

FACHTAGUNG

Veränderte Lebenswelten von jungen Menschen und Familien

Auswirkungen auf die Jugendhilfeplanung

04.04.2019

Kreishaus Borken

PROGRAMM

10:00 Uhr

Begrüßung

*Christel Wegmann
Vorsitzende Kreisjugendhilfeausschuss*

10:15 - 11:15 Uhr

«Veränderte Lebenswelten von jungen Menschen und Familien – Auswirkungen auf die Jugendhilfeplanung»

*Prof. Dr. Holger Ziegler
Universität Bielefeld*

11:20- 12:30 Uhr

Arbeitsgruppen nach Planungsbereichen

*Die Gruppen werden moderiert von Sprechern /Sprecherinnen und Mitglieder
der drei AG zur Jugendhilfeplanung*

AG I «Tagesbetreuung von Kindern»

AG II «Jugendarbeit»

AG III «Hilfen für junge Menschen und Familien in Belastungs-, Krisen- und
Notsituationen»

12:30 -13:00 Uhr

Plenum

Zusammenfassung der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen

ca. 13:00 Uhr

Ende der Veranstaltung

Holger Ziegler

Herausforderungen der Jugendhilfe und Jugendhilfeplanung

- Vortragsskript -

Sehr geehrte Damen und Herren,

meinem Beitrag geht es um die Frage der veränderten Lebensbedingungen von jungen Menschen und Familien sowie die damit verbundenen Herausforderungen für die Jugendhilfeplanung.

Ich beginne mit den Lebensbedingungen. Dabei geht es insbesondere darum, ob diese tatsächlich so substanziell verändert sind oder ob die klassischen Problematiken – namentlich Armut, Ungleichheit und Unterversorgung – nicht doch nach wie vor und vielleicht auch verstärkt die aktuellen Herausforderungen kennzeichnen.

Armut als zentrales Problem

Während Jugendhilfeplanung zurecht als ein wichtiger Teil kommunaler Sozialpolitik – und insbesondere familienbezogener Sozialpolitik – betrachtet wird, besteht im fachlichen Diskurs die Gefahr, einer Reihe von Selbstideologisierungen auf den Leim zu gehen. So liefert z. B. Thomas Meysen (2020: 213) zwar gute Gründe und Belege dafür, dass die Jugendhilfelandchaft in Deutschland „bei aller Kritik an der Hilfgewährungspraxis mit ihren Rationalitäten und Irrationalitäten (...) zusammen mit den Niederlanden weltweit zu denjenigen mit dem am zuverlässigsten zugänglichen, am breitesten aufgestellten, systemübergreifenden Angebot zählen“. Allerdings gehört die damit oft verbundene Annahme, dass sich die familienbezogene Sozialpolitik in Deutschland durch besonders umfassende materielle Versorgung und großzügige Umverteilungen gekennzeichnet sei, ins Reich der Legenden.

Tatsächlich erweist sich Deutschland im Vergleich bei bildungsbezogenen Dienstleistungen als relativ großzügig. Mit Blick auf materielle Absicherungen gilt dies aber nur sehr bedingt.

Das relative Niveau familienbezogener Transferleistungen in Deutschland entspricht etwa dem EU-Durchschnitt. Der Anteil von Geld-Transfers – jenseits von Steuerbegünstigungen – ist allerdings niedriger. Die Ausrichtung der Transfers auf einkommensschwache Familien liegt insgesamt unterhalb des EU-Durchschnitts, was im Wesentlichen auf den hohen Anteil an steuerlichen Erleichterungen im Kontext familienbezogener Leistungen zurückgeführt werden kann.

Vor gut zehn Jahren konstatierte die OECD-Studie „Growing Unequal“, dass Kinderarmut durch sozialstaatliche Interventionen in Deutschland um circa 40 Prozent reduziert wird. Das ist durchaus beachtlich. Allerdings gelingt es skandinavischen Ländern – so die gleiche Studie – Kinderarmut um rund 80 Prozent zu reduzieren.

Was Bildung und Childcare angeht, schneidet Deutschland im internationalen Vergleich gut ab. Wie die OECD (2014) in ihrer Better Policies Series zu Deutschland konstatiert: "The Nordic countries, Australia, Germany, France, Luxembourg and the United Kingdom spend the highest amounts in the early years. Germany tends to perform comparatively well on many measures of well-being in education and at school".

