

Kommunalisierung der Jugendhilfe



EREV FORUM 2007

2017 UND JUGENDHILFE – EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT

EISENACH 19.09.2007

GEORG HORCHER, ROSTOCK

Inhaltsübersicht



1. demokratiethoretische Betrachtung
2. sozialpädagogische / fachliche Betrachtung
3. zentrale Prinzipien und Handlungsansätze
4. Ziele und Herausforderungen
5. Perspektiven

1. Demokratietheoretische Betrachtung



**GEFÄHRDUNG DER DEMOKRATIE DURCH SOZIALE
DESINTEGRATION**

Die Polis



1. Der Anfang aller Politik ist die Stadt, die Polis, das gilt zu allen Zeiten, auch in Zeiten der Globalisierung.
2. Ausbau von Krippenplätzen, Verkehrsführung, Jugendhilfeeinrichtungen, Privatisierung von Wasserwerken und Energieversorgung, lokaler Klimaschutz – viele Fragen, die das Leben der Bürger betreffen werden in den Städten und Gemeinden beantwortet.
3. Hier beginnen aber auch die Zweifel. Wie groß sind die Handlungsspielräume? Wie viel Politik ist noch möglich?

Kommunalisierung - Demokratie - Gerechtigkeit - Jugendhilfe



Alexis de Tocqueville („Über die Demokratie in Amerika“, 1835 / 1840):

- Kommune: „**Schule der Demokratie**“
- demokratische Partizipation Wurzel einer funktionierenden demokratischen Gesellschaft

Colin Crouch („Post-Democracy, 2004)

- Erosionsprozesse durch Globalisierung und Privatisierung, auch in den Kommunen
- Massenwohlstand nicht mehr Motor für Wirtschaftswachstum
- Wohlstand abhängig von Gewinnmaximierung

Wirkung der Globalisierung und Jugendhilfe



Drei Auswirkungen der Globalisierung auf die Kommunen:

1. **Transkulturelle Verbreitung von Massengütern führt zur Schließung traditioneller lokaler Unternehmen.**
2. **Globalisierungsbedingter kultureller Wandel tritt sehr schnell, überall und fast gleichzeitig auf und führt zu Verunsicherung und Identitätsverlust.**
3. **Dominanz der Weltkapitalmärkte als Folge der Deregulierung und neoliberaler Wirtschaftskonzepte zerstörte vielfach die Basis öffentlicher Einnahmen (Anstieg privaten Reichtums bei gleichzeitigem Anstieg öffentlicher Armut). Viele Kommunen reagieren mit der Privatisierung öffentlicher Leistungen.**

Gefährdung kommunaler Demokratie



- Durch Privatisierung verliert der Bürger den Bezug zur Kommune. Kern des Vertrauens in die lokale Politik war die Bereitstellung öffentlicher Dienste.
- Bürger/innen sind heute mit zwei z. T. konfligierenden Wertsystemen konfrontiert:
 1. Wahrnehmung sozialer Verantwortung
 2. Forderung nach ökonomischer Effizienz
- Klassisches Verhältnis von Kommune und Bürger/innen geprägt durch soziale Verantwortung – Bestrebung privater Anbieter ist ökonomische Effizienz und Gewinn

