

## GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

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

## 8.0 Einführung

Reiner Pröbß

Dieser Beitrag ist der Versuch, die verschiedenen Felder kommunaler Sozialpolitik zu beschreiben, sie durch historische Bezüge herzuleiten, auf rechtliche Grundlagen zu verweisen und einen Bezug zu aktuellen sozialpolitischen Diskursen herzustellen. Er soll damit Grundlagen liefern, Tagespolitik richtig einordnen 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 mit bearbeitet werden, geht es doch letztendlich darum, Rüstzeug zu geben für die Gestaltung kommunaler Sozialpolitik vor Ort.

Die Aufgabe kommunaler Sozialpolitik lässt sich komprimiert mit drei „A's“ beschreiben:

1. die Bedingungen des „A“ufwachsendens zu verbessern. Dazu gehören die im Beitrag behandelten Aspekte 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, sozialer Inklusion und Teilhabe ist der rote Faden, der das Handeln vor Ort durchziehen muss. Es muss die Frage im Vordergrund stehen, was einzelne Maßnahmen bewirken, denn „gut gemeint“ reicht nicht aus.

Mit wenigen Ausnahmen wird aus Gründen der Lesbarkeit in dem Beitrag auf Quellenangaben verzichtet. Die wenigen nachstehenden Literaturhinweise sind vielfach auch Vorlage gewesen. Einige im Text eingebaute 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.

### 8.1 Soziale Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland

Reiner Pröbß

#### 1. Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“<sup>1</sup> und „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“<sup>2</sup>. 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.

Diese konstitutive Verfassungsnorm gibt aber keine festumschriebene Ordnungsstruktur vor, wie der Sozialstaat auszusehen hat, weder in welcher Form soziale Gerechtigkeit sicher gestellt wird noch wie der soziale Ausgleich ermöglicht und individuelle Teilhabe gewährleistet werden soll. 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 ge-

sellschaftliche 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. Dabei geht es um die Fragen, inwieweit durch staatliches Handeln die Risiken, Unsicherheiten und Verwerfungen einer kapitalistischen Gesellschaft abgesichert werden sollen und was dem Einzelnen zur Sicherung seiner Reproduktion zugemutet werden kann und soll. Die Architektur des bundesdeutschen Sozialstaates berücksichtigt das Spannungsfeld von individueller Freiheit, industriell-kapitalistischem Marktgeschehen und Verantwortung einerseits sowie rechtlicher Grenzziehung, staatlicher Intervention und materiellem Ausgleich andererseits<sup>3</sup>.

Das Sozialstaatsgebot ist aber verfassungsrechtlich weiter gefasst, indem es auch Grundrechte wie insbesondere die Gleichheit aller vor dem Gesetz und das damit einhergehende Verbot der Diskriminierung der Menschen entlang sozialer, ethnischer, religiöser, politischer oder geschlechtlicher Merkmale beinhaltet. Außerdem darf niemanden wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Es gelten ein besonderer Schutz von Ehe, Familie, Mutterschaft sowie nichtehelicher Kinder, Koalitionsfreiheit und Sozialbindung des Eigentums.

1 Art. 20 Abs. 1 GG

2 Art. 28 Abs. 1 GG

3 Vgl. Art. 2, 9, 12, 14, 15, 20, 28 GG

Begrifflich werden „Sozialstaat“ und „Wohlfahrtsstaat“ vielfach synonym verstanden (im angelsächsischen Sprachraum auch als „welfare state“), wenngleich in der Sozialstaatsdebatte der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ eher negativ konnotiert wird, nämlich als totaler Vollversorgungsstaat. Diese polemische Titulierung wird weder der geschichtlichen Entwicklung noch der Wirklichkeit des bundesdeutschen Sozialstaates gerecht.

## 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. Wenngleich man durchaus festhalten kann, dass die heutige Sozialpolitik ihre Wurzeln auch in der öffentlichen Armenfürsorge des ausgehenden Mittelalters in den Städten hat, war es die Arbeiterbewegung, die in ihrem Kampf gegen die menschenverachtende frühkapitalistische Ausbeutung Schutzrechte (Arbeitsschutz) und existenzielle Absicherung (im Falle von Krankheit, Alter, für Kinder und Frauen) einforderte und damit den Interessenkonflikt von Kapital und Arbeit deutlich machte. Es ging 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 stärker werdenden Arbeiterbewegung einerseits mit Unterdrückung (Sozialistenverbot 1878) und andererseits mit Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Lage durch die Sozialversicherungsgesetzgebung (Pflichtversicherungen gegen Krankheit 1883, industrielle Unfälle 1884 sowie Invalidität und Alter 1889). Mit dieser „Bismarckschen Sozialgesetzgebung“ entstand nicht nur ein Gesetzgebungswerk, das erstmals eine verlässliche Absicherung von sozialen Risiken regelte, sondern auch ein Vorgriff der sozialstaatlichen Ordnung Deutschlands der Gegenwart war – einmal durch die Abhängigkeit sozialer Sicherung vom Faktor Arbeit durch die zentralstaatlich geregelten kollektiven Zwangsversicherungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, 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 Sozial-

versicherungsleistungen 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 Kap. 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. Die Arbeitsverwaltung hat also kommunale Wurzeln. Mit der Einführung dieses letzten Teils der Sozialversicherung richtete sich die Aufgabe der kommunalen Ebene auf materielle Zuwendungen für Bevölkerungsgruppen ohne (ausreichenden) Versicherungsschutz, also auf Probleme und Krisensituationen, die nicht allein durch diese materiellen Zuwendungen behoben werden konnten, und auf die Sorge für Personengruppen, die aus dem Arbeitsprozess und dem Familienzusammenhang ausgegrenzt waren.

All diese Maßnahmen sind bis heute das Fundament und die 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. Seit den Rezessionen Mitte der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre ist die weitere Entwicklung des Sozialstaates gegenläufig. Einerseits erfolgt eine weitere Differenzierung (Mutterschutz, Erziehungsurlaub, Erziehungsgeld, Pflegeversicherung) und eine fachliche Fundierung und Ausgestaltung (Arbeitsförderungsgesetz, Kinder- und Jugendhilfegesetz) verbunden mit einem massiven Ausbau. Andererseits werden die Grenzen der Finanzierbarkeit der vorgegebenen Strukturen sichtbar und Kostenbegrenzungs- und Konsolidierungsmaßnahmen in verschiedenen Systemen mussten beschlossen werden.

Bei einem historischen Rückblick darf ein kurzer Blick auf die Entwicklung des Sozialwesens in der DDR nicht unterschlagen werden. 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

Kommunalverwaltungen 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. Die klassische „Sozialfürsorge“ spielte in der DDR – entsprechend dem Staatscredo, dass eine sozialistische, zentral gelenkte Gesellschaft mit einem „Recht auf Arbeit“ niemanden ausgrenzt – eine marginale Rolle. Im Bereich der Kinderbetreuung gab es 1988 einen Versorgungsgrad von 84 Prozent für Kinder bis drei Jahre in Krippen. Eine Reihe unterschiedlich ausgerichteter Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und sogenannte Feierabendheime (Alten- und Pflegeeinrichtungen) wurden vorgehalten. Jugendhilfe beschränkte sich auf intervenierende und repressive Erziehungshilfe und das Vormundschaftswesen. Betreuung vor und neben der Schule sowie die an den Schulen organisierte Jugendarbeit des kommunistischen Jugendverbandes FDJ verstanden sich als politisch-ideologische Institutionen der „Volksbildung“. Die positiven Elemente – wie zum Beispiel die Polikliniken zur ambulanten medizinischen Versorgung der Bevölkerung – wurden in der Nachwendezeit zerschlagen.

### 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 und Arbeitgeber finanziert wie Krankenversicherung, 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, Richter/-innen, Armeeangehörige (Pensionen, Beihilfen), Kriegsoffer, Schwerbehinderte und Opfer von Gewalttaten.

1969 hat der Gesetzgeber mit der Konzeption einer Zusammenfassung von zahlreichen Einzelgesetzen zu einem zusammenhängenden Gesetzeswerk begonnen, die inzwischen sehr weit fortgeschritten ist. Das Sozialgesetzbuch (SGB) enthält sowohl Regelungen über die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung, die früher in der Reichsversicherungsordnung kodifiziert waren, als auch über jene Teile des Sozialrechts, die nicht den Charakter einer Versicherung tragen, sondern als Leistungen staatlicher Fürsorge aus Steuermitteln finanziert werden. Dieses Vorhaben ist noch nicht abgeschlossen und die Zielsetzung, ein stimmiges, aufeinander basierendes, umfassendes Gesetzeswerk zu schaffen, ist bis heute nur lückenhaft erreicht. Bis heute liegen zwölf Sozialgesetzbücher vor (SGB I-XII). Weitere wichtige Sozialgesetze, die auch in diesem Beitrag erwähnt werden, sind unter anderem das Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BaföG), das Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG), das Bundeskindergeldgesetz (BKGG) und das Wohngeldgesetz (WoGG).

Der Einfluss der EU im Bereich der Sozialpolitik nimmt zu. Im Vertrag über die Europäische Union, der am 1. Januar 1993 in Kraft getreten ist, wird im Teil VIII, „Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ als Aufgabe formuliert. Allerdings gibt es dazu keine normativ ausgestaltete Zuständigkeit und Ermächtigung. Aus der Logik der EU als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wird der Europäischen Sozialpolitik eine nachgeordnete Rolle mit zwei wesentlichen Ausnahmen zugebilligt. Demnach sind die Sicherung der Freizügigkeit der Arbeit-

nehmer in der Gemeinschaft und die Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer und Selbständigen und ihrer Familienangehörigen Kernbereiche des Unionsozialrechts. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, verbunden mit einem Diskriminierungsverbot. Der zunehmende europäische Einfluss auf nationale Sozialpolitik findet über das „Koordinierungsrecht“ und „Programme“ statt. Programme wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder der Europäische Sozialfonds (ESF) sind Ausdruck einer gewissen Solidarität in der Gemeinschaft und sollen dazu dienen, benachteiligte Länder und Regionen zu unterstützen und so allmählich zu einer Annäherung der Lebensverhältnisse zu kommen. In ihrer sozialpolitischen Strategie setzt die EU auf einen subsidiären, dezentralen Ansatz, der die Festlegung gemeinsamer Leitlinien und Ziele beinhaltet. Die Umsetzung in konkrete Strategien und Maßnahmen bleibt aber nationale Aufgabe, die mittels der Methode der offenen Koordinierung unter Beteiligung der Akteure der Zivilgesellschaft und „Nationalen Aktionsplänen“ umgesetzt werden soll. Mit diesem Ansatz soll durch Monitoring und Evaluation durch Beispiele guter Praxis voneinander gelernt werden.

#### **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 Bürgerinnen und Bürger als „gemeinschaftsfähige Persönlichkeiten“<sup>4</sup> 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 heraus-

gestellt. 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“<sup>5</sup>. 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 zugrundeliegenden 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

4 § 1 SGB VIII

5 BVerfGE 22 vom 18. Juli 1967



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 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.