2016 hatten mehr als ein Drittel der Kinder unter 3 Jahren (37 %) Plätze in FBBE-Einrichtungen (frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Krippen, altersgemischte Betreuung und Kindertagespflege). Das waren 20 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2005. Bei älteren Kindern war der Trend ähnlich: Zwischen 2005 und 2016 nahm die Teilnahme an Maßnahmen der vorschulischen Bildung der 3- bis 5-Jährigen in Deutschland von 88 % auf 95 % zu. Damit liegt die Teilnahmequote der Kinder zwischen 3 und 5 Jahren an FBBE-Aktivitäten und vorschulischer Bildung deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 86 %. In Deutschland kommen in der frühkindlichen Bildung auf eine Lehrkraft im Durchschnitt 5 Kinder. In der Vorschulbildung sind es 10 Kinder je Lehrkraft (der OECD-Durchschnitt liegt in der frühkindlichen Bildung bei 8 Kindern je Lehrkraft und in der Vorschulbildung bei 14 Kindern je Lehrkraft). Zwischen 2005 und 2016 findet sich dabei ein Rückgang der Kinderzahl je Lehrkraft um 24 %. Das ist sehr viel größer als im OECD-Durchschnitt (9 %).¹

Während politisch und fachlich häufig die Position vertreten wird, das Deutschland im frühen Bildungs-, Förder- und Betreuungsbereich defizitär, dafür aber stark umverteilungs- und sicherungsorientiert sei, verweisen empirische Daten in eine andere Richtung. So liegt das deutsche Ergebnis mit Blick auf Dimensionen des Wohlergehens junger Menschen, die nicht bildungs- und betreuungsbezogen sind, eher im Mittelfeld und nicht in der Spitzengruppe des OECD Vergleichs.

Die armutsvermeidende und Verteilungswirkung von bildungsbezogenen Strategien ist jedoch beschränkt. Es trifft auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene nicht zu, dass sich geringere Bildungsergebnisungleichheiten in geringere materielle Ungleichheiten umsetzen. Einer Untersuchung von Heike Solga (2012) zufolge korreliert z. B. keiner der Indikatoren für Bildungsergebnisungleichheiten am Ende der Sekundarstufe I (PISA-Indikatoren) im Ländervergleich signifikant mit den Indikatoren für materielle Ungleichheiten. D. h. das Ausmaß an Bildungsergebnisungleichheiten am Ende der Sekundarstufe I hat praktisch Einfluss auf das Ausmaß an materiellen Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt. Anders formuliert: Man darf Bildung als „Gleichheitsmacher“ nicht überschätzen. Eine sog. "Education only Policy" dürfte insgesamt nur einen bescheidenen Beitrag zur Armuts- und Ungleichheitsbekämpfung leisten.

Ähnliches gilt im Übrigen mit auf beschäftigungsorientierte Politiken. Die Arbeitslosenquote unter den 15- bis 25-Jährigen in NRW liegt bei 5,2 %. Das ist im Zeitverlauf deutlich abnehmend. Zwar ist die Arbeitslosenquote in NRW höher als in Deutschland (4,3 %) und betrifft mit gut 53.500 jungen Menschen (im Oktober 2018)

¹ Dabei gibt es nur wenige Länder, namentlich Australien, Kolumbien, Japan, Portugal, Slowenien, die Türkei, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, in denen der private Finanzierungsanteil für Einrichtungen der Vorschulbildung höher ist als in Deutschland.

eine durchaus hohe Zahl, aber die Quantität und Entwicklung ist nicht vergleichbar und offensichtlich auch entkoppelt von der Armutsentwicklung.

Zusammengenommen haben sich die wesentlichen Herausforderungen bezüglich der Lebenslagen junger Menschen insofern nicht fundamental verändert. Dinge wie eine geringe Strukturiertheit des familiären Alltags, die Konflikthaftigkeit der Beziehung der Eltern, geringe elterliche Erziehungskompetenz, ein problematisches Wohnumfeld, Armut oder physische und emotionale Vernachlässigung von Kindern, waren vor 30 Jahren zentrale Gegenstände der Kinder- und Jugendhilfe und werden es vermutlich in 30 Jahren immer noch sein.

Natürlich gibt es Veränderungen. Glaubt man dem Keck-Atlas NRW, hat die Zahl der armen Kinder und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen 2017 einen neuen Höchststand erreicht. Fast 500 000 Kinder unter 15 Jahren leben in NRW in einer "Bedarfsgemeinschaft", das sind Haushalte, die Hartz IV beziehen. Das sind 70 000 Kinder mehr als 2012.