Kommunalisierung



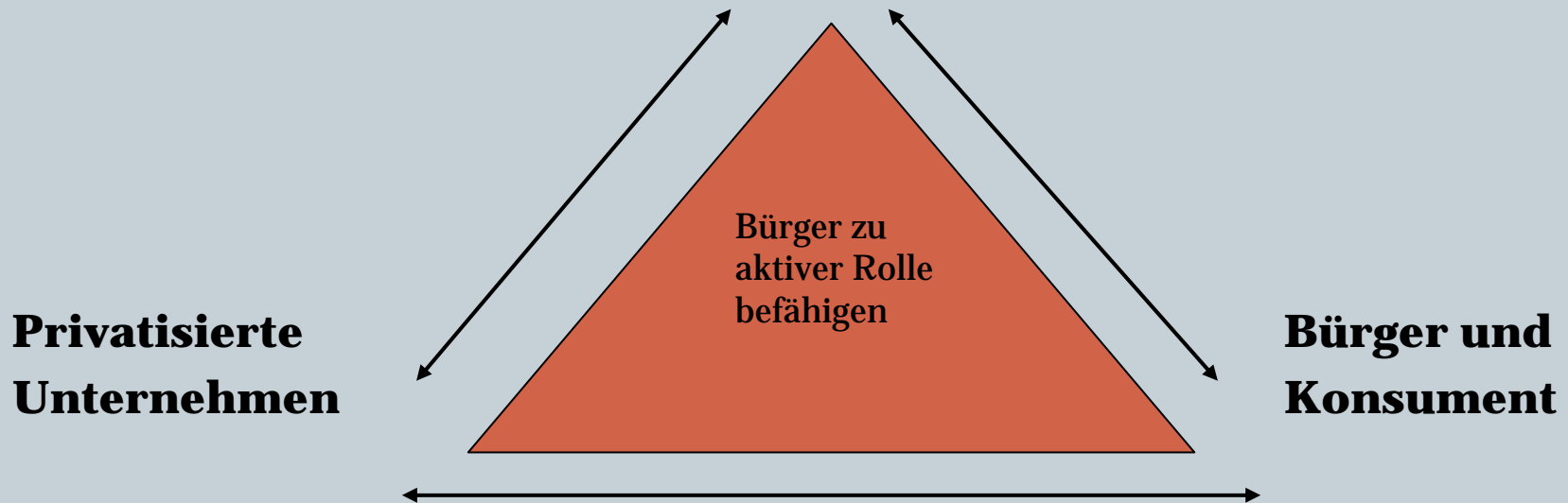
- Erosionsprozesse durch Globalisierung, Individualisierung und Privatisierung werden auch in den Kommunen sichtbar.
- Ca. 80% nationaler Regelungen, die das Leben der Menschen bestimmen werden auf EU-Ebene in Brüssel festgelegt.
- Bürger/innen erleben Demokratie und Politik unmittelbar nur noch auf kommunaler Ebene.
- Soziale Probleme werden in den Kommunen gelöst oder gar nicht.

Stärkung der Demokratie auf kommunaler Ebene



Grundlage ist das Modell des „aktivierenden Staates“ und die Figur des „aktiven politischen Konsumenten“ :

Kommunalverwaltung



Reaktivierung der Demokratie auf kommunaler Ebene



„Bourgeois“ (private Interessen) und „Citoyen“ (öffentliches Interesse) – Figur des Bürgers

- **Transparenz und Information**
- **Aktivierung und Beteiligung**
- **Regulierung und Verwaltung – lokale Behörden bleiben zuständig für die Qualitätskontrolle**

EU-Kommission: strategische Leitlinien der Gemeinschaft - städtische Dimension der Kohäsionspolitik 2007 - 2013



Ziele der Kohäsionspolitik:

- 1. Erhöhung der Attraktivität von Regionen und Städten durch Verbesserung der Zugänglichkeit, Sicherstellung einer angemessenen Qualität und eines entsprechenden Niveaus der Dienstleistungen.**
- 2. Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen, indem mehr Menschen in ein Beschäftigungsverhältnis oder eine unternehmerischen Tätigkeit geführt werden. Die Städte stellen eine doppelte Herausforderung dar: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Bewältigung sozialer und ökologischer Herausforderungen.**
- 3. Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt.**
- 4. Verbesserung der sozialen Eingliederung benachteiligter Personengruppen durch dauerhafte Integration ins Erwerbsleben und Bekämpfung der Diskriminierung.**
- 5. Stärkung des Humankapitals durch Reformen der allgemeinen und beruflichen Bildung .**

Statistische Fakten und politische Reaktion (1)



1. DIW Juni 2006: höchstes Niveau sozialer Ungleichheit seit 1984
2. 2005: 87 % aller Befragten sind der Meinung, dass die Gesellschaft immer mehr auseinanderfällt
2006: 83 % aller Befragten verneinen, dass es noch einen großen Zusammenhalt in der Gesellschaft gibt
3. Die Desintegrationsbelastung hat von 2002 – 2006 signifikant zugenommen, vor allem in kleineren Kommunen mit starker Abwanderungstendenz und in Regionen und Städten, die abwärtsdriften und in den neuen Ländern.
5. Auf die zunehmende soziale Desintegration reagiert die aktuelle Politik mit zwei Dauerthemen:
 - a) Abbau der Arbeitslosigkeit u. Umbau des Wohlfahrtsstaates
 - b) Besinnung auf Leitkultur, Werte und Patriotismus
4. Desintegrationsprozesse gehen einher mit wachsender Orientierungslosigkeit. Für orientierungslose Menschen wird Nationalstolz zu einem wichtigen Stabilisator.
(alle Angaben aus W. Heitmeyer (Hrsg.): Deutsche Zustände Bd. 5, 2007)

