

Reiner Pröbß

## **Familie als kommunalpolitische Entwicklungsaufgabe**

Referat für die 18. gesamt-bayerische Jugendamtsleitertagung am 13. Juni 2012 in Straubing

Anrede

Bei der Vorbereitung auf diesen Beitrag habe ich mir die Frage gestellt: Wie viele von Ihnen mögen wohl bei dieser Überschrift – übrigens vom Landesjugendamt so vorgeschlagen, aber auch von mir so akzeptiert – ins Grübeln geraten sein? Nicht einmal mit dem sonst üblichen Fragezeichen ist dieser Titel versehen. Also: Sind Sie wirklich alle der Meinung, dass Familie politisch entwickelt werden soll – so kann man die Überschrift nämlich auch lesen - und glauben Sie, dass eine solche These bei Ihnen zuhause politische Akzeptanz fände? Es geht offensichtlich um Familien an sich und nicht nur um bestimmte, um „Problemfamilien“. Der Titel impliziert weiter, dass diese Entwicklung von Familie eine übergreifende kommunalpolitische Aufgabe sei und nicht nur ein gesetzlicher Auftrag an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Sinne des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII. Schließlich lässt der Titel zwei Interpretationen zu: Einerseits, die Familie schlechthin muss entwickelt werden – aber warum? Und wohin? Ist sie etwa zurückgeblieben und defizitär? Oder man kann ihn andererseits so lesen: Familie ist ein kommunalpolitisches Aufgabenfeld, das entwickelt werden muss, also geht es um eine kommunale Familienpolitik, weil die kommunale Ebene eigentlich nicht zuständig ist oder weil ein solcher kommunaler Politikbereich noch nicht oder nicht ausreichend und systematisch entwickelt ist. Sie sehen schon, die Vorgabe für meinen Beitrag impliziert viele spannende Fragen im Verhältnis von Staat und Familie sowie der Rolle der Jugendhilfe, die meist sehr ideologisch und häufig sehr emotional diskutiert werden. Ich behaupte jedenfalls, dass ein Vortrag mit dieser Überschrift vor 20, 25 Jahren auf einer Tagung bayerischer Jugendamtsleiter und - falls es die damals gab - Jugendamtsleiterinnen nur sehr schwer vorstellbar gewesen wäre und für eine gewisse Aufregung gesorgt hätte. Ich vermute auch, dass er auch heute auf kommunalpolitischer Ebene – vielleicht mit Ausnahme einiger Großstädte – vielfach noch auf ein gewisses Unverständnis stößt.

Damit bin ich bei meinen zwei Vorbemerkungen: Erstens, meine Sicht der Dinge ist die aus der Sicht und den Erfahrungen einer Großstadt und zwar einer Großstadt, in der Jugendhilfe immer schon einen hohen Stellenwert mit parteiübergreifendem Konsens hatte, in der die ideologischen Schlachten – sieht man von einigen kleineren Scharmützeln ab - nicht im Feld der Jugend-, Familien- und Sozialpolitik geschlagen wurden. Es ist aber auch ein Beitrag aus den Erfahrungen des bundesweit ersten lokalen Bündnisses für Familie, das aufgrund eines Antrags des damaligen Stadtrats und heutigen Landtagsabgeordneten und Vorsitzenden des Landesjugendhilfeausschusses, Hermann Imhof, angeregt wurde. Als Jugendhilfemensch – ich war damals ehrenamtlich auch Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) – hatte ich den Auftrag, diese Initiative verwaltungsmäßig planerisch, konzeptionell und organisatorisch umzusetzen. Ich verkörpere, wenn Sie so wollen, das personifizierte Spannungsverhältnis zwischen profilierten Jugendhilfepositionen und Strategien kommunaler Familienpolitik, was hoffentlich nicht zur Schizophrenie geführt hat.

Die zweite Vorbemerkung: Ich bin ja hier eingeladen worden, um einige pointierte und knackige Überlegungen vorzutragen. Das will ich gerne tun, weise aber ausdrücklich darauf hin, dass dies vielfach nur in sehr verkürzter und vereinfachter Form geschehen kann. Also, wenn aus Ihrer Sicht Aussagen angreifbar sind, grätschen Sie rein, vielleicht bleibt ja noch Zeit zu Klärung oder Feststellung unterschiedlicher Positionen in der Diskussion.

Meine Ausführungen gliedere ich in drei Punkte:

- Zukunft braucht Herkunft – zum historischen Kontext von Jugendhilfe und Familie
- Lokale Bündnisse für Familie – eine kommunalpolitische Alternative zur Jugendhilfe?
- Kommunale Folgen einer inkohärenten Familien- und Jugendhilfepolitik

### **Zukunft braucht Herkunft – zum historischen Kontext von Jugendhilfe und Familie**

Familie, das Bild, das Verständnis von Familie im gesellschaftlichen Kontext und die Macht- und Herrschaftsgefüge innerhalb der Familie stehen in einem untrennbaren Zusammenhang zu Inhalts- und Strukturfragen der Jugendhilfe. Ich will dies mit einigen Blicken zurück in die Zeiten vor rund 90, 60, 30 und zehn Jahren in Stichpunkten verdeutlichen:

Die sozialen Verwerfungen, verbunden mit den massiven Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen in der Nachkriegs- und Nachrevolutionszeit vor rund 90 Jahren, beförderte die Initiativen zur rechtlichen Normierung aller Aufgaben der Jugendwohlfahrt in einem Gesetz. Im Wesentlichen war diese Debatte – mit vielen Schattierungen – damals geprägt von zwei weltanschaulich und politisch unterschiedlichen Strömungen. Dabei stand sich einerseits eine stark religiös geprägte, traditionelle Haltung gegenüber, insbesondere aus dem katholischen Spektrum, die die Verantwortung der Erziehung ausschließlich als Aufgabe der Eltern und der kirchlichen Gemeinschaft sah – begrifflich gefasst als Subsidiarität – und andererseits die aus ihrer Pariasituation befreite, erstmals politisch auf staatlicher Ebene mitwirkende Arbeiterbewegung, deren Ansatz auf eine staatliche Verantwortung für Erziehung und Bildung zielte und dabei geprägt war von demokratisierenden und reformpädagogischen Vorstellungen. Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) war schließlich ein gesellschaftspolitischer Kompromiss dieser beiden gestaltenden Strömungen der ersten Deutschen Demokratie. Die damals geschaffenen Strukturen sind heute für die Jugendhilfe noch prägend: Eine einheitliche Organisationsform auf örtlicher Ebene, eine Mitwirkung der verschiedenen Träger in einer für die Verwaltung atypischen zweigliedrigen Organisationsform des Jugendamtes, um eine „Verstaatlichung“ der Erziehung durch die Mitwirkung weltanschaulich unterschiedlicher freier Träger zu verhindern und damit auch eine Demokratisierung der öffentlichen Erziehung zu erreichen. Der für unser Thema wichtigste Aspekt ist aber, dass in dem 1922 verabschiedeten RJWG, die in unterschiedlicher Verantwortung wahrgenommenen Aufgaben der Jugendpflege (heute Kinder- und Jugendarbeit) und der Hilfe für Kinder und ihre Eltern sowie für Jugendliche (damals Jugendfürsorge) zusammengefasst wurden. Unter dem Begriff „Jugendwohlfahrt“ wurde ein bis heute gültiges Verständnis normiert, das, ausgehend von der Lebenslage, Kindheit und Jugend als Gesamtheit sieht und nicht unterscheidet zwischen Angeboten zur allgemeinen Förderung (Jugendpflege, Kindergärten) und individuellen Hilfen (Fürsorge). Dieser Gedanke der „Einheit der Jugendhilfe“ bleibt für mich Maßstab zur Beurteilung weiterer Entwicklungen.

Vor gut 60 Jahren, mit dem Aufbau der Bundesrepublik entwickelte sich ein Verhältnis und Verständnis von Familie, das – wie wir heute immer wieder feststellen – ein völlig anderes ist, als beispielsweise in den skandinavischen Staaten oder in Frankreich. Geprägt von der Inbesitznahme der Kinder und Jugendlichen im Rahmen nationalsozialistischer Ideologie im Dritten Reich, stellte das GG in Art. 6 Abs. 1 die Ehe und Familie unter den besonderen Schutz staatlicher Ordnung. Allerdings verstand sich Familienpolitik vor allem als die

Regelung der rechtlichen Beziehungen innerhalb der Familie, im BGB, oder speziellen Schutzrechten – z.B. Mutterschutz und Förderleistungen für Familie über familien-, steuer- und sozialrechtliche Normen. Das RJWG blieb zwar in seinen wesentlichen Grundstrukturen erhalten und bildete die gesetzliche Grundlage für die Jugendhilfe, doch war das Gesetz in seinen Normen sehr „fürsorgelastig“ und geprägt vom staatlichen „Wächteramt“. Das Jugendamt war eine Ordnungs- und Eingriffsbehörde. Der Blick auf Kinder, Jugendliche und ihre Familien war normativ und defizitorientiert. Man sprach in den 70er Jahren von der „Randständigkeit der Jugendhilfe“. Eine Familien- und Jugendhilfepolitik, die auf Infrastruktur und allgemeine Förderung der Familie setzte, war politisch und ideologisch nicht gewollt. Es galt das bekannte Adenauerwort: „Kinder kriegen die Leute sowieso“. Kindergärten waren Mangelware, Krippen – nicht nur fördertechnisch – dienten wie Heime als Einrichtung für Kinder aus Problemfamilien. Erwerbstätige Mütter galten als Rabenmütter oder als bedauernswerte Geschöpfe, die entweder alleinerziehend bzw. zu arm und/oder zu konsumorientiert waren und deshalb arbeiten mussten. Das familienpolitische Leitbild, das bis heute trägt und in vielen Bereichen noch anzutreffen ist, war das des Vaters als Alleinernährer der Familie und einer Mutter, die sich um Haushalt und Kinderaufzucht kümmert. Schon „Zuverdienst“ war verpönt! Deshalb die Unterversorgung mit Tageseinrichtungen für Kinder bis zum heutigen Tag und deshalb auch die Halbtageschule als Regel.

Wenngleich durch die „68er-Generation“ diese Vorstellungen zunehmend infrage gestellt wurden, prägten sie noch die gesellschaftliche Debatte um eine Reform des Jugendhilferechts in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts. Franz-Josef Strauß fasste dies mit markigen Worten sinngemäß so zusammen, dass er kein Heer linker Sozialarbeiter wolle, die sich in die Familien einmischen. Verschiedene Ansätze einer Reform des Jugendhilferechts scheiterten an den jeweiligen politischen Machtkonstellationen. Fast überraschend zeichnete sich dann vor knapp 30 Jahren die Entstehung des heutigen „Kinder- und Jugendhilfegesetzes“ (SGB VIII) ab, das dann 1990 in Kraft trat. Dieses Gesetz bezog sich sehr stark auf den Art. 6 Abs. 2 des Grundgesetzes und beinhaltete einen Perspektivwechsel zu einem modernen Leistungsrecht, das das „Wächteramt“ des Staates vornehmlich durch „helfendes, unterstützendes, auf Herstellung oder Wiederherstellung eines verantwortungsbewussten Verhaltens der natürlichen Eltern gerichtetes Vorgehen“ zu verwirklichen suchte. Es geht dabei um Stärkung der Ressourcen der Familie und nicht um Defizite, Kontrolle und Eingriffe. Diese sich durch das gesamte Gesetz ziehende Familienorientierung, wurde als „Familienlastigkeit“ kritisiert, die der Subjektstellung des Kindes und des Jugendlichen zu wenig gerecht werde – z.B. durch ein eigenständiges Antragsrecht auf Leistungen der Jugendhilfe. Kritisch betrachtet relativiert sich diese Kritik jedoch, denn wenn es um die tatsächliche Ausgestaltung der „familienbezogenen Leistungen“ geht, die von ihrem Verbindlichkeitsgrad sehr unbestimmt ausgeprägt sind. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz bleibt damit weit hinter den Forderungen des Achten Jugend- und Siebten Familienberichtes zurück, die forderten, eine Vielfalt von Unterstützungsarrangements zu ermöglichen, um abgestimmt auf die Besonderheiten der einzelnen Familien jeweils optimale Lebensbedingungen für alle zu schaffen (BMFSFJ 2006, S.245ff). Tatsächlich ist es so, dass sich mit Ausnahme des § 16 die familienbezogenen Leistungen auf mögliche Krisen und bereits eingetretene Notstände (§§ 17 bis 21; 27 ff) beziehen. Trotz heftiger Diskussion gelang es damals nicht einmal einen individuellen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz durchzusetzen. Dies war im Rahmen des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes 1992 möglich und seit 1.1.1999 besteht er einschränkungslos.