Daten der Bundesagentur für Arbeit vom Dezember 2017 weisen im Prinzip in dieselbe Richtung. Etwa eines von fünf Kindern ist auf Sozialleistungen angewiesen. Die Anzahl der jungen Menschen und die Dauer des Bezugs nehmen zu. Hinter dieser Kinderarmut stehen selbstverständlich arme Familien. Allerdings betrifft dies in Kreisen wie Borken oder Coesfeld deutlich weniger Kinder und Familien als in anderen Kreisen. In Borken etwa eines von zehn Kindern – in Gelsenkirchen mehr als vier von zehn Kindern.

Statistisch sind 2014 19 % aller unter 18-Jährigen unter der EU-Einkommensschwelle von 60 % des Medianeinkommens. Etwa jedes siebte Kind lebt in einem Haushalt, der Hartz IV-Leistungen bezieht.

Je nach Berechnung wachsen rund 2,7 Mio. Kinder und Jugendliche in Deutschland in Armut auf, die aktuellen Flüchtlingszahlen sind dabei nicht eingerechnet. Mit Blick auf verdeckte Armut und die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen schätzte der deutsche Kinderschutzbund, dass etwa 4,4 Millionen Kinder in Deutschland von Armut betroffen seien. Bezüglich der Armutsrate von Kindern liegt Deutschland im Mittelfeld der OECD Länder. Allerdings gehört es zu den Ländern, in denen die Kinder-Armutsrate seit Mitte der 2000er gestiegen ist.

Interessanter als die Armutsrate ist die Entwicklung des verfügbaren Einkommens für die unteren 25 % der Familien. Dieses Einkommen hat von 2007 – 2014 abgenommen. Zwischen Mitte der 1990er Jahre und heute sank es ebenfalls.

Zugleich belegen Studien eindeutig, dass sozialer Aufstieg schwieriger geworden ist. Betrachtet man das Verhältnis von sozialen Auf- und Abstiegen, zeigt sich inzwischen ein genereller Trend hin zu mehr Abstiegen. Empirisch ist die transgenerationale Statusvererbungsrate gerade für die Klasse der ungelernten Arbeiter und Angestellten in den letzten Jahrzehnten gestiegen: Es wird schwieriger, das untere Ende der gesellschaftlichen Hierarchie zu verlassen, die Unsicherheiten und die Verharrungstendenzen am unteren Ende haben zugenommen.

Dabei zeichnet sich Deutschland im europäischen Vergleich nicht gerade durch besonders hohe soziale Durchlässigkeit aus. So ist z. B. der Zusammenhang zwischen Herkunft und eigener Berufsposition in Ländern wie den Niederlanden oder Schweden bis zu einem Drittel geringer als in Deutschland.

Ich denke, sehr anschaulich wird das Problem von Armuts- und Mängellagen verdeutlicht, wenn man sich die Muster von Konsum in Familien betrachtet.

Recht bekannt ist, dass der sog. Hartz IV Satz für Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren bei 322 Euro, für Kinder von sechs bis unter 14 Jahren bei 302 Euro und für Kinder von 0 bis 6 Jahren bei 245 Euro liegt. U. a. sollen 2,77 Euro ausreichend sein, ein Kind nährstoffreich, vollwertig und gesund zu ernähren – woran nicht nur Ernährungswissenschaftler*innen Zweifel hegen. Ähnliches lässt sich z. B. für Kinderschuhe oder den Anteil für Freizeitaktivitäten ausweisen. Aber ich möchte gar nicht so sehr auf Hartz IV Sätze eingehen.

Interessant sind Studien zu Konsumausgaben. Dabei geht es nicht um die Lebenshaltungskosten für Kinder, sondern alleine um die Ausgaben, die in den Familien für den privaten Konsum der Kinder anfallen.

Generell gilt, dass die Anwesenheit von Kindern einen offensichtlichen Effekt auf die Konsumstruktur von Haushalten hat. Die Anteile für Nahrungsmittel und Bekleidung an den gesamten Konsumausgaben gehen deutlich nach oben – etwa zwischen 15 % und 20 % – der Anteil der Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabak geht etwa um den gleichen Prozentsatz zurück.

Einkommensschwache Haushalte können für den Konsum ihrer Kinder in absoluten Zahlen sehr viel weniger ausgeben als der Gesamtdurchschnitt.

Im Jahr 2013 erreichten Paare mit einem Kind des untersten Einkommensdezils nur etwa 55 % der durchschnittlichen monatlichen Konsumausgaben für Kinder. Allerdings ist der Anteil, den die unteren Einkommensgruppen für ihre Sprösslinge ausgeben, relativ betrachtet, aber nicht kleiner als der Anteil in wohlhabenden Familien.

Im Falle von Alleinerziehenden gehen fast 50 Prozent der Konsumausgaben für den Nachwuchs ‚drauf‘. Gewährleistet wird damit in der Regel vor allem die materielle Grundversorgung.