## 5. Sozialstaatsmodelle und sozialpolitische Konzeptionen

Ein Blick zu unseren europäischen Nachbarn zeigt, dass es völlig unterschiedliche Typen von Sozialstaaten gibt. Esping-Andersen hat die verschiedenen Sozialstaatsmodelle typologisiert<sup>6</sup>. Ausgehend von der Fragestellung, in welcher Weise sich Wohlfahrtsstaaten unterscheiden, spürt er den Fragen der Entkoppelung des individuellen Lebensunterhalts vom Arbeitsmarkt (De-Kommodifizierung) und der Strukturierung sozialer Differenzen (Stratifizierung) nach und unterscheidet anhand empirischer Daten den liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat. Der liberale Wohlfahrtsstaat (USA, Großbritannien, Australien) ist geprägt durch eine

minimale Kommodifizierung (freie Marktkräfte, Privatversicherung, keine aktive Familienpolitik). Die sozialen Rechte basieren auf bescheidenen Sozialleistungen und bedarfsgeprüfter Sozialfürsorge und die soziale Stratifizierung ist gekennzeichnet durch Stigmatisierung, Kontrolle, Gleichheit in der Armut und keine Umverteilung. Der konservative Wohlfahrtsstaat (Deutschland, Frankreich, Italien) zeichnet sich aus durch eine mittlere Kommodifizierung (starker (Sozial-)Staat, Verpflichtung zur Subsidiarität, Familienpolitik), erweiterte Sozialleistungen, statusabhängige Sozialrechte sowie durch den Erhalt von Statusdifferenzen, Schutz von Berufsständen und geringe Umverteilung. Merkmale sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaaten (Schweden, Norwegen) sind ein umfassender Sozialstaat, Begrenzung des Marktes, aktive Gleichstellungspolitik, statusunabhängige Rechte für alle, Gleichheit auf hohem Niveau und hohe Umverteilung. Wenngleich sich die Sozialstaaten in dem Vierteljahrhundert seit ihrer Typologisierung verändert haben und vielleicht weiter differenziert werden müssen, verdeutlichen sie doch die unterschiedlichen politischen Konzeptionen, die dahinter stehen.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass es bei der Beurteilung sozialstaatlicher Modelle nicht nur darum geht, sozialrechtliche Aspekte und soziologische Dimensionen zu betrachten, sondern dass vor allem auch das Steuerrecht betrachtet werden muss.

Diese Unterschiedlichkeit ist auch deshalb bemerkenswert, weil die verschiedenen Ausprägungen an sich noch nichts über die Qualität und damit die gesellschaftliche Wirkung im Sinne der Absicherung sozialer Risiken und zur Herstellung von sozialem Ausgleich aussagen. Die unterschiedliche sozialstaatliche Konstruktion bietet aber die Möglichkeit zu vergleichen, welche besser geeignet ist, den zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Gerade in Zeiten ökonomischer Krisen wird entlang der Fragen, ob der Sozialstaat noch finanzierbar ist und welche Effekte und Wirkungen die jeweiligen Maßnahmen und Instrumente haben, gleichermaßen intensiv wie kontrovers diskutiert.

Dabei werden die unterschiedlichen ordnungs- und weltanschaulichen Sichtweisen der verschiedenen (partei-)politischen Lager sichtbar. Während aus wirtschaftsliberaler und neokonservativer Sicht der Markt und die indi-

6 Vgl. Hradil, Stefan: Die Sozialstruktur Deutschlands im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2004, S. 241f.

viduelle Eigenverantwortung im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge mehr Gewicht erhalten sollen, plädieren traditionelle und wertorientierte Konservative für eine stärkere Förderung und Unterstützung traditioneller Gemeinschaftsformen wie Ehe, Familie, Nachbarschaft und Ehrenamt. Im linken, linksalternativen und linksliberalen Lager gibt es zwei gegenläufige Konzepte. Während die eine Strömung weiter sehr stark auf einen stärkeren Staatsinterventionismus und die Gewährung von staatlichen Leistungen setzt, die durch entsprechende Umverteilung finanziert werden sollen, setzt die andere Strömung auf eine stärkere Kommunalisierung, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Formen gegenseitiger Hilfe und Unterstützung in Form von Selbsthilfe, Stiftungen etc. Letzteren geht es um eine partizipative Form trisektoraler Zusammenarbeit (Staat und Kommunen als öffentlicher Sektor, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) und gemeinsamer Verantwortung, um den Herausforderungen gegenwärtiger und zukünftiger Gesellschaft zu begegnen. Dem liegt ein Verständnis zugrunde, dass Sozialpolitik vorausschauende Gesellschaftspolitik ist und auch in Generationenfolgen konzipiert sein muss. Sozialpolitik ist somit mehr als die „Verwaltung von Not und Elend“ durch die Auszahlung monetärer Leistungen, Versorgung mit Gütern des täglichen Lebens und Einrichtungen bzw. Diensten für besondere randständige Personengruppen.

Dieses umfassende Verständnis von Sozialpolitik ist mit dem erst in Konturen erkennbaren und noch nicht kohärenten sozialdemokratischen Konzept der „vorsorgenden Sozialpolitik“ ebenso gut auf den Punkt gebracht wie mit dem Begriff des „aktivierenden Sozialstaates“. Durchaus in der Tradition der Arbeiterbewegung, „Hilfe zur Selbsthilfe“ zur ermöglichen, geht es darum, Chancen für das Individuum zu eröffnen, das eigene Leben selbst in die Hand zu nehmen. Dieses Konzept einer „vorsorgenden“ und „aktivierenden“ Sozialpolitik steht auf zwei Beinen: Dies ist zum einen eine ausreichende rechtliche Rahmensezung zur auskömmlichen monetären Absicherung der sozialen Risiken und zum anderen die Ermöglichung von Teilhabechancen in allen gesellschaftlichen Bereichen, unter anderem durch Bildung von Anfang an.

## 6. Sozialpolitische Herausforderungen

Wenngleich die beschriebenen unterschiedlichen Sozialstaatstypen wie auch sozialpolitischen Konzepte idealtypische Konstrukte sind und in Reinform in der Praxis nicht vorkommen, helfen sie bei der Suche nach einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Sozialpolitik und der Bewältigung der Herausforderungen, die sich mit **drei 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;
- der Wandel von einer industrie- zu einer wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft („digitale Revolution“), verbunden mit einer zunehmend brüchiger werdenden Struktur der Rahmenbedingungen von Arbeit;
- die demografische Entwicklung sowie europäische und globale Wanderungsbewegungen.

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;
- ein Bildungssystem, das in internationalen Vergleichsstudien regelmäßig bestätigt bekommt, dass nirgendwo sonst die soziale Herkunft so entscheidend für Bildungserfolge ist;
- 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 basiert letztendlich auf zwei Annahmen, 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.
- 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 156 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.

Wie aber soll ein solches System funktionieren,

- wenn heute schon jedes geborene Mädchen eine durchschnittliche Lebenserwartung von über 100 Jahren hat?
- wenn die Zahl der 20- bis 64-jährigen Erwerbsfähigen bis 2030 um 6,3 Millionen sinken und die Zahl der über 65-Jährigen um 5,5 Millionen zunehmen wird?
- wenn die Erwerbsbiografien bei vielen brüchig sind und durch Arbeitslosigkeit, Niedriglohn und prekäre Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet sind?
- wenn gut ausgebildete Frauen (oder Männer – noch die Ausnahme) keine Vollzeitarbeit annehmen können, weil es keine quantitativ ausreichenden und qualitativ befriedigenden Einrichtungen frühkindlicher Bildung und Ganztageschulen gibt?
- wenn heute knapp eine Million Langzeitarbeitslose aufgrund ihrer individuellen Problemlage keine Chance haben im regulären Arbeitsmarkt unterzukommen und es nicht gelingt zu verhindern, dass jährlich 50.000 Schülerinnen und Schüler ohne Abschluss die Schule verlassen?
- wenn Ehefrauen, Töchter und Schwiegertöchter in einem familienbasierten Pflegesystem ihre Männer, Eltern oder Großeltern pflegen müssen und deshalb nicht arbeiten können?
- wenn sich das Verhältnis der aktiv in den Sozialversicherungsträgern Versicherten zur Anzahl der Rentnerinnen und Rentner weiter so entwickelt: 1960 kamen statistisch 3,9 Erwerbstätige auf einen Rentner/eine Rentnerin, 1990 noch 2,3 und 2008 lag das Verhältnis bei 1,8 zu 1.

Allein diese Auflistung zeigt, wie wichtig eine Neujustierung der Sozialpolitik ist, um langfristig Lebensrisiken abzusichern und sozialen Ausgleich (mehr Gerechtigkeit) zu ermöglichen. Sozialpolitik ist also Gesellschaftspolitik in einem umfassenden Verständnis.

## 7. Demografische Herausforderung

Der demografische Wandel ist seit einigen Jahren politisches Modethema, obwohl die damit verbundenen Herausforderungen spätestens seit dem Pillenknick der 1960er-Jahre bekannt sind. Grundsätzlich sollte der demografische Wandel nicht negativ eingeschätzt werden, denn er bietet auch Chancen. Klar ist jedoch, dass gerade

für die Kommunen aufgrund ihrer Verpflichtung zur Daseinsvorsorge Handlungsbedarf besteht. Die Definition dieses Handlungsbedarfs hängt jedoch immer von der konkreten Situation vor Ort ab – urbane und ländliche Räume erleben höchst unterschiedliche Phänomene des demografischen Wandels. Städte mit einem attraktiven Freizeit- und Arbeitsplatzangebot und guter Infrastruktur altern zwar auch, gleichzeitig gibt es aber auch Wanderungsbewegungen aus dem In- und Ausland. Für die Kommunen bedeutet dies neben der Schaffung seniorengerechter Dienste und Angebote auch die Integration der Zugewanderten. Gleichzeitig gilt es, die rarer, aber nicht weniger wertvoll gewordenen jüngeren Menschen nicht aus dem Blick zu verlieren. Viele ländliche Räume hingegen leiden unter dem Wegzug der Bevölkerung. Dort verbleiben oft nur die nicht mehr mobilen Bürgerinnen und Bürger. Insgesamt ist die Bevölkerungsentwicklung rückläufig (Abnahme von derzeit 82 auf 67 Millionen Menschen im Jahr 2050 – trotz Zuwanderung).

Zimmer-Hegmann identifiziert vier Strategien kommunalen Handelns im demografischen Wandel<sup>7</sup>. Die „expansive Strategie“ versucht, die Bevölkerung im Stadtgebiet zu halten und weitere Menschen in die Stadt zu holen. Mittel hierzu sind Flächenausweisungen und Betriebsansiedlungen. Die „Bestandspflege“ widmet sich dem Erhalt der Attraktivität des Raums. Die geplante Schrumpfung nutzt die Chancen des unausweichlichen Rückgangs der Bevölkerung. Die letzte Strategie ist nicht wirklich zielführend: Kommt zum Schrumpfungsprozess noch eine prekäre Haushaltslage hinzu, können Potenziale nicht genutzt werden und es entsteht eine Abwärts spirale. Eine repräsentative Befragung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern aus Städten ab 10.000 Menschen ergab im Jahr 2005, dass die wichtigsten Themen zur Begleitung des demografischen Wandels für kommunale Führungskräfte die Schulentwicklung, das bürgerschaftliche Engagement, die Wirtschaftsförderung, die Stadtplanung, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und altersgerechtes Wohnen sind<sup>8</sup>. Für viele dieser Themen – gerade unter dem Blickwinkel der Zielgruppen älterer und zugewanderter Menschen – liegt der Kristallisationsort im Quartier. Im Stadtteil wird erfahrbar, ob und wie das Zusammenleben der Menschen gelingt und ob die städtischen Strukturen den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner gerecht werden. Wichtig ist es, jene Menschen wohnortnah zu unterstützen, die (aktuell) aufgrund ihrer körperlichen, familiären oder finanziellen Situation weniger mobil sind – seien es Ältere, Alleinerziehende oder Arbeitslose.