Ich erlaube mir an dieser Stelle einen kurzen Einschub, der zur aktuellen Debatte um die „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ passt und zu Ihrem und meinem Alltagsgeschäft gehört: Die Erfüllung der hehren Leitnorm des § 1 Abs. 3 Satz 4, dass „Jugendhilfe dazu beitragen [soll], positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten und zu schaffen“,

wird von uns auf der örtlichen Eben von den Menschen erwartet und gefordert, aber wir sind angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen vor Ort dazu vielfach nicht in der Lage. Gerade Angebote für Familien (wie im § 16) oder der Kinder- und Jugendarbeit (§§ 11 bis 15) können angesichts der immensen Belastungen für den Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder und der vor allem aufgrund gesellschaftlicher Verwerfungen und veränderter gesetzlicher Vorgaben rasant steigenden Kosten für Hilfen zur Erziehung vor Ort nicht mehr geschultert werden. Insofern entpuppen sich viele gute und sinnvolle wie gleichermaßen wenig verbindlich ausformulierte Gesetzesnormen mehr als Gesetzeslyrik – auch das war bei der Entstehung eine vielfach geäußerte Kritik, die sich heute bestätigt. Allein aus den Strukturen der Jugendhilfe heraus und mit den fachlichen Positionierungen der Jugendhilfe werden viele der Aufgaben – siehe Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz – nicht durchsetzbar sein. Das mag man bedauern, aber man sollte seine Kräfte auch richtig einschätzen.

Damit ergibt sich auch die Überleitung zum Blick zehn bis fünfzehn Jahre zurück. Kommunale Familienpolitik gab es als eigenständiges Politikfeld nicht, sondern war Bestandteil von Jugendhilfe im Sinne allgemeiner Förderung der Familie. Als wesentlicher Impulsgeber für eine Diskussion über „Kommunale Familienpolitik“ kann das 1996 vom BMFSFJ herausgegebene „Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik“ gesehen werden. „Die Zukunftsfähigkeit der Kommunen hängt entscheidend davon ab, ob Familien mit Kindern an einem Ort oder in einer Region gern leben und ob es ihnen dort gelingen kann, Familienaufgaben im konkreten Alltag ihrer Lebensräume zu bewältigen“. (BMFSFJ, 1996, Vorwort S. VII). Damit war ein Anspruch formuliert, der über eigentliche Jugendhilfepolitik hinausging, wenngleich er durch die Leitnorm des § 1 SGB VIII durchaus gedeckt wäre, sofern man diese auch als „Einmischungsauftrag“ in andere Politikfelder versteht. Betrachten wir die letzte Dekade, dann hat Familienpolitik einen Paradigmenwechsel mit sich gebracht, der selbst im Rückblick manchmal schwindelerregend wirkt. Man mag den Ausdruck des früheren Bundeskanzlers Schröder vom „Gedöns“ gar nicht mehr als Beleg heranziehen. So abgedroschen dieses Zitat mittlerweile ist – so ist es eben doch bezeichnend. Auch wenn man sich zurückerinnert, welche ideologischen Debatten in unserem Bundesland noch vor wenigen Jahren um „Kinderkrippen“ geführt, gerne auch bezeichnenderweise falsch geschrieben als Kinder“grippe“, als wäre es eine Seuche, oder auch die Diskussion um „Ganztageschulen“, dann zeigt sich, welche Wegstrecke im Bewusstsein in diesen wenigen Jahren zurückgelegt wurde. Familie als Ausgangspunkt für Bildung, Gesundheit, Leistungsfähigkeit zu sehen, die Vereinbarkeit von Familie und Arbeitswelt zu ermöglichen, also einen umfassenden Blick auf die Lebensbedingungen und das Aufwachsen der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien zu legen, ist sicherlich in erster Linie kein Verdienst der Jugendhilfe. Dazu beigetragen haben vor allem zweifelsohne die „Bildungsdebatte“, die Diskussion über den demografischen Wandel und die veränderten Lebensentwürfe von Frauen sowie die Anforderungen einer modernen Arbeitswelt.

### **Lokale Bündnisse für Familie – kommunalpolitische Alternative zur Jugendhilfe?**

Im Folgenden werde ich einige strategische Überlegungen vortragen, die wir uns im Jahr 2000 in der Verwaltung gemacht haben, als wir mit dem bereits erwähnten Antrag konfrontiert wurden, einen „Runden Tisch Familie“ einzurichten. Dabei geht es darum, wie sich eine kommunale Familienpolitik im Verhältnis zur Jugendhilfe (und ihren Strukturen) innerhalb des Kommunalgefüges verortet.