Armutsgefährdete Familien geben im Vergleich zu den einkommensstärkeren Haushalten einen überproportional hohen Betrag für Nahrungsmittel und Getränke aus. Insofern sind Ausgaben für Lebensmittel eine merkbare finanzielle Belastung. Ihre Konsumquote liegt hier bei zwanzig Prozent, doppelt so hoch wie bei einkommensstarken Haushalten. Diese können jedoch, absolut betrachtet, dennoch fast doppelt so viel für Nahrungsmittel ausgeben. Für Bekleidung und Schuhe geben einkommensstarke Haushalte mehr als das Dreifache in absoluten Zahlen, anteilmäßig aber ein Drittel weniger, aus.

In der untersten Einkommensgruppe gilt generell: Die durchschnittliche Konsumquote liegt bei etwas über 100 Prozent. D. h. das Haushaltseinkommen reicht nicht aus, um die Konsumausgaben der Familie zu decken. Wo das Anzapfen von Ersparnissen nicht möglich ist, bleibt nur die Kreditaufnahme, um alle Ausgaben tätigen zu können.

Die konsumptiven Kosten für Kinder sind in jedem Fall deutlich höher als z. B. SGB III Leistungen. Das gilt auch, wenn der Wohnanteil herausgerechnet wird. Bei Familien mit mittleren Einkommen liegt die Konsumquote bei etwa 70 %, bei Familien mit hohem Einkommen bei etwas über 50 %. Familienhaushalte der obersten Dezilgruppe hatten im Schnitt ein Nettoeinkommen, welches mehr als das Vierfache dessen von Haushalten der untersten Dezilgruppe beträgt.

Für die niedrigsten Einkommen sind mittlerweile die Ausgaben für Wohnen, Energie, und Wohnungsinstandhaltung der gewaltigste Posten. Bisweilen nähern sich die Anteile der 50 % Marke. Der Anstieg von Miete, Stromkosten etc. lag in den letzten 20 Jahren deutlich über der Einkommensentwicklung.

Die Ausgaben für Grundbedürfnisse von Kindern (Nahrung, Bekleidung, Wohnen) machen für das untere Zehntel den Löwenanteil der Ausgaben aus. Es geht hier um zwei Drittel bis drei Viertel der gesamten Konsumausgaben. Für die höchste Einkommensgruppe macht dies indes deutlich weniger als 50 % der Konsumausgaben aus. Dennoch sind in diesem Bereich die Ausgaben pro Kind auch mit Blick auf Nahrung und Bekleidung etwa doppelt so hoch.

Auch die immer wieder an der ‚Unterschicht‘ kritisierten Ausgaben für Medienkonsum betragen deutlich weniger als ein Drittel der entsprechenden Ausgaben in den hohen Einkommensgruppen.

Dass abweichende Bedarfe ein Armutrisiko darstellen ist gemeinhin bekannt. An dieser Situation hat sich wenig geändert. Nun ist wahrscheinlich erwartbar, dass ein Erziehungswissenschaftler auch etwas zu Ausgaben für die Nutzung informeller Bildungs- und Betreuungsangebote ausführt. Nur solche Ausgaben fallen lediglich bei vier Prozent der Familien an. Statistisch kennzeichnet es nicht die unteren sozialen Klassen, keine Ausgaben in diesem Bereich zu tätigen, sondern es kennzeichnet das Bildungsbürgertum, das solche Ausgaben tendenziell tätigt.

Davon etwas abweichend kommt eine jüngere Studie aus BA-WÜ zu dem Befund, dass der Anteil der Ausgaben für die Bildung am gesamten Konsum der Familien für alle Einkommensklassen in etwa gleich groß ist. Sofern dabei z. B. eine kostenpflichtige Nachhilfe genutzt wird, geben Familien mit niedrigen Einkommen relativ zu ihrem Einkommen mehr für diese Angebote aus. Sofern die Familien der unteren Einkommensgruppen Ausgaben für Bildungsaktivitäten im weitesten Sinne tätigen, ist ihre relative Belastung höher als bei Familien, die mehr Geld zur Verfügung haben. Dies trifft für praktisch alle Bildungsangebote (inklusive Vereine, bisweilen auch Kitas etc.) zu.

Auch Ausgaben für Gesundheitspflege bei Paarhaushalten der 10. Dezilgruppe sind rund acht- bis zehnmal so hoch wie bei Haushalten der ersten Dezilgruppe. Ein ähnliches Bild zeigt sich mit Blick auf jährliche Ferien- oder Erholungsaufenthalte und die Inanspruchnahme von Verpflegung außer Haus sowie für Verkehr.