Statistische Fakten und politische Reaktion (2)



**Je größer der Nationalstolz, desto unwichtiger
Demokratie, Wohlfahrtsstaat und soziale
Sicherungssysteme.**

(alle Angaben aus W. Heitmeyer (Hrsg.): Deutsche Zustände Bd. 5, 2007)

© G. Horcher 2007

2. sozialpädagogische, fachliche Betrachtung



**DIE WURZELN DER JUGENDHILFE IM 19. JH. PRÄGEN
BIS HEUTE IHRE STRUKTUR UND DENKWEISE.**

Wurzeln der Jugendhilfe



- Ausgangspunkt der Jugendhilfe ist die Armenfürsorge und das Anstaltswesen, entstanden im Zuge der Industrialisierung im 19. Jh.
- Armut und Verwahrlosung war Ärgernis und Problem in den entstehenden städtischen Zentren
- Antwort auf die soziale Frage, was soll mit den wirtschaftlich nicht verwertbaren und störenden jungen Menschen geschehen, waren Waisenhäuser und Besserungsanstalten als Antwort auf soziale Entwurzelung und familiäre Desintegration – gesellschaftliche Isolation und Verbringung in eine soziale Sonderwelt

Anstaltsmodell



- **gesellschaftliche Isolierung in Anstalten war ordnungspolitisch und konzeptionell gewollt**
- **Waisenhäuser und Erziehungsanstalten waren vorherrschende Form der Jugendhilfe**
- **ihre Funktion war reaktiv-versorgend, Probleme ausgrenzend und System stabilisierend**
- **Ab Mitte der 1960er Jahre Neuorientierung der Erziehungspraxis in der Jugendhilfe – Überwindung der „totalen Institution“ (Goffman 1974)**
- **Waisenhäuser werden zu Kinderdörfern – Erziehungsanstalten zu heilpädagogischen Heimen mit individualisierender Erziehung ohne Gewalt und Unterdrückung**

Nachwirkung des Anstaltsmodells



- Anstaltsmodell ist überwunden, an seine Stelle ist ein differenziertes Angebot spezialisierter Sondereinrichtungen getreten
- nicht gelöst ist das Grundproblem, wie Dissozialität durch Ausgliederung, Sozialisierungsbemühungen unter institutionellen Bedingungen, Verdichtung von „Problemfällen“ und Fluktuation und Schichtdienst der Mitarbeiter wirksam bearbeitet werden kann
- das SGB VIII kennt keinen Vorrang einzelner Jugendhilfeleistungen gegenüber anderen Jugendhilfeleistungen – es gibt keine gesetzliche Verpflichtung wie im SGB XII „ambulant vor stationär“
- im Hinblick auf die präventive Zielsetzung sind lediglich die ambulanten Leistungen von ein Kostenbeiträgen befreit
- Dennoch wirkt das Anstaltsmodell nach: Jugendämter sehen die Heimerziehung immer noch als letztes Glied einer Kette von Maßnahmen

3. Zentrale Prinzipien und Handlungsansätze



**DIE ZENTRALEN PRINZIPIEN UND
HANDLUNGSANSÄTZE GEHÖREN NICHT NUR IN DIE
LEITBILDER, KONZEPTIONEN UND
HOCHGLANZBROSCHÜREN, SIE GEHÖREN IN DIE
HERZEN DER MENSCHEN I. S. VON WERTEN UND
HALTUNGEN**

Zentrale Prinzipien und Handlungsansätze Sozialer Arbeit



- Lebensweltorientierung
- Sozialraumorientierung
- Ressourcenorientierung
- Netzwerkarbeit
- Wirkungsorientierung
- Normalisierung