7 Zimmer-Hegmann (2011:134f.)

8 Vgl. Backes & Amrhein (2011: 243f.)



#### 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 von anderen politischen Ebenen. Sowohl die Betroffenen wie auch die Bürgerinnen und Bürger 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“<sup>9</sup> gewährleisten. Dazu müssen die Gemeinden aber bezüglich ihrer Gestaltungsmöglichkeiten und ihrer finanziellen Ausstattung auch in der Lage sein. 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 Haushalts-sicherung. Das heißt, dass nicht mehr die demokratisch legitimierten kommunalen Selbstverwaltungsorgane Entscheidungen treffen können, sondern Auflagen und Ersatzvornahmen 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 Konzepts.

#### **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 und 2009 aktualisiert. Voraussichtlich im Jahr 2015 wird er anlässlich seines zehnjährigen Bestehens einer grundlegenden Überarbeitung unterzogen, 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. Armut bekämpfen, Chancen eröffnen
5. Beschäftigung ermöglichen
6. Eine alternde Stadtgesellschaft gestalten
7. Bürgerschaftliches Engagement stärken
8. Sozialräume entwickeln, Stadtteile solidarisch gestalten
9. Integration von Migrantinnen und Migranten unterstützen
10. Genderkompetenz verankern, geschlechtersensibel handeln

Mehr unter: [www.soziales.nuernberg.de](http://www.soziales.nuernberg.de) > Unsere Themen

9 § 1 Gemeindeordnung (GO) Nordrhein-Westfalen, ähnlich: Art. 31 Abs. 4 Bayerische GO und §1 Abs. 2 GO Baden-Württemberg.

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 und entspricht auch nicht der Wirklichkeit. 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 wäre aber völlig falsch, wenn (wie vielfach behauptet wird) beispielsweise es sich bei offener Kinder- und Jugendarbeit um eine freiwillige Leistung handele, und es in der Beliebigkeit der Kommune läge, 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 Sozialgesetzbüchern 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“<sup>10</sup> und „dazu bei[z]utragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“<sup>11</sup>

## 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 Kommunalverfas-

sungen. 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. Beschleunigt durch kommunale Gebietsreformen und gesellschaftliche Bedarfe, nehmen aber zunehmend kreisangehörige Gemeinden vor allem Aufgaben kommunaler Jugendhilfe wahr. 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. So werden die Ebenen unterhalb der politischen und/oder Verwaltungsspitze (also Landrat/-rätin bzw. Oberbürgermeister/-in) unterschiedlich als „Geschäftsbereiche“, „Dezernate“, „Referate“ oder „Magistrate“ und die Amtsinhaber/Amtsinhaberinnen als „Bürgermeister/-innen“, „Beigeordnete“, „Dezernenten/-innen“ oder „Referenten/-innen“ bezeichnet. Während früher in der Regel alle Aufgaben und Leistungen unter dem verfassungsrechtlichen Begriff „Öffentliche Fürsorge“<sup>12</sup> 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

10 § 1 SGB XII

11 § 1 Abs. 3 S. 4 SGB VIII

12 Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

die Bezirke, in Hessen und Nordrhein-Westfalen die Landeswohlfahrts- bzw. Landschaftsverbände. Die Länder entscheiden auch über die Aufgabenzuordnung, wobei diese entweder entlang unterschiedlicher Leistungen verläuft (zum Beispiel der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen) oder nach der Art der Leistungserbringung (zum Beispiel ambulante Hilfen der örtlichen, stationären Hilfen der überörtlichen Träger). Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bestimmt ebenfalls das Landesrecht, wer überörtlicher Träger ist. Diese Träger errichten ein Landesjugendamt, dessen Aufgaben allerdings in § 85 Abs. 2 SGB VIII bundeseinheitlich vorgegeben werden (unter anderem Entwicklung von fachlichen Empfehlungen, Unterstützung der örtlichen Träger und Förderung der Zusammenarbeit oder Fortbildung für Mitarbeiter/innen in der Jugendhilfe).

### 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 eines unterschiedlichen 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 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 mit ca. 1,4 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die größten Arbeitgeber im Bereich der sozialen Berufe. Größter Einzelverband ist die Caritas mit über 500.000 Beschäftigten.

### 4. Steuerungssysteme sozialstaatlichen Handelns

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

- Das Sozialgesetzbuch (eigentlich Bücher) als zentrales, rechtliches Regelwerk (neben weiteren „Spezialgesetzen, wie zum Beispiel Adoptionsgesetz – AdG, Asylwerberleistungsgesetz – 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 Fachkräftegebot<sup>13</sup> und Vorgaben zur Qualitätsentwicklung.<sup>14</sup>

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

14 Zum Beispiel §§ 112ff SGB XI – Soziale Pflegeversicherung

- 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. Kap. 2.8) werden zunehmend bedeutend.

## 5. „Neue Steuerung“ und Verwaltungsmodernisierung

Die öffentlichen Verwaltungen waren bis in die 1970er-Jahre hinein wie die bundesdeutsche Nachkriegsgesellschaft insgesamt geprägt von restaurativ-autoritärem, teilweise obrigkeitstaatlichem 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, und eine Legitimationskrise, die eine stärkere Bürger- bzw. Kundenorientierung einforderte und zu einem neuen Modernisierungsschub führte. 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 ausgerichteten 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 „kundenahes“ 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 dahinter stehende 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 Bürgerinnen und Bürger. 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.

## 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, Schulplanung 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 seriöserweise 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 diese deshalb vor Ort für die Sozialplanung nur punktuell Anwendung finden können.

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 (Zielerrückmeldung). 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. Der derzeitige Präsident des Deutschen Städtetages und Nürnberger Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly nennt das „Stadtpolitik im Dialog“. Damit ist eine Beteiligung gemeint, die weit über die formalen Beteiligungsformen (zum Beispiel Bürgerversammlungen) der verschiedenen Gemeindeordnungen hinausgeht. 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 Kinderversammlungen oder bei der Planung von Spielplätzen bis hin zu den Seniorinnen und Senioren oder Menschen mit Behinderungen über deren Vertretungen (Seniorenrat, Behindertenrat). Eine besondere Herausforderung ist die Beteiligung der Jugendlichen, weil die vielfach sehr formalisierten (und damit oft ritualisierten) Formen (Jugendparlament, Jugendrat etc.) nur einen kleinen Ausschnitt 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. Kap. 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. 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.

Sozialplanung obliegt nicht der Beliebigkeit des jeweiligen örtlichen Trägers der Jugend- oder Sozialhilfe. Sie ist gesetzliche Norm unter Berücksichtigung der Möglichkeiten und Leistungsfähigkeit der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft. So schreibt es das SGB I Allgemeiner Teil und das SGB X Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz verbindlich vor. Im SGB XI (Soziale Pflegeversicherung) wird in §§ 7a, 8, 9, 92 und im SGB XII (Sozialhilfe) in §§ 1, 10, 93 Abs.1, 95 Abs.1) die Planungsverantwortung geregelt. Am verbindlichsten und konkretesten ist im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) die Planungsverpflichtung verankert, bis dahin, dass Strukturen und Verfahren geregelt werden. Auch aufgrund der besonderen Struktur der Kinder- und Jugendhilfe (siehe Kap. 3.2) ist die Jugendhilfeplanung fachlich und methodisch am weitesten entwickelt und hat sich bei den meisten Trägern der örtlichen Jugendhilfe als eigener Arbeitsbereich etabliert.

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 soll dabei einen umfassenden Überblick über die Gesamtsituation der Jugendhilfe geben. Die Berichte dazwischen beschäftigen sich mit speziellen Themen. Die Berichte sind auf den Webseiten des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Download erhältlich ([www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)).

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, deren letzte beide Ausgaben sich mit den Themen „Altersbilder in der Gesellschaft“ (6. Altenbericht) und „Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft“ (5. Altenbericht) beschäftigten.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gab im Jahr 2009 einen Behindertenbericht heraus. Dieser findet sich als Download auf den Seiten des Ministeriums ([www.bmas.de](http://www.bmas.de)). 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, 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung kann ebenfalls über das BMAS bezogen werden.

Von großer sozialpolitischer Bedeutung ist die nationale Bildungsberichterstattung, die seit dem Jahr 2006 fortgeschrieben wird. Der Bericht wird vom Konsortium Bildungsberichterstattung im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung herausgegeben. Die vier Bildungsberichte sind abrufbar unter [www.bildungsbericht.de](http://www.bildungsbericht.de).

Hinweise auf Berufseinstieg und die Ausbildungssituation geben die Berufsbildungsberichte auf den Seiten des Bundesbildungsministeriums ([www.bmbf.de](http://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](http://www.arbeitsagentur.de) > Presse > Statistik).

## 7. Sozialraum und Sozialraumorientierung

Sozialpolitisch und für die soziale Arbeit ist die „Sozialraumorientierung“ von zunehmender Bedeutung. Sozialpolitisch deshalb, weil aufgrund demografischer Entwicklungen (siehe Kap. 1.7) 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, einmal 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 Handlungskonzepte („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, methodischem und organisatorischem Orientierungsrahmen der sozialen Arbeit, die bis heute von Bedeutung ist. Dabei ist **„Sozialraum“** ein äußerst vielschichtiger Begriff. Er beschreibt

- geografische Gegebenheiten mit raumstrukturierenden Grenzen (Flüsse, Eisenbahnlinien, Straßen etc.);
- historische Entwicklungen (alte Dorfkerne, 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, Reihenhausanlagen 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. Kap. 2.6). Mit der sogenannten Milieuforschung steht inzwischen ein sozialwissenschaftliches Forschungsinstrumentarium zur Verfügung, das eine differenzierte Betrachtung – neben Sozialindikatoren auch Lebensauffassungen und Lebens-

weisen – ermöglicht<sup>15</sup>. 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 Bewohnerinnen und Bewohner, 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 (letztere 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 Verknüpfung 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.

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, würde dies dem Einfluss von Jugendhilfeausschuss und Rat entzogen.
- 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.

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

- 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. „Good Governance“ – Bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Verantwortung

Auf Bundes- und Landesebene, insbesondere jedoch in den Kommunen ist die Förderung des Bürgerschaftlichen 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.