Dieser besagte Antrag zielte darauf, die vielfältigen Aktivitäten in und rund um die Familie zu bündeln und weiterzuentwickeln. Wenngleich die Mehrzahl der aufgeführten Maßnahmen dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zuzuordnen war, ging es auch um Fragen von Stadtplanung und -entwicklung, des Wohnens, der Gesundheit, Bildung etc. Aus der verwaltungsinternen Diskussion über die Bearbeitung dieses Antrags entwickelte sich die Idee des „Nürnberger Bündnisses für Familie“.

Zu diesem Zeitpunkt hatten wir noch nicht wissen können, dass damit ein bundesweiter „Exportschlager“ entstehen würde, den die 2002 neu bestellte Bundesministerin für Familien, Senioren, Frauen und Jugend Renate Schmidt aus Nürnberg aufgreifen und nach Bonn und Berlin tragen würde. Die Idee, lokale Bündnisse zu schmieden, um den Gedanken einer kinder- und familienfreundlichen Gesellschaft flächendeckend und in jedem Ort zu verbreiten, war faszinierend, und so haben wir gerne unsere strategischen Überlegungen, inhaltlichen Konzepte und Materialien zur Verfügung gestellt. Daraus hat sich eine richtige und auch erfolgreiche Bewegung entwickelt: Das Nürnberger Bündnis für Familie wurde zum Vorreiter für heute weit über 600 lokale Bündnisse in Städten, Gemeinden und Landkreisen, die allerdings sehr unterschiedlich strukturiert sind. Vielfach konnte sich die kommunale Politik der Forderung nach einem solchen Bündnis nicht entziehen, weil diese aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen kamen, insbesondere aus der Wirtschafts- und Arbeitswelt, den Kirchen, aber auch den klassischen Verbänden.

Diese Entwicklung bestätigte bereits nach kurzer Zeit die Richtigkeit unserer strategischen Überlegungen. Zuerst stellten wir uns natürlich die übliche Frage, wie wir als Verwaltung mit einem solchen Antrag aus der Politik umgehen. Üblicherweise arbeitet man das ab, wofür man formal bzw. ressortmässig zuständig ist und sortiert die anderen Aspekte aus. Dann stellt man dar, was man als Verwaltung schon alles leistet und stellt fest, dass man durchaus in der Lage sei, neue Maßnahmen und auch Bestehendes umfangreicher und besser umzusetzen, wenn eine ausreichende Ressourcenzuteilung erfolgen würde.

Wir haben uns nach einiger Überlegung für einen anderen Weg entschieden. Wir sahen in dem Antrag eine Chance, Dinge umzusetzen, die wir angesichts der vielen Haushaltskonsolidierungsrunden uns überhaupt nicht anzugehen gewagt hätten. Und wir waren uns im Klaren, dass wir unter dem Etikett „Kommunale Familienpolitik“ mehr Unterstützung erhalten würden, als als Jugendhilfe oder kommunale Sozialpolitik. Ich will durchaus einräumen, dass dieser Erkenntnisprozess für uns, für meine Vorgängerin Ingrid Mielenz, für mich und andere durchaus mit gewissen Bauchschmerzen verbunden war, sich dies einzugestehen. Aber es ist leider so und ich fürchte trotz Imagekampagne auch heute noch: Jugendhilfe wird als randständig wahrgenommen und viele Aufgabenbereiche sind nicht als Leistungen der Jugendhilfe bekannt. Sozialpolitik wird in der Regel in einem sehr engen Sinne als Verwaltung von Not und Elend durch Bereitstellung von Einrichtungen und Diensten für problematische oder benachteiligte Personengruppen gesehen und als Behörde zur Auszahlung monetärer Leistungen, der „Stütze“, verstanden. Durch ein kommunales Bündnis für Familien, so hofften wir, könnten wir in gesellschaftliche Bereiche vordringen und für die Bedingungen des Aufwachsens auch im Sinne der Jugendhilfe interessieren, insbesondere die Wirtschafts- und Arbeitswelt, die ein Jugendamt in der Regel nicht erreicht.

Wenn wir mit unseren Überlegungen recht haben sollten, dass es eine breite politische und gesellschaftlich Übereinstimmung für eine kommunale Familienpolitik gab, dann musste man natürlich auch deutlich machen, dass diese nicht zum Nulltarif zu haben sei und man Geld in die Hand nehmen müsse. Deshalb haben wir auch deutlich gemacht, dass die Zielsetzung eines solchen Antrags nur glaubwürdig bleibt, wenn auch Strukturen geschaffen werden, die Erfolge garantieren. Im Verlauf der Diskussion gelang es dann auch unter der plakativen Überschrift „Eine Million für ein familienfreundliches Nürnberg“, mit der das Finanzierungskapitel des Konzepts überschrieben war, diese für das nächste Haushaltsjahr in den Haushalt einzustellen.

Wie wichtig eine eigenständige Struktur und Finanzausstattung für lokale Bündnisse ist, zeigt sich, wenn man die Entwicklung der verschiedenen Bündnisse betrachtet. Lokale Bündnisse brauchen einen Kümmerer oder eine Kümmerin, der oder die in der Lage ist, die Vernetzungsarbeit zu leisten und die verschiedenen Akteure zusammenzuführen. Es benötigt auch eigene Ressourcen, um Projekte anstoßen zu können.

Erfolgreiche Bündnisse haben eine solche eigenständige Struktur. Bündnisse, die nur aus politischem Alibi und PR-Gründen geschaffen wurden und die Aufgaben einem/r Verwaltungsmitarbeiter/in pro forma zugeordnet wurden, haben keine Nachhaltigkeit.

