunftsfonds (Hrsg.): Generali Altersstudie 2013. Wie ältere Menschen leben, denken und sich engagieren, Frankfurt/Main 2012.
- Klie, Thomas (Hrsg.): Fürs Alter planen – Beiträge zur kommunalen Altenplanung, Freiburg 2002.

7. Armut: Kommunale Strategien

- Arbeitskreis Armutsforschung: Erklärung zum Armutsbegriff. In: Soziale Sicherheit. Zeitschrift für Arbeit und Soziales. 4/2017, S. 151-155.
- Arndt, Christian und Volkert, Jürgen (2006): Amartya Sens Capability-Approach – Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1, S. 7-29.
- Cremer, Georg: Armut in Deutschland. Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln? München 2016.
- Prigge, Rolf und Böhme, René: Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg. Soziale Spaltung, Armutsprävention und Chancengerechtigkeit als politische Herausforderungen, Bremen und Boston 2013.
- Prölß, Reiner, Haag, Martina und Kiepe, Folkert: Die soziale Stadt – verheißungsvoller Programmtitel oder mehr? Problemanzeigen aus sozialpolitischer Sicht. In: Bolte, Gabriele et al. (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern 2012. S. 373-379.
- Prölß, Tasja: Das „Bildungs- und Teilhabepaket“ – ein Weg zu mehr Teilhabe und Sozialkapital. In: Nachrichten des Deutschen Vereins (NDV) Nr. 3/17, S. 118.
- Wüstendörfer, Werner: Das Bildungs- und Teilhabepaket in Nürnberg – Eine Akzeptanzstudie. Nürnberg 2016 (<https://www.nuernberg.de/imperia/md/sozialamt/dokumente/teilhabe/akzeptanzstudiebut.pdf>).

8. Arbeit: Beschäftigungspolitik als kommunale Aufgabe

- Brücker, Herbert et al. (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten (IAB-Bibliothek, 334), Bielefeld 2013.
- Brynjolfsson, Erik und McAfee, Andrew: The Second Machine Age. Wie die nächste digitale Revolution unser aller Leben verändern wird, Kulmbach 2014.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: „Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft“, IAB-Forschungsbericht 8/2015.
- Andersson, Lars Fredrik et al.: Innovationsstrategien in Zeiten der Digitalisierung. Ein Vergleich der Innovationspolitik in Finnland, Schweden und Deutschland, Bonn und Berlin 2016 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12795.pdf>).
- Hinte, Holger und Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.): Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt, Bonn 2013.
- Vogeler-Ludwig, Kurt und Düll, Nicola: Arbeitsmarkt 2030, Bielefeld 2013.

9. Wohnversorgung und kommunale Wohnungspolitik

- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Stadt zum Wohnen – Wohnen in der Stadt, Berlin 1999.
- Ehmann, Eugen: Obdachlosigkeit. Ein Leitfaden für die Kommunen, Stuttgart 2006.
- Lutz, Ronald und Simon, Titus: Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe. Eine Einführung in Praxis, Positionen und Perspektiven, Weinheim und Basel 2012.
- Paegelow, Claus: Handbuch Wohnungsnot und Obdachlosigkeit, Bremen 2009.

10. Inklusion: Teilhabe und Integration

- AWO Bundesverband/Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS): Inklusive Gesellschaft – Teilhabe in Deutschland, Frankfurt 2012.
- Bundesjugendkuratorium (Hrsg.): Inklusion: Eine Herausforderung auch für die Kinder- und Jugendhilfe, München 2012.
- Gesemann, Frank, Roth, Roland und Aumüller, Jutta: Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2012.
- Kronauer, Martin: Inklusion – Exklusion. Eine historische und begriffliche Annäherung an die soziale Frage der Gegenwart, Bielefeld 2010.
- Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (Hrsg.): Inklusion vor Ort. Der kommunale Index für Inklusion – ein Praxis-Handbuch, Freiburg 2011.
- Vereinte Nationen: Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), New York 2008.