Lebensweltorientierung



- **Handlungskonzept zur Gestaltung von Lebensverhältnissen im Sinne sozialer Gerechtigkeit, zur Demokratisierung und Emanzipation**
- **Lebensweltorientierte Soziale Arbeit analysiert die hinter den Fällen liegenden gesellschaftlichen Probleme**
- **Lebensweltorientierte Soziale Arbeit ist feldorientiert, sie agiert zusammen mit den Adressaten im Kontext ihrer sie bedingenden Verhältnisse**
- **Lebensweltorientierte Soziale Arbeit agiert im Spannungsfeld von Ressourcen und Belastungen der Adressaten und ihrer Umwelt**
- **Lebensweltorientierte Soziale Arbeit setzt methodisch an den Lebensverhältnissen ihrer Adressaten an**
- **Lebensweltorientierte Soziale Arbeit ist nur sozialraumbezogen realisierbar**

Sozialraumorientierung



Ein Mehrebenenansatz Sozialer Arbeit:

- **Sozialstrukturelle Ebene: Thematisierung von Ungleichheit und von Entwicklungschancen**
- **Organisationsebene: Soziale Arbeit von den Bedürfnissen und dem Willen der Adressaten her gestalten**
- **Netzwerkebene: Potenziale des sozialen Kapitals, das in Netzwerken steckt nutzen**
- **Individuelle Ebene: experten- und bürokratiekritische Orientierung am Willen und den Interessen der Adressaten**

Spezifische Perspektive der Sozialraumorientierung

Früchtel / Budde 2006

Betrachtungsebene	Klassische Perspektiven	Sozialraumperspektiven
Sozialstruktur	Individualisierung: Individualisierender, sozialrechtlicher Ausgleich gesellschaftlicher Benachteiligungsstrukturen	Solidarisierung: solidarisierende Verfahren zur Erhöhung der Kontrolle gesellschaftlicher Ressourcen durch benachteiligte Gruppen
Organisation	Versäulung: Fachdienstorganisation Inputbezogene Fallfinanzierung	Flexibilisierung durch maßgeschneiderte Lösungen aus einer Hand; dezentrale Organisation; Sozialraumbudget
Netzwerk	Fallbezug: Probleme und Lösungen liegen beim einzelnen Menschen	Feldbezug: zur Erhöhung der Integrationschancen nutzbar machen der Ressourcen des Sozialraums
Individuum	Bedarfsmodell: Bedarfsfeststellung mittels standardisierter Diagnosen durch Experten	Stärkemodell: zentrale Elemente sind der Wille und die Stärke der Adressaten, deren Selbsthilfekräfte u. Eigeninitiative

Ressourcenorientierung



- Ressourcen sind vorhandene materielle Güter und immaterielle Potenziale in Unternehmen, Teams oder Personen, die zu Handlungen befähigen oder Handlungen ermöglichen.
- Im wirtschaftlichen Kontext auf wichtige Leistungsquellen orientierte Strategie (Orientierung der Unternehmensstrategie z.B. an Kernkompetenzen, am vorhandenen Wissen, an den Fähigkeiten der Mitarbeiter/innen).
- In der Sozialen Arbeit und im therapeutischen Kontext, Orientierung an den Stärken und Potenzialen der Leistungsbezieher
- Aufdecken, Aktivieren und Stärken der Stärken, keine Konzentration auf Defizite

Netzwerkbegriff in der Sozialen Arbeit (1)



Drei Typen sozialer Netzwerke:

- 1. Egozentrierte / klientbezogene / persönliche Netzwerke:**
persönliche Netzwerke in den alltäglichen Beziehungen der Menschen
- 2. Gruppen- / primäre Netzwerke:**
das informelle Netzwerk einer Gruppierung – Bewohner eines Quartiers, Nachbarschaften, Cliques usw.
eng verknüpft mit den egozentrischen / persönlichen Netzwerken
- 3. Organisations- / sekundäre Netzwerke:**
Beziehungen zwischen und zu Organisationen / Institutionen / Professionellen

Netzwerkbegriff in der Sozialen Arbeit (2)



Unterscheidung nach Zielperspektiven:

1. **Gerichtete Netzwerke:** themenbezogen mit gemeinsam definierten Aufgaben und Zielen
2. **Ungerichtete Netzwerke:** Hintergrund der alltäglichen Handlungen der Akteure, deren räumlicher und sächlicher Bezugsrahmen, meist weiter verzweigt als die gerichteten Netzwerke und dauerhafter

Netzwerkbegriff in der Sozialen Arbeit (3)