Eine der schwierigsten und auch lange umstrittenen Fragen war die nach der verwaltungsinternen Zuordnung. Zwei Positionen standen im Raum. Einmal – eine Forderung aus der Politik – dieses Bündnis direkt beim Oberbürgermeister anzusiedeln, was – nicht zu unrecht – mit den geschäftsbereichsübergreifenden Querschnittsaufgaben begründet wurde und zum anderen die Forderung aus der Jugendhilfe, dieses Bündnis im Jugendamt anzusiedeln, weil – ebenso richtig – die Mehrzahl der Aufgaben Aspekte der Jugendhilfe sind und diese einen allgemeinen Einmischungsauftrag habe. Wir haben dann beide Seiten davon überzeugen können, dass, auch wenn kommunale Familienpolitik nur ein Teil von Jugendhilfe ist, die Schnittmenge mit ihr am größten ist. Vor allem sind die im engeren Sinne operativen Instrumente dort angesiedelt. Deshalb haben wir vorgeschlagen, dass die verwaltungsmäßige Zuständigkeit für die Steuerung dieser Prozesse beim zuständigen Geschäftsbereich, dem Referat für Jugend, Familie und Soziales liegen muss – dazu haben wir einen „Stab Familie“ eingerichtet. Ebenso konnten wir davon überzeugen, dass sinnvollerweise der zentrale Ausschuss der Jugendhilfeausschuss sein müsse, weil dieser in seiner Sonderstellung ein eigenständiges Antragsrecht habe und durch die Mitgliedschaft mit den freien Trägern, den sonstigen stimmberechtigten und beratenden Mitgliedern, ein breites gesellschaftlichen Spektrum abdeckt. Und wir haben diesen Vorschlag auch mit dem Hinweis auf den § 71 Abs. 2 SGB VIII begründet „Der Jugendhilfeausschuss befasst sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere mit der Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und **ihrer Familien...**“. Die Bedeutung dieser strukturellen Überlegungen ist uns erst später klar geworden, als wir als „Geburtshelfer“ für lokale Bündnisse von vielen Kommunen eingeladen wurden. Vielfach erlebten wir, dass lokale Bündnisse völlig an den vorhandenen Strukturen der Jugendhilfe vorbei, teilweise bewusst als Gegenpol zu den als wenig dynamisch und modern betrachteten Strukturen der Jugendhilfe geschaffen wurden, gelegentlich noch durch Umwidmungen von Haushaltsmitteln aus der Jugendhilfe. Die Konflikte waren in diesen Fällen vorprogrammiert. Andererseits war zu beobachten, dass Bündnisse, die Teil der Verwaltung der Jugendämter waren, sich nicht so richtig entfalten konnten, weil die Zugänge zu anderen gesellschaftlichen Bereichen schwierig waren, bzw. weil sie durch die Alltagsarbeit kein eigenständiges, öffentlich wahrnehmbares Profil entwickeln konnten. Fazit: Neben einer eigenständigen Organisationsstruktur, dem Kümmerer/der Kümmerin und eigener Ressourcen, kommt es für lokale Bündnisse auf eine enge Verzahnung mit den Strukturen der Jugendhilfe an, ohne Teil der zuständigen Verwaltungseinheit zu sein.

Der „Stab Familie“ im Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales ist die Geschäftsstelle des Bündnisses, in dem nahezu alle gesellschaftlichen Kräfte, Kammern, Gewerkschaften, Kirchen und Verbände in einem Lenkungsausschuss zusammenarbeiten, er koordiniert die verschiedenen Aktivitäten, initiiert ggf. thematische, aber zeitlich befristete Runde Tische und vernetzt die verschiedenen familienpolitischen Akteure, Institutionen und Geschäftsbereiche. Er informiert, regt an, fördert und unterstützt. Er ist keine „operativ tätige Einheit“ der Stadtverwaltung und somit - auch wenn das in den ersten Jahren schwer zu vermitteln war – auch keine „Konkurrenz“ zu bestehenden Zuständigkeiten.

Dies haben wir auch versucht von Beginn an deutlich zu machen, indem wir inhaltlich fünf Handlungsfelder des Bündnisses beschrieben haben:

- Familie und Arbeitswelt,
- Familie, Bildung, Kultur,
- Kampagne Erziehung,
- Lebensraum Stadt,
- Förderung der Familie.

Heute kann man feststellen, dass es durchaus gelungen ist zahlreiche Projekte der Jugendhilfe zu befördern, z.B. die Weiterentwicklung von Kindertagesstätten zu Häusern für Familien und Familienzentren, die „Kampagne Erziehung“, Projekte für eine familienfreundliche Schule zu fördern, Strategien gegen Armut von alleinerziehenden Frauen zu entwickeln, ein Netzwerk Familienbildung aufzubauen und eine entsprechende Stabstelle beim Jugendamt zu schaffen, ein Familienmagazin regelmäßig herauszugeben, eine Agentur Familie und Beruf ist entstanden oder ein inzwischen über 60 Unternehmen umfassendes Netzwerk „Familienbewusste Personalpolitik“ – soweit nur einige Beispiele. Es würde zu weit führen, alles aufzuführen, was in den letzten gut zehn Jahren erreicht wurde, ich verweise hier gern auf unsere Homepage oder unser kleines Büchlein „10 Jahre Bündnis für Familie Nürnberg – Eine Idee setzt sich durch“.

Fazit: Heute können wir durchaus feststellen, dass in Nürnberg die Jugendhilfe, das Jugendamt, von der lokalen Bündnisarbeit profitiert hat und sich die Bedingungen des Aufwachsens durchaus verbessert haben. Für uns ist heute das Bündnis für Familie ein bedeutendes Segment einer umfassenden Governancestrategie, die sich strategisch ableitet aus dem Orientierungsrahmen für eine nachhaltige kommunaler Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik, zu der auch Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen, Seniorinnen und Senioren und Menschen mit Behinderung gehören; wo es um die Förderung der vielfältigen Facetten Corporate Citizenship und der Förderung bürgerschaftlichen Engagements sowie die Entwicklung von Sozialräumen geht.