Vor dem Hintergrund eines gleichbleibenden Engagement-Niveaus in Deutschland (nach dem Freiwilligen-survey 2009 des BMFSFJ sind 36 Prozent der Deutschen ehrenamtlich aktiv – 23 Millionen Bürgerinnen und Bürger) und vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sich immer mehr Menschen eine ehrenamtliche Tätigkeit vorstellen können (nochmals mehr als ein Drittel – zu bei-

den Zahlen s. Abb. 1) gibt es eine „Grundausrüstung“ der Engagementförderung, die in vielen Kommunen und Landkreisen zum Einsatz kommt und die inzwischen durch Qualitätsstandards, Bundesorganisationen und wissenschaftliche Überprüfungen etabliert ist.

- 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) „Ehrenamtskoordinatoren/-innen“
- Anerkennungskultur: Ehrungen, Preise, Öffentlichkeitsarbeit;
- Freiwilligenmessen und Datenbanken zum Aufzeigen von Ehrenamtsmöglichkeiten;
- Ausbau von Freiwilligendiensten (FSJ, BFD, 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 Bürgergesellschaft.
- 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, Bürgergesellschaft 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 bürgerschaftlichen Engagements besonders berücksichtigen.

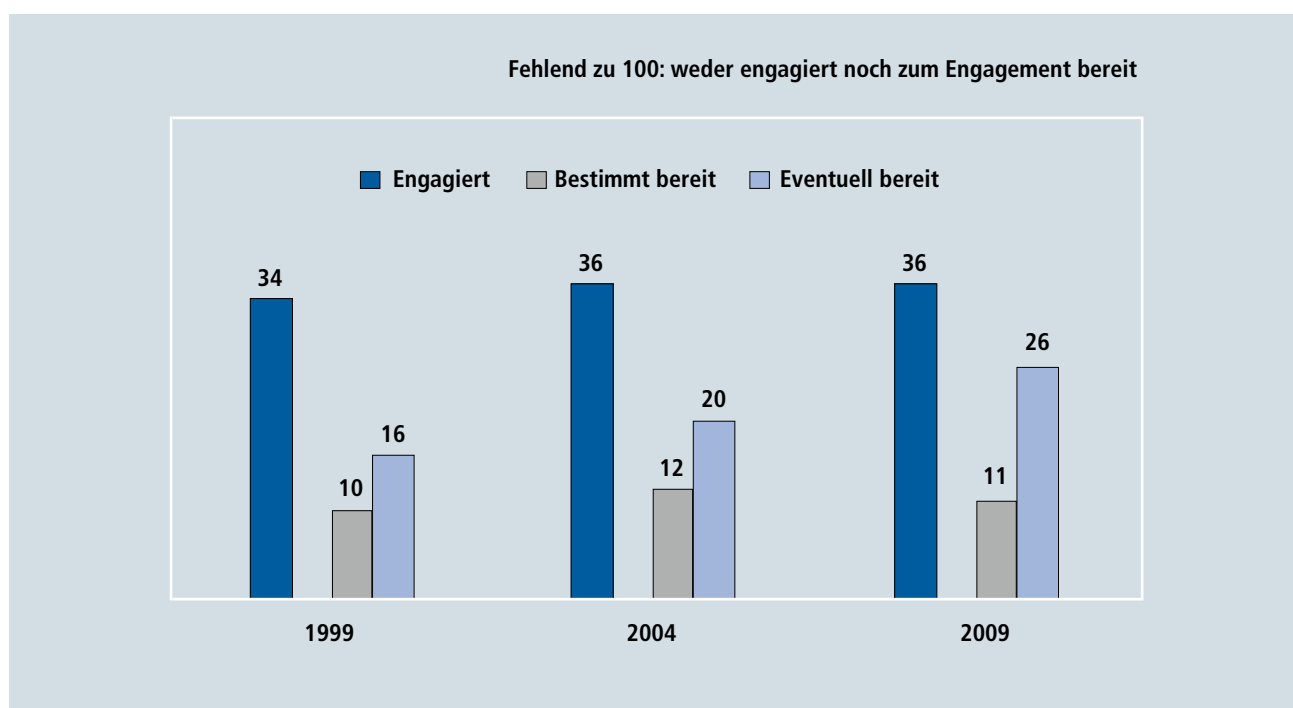
sichtigen und mögliche Konkurrenzen zwischen verschiedenen Engagementbereichen verhindern. Auf Bundesebene müssen die Voraussetzungen, Anerkennung und Wertschätzung ehrenamtlichen Engagements verbessert werden. Dieses Ziel findet sich auch im Koalitionsvertrag der 2013 aus CDU, CSU und SPD gebildeten Koalition.

Der Versuch der Instrumentalisierung des Engagements durch staatlich-kommunale Vorgaben ist weder sinnvoll

noch erfolgsversprechend. Im Kontext von Bürgerkommune und verbesserter Bürgerbeteiligung sind die Engagierten in der Bürgergesellschaft zentraler Teil demokratischer Verfasstheit vor Ort – 90 Prozent der ehrenamtlichen Tätigkeiten wird für lokale Zwecke eingesetzt. Die „Möglichkeitsstrukturen“ für das bürgerschaftliche 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.

### Freiwilliges Engagement und Bereitschaft zum freiwilligen Engagement

Bevölkerung ab 14 Jahren (Angaben in Prozent)



Quelle: Freiwilligensurveys 1999, 2004, 2009



#### 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“<sup>16</sup>. 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 sicher gestellt 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 kapitalistischer 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 „Jugendpflegerlassen“ 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.

16 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 (vgl. Kap. 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 neuen 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 Leistungsbe- reiche** 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

## 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 untersagt, den Kommunen durch Bundesgesetz direkte

Aufgaben zu übertragen<sup>17</sup> und die Länder sind inzwischen allein befugt, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu bestimmen<sup>18</sup>. 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 das 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 werden<sup>19</sup>. 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 fürsorgeischen Arbeitsansätzen mit dem Ziel der individuellen An- und Einpassung der Klient/-innen an/in vorgegebene gesellschaftliche Rahmenbedingungen und einem kritisch-politischen Selbstverständnis mit dem Ziel, eine Veränderung der Lebensbedingungen zu be-

wirken und dem Versuch, das Jugendamt mit ausdrücklich politisch-aufklärerischem Selbstverständnis auftreten zu lassen.

Der 14. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung stellt fest, dass die Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe in den vergangenen 20 Jahren von 15 Milliarden Euro auf 29 Milliarden Euro angestiegen sind, obwohl die Zahl der Unter-27-Jährigen rückläufig ist. Inflationsbereinigt ist dies ein Anstieg um 45 Prozent. Zurückzuführen ist dies neben den Investitionen in den Kita-Ausbau auf den Anstieg der Kosten für Hilfen zur Erziehung, die sich nominal nahezu verdoppelt haben.

### 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 ganztätig 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 Prozent 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 Rahmenbedingungen sowie Finanzierungsregelungen zwi-

17 Vgl. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG.

18 Vgl. § 69 Abs. 1 SGB VIII.

19 Vgl. § 71 Abs. 3 SGB VIII.

schen 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 Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) 2005 und Kinderförderungsgesetz (KiFöG) 2008 wurden die rechtlichen Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz 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 Ausbauwelle, die vor allem von den Kommunen getragen werden musste. Seit 2006 ist die Zahl der betreuten Kinder unter drei Jahren um mehr als 300.000 gestiegen. Die Inanspruchnahme der außerhäuslichen Betreuung Unter-3-Jähriger ist in Ostdeutschland mehr als doppelt so hoch als in Westdeutschland (52 Prozent vs. 22 Prozent). Bundesweit lag sie im Dezember 2012 bei knapp 28 Prozent. Im Kindergartenbereich stellen sich die Zahlen gänzlich anders dar: Inzwischen nehmen mehr als 90 Prozent der Kinder von drei Jahren bis Schuleintritt dieses freiwillige Angebot der Jugendhilfe in Anspruch, im letzten Kindergartenjahr vor Schuleintritt sind es nahezu 100 Prozent, 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. Wenn gleich 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 prekären 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 übernommen werden können.

Bei der gesetzlichen Regelung des Rechtsanspruchs für 1- bis 3-Jährige ging man von einem bedarfsgerechten Betreuungsangebot von bundesweit 39 Prozent aller Kinder aus. Die Aussagen über die Versorgungssituation zum Beginn des Rechtsanspruchs am 1. August 2013 sind unterschiedlich: Während das Bundesfamilienministerium eine Quote von 40 Prozent zu Beginn des Kita-Jahrs 2013/14 (entspricht über 814.000 Plätzen) und damit Übererfüllung meldete, warnte der Deutsche Städtetag, dass noch über 100.000 Plätze zur Erfüllung des gesetzten Ziels von 39 Prozent fehlen würden. Klar ist inzwischen jedoch eins: Insbesondere in Großstädten liegt der tatsächliche Bedarf weit über der angenommenen Größe und dürfte bei regionalen Unterschieden im Durchschnitt bei über 50 Prozent liegen.

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 frühen Förderung umsetzt. Ein schaler Beigeschmack bleibt aber, dass mit Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auch das sogenannte „Betreuungsgeld“ eingeführt wurde, das Eltern unter bestimmten Bedingungen bei Nichtinanspruchnahme eines Platzes in der Kindertageseinrichtung eine monetäre Leistung zukommen lässt und damit letztendlich kontraproduktiv wirken kann.

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 besuchen rund 15 Prozent der Grundschul Kinder einen Hort. Allerdings gibt es in Form von 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 Mittagsbetreuungen aufgehen lassen. Ganztages- und Mittagsbetreuungen folgen systemisch der Logik von Schule, deshalb ist es für strukturelle Entscheidungen über die Betreu-

ungsform wichtig, Inhalte und Ausstattung genau zu betrachten und die bildungspolitischen Effekte zu beachten. Insgesamt kann man von einer Betreuungsquote der 6- bis 11-Jährigen in Kindertageseinrichtungen von 8 Prozent im Westen und 48 Prozent im Osten ausgehen. Logische gesellschafts- und bildungspolitische Konsequenz aus der rasanten Entwicklung der institutionellen Bildung, Betreuung und Erziehung wird die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Ganztageschule oder Tageseinrichtung für 6- bis 11-jährige Kinder (Grundschule) sein.

Kindertageseinrichtungen erheben Elternbeiträge. Soweit es sich um öffentliche Träger handelt, werden diese in Gebührensatzungen festgelegt und vom Rat beschlossen. 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. 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 Ausbau 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 Finanzen 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 Rahmenplans<sup>20</sup>. 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.

Öffentliche Haushalte gaben 1992 rund sieben Milliarden Euro für Kindertagesbetreuung aus. In 20 Jahren haben sich die Ausgaben mehr als verdoppelt (17,4 Milliarden Euro in 2013). Der gigantische Ausbau und die höheren pädagogischen Anforderungen führen zu einem veränderten Personalbedarf: Zum einen steigt er rasant an (zum Beispiel allein vom Jahr 2009 auf das Jahr 2010 um 21.000 Personen), 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 heute mehr denn je

20 Vgl. [www.mbj.s.brandenburg.de](http://www.mbj.s.brandenburg.de) > Kinder und Jugend > Beschlüsse JFMK/JMK/AGJF



auch Managementfunktionen in den Einrichtungen erfüllen muss und dazu 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.

#### 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 (Lernorte 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.