- Die Alltagsbewältigung hängt wesentlich von der Beschaffenheit dieser Netze ab
- Lebenswelt- und sozialraumorientierte Soziale Arbeit ist darauf gerichtet soziale Netze zu erkennen, sie zu analysieren, sie mitzugestalten und enger zu knüpfen wo sie lückenhaft sind oder sie aufzulösen
- Der Stoff aus dem die Netzwerke bestehen ist das Soziale Kapital
- Netzwerke sind das organische Gewebe des Sozialen Raums, sie schaffen das Feld, das wir als Raum erleben

Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit - Begründung



- **Gesellschaftlich geforderte Wirkungsnachweise**
- **Ausgabenentwicklung (z.B. der HzE)**
- **Fachlich geforderte Wirkungsnachweise**
- **Dysfunktionen im System**
- **Verantwortung gegenüber Leistungsadressaten**
- **Zunehmende Steuerung durch Haushaltsvorgaben und Kontrollverlust der Sozialen Arbeit**

Wirkungsorientierung



- Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Sozialen Arbeit ist nicht die Höhe der verausgabten Mittel und nicht der Aufwand der Träger, sondern die Erreichung der vereinbarten Ziele.
- Ziele der Sozialen Arbeit und wirtschaftliche Interessen sind eher gegenläufig als gleichgerichtet.
- Das gegenwärtig praktizierte Finanzierungssystem ermöglicht nicht, die sozialpädagogischen Ziele in der Bezahlung / Vergütungen abzubilden. (z.B. stellt die erfolgreiche Sozialisations- und Erziehungsarbeit in der stationären HzE für den Leistungserbringer ein wirtschaftliches Risiko dar)

Bedeutung der Wirkungsorientierung



- **methodische Relevanz: wirksamere Hilfen**
- **Fachpolitische Relevanz: Systeme stimmiger machen, Dysfunktionalität vermeiden**
- **Politische Relevanz: effizientere und effektivere Hilfen statt Leistungsabbau (Haushaltsnot)**
- **Gesellschaftliche Relevanz: Legitimation der Mittelverausgabung durch Nachweis der erzielten Wirkung**

Wirkung



Wirkungen sind an den Leistungsadressat/innen beobachtbare und intendierte Effekte, zu deren Zustandekommen die pädagogischen / therapeutischen Maßnahmen und Interventionen in nennenswertem Maße beigetragen haben.

Intendierte Effekte sind:

- Grad der Erreichung der festgelegten und vereinbarten Ziele (individuelle Wirkungen – impact / effect)
- Grad der Erreichung übergeordneter Ziele für Gruppen von Leistungsadressat/innen (gesellschaftliche Auswirkungen / outcome)

Normalisierung



Normalisierung:

„This is normalization: equality with other citizens without categorizing groups.“ (Bank-Mikkelsen 1980)

➔ Die jungen Menschen sind nicht das Ziel z.B. der HzE, sondern Teil eines sozialpädagogischen Prozesses.

Normalisierung



§ 1 Abs. 3.4 SGB VIII: Jugendhilfe soll dazu beitragen, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien, sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“.

§ 27 Abs. 2 SGB VIII: Bei den Hilfen zur Erziehung „soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden“.

Rückbesinnung auf die Gemeinwesenarbeit als Arbeitsform:

- community organizing
- community development
- community building

Qualität und Wirkung der Sozialen Arbeit



- Strukturqualität
- Prozessqualität
- Ergebnisqualität

Unter dem Gesichtspunkt der intendierten Wirkung ist die Ergebnisqualität beim Leistungsempfänger entscheidend.

Struktur- und Prozessqualität sind notwendige Mittel zum Zweck

4. Ziele und Herausforderungen



- **SOZIALE GERECHTIGKEIT**
- **TEILHABE**
- **INKLUSION**

Soziale Gerechtigkeit und Teilhabe



Soziale Gerechtigkeit: Niemand soll über ein Gut y verfügen, weil er Gut x besitzt. Es geht um gleiche Rechte, nicht um Vorrechte.

Die Aussonderung junger Menschen in spezialisierte Sondereinrichtungen zu ihrer Förderung und zu ihrer Befähigung zu gesellschaftlicher Teilhabe entwertet den Begriff Teilhabe, weil Teilhabe damit an individuelle, gesellschaftlich bewertete Voraussetzungen geknüpft wird.

Es geht nicht nur um schulische, berufliche, soziale und kulturelle Teilhabe als Zaungäste, es geht um **gleichberechtigte Teilhabe**.