### **Kommunale Folgen einer inkohärenten Familien- und Jugendhilfepolitik**

Betrachtet man die Familien- und Jugend(hilfe)politik des Bundes, dann fallen vor allem die sehr widersprüchlichen gegenläufigen Konzepte und Maßnahmen auf, die aus Jugendhilfeperspektive sehr problematisch sind. Leitplanken einer kohärenten Familien- und Jugendpolitik sind nicht zu erkennen. Es findet sich keine Linie. Einige Stichpunkte dazu:

- So sehr es richtig war und ist, den Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder zu forcieren, geriet der Blick auf die Qualität dabei etwas verloren – dabei meine ich nicht die „glorreiche“ Idee, die Schleckerfrauen zu Erzieherinnen umzuschulen. Zwar haben die meisten Bundesländer inzwischen mehr oder minder anspruchsvolle Bildungs- und Erziehungspläne, doch entsprechen fachliche Qualität und personelle Ausstattungen der Kitas in der Regel nicht unbedingt den Erfordernissen. Es werden Ansprüche formuliert, Erwartungshaltungen geweckt, die von der kommunalen Ebene nicht leistbar sind. Tatsächlich ist es so und das wird nicht thematisiert, dass die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit oder zur allgemeinen Förderung der Familie in vielen Bereichen abgebaut wurden, weil der Ausbau der Kitas und die Mittel für wirtschaftliche Jugendhilfe, insbesondere für Hilfen zur Erziehung vielerorts keine Spielräume mehr dafür lassen. Die Frage der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen ist deshalb auch eine wichtige familienpolitische Frage, die beginnen muss mit einer stärkeren und dauerhaften Beteiligung des Bundes und einer höheren Beteiligung des Landes an den Kosten für Tageseinrichtungen für Kinder – anstelle des unsinnigen Betreuungsgeldes.
- Mit Blick auf „die lieben Kleinen“ ist auch die gesellschaftliche Wahrnehmung für die etwas älteren Kinder und Jugendlichen verloren gegangen. Öffentlich werden diese nur als problembelastet, kriminell und delinquent, gewalttätig, laut, drogen- und alkoholsüchtig oder faul, im öffentlichen Raum herumlungern und arbeitslos dargestellt. Und auch unsere Zunft hat nichts anderes zu tun, als die „Kinder“ vor die Jugendhilfe zu setzen: „Kinder- und Jugendhilfegesetz“, „Kinder- und Jugendhilfetag“, „Kinder- und Jugendhilfebericht“. Mir scheint es auch so, dass die Jugendhilfe selbst, die sog. „normalen“ Jugendlichen aus den Augen verloren hat. Dabei wird völlig verkannt wie viele tolle, engagierte, leistungsbereite junge Menschen wir haben, denen wir den Start in eine gesicherte Arbeitswelt verdammt

schwer machen und die es verdient haben, dass man sie mehr unterstützt und fördert. Auch das sind familienpolitische Fragen, die viel zu wenig diskutiert werden.

- Überhaupt scheint es mir so, dass derzeit ein familienpolitisches Verständnis vorherrscht, dass willkürlich austauschbar zu sein scheint. Da ist man auf der einen Seite gegen eine allgemeine Regelsatzerhöhung für Kinder im Leistungsbezug, weil das Geld nicht beim Kind ankommt. Deshalb wird mit dem Bildungs- und Teilhabepaket ein Bürokratiemonster erfunden, dessen Administration mehr verschlingt als bei den Kindern im Vergleich zu den bereits vorher erbrachten Leistungen der Kommunen und der Zivilgesellschaft mehr ankommt. Man will ja schließlich, dass der kleine Ali in den Sportverein und die kleine Ursula den Ballettunterricht besuchen oder Violine lernen kann und ohne Chipkarte oder Gutschein ja sonst die Leistung beim Kind nicht ankommt. Ich bin sehr gespannt, wie diese Diskussion weiter geht, wenn man feststellt, dass ein Teil der Eltern gar keinen Antrag auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket stellt, vielleicht diejenigen, deren Kinder Förderung am nötigsten haben, die rund 20%, die es in Nürnberg nicht einmal geregelt bekommen, ihre Kinder zum entsprechenden Termin für die Schule anzumelden. Diese Diskussion führt bisher niemand, aber man muss kein Prophet sein, um vorherzusagen, dass sie kommen wird. Es wird spannend, was man dann wieder von der Jugendhilfe erwartet.
- Da wird die Eigenverantwortung der Familie proklamiert, das Wunsch- und Wahlrecht propagiert und im Rahmen der Kinderschutzdebatte werden neue gesetzlich Eingriffstatbestände geschaffen, die nur mehr Geld für die kommunale Ebene kosten, die aber nicht das gleiche Mehr an Sicherheit garantieren, anstatt die kommunalen Jugendämter in die Lage zu versetzen, mit und in ihren Strukturen ihre Aufgaben umfassend wahrnehmen zu können. Da entwickelt sich scheinbar wieder ein Verständnis von Jugendhilfe, wo auf der einen Seite „die lieben Kleinen“ und ihre Familien stehen und auf der anderen Seite die problematischen Familien mit ihren Kindern, die man stärker kontrollieren und disziplinieren soll. Ich will ja nicht den bösen Begriff der „Zwangserziehung“ oder „Fürsorgeerziehung“ verwenden, aber ein bisschen ein Roll-Back ist schon feststellbar. Für die einen ist dann die „Bildungseinrichtung“ Kindertagesstätte, die ja nicht mehr dem Jugendamt, sondern dem Schul- oder Bildungsbereich zugeordnet ist,- „das Wahre, Gute und Schöne“ – zuständig und für die anderen das Jugendamt, das immer zum falschen Zeitpunkt interveniert, zu früh oder zu spät.
- Da wird immer wieder betont „Auf den Anfang kommt es an!“ und „Kein Kind darf verloren gehen!“, aber eine systematische Unterstützung der Familie in den ersten Lebensjahren durch entsprechende Programme erfolgt nicht, obwohl man weiß – finanztechnisch ausgedrückt –, dass eine solche frühkindliche Förderung in der Familie eine enorme volkswirtschaftliche Rendite erbringt, wie James Heckman, Nobelpreisträger für Ökonomie nachgewiesen hat. Felix Berth hat erst jüngst in einem wunderbaren Essay „Für eine kluge Ungleichbehandlung“ verschiedene – durchaus bekannte - empirische Befunde, wie z.B. das „Perry Preschool-Projekt“ aus Ypsilanti im US-Bundesstaat Michigan zusammengefasst und plädiert leidenschaftlich für eine möglichst frühe Förderung (Berth, S. 7). Es wäre für die Jugendhilfe vor Ort sehr hilfreich, wenn überlegt würde, wie solche Programme wie PAT, Opstapje oder Hippy als Leistungsanspruch mit individuellem Rechtsanspruch in den Leistungskatalog der § 27 ff SGB VIII mit aufgenommen werden könnten, so dass nicht der rechtlich wackelige „insbesondere“ Weg oder der über die (haushaltsrechtlich) freiwillige Leistung des § 16 SGB VIII beschränkt werden muss. Weil dem so ist, braucht man sich auch nicht wundern, dass die Ausgaben für Familienbildung nicht einmal 0,5% der Ausgaben der Jugendhilfe insgesamt ausmachen (Wiesner, S. 27).