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

Hinzukommen zahlreiche kleinere, teilweise nur örtlich aktive Initiativen und Jugendgemeinschaften, in den vergangenen Jahren auch verstärkt von Jugendlichen mit Migrationshintergrund initiiert werden. Während es in den „alten“ Bundesländern eine langjährige Tradition von Jugendverbandsarbeit gibt, sind in den neuen 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) ausgestaltet und übernehmen auch Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe.

Je pluraler und vielfältiger das Angebot von Jugendverbänden und der Jugendarbeit insgesamt ist, desto mehr Alternativen haben auch 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 (Ganztageschulen). 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.

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 teilhaben 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 Partizipationsprojekt für Jugendliche in Nürnberg

Das Projekt 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](http://www.laut-nuernberg.de): Dokumentation aller Bausteine des Projekts und Möglichkeit der direkten Artikulation von Anliegen
2. laut! vor Ort: sozialräumlich orientierte Jugend-

versammlungen 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 Politisierung 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](http://www.laut-nuernberg.de)

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 abzusichern<sup>21</sup>. Dies geschieht unter anderem durch Planung im Rahmen seiner Gesamtverantwortung<sup>22</sup>. 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“<sup>23</sup>. Im 11. Kinder- und

21 Vgl. § 11 Abs. 1, S. 1 SGB VIII.

22 Vgl. §§ 80,81 SGB VIII.

Jugendbericht (2002) werden 15 Prozent vorgeschlagen. Angesichts des rasanten Ausbaus von Kindertageseinrichtungen und der daraus entstehenden Folgekosten sowie des Anstiegens der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung ist diese Empfehlung heute sicher zu hoch gegriffen. Ein Anteil um zehn Prozent erscheint jedoch sinnvoll.

## 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 (2008: 119 Millionen Euro, dies entspricht 0,5 Prozent der Gesamtausgaben für Kinder- und Jugendhilfe). Familienbildung ist auch fachlich nicht eindeutig beschrieben und vielfach sind die Grenzen zu Beratungsangeboten auf der einen Seite und Elternselbsthilfe auf der anderen Seite 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 werden<sup>24</sup>. 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 familiärer 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 stärken<sup>25</sup>.

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

- 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](http://www.elternimnetz.de), [www.ane.de](http://www.ane.de)), sondern zunehmend auch um digitale Medien, Chats, Foren, Erziehungsratgeber etc. im Internet (zum Beispiel [www.kampagne-erziehung.de](http://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](http://www.pat-mitellernlernen.org)), Opstapje oder Hippy ([www.hippy-deutschland.de](http://www.hippy-deutschland.de)), die in Form von Hausbesuchen bildungsferne und sozioökonomisch benachteiligten Familien sowie solche mit Migrationshintergrund im Umgang mit der Erziehung unterstützen. Die Hausbesucher/-innen sind oft besonders geschulte, semiprofessionelle Kräfte, die häufig auch 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 „Familienpaten/-innen“ als ehrenamtliche, nachbarschaftliche Hilfe kommen in vielen Kommunen zum Einsatz ([www.familienpaten-bayern.de](http://www.familienpaten-bayern.de)).

Erziehungsberatung ist eine Hilfe zur Erziehung und in § 28 SGB VIII als Leistung der Jugendhilfe näher beschrieben. Sie soll Kinder, Jugendliche, Eltern und andere Erzie-

23 § 79 Abs. 2, S. 2 SGB VIII.

24 Vgl. § 16 SGB VIII.

25 Zum Beispiel durch den Deutschen Kinderschutzbund „Starke Eltern, starke Kinder“, [www.dksb.de](http://www.dksb.de) > Unsere Arbeit > Angebote > Starke Eltern – Starke Kinder; [www.kampagne-erziehung.de](http://www.kampagne-erziehung.de).

hungsberichtigte 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. Erziehungsberatung wird in der Regel in Erziehungsberatungsstellen angeboten, in denen multidisziplinäre Teams verschiedener Fachrichtungen zusammenwirken. Heute gibt es rund 1.100 Erziehungsberatungsstellen mit 314.000 Beratungen im Jahr 2010. 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.

## 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 (Hilfe zur Selbsthilfe, Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen) Aufgabe.

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 Jugendhilfe und für die

übrigen Aufgaben sozialer Arbeit. 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 besteht.
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 Erziehung<sup>26</sup> 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 Einrichtungsart, zwischen 5.000 und 6.000 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;
- die entwicklungsoffene intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung als ambulante Hilfe.

Im Jahr 2011 haben fast eine Million Menschen Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen. Die Zahl steigt seit

Jahren kontinuierlich. Dabei macht die Erziehungsberatung nahezu die Hälfte aller Fälle aus. 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“<sup>27</sup> und unter Mitwirkung der Leistungserbringer und der Leistungsberechtigten (Hilfempfangende, junger Mensch und Personensorgeberechtigte) eine Hilfeplanung<sup>28</sup>, also ein vorgegebenes Verfahren, erfolgen. Noch festzuhalten ist, dass Hilfen grundsätzlich gleichrangig sind und sich ausschließlich an dem erwarteten Erfolg („Geeignetheit“) orientieren müssen. Die Palette von Hilfen können unter bestimmten Bedingungen auch junge Volljährige (18 bis 21 Jahre, im Einzelfall sogar darüber hinaus) in Anspruch nehmen<sup>29</sup>. Ebenso erhalten Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung oder diejenigen, die von seelischer Behinderung bedroht sind, entsprechende Hilfen<sup>30</sup>. 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“ geht davon aus, dass die Lebensphase Kindheit und Jugend für Hilfen entscheidend sein soll und nicht das Tatbestandsmerkmal einer Behinderung.

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 fürsorgerischen Gesichtspunkte“ dem Gericht vorgetragen werden. In einzelnen Modellprojekten wird versucht, in sogenannten „Häusern des Jugendrechts“ das Zusammenwirken

26 Vgl. §§ 27 ff. SGB VIII.

27 § 5 SGB VIII

28 Vgl. § 36 SGB VIII

29 Vgl. § 41 SGB VIII

30 Vgl. § 35a SGB VIII



zwischen Polizei, Justiz und Jugendhilfe besser zusammenzuführen, was allerdings angesichts der unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Systemlogiken fachlich umstritten ist.

Jugendhilfe hat auch die Aufgabe bei Familienverfahren mitzuwirken<sup>31</sup>. Diese Mitwirkung bezieht sich auf Aufgaben der §§ 17 und 18 SGB VIII bei der Regelung der elterlichen Sorge und des Umgangs<sup>32</sup> 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 Interessenswahrnehmung<sup>33</sup>. 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 gestellt<sup>34</sup>.

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.

## 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 allgemeinbildende Schule gleiche historische Wurzeln im 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 Jugendliche 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.

31 Vgl. § 50 SGB VIII

32 Vgl. §§ 1617, 1684 und 1685 BGB

33 Vgl. §§ 173ff. BGB

34 Vgl. §§ 1909ff BGB

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 Sozialpädagogen/-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 Chancenzuteilung 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 Schülerinnen und Schüler im System Schule geprägter

Blick dem subjektorientierten Blick auf das einzelne Schulkind und seine sozialen Integration gegenüber steht. 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 usw., 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 institutioneller Zuordnung. Es hat sich bewährt, die Formen der Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule in Form von Kooperationsvereinbarungen mit Zustimmung von Schulleitung, Lehrerkolle-

gium und dem zuständigen Jugendamt (sowie gegebenenfalls des jeweiligen Trägers) verbindlich festzuschreiben.<sup>35</sup>

Erwähnenswert ist, dass gemäß dem Zusammenarbeitsgebot<sup>36</sup> von Jugendhilfe und Schule im Kinder- und Jugendhilfegesetz<sup>37</sup> 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 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, um damit Schulsozialarbeit und das Mittagessen an Horten zu finanzieren.

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. 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 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. Eine Schule mit entsprechenden räumlichen Möglichkeiten könnte somit ein Kristallisationsort für Kinder, Jugendliche und ihre Familien im Stadtteil werden.

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 Hauptschulen, Berufsschulen, Jugendhilfe (Jugendsozialarbeit/berufsbezogener 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).

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 (vgl. Kap. 5).

35 Vgl. [www.zbfs.de](http://www.zbfs.de) > Themen/Aufgaben > Jugendsozialarbeit > Jugendsozialarbeit an Schulen

36 Vgl. § 81 SGB VIII

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

### 8.4 Kommunale Familienpolitik

Reiner Pröbß

#### 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 – 71 Prozent leben in der klassischen Familiensituation, leibliche verheiratete Eltern mit ihrem Kind oder ihren Kindern – 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 familien-gerechter 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, Ganztageschule, 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-, Kulturamts-sicht) unabhgestimmt betrachtet.

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

- Dienstleisterin,
- Planerin und
- Arbeitgeberin,

das heißt 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.

## 2. 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 bürgerschaftliches 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 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 Verankerung mit Jugendhilfe, Stadtplanung, Wirtschaftsförderung und anderen Ressorts – ist nicht genug für eine nachhaltige Familienpolitik in der Kommune.

Und doch müssen sich lokale Bündnisse auch davor schützen, von Seiten des Bundes nicht instrumentalisiert zu werden und nicht als Erfolgsgeschichte vermarktet zu werden, die davon ablenkt, wie wenig effektiv Familienpolitik auf Bundesebene an sich angelegt ist. Deutschland ist eines der Länder mit dem höchsten Budget an ehe- und familienbezogenen Leistungen. 2010 betrug es 200 Milliarden Euro. Die 156 Leistungen sind jedoch teils widersprüchlich und kontraproduktiv, sodass das hohe finanzielle Engagement weder zu mehr Chancengerechtigkeit führt noch sich in höheren Geburtenraten niederschlägt. Als das erfolgreichere Modell hat sich erwiesen, den Großteil der familienpolitischen Leistungen in Infrastruktur zu investieren. In skandinavischen Ländern ist das Verhältnis von Monetärtransfers zu Infrastrukturleistungen für Familien 1:2, in Deutschland ist es umgekehrt.

## 3. 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 Entwick-



lung einer familienpolitischen Strategie kann hilfreich und wertvoll sein – zum Beispiel durch das „Audit familiengerechte Kommune“<sup>38</sup>.

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.

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 gestalten<sup>39</sup>. 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 un-

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

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 zusammen wirken mit dem Ziel, Kinder und Jugendliche entlang ihrer Bildungsbiografie individuell zu fördern<sup>40</sup>.

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

39 Vgl. 12. Kinder- und Jugendbericht

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

Kultureinrichtungen selbst zentrale Bildungsgestalterinnen und -akteurinnen und prägen – im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit – mit den so genannten 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 peer-group oder am Arbeits- und Ausbildungsplatz. Formale und non-formale Bildung sind zudem gleichermaßen mit informellen, also meist häufig im Alltag ablaufenden Lernprozessen verwoben. 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.