Exklusion

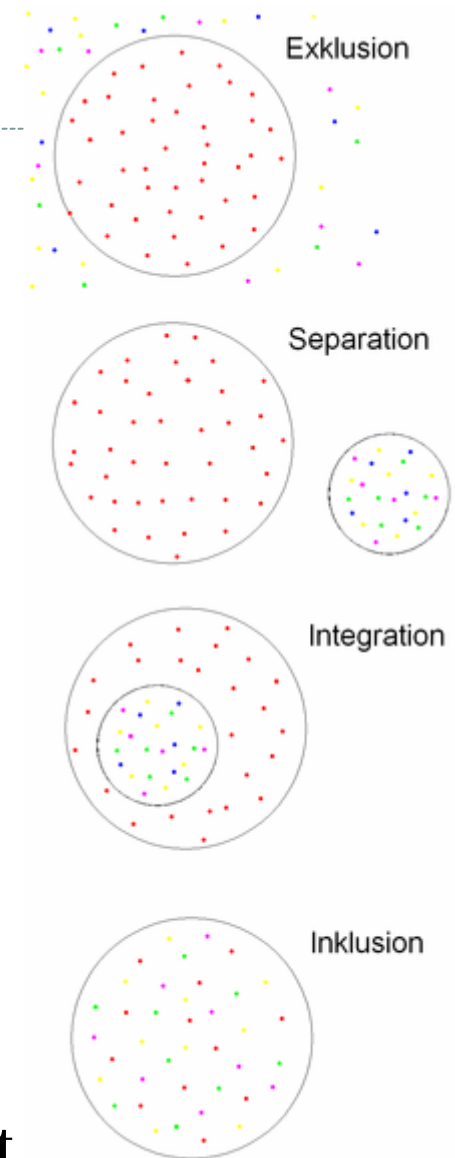


Drei charakteristische Merkmale:

1. Verlust und Mangel an Anerkennung
2. Chancen für Fortkommen und Selbstwerdung sind überlagert von Vergeblichkeit und sozialem Verfall
3. Differenzierung zwischen oben und unten wird überlagert von der Unterscheidung zwischen drinnen und draußen

Inklusion und Teilhabe

- Inklusion setzt gleichberechtigte Teilhabe voraus
- Erziehungsheime produzieren häufig soziale Separation
- Inklusion erfordert Deinstitutionalisierung, Dezentralisierung schafft keine Inklusion, allenfalls Integration
- Inklusion in der Jugendhilfe ersetzt das Paradigma Institution durch das Paradigma Kommune
- Kernaufgabe der Kommune ist Daseinsorge
- Kommunalisierung der Jugendhilfe ist ein Beitrag zur Rekultivierung der Kommune i. S. der Entwicklung einer Sozial-, Bürger- u. Zivilgesellschaft