Wichtige und interessante Internetseiten:

Nachfolgend der Hinweis auf einige wichtige Internetseiten, auf denen Stellungnahmen, Positions- und Diskussionspapiere sowie Forschungsergebnisse veröffentlicht werden:

Sozialgesetze:

- www.sozialgesetzbuch-sgb.de
- www.sgb2.info

Zu übergreifenden sozialpolitischen Fragestellungen und verschiedenen Handlungsfeldern:

- Bundesministerien:
 - für Arbeit und Soziales: www.bmas.de (Abruf des Behindertenberichts, der Armut- und Reichtumsberichte)
 - für Bildung und Wissenschaft: www.bmbf.de (Abruf der Berufsbildungsberichte)
 - für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: www.bmfsfj.de (Abruf der Kinder- und Jugendberichte, der Familienberichte, Altenberichte)
 - für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: www.bmvbs.de
- Deutscher Landkreistag: www.landkreistag.de
- Deutscher Städtetag: www.staedtetag.de (die Städtetage der Bundesländer haben ebenfalls Internetauftritte)
- Deutscher Städte- und Gemeindebund: www.dstgb.de
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: <https://www.deutscher-verein.de/de/>
- Deutsches Jugendinstitut: www.dji.de
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V., Frankfurt: www.iss-ffm.de
- Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V.: www.bundes-sgk.de
- Sozialpolitik aktuell: www.sozialpolitik-aktuell.de
- Portal-Sozialpolitik: www.portal-sozialpolitik.de/

Statistische Informationen:

- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik: www.akjstat.tu-dortmund.de/
- Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/>
- OECD: www.oecd.org
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit: www.statistik.arbeitsagentur.de
- Statistisches Bundesamt: www.destatis.de

Bürgerschaftliches Engagement:

- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement: <http://www.b-b-e.de> (sehr gut gepflegte Website mit Links zu allen Themenbereichen, empfehlenswert auch der zweiwöchig erscheinende Newsletter)

Jugendpolitik, Kinder- und Jugendhilfe:

- Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe: www.agj.de
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter: www.bagljae.de/
- Bundesjugendkuratorium: www.bundesjugendkuratorium.de/
- Bundeskonferenz für Erziehungsberatung e.V.: www.bke.de
- Deutscher Bundesjugendring: www.dbjr.de
- Fachkräfteportal der Kinder- und Jugendhilfe: www.jugendhilfeportal.de

Familienpolitik:

- Lokale Bündnisse für Familie: <https://lokale-buendnisse-fuer-familie.de>
- Unternehmensprogramm Erfolgsfaktor Familie: <https://www.erfolgsfaktor-familie.de>
- Verein Familiengerechte Kommune: <https://www.familiengerechte-kommune.de>

Bildungsfragen und kommunale Bildungslandschaften:

- Bildungsmanagement auf kommunaler Ebene: <https://www.lernen-vor-ort.info/>
- Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung: <https://www.bkj.de>
- Deutscher Bildungsserver: www.bildungsserver.de
- FES Themenportal Bildungspolitik: www.fes.de/themenportal-bildungspolitik/
- Nationale Bildungsberichterstattung: www.bildungsbericht.de/
- Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit: www.nubbek.de
- Studie zur Entwicklung von Ganztageschulen: www.projekt-steg.de

Alter und Seniorenpolitik, Demografie:

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen: www.bagso.de/
- Deutsche Gesellschaft für Gerontologie und Geriatrie: <https://www.dggg-online.de>
- Deutsches Zentrum für Altersfragen: www.dza.de
- Kuratorium Deutsche Altershilfe: <https://kda.de>

Armut:

- Bundesarbeitsgemeinschaft Politische Bildung Online: www.politische-bildung.de/armut_in_deutschland.html
- Nationale Armutskonferenz: <https://www.nationale-armutskonferenz.de/>
- World Vision Institut für Forschung und Innovation: www.armut.de

Arbeit:

- Bundesagentur für Arbeit: www.arbeitsagentur.de
- Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: www.iza.org
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: www.iab.de

Wohnen:

- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.: <http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de>
- Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.: www.vhw.de
- Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html

Inklusion:

- Aktion Mensch: <https://www.aktion-mensch.de/dafuer-stehen-wir/foerderprojekte-aktionen>
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: www.bamf.de
- Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Migration: www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Projekt Gesellschaftliche Integration: www.fes.de/integration/index.htm
- Online-Handbuch „Inklusion als Menschenrecht“: <http://www.inklusion-als-menschenrecht.de>

Reiner Präiß,

geboren 1953 in Nürnberg, Abschluss als Dipl.-Pädagoge und Dipl.-Sozialpädagoge. Verschiedene Leitungsfunktionen im Jugendamt der Stadt Nürnberg und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg. Seit 1. Januar 2005 Berufsmäßiger Stadtrat für den Geschäftsbereich Referat für Jugend, Familie und Soziales. Langjährige ehrenamtliche Erfahrung in verschiedenen Handlungsfeldern der Jugendhilfe auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Verschiedene Veröffentlichungen zu Fragen der Jugendhilfe und Bildung. Mitglied der Sozialausschüsse des Bayerischen und Deutschen Städtetags, seit Juli 2010 Vorsitzender des Sozialausschusses des Bayerischen Städtetags.