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. Auf dem Feld der kulturellen Bildung arbeiten die Kommunen mit privaten und staatlichen Anbietern zusammen. Die Kommunen sind verantwortlich für die Grundsicherung und in diesem Zusammenhang mitverantwortlich für Maßnahmen der beruflichen Integration. Volkshochschulen sind auf dem Feld der Weiterbildung und in der Seniorenbildung aktiv. Schließlich stehen die Kommunen im Dialog mit ihren Bürgerinnen und Bürgern 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

(vgl. Kap. 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 (vgl. Kap. 2.8), neue Kooperationsstrukturen innerhalb der kommunalen Verwaltung zu verankern und außerhalb stehende Akteure und Verantwortliche einzubeziehen. Durch die Beteiligung möglichst vieler 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 (vgl. Kap. 3.7).

Ohne Unterstützungssysteme und angemessene Finanzausstattung kann Kommunalisierung jedoch nicht gelingen. Deshalb kommt 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

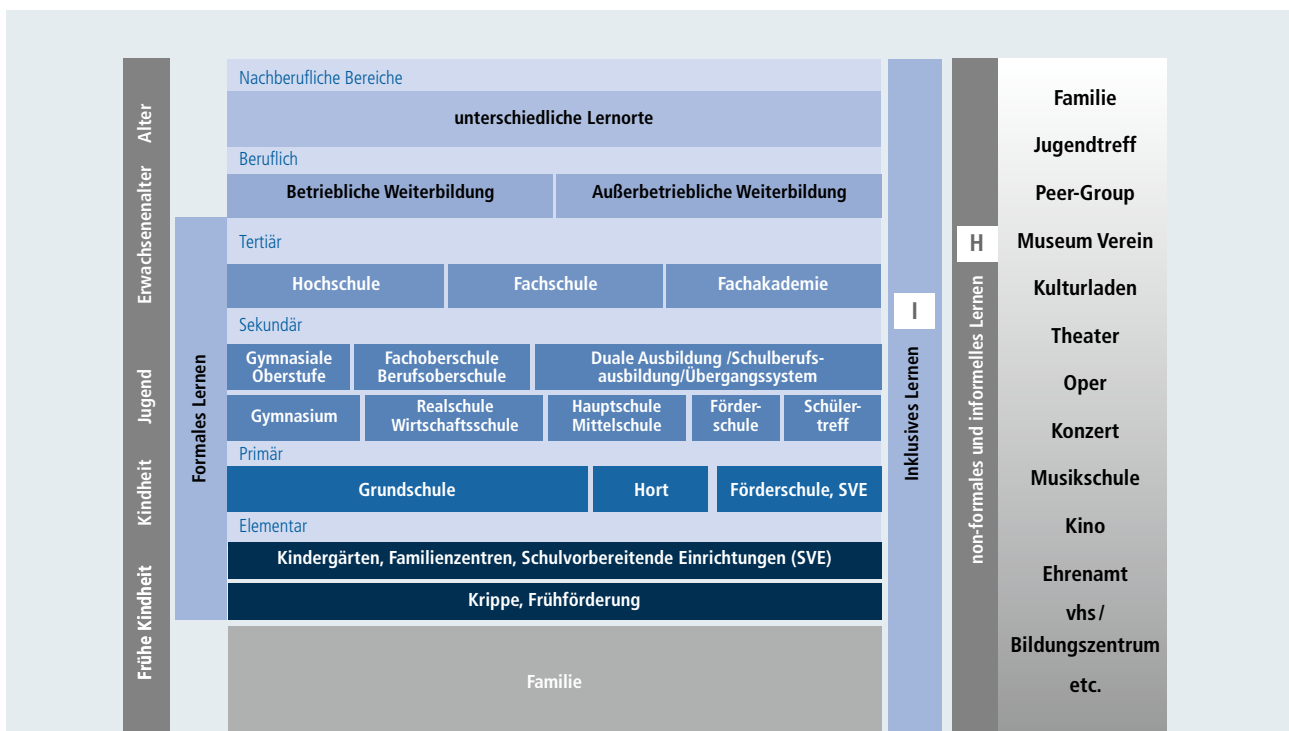
Kindertageseinrichtungen, vor und neben der Schule, in der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit bis zur Vermittlung und zum erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung und den Eintritt ins Berufsleben und wenn nötig auch darüber hinaus.

- 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 Übergangsmanagements gestaltet und koordiniert werden.

Dieses Übergangsmanagement braucht einen rechtlichen Rahmen, der die strukturellen Voraussetzungen für ein örtlich koordiniertes Übergangsmanagement 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.

### Shären des Lernens im Lebenslauf



(Quelle: Stadt Nürnberg 2011: Bildung in Nürnberg. Erster Bildungsbericht der Stadt Nürnberg, S. 40.)

### 8.6 Alter: Kommunale Seniorenpolitik in einer älter werdenden Gesellschaft

Reiner Prölb

#### 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 Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes. Neben diese Generalnorm treten eine Reihe von spezifischen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Bundesgesetzgebung (zum Beispiel SGB XI, SGB XII) sowie der jeweiligen Landesgesetzgebung.

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 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, Oberbürgermeister) 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 Seniorinnen und Senioren auf lokaler Ebene hinwegsehen. Meist geschieht dies über Seniorenbeiräte, die in vielfältiger Weise auf die städtische Politik einwirken können.

#### 2. Altengerechte Kommune im Zeichen 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 (vgl. Kap. 1.7).

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. Der demografische Wandel rückt zwangsläufig auch die „altengerechte Kommune“ in den Fokus. 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.

Eine wesentliche Konsequenz 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“ ist es, was man den „Paradigmenwechsel“ in der kommunalen Seniorenpolitik nennen könnte.

### 3. Kommunale Angebote und Hilfen im Alter und bei 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.

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. 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 „vorpflegerische“ Struktur notwendig, zum Beispiel in Form von spezialisierten Beratungsangeboten wie Pflegestützpunkten, Gesundheitsberatungsstellen, Wohnberatung etc. auch für bestimmte Zielgruppen (Angehörige, demenzkranke Menschen, ältere Migrantinnen und Migranten) 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.

Vieles davon wird mittlerweile mit dem bürgerschaftlichen Engagement älterer Menschen geleistet (vgl. Kap. 2.8). Den Kommunen kommt die Aufgabe zu, dieses En-

gagement (stärker) zu aktivieren, ohne die gesamte Last auf den Schultern der Ehrenamtlichen abzuladen. Eine sinnvolle Ergänzung 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.

#### 1. Armut – was ist das?

Armut ist zuerst und in aller Regel Ressourcenarmut, das heißt Mangel an Geld. Nach gängiger Praxis der Sozialwissenschaften gilt als arm, wer über weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen Einkommens (Median) der jeweiligen Referenzgruppe verfügt. Bei einem Einkommen von 40 Prozent dieser Schwelle wird von strenger Armut gesprochen. Das in Deutschland durch die Regelungen des SGB XII und SGB II definierte Existenzminimum bewegt sich im „Korridor“ von 40 bis 60 Prozent und wird deshalb auch häufig als Armutsschwelle herangezogen. Die Schwelle relativer Armut bedarf immer eines Referenzrahmens. Am Beispiel der Großstadt Nürnberg bedeutet dies nach einer Erhebung des dortigen statistischen Amtes: Für einen Ein-Personen-Haushalt liegt das bedarfsgewichtete Einkommen (50 Prozent-Schwelle) gegenwärtig bei 709 Euro. Für eine vierköpfige Familie, bestehend aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren, errechnen sich 1488 Euro als Schwelle der Armut. Wir sprechen hier von relativer Armut, bis unter 40 Prozent wird strenge Armut und zwischen 50 und 60 Prozent Niedrigeinkommen wird Armutnähe angesetzt. Absolute Armut bewegt sich an der Grenze der Existenzbedrohung. Die gesetzliche Grundlage zur Vermeidung von Armut war bis 2005 das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961. Durch die Krisen und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt wurde Arbeitslosigkeit zunehmend eine Ursache von Sozialhilfebedürftigkeit. Mit der Zusammenführung der beiden fürsorgerischen, 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.

Doch Armut ist mehr als Ressourcenarmut, mehr als der messbare Mangel an Geld. Armut ist 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.

#### 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 Armutforschung belegt die Existenz bestimmter gesellschaftlicher Gruppen mit erhöhter Armutsbetroffenheit oder Armutsbedrohung. Dies sind unter anderem Alleinerziehende, Arbeitslose, Frauen,

Kinder und Menschen mit Migrationshintergrund. Die Gemeinden und mehr noch die 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. 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.

### 3. Beispiele für Handlungsfelder und Strategien auf kommunaler Ebene

Nachstehend einige Beispiele von Strategien gegen Armut auf kommunaler Ebene. Eine Bewertung erfolgt an dieser Stelle nicht, sondern ist nur im Sinne einer umfassenden sozial- und gesellschaftspolitischen Strategie möglich (vgl. Kap. 1 und 2). 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 Einrichtun-

gen, 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 möglich<sup>41</sup>.

- 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 die 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 Netze 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 (zum Beispiel Nürnberger Arbeitsprogramm gegen die Kinderarmut<sup>42</sup>, 10 Maßnahmen der SPD gegen Kinderarmut<sup>43</sup>).

41 Vgl. [www.sozialamt.nuernberg.de](http://www.sozialamt.nuernberg.de) > Armutsprävention/Soziale Integration > Nürnberg-Pass

42 Vgl. [www.sozialamt.nuernberg.de](http://www.sozialamt.nuernberg.de) > Armutsprävention/Soziale Integration > Programm gegen Kinderarmut

43 Vgl. [www.spd-boho.de](http://www.spd-boho.de) > Download-Service

- Lebensmittelspenden durch private Initiativen (Tafelangebote): In nahezu allen Großstädten und vielen Landkreisen haben sich im Laufe der letzten zehn 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 900 regionale Tafeln unterstützen regelmäßig 1,5 Millionen Bedürftige. Das Tafelangebot erfährt eine zunehmende Akzeptanz der Zielgruppen, wo es zum Teil als fester Budgetbestandteil fungiert.

#### 4. Das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Zahlreiche Gemeinden haben in ihren Strategien gegen Armut vor allem Kinder im Blick gehabt. So wurde 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 die Kinder und Jugendlichen bezüglich ihrer altersmäßigen Bedarfe nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Dieser Schelte des Bundesverfassungsgerichts begegnete der Gesetzgeber mit dem

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.

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.



### 8.8 Arbeit: Beschäftigungspolitik als kommunale Aufgabe

Reiner Pröbß

#### 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 Artikel 74 Abs. 12 GG liegen die Kompetenzen für aktive und passive Leistungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung 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 besitzt im Rahmen des SGB II seit 2005 (früher durch das Bundessozialhilfegesetz BSHG, §§18ff. „Hilfen zur Arbeit“) eingeschränkte Kompetenzen in der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. 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.

#### 2. Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – auch auf kommunaler Ebene – steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Anforderungen bzw. dem Strukturwandel der modernen Arbeitswelt. Dieser ist in den hoch technologisierten Ländern geprägt von einem starken Trend zu höher qualifizierten Tätigkeiten mit höherwertigen Qualifikationen. Dies ist das Kennzeichen der fort-

geschrittenen 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 hoch qualifizierten „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. Nach Aussage des IAB-Betriebspanels übten im Jahr 2010 15 Prozent der Beschäftigten eine Tätigkeit aus, die einen Hochschulabschluss erforderte, weitere 63 Prozent eine Tätigkeit, die eine abgeschlossene Berufsausbildung verlangte. 22 Prozent (fast sieben Millionen Beschäftigte) übten eine einfache Tätigkeit aus. Insbesondere für Langzeitarbeitslose (2012 rund eine Million Menschen, die ein Jahr und länger arbeitslos gemeldet waren), die zumeist niedrig qualifiziert sind und oftmals gesundheitliche Einschränkungen aufweisen, ist es schwierig wieder eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden.