5. Perspektiven



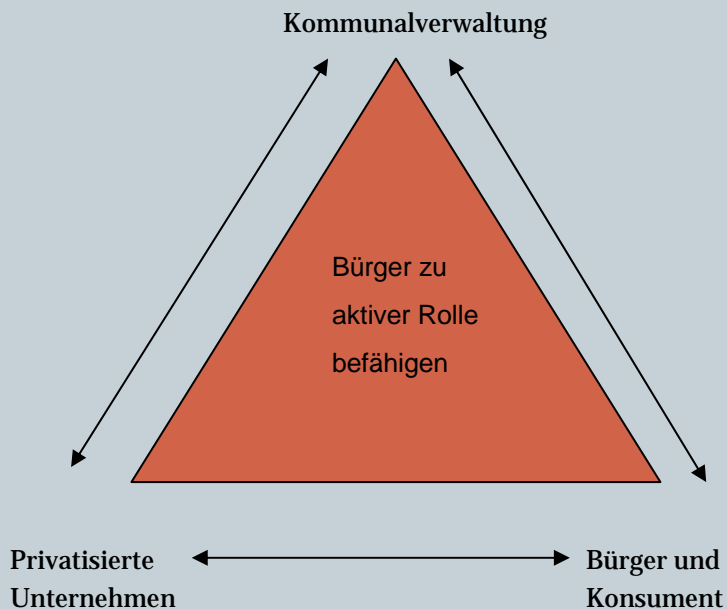
SICHERHEIT UND FLEXIBILITÄT

Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger

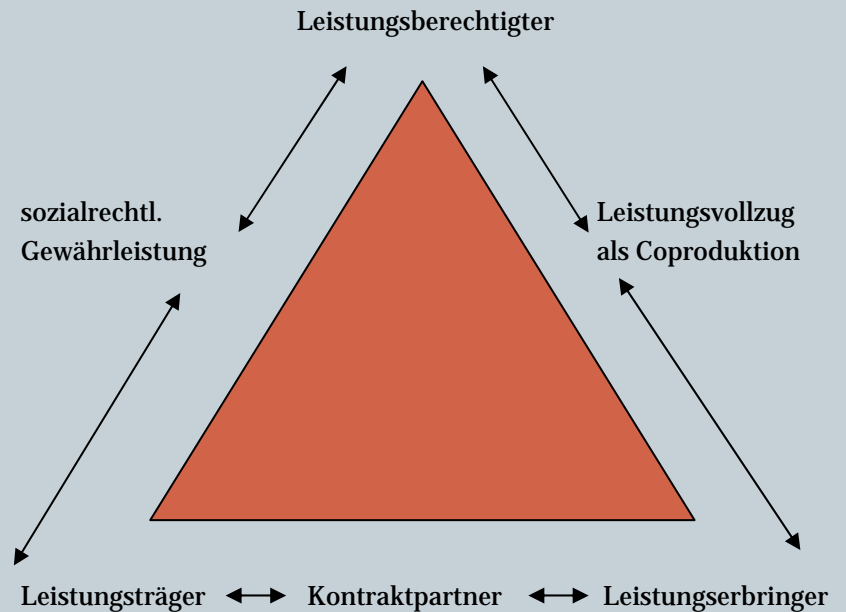


Stärkung der Demokratie

Grundlage ist das Modell des „aktivierenden Staates“ und die Figur des „aktiven politischen Konsumenten“ :



Sozialrechtliches Leistungsdreieck



Sicherheit und Flexibilität



Ziel der Zusammenarbeit:

**Balance zwischen Sicherheit und Flexibilität
für
die Leistungsadressaten, die
Leistungserbringer und den
Leistungsträger**

Voraussetzungen



Überwindung der strukturellen Defizite, die zu Ineffizienz und Ineffektivität führen:

1. fachliche Ebene:

- Umsetzung flexibler, sozialräumlich organisierter Leistungsformen
- Deinstitutionalisierung der Jugendhilfe
- Exclusion nicht als individuelles sondern als soziales Problem begreifen
- Umsetzung des Lebensweltkonzeptes mit seinen drei Dimensionen
subjektiv erlebte Welt, objektive soziale, ökonomische, kulturelle und politische Lebensumstände und die durch Diskurs interpretierte und gestaltete Welt
- Umsetzung des Empowermentkonzeptes gerichtet auf die Macht und Fähigkeit zur Selbstbestimmung, Selbstorganisation und nicht auf die Defizite und Schwächen und auf die Stärkung der Autonomie und der politischen, sozialen und kulturellen Teilhabe
- Umsetzung des Konzepts Gemeinwesenarbeit zur Befähigung der Menschen zur Zusammenarbeit bei der Gestaltung ihrer Lebenswelt

2. Finanzierungsformen:

- Finanzierung darf den „erfolgreichen Leistungserbringer nicht bestrafen“
- Finanzierungsform folgt der Leistungsform und nicht die Leistungsform der Finanzierung
- Kosten folgen der Leistung – Qualitätswettbewerb statt Preiswettbewerb

Voraussetzungen



3. Zusammenarbeit im sozialrechtlichen Leistungsdreieck:
- Jugendhilfeträger, öffentliche und freie verstehen sich gemeinsam als „Anwalt“ der Benachteiligten, Ausgegrenzten und von Ausgrenzung bedrohten
 - Subjektstatus der Leistungsberechtigten wird sowohl vom Sozialleistungsträger, als auch von den Leistungserbringern ge- und beachtet
 - Leistungsberechtigte werden nicht als Spielball im Kampf zwischen Jugendamt und Leistungsanbieter um die Definitionsmacht missbraucht

**„Ich weiß nicht ob es besser wird,
wenn es anders wird.
Aber es muss anders werden,
wenn es besser werden soll.“**

Georg Christoph Lichtenberg

Danke für Ihre Aufmerksamkeit !