Man mag mir diese etwas polemisch zugespitzten Formulierungen verzeihen, aber ich vermag einfach keine kohärente Familienpolitik erkennen. Mich ärgert, dass einerseits



Familie idealisiert wird, auf der anderen Seite aber zu Kontrolle und Disziplinierung derselben tendiert wird. Die Idee des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, an den (unterschiedlichen) Ressourcen von Familien anzusetzen und allgemeine Unterstützungsleistungen anzubieten, gerät immer mehr in Vergessenheit. Moderne Familienpolitik auf allen politischen Ebenen mit ihren unterschiedlichen Möglichkeiten und Instrumenten lebt aus einem Dreiklang und einer Balance von Zeit, Geld und Infrastruktur als Voraussetzung für eine kinder- und familienfreundliche Gesellschaft:

**Zeit:** Hier geht es vor allem um die Bedingungen, in einer Gesellschaft Familie zu leben. Zeit dafür und füreinander zu haben. Also: Wie nimmt die Arbeitswelt Rücksicht auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Kindern? Was wird ihnen an Mobilität und Flexibilität abverlangt? Wie ist das öffentliche Leben mit seinen Zeitstrukturen organisiert? Wie sind die zeitlichen Angebote von Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen? Und: Wie ist das Bewusstsein ausgeprägt, dass Eltern gemeinsam Zeit mit ihren Kindern verbringen und das Leben mit ihnen gestalten wollen und gestalten können? Das sind Fragen, die die Tarifvertragsparteien interessieren sollte, aber auch diejenigen, die ein kommunales Gemeinwesen organisieren. Der jüngst erschienene Achte Familienbericht beschäftigt sich der zentralen Frage von familiären Zeitstrukturen. Ich kann seine Lektüre nur empfehlen.

**Geld:** Konkret geht es darum, wie wir die Erziehungsleistung durch die Gesellschaft würdigen und wie eine Unterstützung für Kinder und ihre Eltern beim Hineinwachsen in die Gesellschaft durch monetäre Transfers erfolgt. Geld heißt, es geht um familien- und sozialpolitische Leistungen, um Steuerpolitik und auch und vor allem um Lohnpolitik, ich nenne nur die beiden Stichwort Mindestlohn und „Equal Pay“. Dass in Deutschland in der Vergangenheit und in Gegenwart Familienpolitik vor allem – auch im Vergleich zu anderen Industriestaaten – als Monetärtransfer verstanden wurde, ist ebenso bekannt wie gleichermaßen ihr Problem. Allein über 150 finanzielle Leistungen im Umfang von 184 Milliarden Euro hat das BMFSFJ (2007) identifiziert, die sich auf Ehe und Familie beziehen. Aber diese Leistungen sind teilweise volkswirtschaftliche dumm und zudem höchst ungerecht verteilt. Ich empfinde es nach wie vor als einen Skandal, dass meine Kinder durch Steuerfreibeträge dem Staat mehr wert sind als die Kinder der Verkäuferin oder des Schlossergesellen, die Kindergeld bekommen, oder die des Langzeitarbeitslosen mit dem Kinderregelsatz. Es ist an der Zeit, diese verschiedenen Leistungen zu einer einheitlichen Kindergrundsicherung zusammenfassen.

**Infrastruktur:** Darunter werden im weitesten Sinne alle Angebote, Dienste und Einrichtungen sowie die Gestaltung der Lebenswelten verstanden, die die Bedingungen des Aufwachsens fördern. Enger verstanden wird darunter vor allem der quantitative und qualitative Ausbau der Kindertageseinrichtungen und der Ganztageschule, die eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen sollen.

Während Deutschland im internationalen Vergleich bei den familienpolitischen Leistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt insgesamt einen Spitzenplatz einnimmt, steht es bei der Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen im hinteren Feld. Deshalb ist es wichtig einen Paradigmenwechsel mit dem Ziel zu vollziehen, den quantitativen und qualitativen Ausbau der Infrastruktur vorrangig vor direkten Geldleistungen an die Familie zu finanzieren.

Eine auf eine Balance dieser drei Bereiche setzende Familienpolitik auf Bundes- und Landesebene würde auch die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten für Familien massiv verbessern.