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 Gewerbesteuer. Viel bedeutsamer für Ansiedlungsentscheidungen sind 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. Dazu gehört auch die Bündelung von Wirtschaftskompetenzen mittels Netzwerken wie beispielsweise das Netzwerk „EnergieRegion Nürnberg e.V.“, die Etablierung einer „Willkommenskultur“ für Un-

ternehmen und zuziehende Beschäftigte vor allem aus dem Ausland oder eine gut ausgebaute lokale Verkehrsinfrastruktur.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt steht in einer – nicht kommunalpolitisch beeinflussbaren – direkten Abhängigkeit von der Konjunkturlage. Staatliche Maßnahmen, beispielsweise die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes in der Finanzkrise ab 2008, können diese Abhängigkeit beeinflussen, indem sie es den Unternehmen ermöglichen, Umsatzeinbrüche ohne bzw. mit geringerem Personalabbau zu überbrücken. Angesichts der Tatsache, dass Arbeitslosigkeit immer am stärksten in den Kommunen „aufschlägt“, ist es von vitalem Interesse für die Kommunen, dass die jeweilige Bundesregierung im Falle von Wirtschaftskrisen ihre Handlungsmöglichkeiten voll ausnutzt, um die Zunahme der Arbeitslosigkeit abzuschwächen. Dass eine geringe bzw. verminderte Arbeitslosenquote positive Auswirkungen auf das Steueraufkommen von Bund, Ländern und Kommunen hat, ist ebenfalls unbestritten und kompensiert in jedem Fall mittelfristig das erhöhte staatliche Engagement mittels Konjunkturmaßnahmen.

Die letzten zehn Jahre verzeichnen – teilweise bedingt durch die Arbeitsmarktreflexionen der Bundespolitik – einen verstärkten Trend von den Normalarbeitsverhältnissen hin zu Formen atypischer Beschäftigung. Diese stiegen im Zeitraum 2005 bis 2011 deutschlandweit um fast ein Viertel. Diese Beschäftigungsformen erhöhen die Flexibilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 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 2005 bis 2011 in Deutschland um 14 Prozent. Zeit- und Leiharbeit erhöhten sich im gleichen Zeitraum um fast 116 Prozent. Insgesamt, so das IAB, bezogen im Jahr 2010 fast ein Viertel aller deutschen Beschäftigten einen Niedriglohn, also weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns. Werden nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt, so die Aussage des IAB, ist der Anteil der Geringverdiener in Deutschland etwas niedriger, im europäischen Vergleich jedoch immer noch vergleichsweise hoch. Besonders betroffen davon sind Frauen, jüngere sowie gering qualifizierte bzw. befristet Beschäftigte und ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns ist deshalb zwingend notwendig.

Impliziert das in Zukunft abnehmende Potenzial an Arbeitskräften in Deutschland das Ende von Arbeitslosigkeit und den Weg in die Vollbeschäftigung? Aufgrund der demografischen Entwicklung sinkt das Arbeitskräfteangebot nach Prognosen des IAB von 2008 bis 2025 um 6,7 Millionen Personen. Definiert man „Vollbeschäftigung“ als einen Zustand des Arbeitsmarktes mit weniger als zwei Prozent Arbeitslosigkeit, dann fehlt mit 6,6 Prozent (September 2013) hier doch noch einiges. Etwa ein Drittel der Arbeitslosen gehört zum Rechtskreis SGB III, ist also in der Regel unter einem Jahr arbeitslos, zwei Drittel zählen zum Rechtskreis des SGB II und sind damit zumeist über ein Jahr arbeitslos. Rechnet man die Personen hinzu, die sich beispielsweise in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik befinden und dadurch nicht den offiziellen Status „arbeitslos“ haben, kommt man auf knapp 3,8 Millionen Personen (September 2013), die den Status der „Unterbeschäftigung ohne Kurzarbeit haben“ und somit als arbeitslos im weiteren Sinne angesehen werden können.

### 3. Arbeitsförderung

Arbeitsförderung soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer von Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen<sup>44</sup>. 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 zuständig<sup>45</sup>. Die Kommunen sind für die Bedarfe

für Unterkunft und Heizung sowie und für die kommunalen Eingliederungsleistungen wie Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung zuständig<sup>46</sup>. In diesen Bereichen besitzt die Kommune gegenüber den Jobcentern ein Weisungsrecht<sup>47</sup>. 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 Trägerversammlung<sup>48</sup>. Über § 44c Abs. 6 SGB II verfügen die Kommunen auch über ein Mitsprache- und Miteinscheidungsrecht beim örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm, das sich aus Bundesmitteln, den sogenannten Eingliederungstiteln, speist. Neben dieser Trägerform der Jobcenter als „gemeinsame Einrichtung“ (§ 44b SGB II; 2013 gab es bundesweit 304 Einrichtungen dieser Art) gibt es als weitere Trägerschaft die Form der „zugelassenen kommunalen Träger“ (§ 6a SGB II; 2013 gab es diese Form in 106 sogenannten „Optionskommunen“). In Letzteren nehmen die Kommunen die Aufgaben des Jobcenters in alleiniger Verantwortung wahr. Circa eine Million Menschen beziehen seit Umsetzung der Hartz IV-Reformen zum 1. Januar 2005 durchgängig Arbeitslosengeld II. Davon stuft die Bundesagentur für Arbeit circa 400.000 Fälle als besonders schwer vermittelbar ein. Die meisten dieser Personen haben keine Berufsausbildung, zählen zum Kreis der gering qualifizierten Arbeitskräfte, haben häufig keinen Schulabschluss und vielfach 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 im SGB II seine aktiven Arbeitsmarktmittel ständig verringerte 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

44 Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 SGB III

45 Vgl. §§ 20,21, und 16 SGB II.

46 Vgl. §§ 22 und 16a SGB II.

47 Vgl. § 4b Abs. 3 Satz 2 SGB II.

48 Vgl. § 44c SGB II

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. Sie gestalteten bereits in der Zeit vor 2005 die kommunale Beschäftigungspolitik – oft auch mittels eigener Beschäftigungsgesellschaften – aktiv mit, zum Beispiel

- auf Basis von §§ 18ff. BSHG und §§ 260ff. SGB III;
- im Bereich der Jugendberufshilfe nach § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit);

- bzw. mit einer Beteiligung am 2001 gestarteten Modellprogramm „MoZArt“, das neue Wege einer verbesserten Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern aufzeigen sollte.

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

#### 1. Kommunale Wohnungspolitik

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 Bereichen der neuen Länder), aber in einer Reihe von Zentren auch zu Bevölkerungswachstum (vgl. Kap. 1.7) Suburbanisierungsprozesse, zunehmende sozialräumliche Entmischung (Segregation) der städtischen Wohnquartiere und die unterschiedlichen Wohnbedürfnisse (mehr Quantität und Qualität, Wohn- und Hausgemeinschaften, Generationen übergreifendes Wohnen) auch aufgrund veränderter 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 (CO<sub>2</sub>-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 Wohnungsbauinteressent/-innen, 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 Strategie (Soziales, Kultur, Bildung, Wirtschaft und Bau) unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der örtlichen Wirtschaft. Eine solche „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“<sup>49</sup> gibt es folgende Gesetzesgrundlagen, um die Wohnungspolitik zu beeinflussen:

49 § 6 Wohnraumförderungsgesetz – WoFG



- die Belegungsbindung bei niedrigem Einkommen, gegebenenfalls Vermittlung durch die Kommunen, Belegungsrechte;
- Eine längerfristige Mietpreisbindung (Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen – WoBindG);
- Das Mietrecht (§§ 535-580a BGB);
- Die Formen der subjektbezogenen Förderung (Wohngeldgesetz – WoGG – und die sozialrechtlich im SGB II und XII geregelte Übernahme der „Kosten der Unterkunft“ – KdU).

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

Im Jahr 2010 gab es in Deutschland 40,3 Millionen Haushalte, davon 16,1 Millionen Einpersonenhaushalte. Die Durchschnittsgröße pro Wohnung liegt bei 73,2 qm und durchschnittlich leben 2,2 Personen in einer Wohnung. Die Pro-Kopffläche je Wohnung liegt für eine Person bei 39 qm. 1950 lebten 4,7 Personen in einer Wohnung, mit durchschnittlich 15 qm pro Person.

Die in vielen Städten aktuell festzustellenden Wohnungsprobleme sind der seit Mitte der 1990er-Jahre rückläufigen Wohnungsbautätigkeiten und des rapide rückläufigen Bestands an belegungsgebundenen Sozialwohnungen (Ende der Bindungsfrist, wenige Neubauten im Sozialwohnungsbau, damit Verknappung und Mietpreisteigerungen) sowie der gestiegenen Bau- und Modernisierungskosten geschuldet.

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. Aktuell zeigt sich, dass die Höhe des Wohngeldes zumindest in vielen größeren Städten bei Weitem nicht mehr der Entwicklung der Mieten entspricht und dringend erhöht werden müsste. Mit den Sozialrechtsreformen von 2005 erfolgten tiefe Einschnitte in das WoGG und es wurde im SGB II und XII sowie dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) für die betrof-

fenen Personengruppen die Leistung für Unterkunft und Heizung in der tatsächlichen Höhe (soweit diese angemessen ist) als kommunale Leistung der Grundsicherung mit aufgenommen. Seitdem bestehen zwei unterschiedliche subjektbezogene Unterstützungsleistungen mit teilweise schwieriger Abgrenzung.

## 2. Obdach- und Wohnungslosenhilfe

Eine gute kommunale Wohnungspolitik ist auch vorausschauende 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 deren 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, das heißt eine Zuweisung erfolgt durch die Kommune. Vielfach erfolgt eine Unterbringung in Ermanglung 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. Räumungsklage<sup>50</sup>. 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 verpflichtet.

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 freigewähltes 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 oder wegen Krankheit, dann Wohnungsverlust) 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. Es gibt keine offizielle Wohnungslosenstatistik, jedoch schätzt die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, dass es 2012 circa 284.000 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.

---

50 Vgl. § 22 SGB II bzw. § 34 SGB XII.

### 1. Integration und Inklusion

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 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 (vgl. Kap. 1.5).

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 („Behinderung“, „Migrationshintergrund“, „arbeitslos“, „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 der Gesellschaft: Bei den heutigen Ausdrucks-

formen 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 Partizipation weitaus mehr: Gemeint ist die Teilhabe 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 an der Herausforderung und 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 die Begriffe „Integration“ und „Inklusion“ ist die Frage verbunden, welche Eigenschaften und Mechanismen in einer Gesellschaft zu Ausgrenzung führen, was als „normal“ oder als „abweichend“ gilt. Der Begriff Integration wird im Alltagssprachlichen Gebrauch (immer noch) vorwiegend dann verwendet, wenn es um die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund geht; 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 kon-

zeptionelle Weiterentwicklung der bisherigen Integration einher. Im Unterschied zur Integration, bei der eine (auch durch externe Leistungen ermöglichte) Anpassung der Menschen (mit Behinderungen) erwartet wurde, wird bei einem inklusiven Lebensbereich den Betroffenen keine Anpassungsleistung abverlangt, sondern der Lebensbereich 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.

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 auch als neuer Leitbegriff in der Menschenrechtsdebatte gesehen werden. In der UN-BRK schlägt sich ein 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.

## 2. Kommunale Integrationspolitik für Menschen mit Migrationshintergrund

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-, Wohl-

stands- und Kulturwandernde in großer Zahl ins Ausland, ebenso wie Ausländerinnen und Ausländer nach Deutschland kamen. Die Themen Migration bzw. Zuwanderung sind insofern eng mit der historischen Entwicklung von Städten verbunden. Migrantinnen und Migranten 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 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Mittelmeerraum gekennzeichnet. Sie wurden als „Gastarbeiter“ 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, 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 2 Jahre); Green Card für qualifizierte Fachkräfte. Lokale Integrationspolitik wurde nun angesichts der demografischen Entwicklung und der zunehmenden sozialen Spaltung in den Städten populär.

- **Seit 2005 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 Migrantinnen und Migranten und die stärkere Steuerung weiterer Zuwanderung. Der Posten einer Staatsministerin bzw. eines Staatsministers 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.

Bund, Länder und Kommunen haben also 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.

Es gibt einen neuen Konsens über die „Faktizität der Einwanderung“. 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.

Viele Kommunen unternehmen schon seit Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen, um die Integration von Zugewanderten zu fördern. Sie haben sich vom Defizitansatz gelöst und versuchen, die Chancen und Potenziale der Zuwanderung systematisch in den Blick zu nehmen. Verstärkt wird dieser Perspektivenwechsel durch die Diskussion um den demografischen Wandel und durch einen prognostizierten Fachkräftemangel.

Die meisten Bereiche der Zuwanderungs- und Integrationspolitik werden von politischen und rechtlichen Vorgaben des Bundes und der Länder bestimmt, das heißt bislang von einem eher restriktiven Zuwanderungs- und Staatsangehörigkeitsrecht, von eingeschränkten bis verweigerten Bürgerrechten der Einwandernden ohne deutschen Pass und der nach wie vor auf Abschottung zu gerichteten Flüchtlingspolitik wie sie sich zum Beispiel im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) konkretisiert. Hinzu kommen eine sozial-selektive Bildungs- und Beschäftigungspolitik und eine nicht kontinuierlich und nachhaltig aufgesetzte Integrationsförderung von Bund und Ländern. Die individuelle Integration der Zuwanderer hängt vor allem von ihren Zugangschancen zu Arbeits- und Wohnungsmärkten, Bildungseinrichtungen und sozialen Sicherungssystemen ab. 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.

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 Migrantinnen und Migranten zu verbessern und durch kommunale Maßnahmen das Bildungsangebot gezielt zu ergänzen (zum Beispiel Förderung des Spracherwerbs).



Aktuelle Herausforderungen für die Städte bestehen insbesondere durch Binnenwanderung aus den südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (Rumänien und Bulgarien) und aufgrund von Wanderungsbewegungen, die auf humanitäre Katastrophen, regionale Krisen aber auch wirtschaftliche Bedingungen zurückzuführen sind. Nach Erfahrungen der Städte zeigen sich nach der Aufnahme in Deutschland eine Reihe von Schwierigkeiten, zum Beispiel Inobhutnahmen von Kindern, Probleme in den Schulen auch aufgrund fehlender Sprachkenntnisse, überfüllte Wohnungen, provisorische Unterkünfte, Schwarzarbeit, Probleme in den Nachbarschaften und vieles mehr.

### 3. Spezifische Politik für Behinderte auf kommunaler Ebene

„Den“ behinderten Menschen oder „die“ Behinderung schlechthin gibt es nicht. Dazu sind Art, Schwere und Ursache der geistigen, körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen zu vielfältig. Das SGB IX definiert daher 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.“<sup>51</sup> Am 31. Dezember 2011 waren bei den Versorgungsämtern 7,3 Millionen Menschen als Schwerbehinderte mit gültigem Ausweis amtlich anerkannt. Das entsprach einem Anteil von rund 9 Prozent der Bevölkerung. Laut Statistischem Bundesamt ist gegenüber 2001 die Zahl der schwerbehinderten Menschen 2011 um 8,6 Prozent gestiegen. Zum allergrößten Teil – nämlich 83 Prozent 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 (Artikel 20 Abs. 1 GG) sowie aus dem Diskriminierungsverbot (Artikel 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 Leistungserbringern 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). 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).

51 § 2 Abs. 1 SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)

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

Angeregt wird in diesem Rahmen ein Bundesteilhabegeld im Sinne einer aus dem Bundeshaushalt steuerfinanzierten monatlichen Geldleistung für Menschen mit Behinderungen nach bestimmten Voraussetzungen. Mit dem Bundesteilhabegeld soll als vorgelagerter Nachteilsausgleich das Ziel der Partizipation und selbstbestimmten Lebensführung von Menschen mit Behinderungen gefördert werden.

# Literatur

Vorbemerkung: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde auf wissenschaftliche Zitierweise weitestgehend verzichtet. Bei zentralen Begriffen erfolgt vereinzelt ein Namenshinweis.

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

- Deutscher Verein (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. 7. Aufl., Baden-Baden 2011.
- Kreft, Dieter und Mielenz, Ingrid (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. 7. Aufl., Weinheim und Basel 2013.
- Dahme, Hans-Jürgen und Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden 2011.

## Sozialgesetze

- SGB-Texte mit SGG. Grundsicherung und Sozialhilfe, Stuttgart u.a. 2013.
- Münder, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende, 4. Aufl., Baden-Baden 2011.
- Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 6., vollständig überarb. Aufl., Baden-Baden 2009.

## Zu den einzelnen Kapiteln ausgewählte Literaturhinweise:

### 1. Sozialpolitik allgemein

- Hinte, Wolfgang/Litges, Gerd/Springer, Werner: Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke, Berlin 1999.
- Hradil, Stefan: Die Sozialstruktur Deutschlands im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2004.
- 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. Lampertus. 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

- Thomas Olk 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. Aufl., 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

- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Starke Kinder – starke Familie. Wohlbefinden von Kindern in Städten und Gemeinden, Stuttgart 2012.
- Schmidt, Nora (Hrsg.): Handbuch Kommunale Familienpolitik, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin 2006.

### 5. Kommunale Bildungslandschaften

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2012, Bielefeld 2012.
- Bleckmann, Peter und Schmidt Volker (Hrsg.): Bildungslandschaften. Mehr Chancen für alle, Wiesbaden 2012.
- 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.
- 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

- Butterwegge, Christoph: Armut in einem reichen Land – wie das Problem verharmlost und verdrängt wird, Frankfurt/Main 2009.
- Prigge, Rolf und Böhme, René: Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg. Soziale Spaltung, Armutsprävention und Chancengerechtigkeit als politische Herausforderungen, Bremen und Boston 2013.

### 8. Arbeit: Beschäftigungspolitik als kommunale Aufgabe

- Brücker, Herbert u.a. (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten (IAB-Bibliothek, 334), Bielefeld 2013.
- 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/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 Diskussionspapier sowie Forschungsergebnisse veröffentlicht werden:*

#### Sozialgesetze:

- [www.sozialgesetzbuch-sgb.de](http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de)
- [www.sgb2.info](http://www.sgb2.info)

#### Zu übergreifenden sozialpolitische Fragestellungen und verschiedenen Handlungsfeldern:

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

#### Statistische Informationen:

- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik: [www.akjstat.uni-dortmund.de](http://www.akjstat.uni-dortmund.de)
- Eurostat: [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)
- OECD: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit: [www.statistik.arbeitsagentur.de](http://www.statistik.arbeitsagentur.de)
- Statistisches Bundesamt: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)



**Bürgerschaftliches Engagement:**

- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement: [www.b-b-e.de/](http://www.b-b-e.de/)

**Jugendpolitik, Kinder- und Jugendhilfe:**

- Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe: [www.agj.de](http://www.agj.de)
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter: [www.bagljae.de/](http://www.bagljae.de/)
- Bundesjugendkuratorium: [www.bundesjugendkuratorium.de/](http://www.bundesjugendkuratorium.de/)
- Bundeskonferenz für Erziehungsberatung e.V.: [www.bke.de](http://www.bke.de)
- Deutscher Bundesjugendring: [www.dbjr.de](http://www.dbjr.de)
- Deutsches Jugendinstitut: [www.dji.de](http://www.dji.de)
- Fachkräfteportal der Kinder- und Jugendhilfe: [www.jugendhilfeportal.de](http://www.jugendhilfeportal.de)

**Familienpolitik:**

- Lokale Bündnisse für Familie: [www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de/](http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de/)
- Verein Familiengerechte Kommune: [www.familiengerechte-kommune.de/](http://www.familiengerechte-kommune.de/)

**Bildungsfragen und kommunale Bildungslandschaften:**

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

**Alter und Seniorenpolitik, Demografie:**

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen: [www.bagso.de/](http://www.bagso.de/)
- Deutsche Gesellschaft für Gerontologie und Geriatrie: [www.dggg-online.de](http://www.dggg-online.de)
- Deutsches Zentrum für Altersfragen: [www.dza.de](http://www.dza.de)
- Kuratorium Deutsche Altershilfe: [www.kda.de](http://www.kda.de)

**Armut:**

- Bundesarbeitsgemeinschaft Politische Bildung Online: [www.politische-bildung.de/armut\\_in\\_deutschland.html](http://www.politische-bildung.de/armut_in_deutschland.html)
- Nationale Armutskonferenz: [nationalemarmutskonferenz.de](http://nationalemarmutskonferenz.de)
- World Vision Institut für Forschung und Innovation: [www.armut.de](http://www.armut.de)

**Arbeit:**

- Bundesagentur für Arbeit: [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de)
- Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: [www.iza.org](http://www.iza.org)
- Institut für Arbeitsmarkt- und Sozialforschung: [www.iab.de](http://www.iab.de)

**Wohnen:**

- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.: [www.bag-wohnungslosenhilfe.de](http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de)
- Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.: [www.vhw.de](http://www.vhw.de)
- Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“:  
[www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/SozialeStadt/soziale\\_\\_stadt\\_\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/SozialeStadt/soziale__stadt__node.html)

**Inklusion:**

- Aktion Mensch: [www.aktion-mensch.de/inklusion/index.php](http://www.aktion-mensch.de/inklusion/index.php)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: [www.bamf.de](http://www.bamf.de)
- Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Migration: [www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/](http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/)
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Projekt Gesellschaftliche Integration: [www.fes.de/integration/index.htm](http://www.fes.de/integration/index.htm)
- Online-Handbuch „Inklusion als Menschenrecht“: [www.inklusion-als-menschenrecht.de/](http://www.inklusion-als-menschenrecht.de/)

## Reiner Pröbß

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.