### **Schlussbemerkung**

Ich habe versucht historisch, strategisch sowie familien- und jugendpolitisch das Zusammenspiel von Jugendhilfe und kommunaler Familienpolitik herauszuarbeiten. Sie

bedingen einander. Dies muss man sich aus der kommunalen Perspektive immer wieder strategisch vor Augen halten und sich entsprechend positionieren. Inzwischen gibt es bundesweit eine Reihe von empirischen Untersuchungen zur Bedeutung kommunaler Familienpolitik, insbesondere ihre Ziele und ihren Stellenwert in der kommunalen Praxis. Dabei werden, wie Schult, Strohmeier und Wunderlich feststellen, folgende Schwerpunkte ausgemacht: „Die Möglichkeiten kommunaler Familienpolitik konzentrieren sich derzeit auf ökologische Interventionen (Kinderbetreuung mit flexiblen Öffnungszeiten, Beratungsangebote, Frühwarnsysteme, Stadtteilkonzepte) und pädagogische Interventionen (Familienbildung, Gesundheitsprävention usw.). Zum Teil werden aber auch ökonomische Interventionsformen verfolgt, beispielsweise mit dem Familienpass oder der Bereitstellung günstiger Bauflächen oder Baudarlehen“. Fest steht – und das zeigen auch verschiedene repräsentative Befragungen bei uns in Nürnberg – kommunale Familienpolitik, eine kinder- und familienfreundliche Stadtgesellschaft mit ausreichend und guten Kindertageseinrichtungen rangiert im Ranking der wichtigsten kommunalpolitischen Aufgabenfelder immer auf den ersten Plätzen. Dessen sollten sich politisch Verantwortliche auf der kommunalen Ebene bewusst sein.

Ich habe an anderer Stelle schon einmal die Frage des gesellschaftlichen Familienleitbilds angesprochen. Mit Leitbild meine ich nicht die Vereinheitlichung oder Uniformierung von Familie in ihren vielfältigen Formen. Familie ist dafür auch ein – wie es der Siebte Familienbericht nennt – zu „fragiles Unternehmen“. Leitbild soll verstanden werden als Grundlage zur Organisation des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Und da stellen wir fest, dass wir nach wie vor von einem traditionellen Leitbild mit dem Mann und Vater als Ernährer und der bestenfalls „zuverdienenden“ Frau beeinflusst sind, im Steuerrecht, z.B. mit dem Ehegattensplitting, im Sozialrecht mit den „Bedarfsgemeinschaften“, in der Alltagsorganisation der Arbeitswelt und der öffentlichen Institutionen mit ihren Zeitstrukturen. Lassen Sie sich bitte abschließend auf ein Gedankenexperiment ein: Stellen Sie sich vor, wie all diese Bereiche ausgestaltet wären, wenn wir von einem familienpolitischen Leitbild ausgingen, wo Mann und Frau, Vater und Mutter als Doppelerzieher- und Dopperverdiener-Haushalte begriffen würden, wo beide gleichermaßen arbeiten und sich um die Kinder kümmern. Ich bin der festen Überzeugung, dass nur dann, wenn sich dieses moderne Familienbild als Leitnorm zur Organisation gesellschaftlichen Zusammenlebens durchsetzt, die nächsten erforderlichen Stufen familienpolitischer Innovationen sich durchsetzen werden. Das Bewusstsein dafür wird vor Ort geschärft. Dort werden die Folgen von Politiken anderer Ebenen erfahren. Von den Rathäusern wird die Beantwortung der Fragen des Zusammenlebens in der örtlichen Gemeinschaft erwartet, dem Aufwachsen, dem Zusammenleben der Geschlechter und der Generationen. Deshalb ist Jugendhilfe gefordert kommunale Familienpolitik mitzugestalten. Deshalb ist Kommunalpolitik gefordert eine kinder- und familienfreundliche Stadt-, Kreis- und Gemeindepolitik zu gestalten. Und insofern ist Familie eine kommunalpolitische Entwicklungsaufgabe!

*(weitere Hinweise und Beispiele finden Sie auf der Homepage des Referats für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg und des Nürnberger „Bündnis für Familie“, [www.soziales.nuernberg.de](http://www.soziales.nuernberg.de) oder [www.bff-nbg.de](http://www.bff-nbg.de))*

## **Literaturhinweis**

Berth, F. (2012): Für eine kluge Ungleichbehandlung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 22-24, S. 3ff

Bundesministerium für Jugend, Familien, Frauen und Gesundheit (1990): Achter Jugendbericht – Bericht über Bewertungen und Leistungen der Jugendhilfe

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2007): Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen;  
[www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/familie,did=89420,render=ren](http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/familie,did=89420,render=ren)

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (1996): Handbuch der örtlichen regionalen Familienpolitik

Kammerer, B. (2012): Familienbildung in deutschen Großstadt-Jugendämtern. In: unsere jugend, Jg. 64, S. 221 - 225

Münder, J./Meysen, T./Trencsek, T. (Hrsg.)(2006): Frankfurter Kommentar SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe

Schult, A./Strohmeier, K./Wunderlich, H. (2009): Örtliche Familienpolitik – warum und wie? In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 1, S.196 ff

Stadt Nürnberg, Bündnis für Familie/Jugendamt (Hrsg.),(2011): Eltern- und Familienbildung: Bestandsaufnahme und Perspektiven

Stadt Nürnberg, Bündnis für Familie (Hrsg.), (2011): 10 Jahre Bündnis für Familie Nürnberg. Eine Idee setzt sich durch

Stadt Nürnberg, Bündnis für Familie (Hrsg.), (2001): Auftakt

Stadt Nürnberg, Referat für Jugend, Familie und Soziales (2009): Orientierungsrahmen für eine nachhaltige Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik in Nürnberg

Wiesener, R. (2011): Stellenwert und Perspektiven der Eltern- und Familienbildung in Deutschland. In: Stadt Nürnberg, Bündnis für Familie/Jugendamt (Hrsg.),(2011): Eltern- und Familienbildung: Bestandsaufnahme und Perspektiven, S. 23 - 32