Für den Bereich Freizeit, Unterhaltung und Kultur setzten Paare in der 10. Dezilgruppe für ihre Kinder den dreieinhalb- bis viereinhalbfachen Betrag ein, den Paarhaushalte der ersten Dezilgruppe für ihren Nachwuchs verwendeten: Familien im SGB-II Bezug laden deutlich seltener Freunde zum Essen ein, verzichten auf Kino-, Theater- oder Konzertbesuche oder fahren nicht in den Urlaub.

Bei höherwertigen Konsumgütern und Konsumgütern, die über die Grundversorgung hinausgehen, zeigen sich recht deutliche Unterschiede zwischen Kindern in Armutslagen und Kindern in materiell abgesicherten Aufwuchsbedingungen. Hier finden sich Unterversorgungslagen, die insofern unnötig sind, wie sie politisch veränderbar wären. Das zeigt ein Vergleich zu anderen reichen Ländern. Müssen beispielsweise in Schweden oder Dänemark ein Prozent der Kinder auf zwei oder mehr Güter oder Aspekte sozialer Teilhabe verzichten, die als relevant für die Teilhabe an der Gesellschaft gelten, sind es in Deutschland neun bis zehn Prozent,

Rücklagen für unvorhergesehene Ausgaben können in diesen Haushalten kaum gebildet werden. Dagegen können Haushalte des zehnten Dezils solche Dinge aus den laufenden Einnahmen finanzieren: Hier dürften sich Sonderwünsche, wie zum Beispiel ein neues Fahrrad, in der Regel leicht realisieren lassen. Zu den Sonderausgaben für Kinder zählen beispielsweise auch unregelmäßig anfallende Kosten für Schulausflüge, Freizeitaktivitäten, Geschenke anlässlich von Einladungen zu Geburtstagsfeiern etc.

Der finanzielle Spielraum des Haushaltes entscheidet mit darüber, wo und wie die Heranwachsenden wohnen, wie häufig sie in Urlaub fahren, wie sie ihre Freizeit gestalten und welche Konsumartikel sie sich leisten können. Ein Aufwachsen in Armut bedeutet, dass zahlreiche Entbehrungen hingenommen werden müssen, die angesichts des allgemein hohen Wohlstandes oftmals als schmerzlich empfunden werden, insbesondere, wenn sie mit einer Ausgrenzung in der Gleichaltrigengruppe einhergehen.

Nun gehören Verzicht und Einschränkungen zu den Erfahrungen der Kinder in Armutslagen. Wir dürfen davon ausgehen, dass Kinder dies merken: Kinder und Jugendliche verfügen über ein ausgeprägtes Gespür für soziale Ungleichheiten, sie erwarten darüber hinaus eine negative Reaktion der Umwelt.

Betrachtet man das lebensweltliche Problem solcher Deprivationslagen, so besteht es über einen Mangel an materiellen Ressourcen hinaus auch in Sozialisations- und Lebensbedingungen, die dazu führen können, dass Handlungsfähigkeit sich auf die Fähigkeit reduziert, unter den gegebenen Bedingungen die eigene psychosoziale Lebensbewältigung alltäglich bewerkstelligen zu können.

Lothar Hack (1977) hat dies in den 1970er Jahren treffend wie folgt zusammengefasst: Deprivationen stellen sich nicht nur als materielle Beschränkungen und Deprivilegierungen dar, sondern auch als Lebenssituationen, die Menschen dazu zwingen, dass „Denken und Handeln nur noch darum kreisen, unter den auferlegten Bedingungen gerade eben funktionsfähig zu bleiben“. Entsprechende Deutungen, Aspirationen und Präferenzen können die alltägliche lebenspraktische und psychosoziale Selbsterhaltung sichern, sie erschweren es aber, selbstbestimmte Handlungsfähigkeiten zu entwickeln, aufrechtzuerhalten und zu realisieren.

Damit verwandt sind Prozesse der Anpassungen von subjektiven Ambitionen, Beurteilungsmaßstäben, Grundhaltungen, Empfindungen, Überzeugungen und ästhetische Vorlieben an die eigenen objektiven Lebenssituationen und -möglichkeiten.

Die Zusammenhänge von Deprivations- und Problemlagen im Kindes- und Jugendalter sind bekannt. Ich möchte im Folgenden nur einige erwähnen.

Einige bekannte Zusammenhänge

Verglichen mit Gleichaltrigen in nicht-deprivierten Lebenslagen berichten junge Menschen in Armutslagen von:

- schlechteren Bewertung ihrer Lebensbedingungen und Lebensaussichten
- mehr Sorgen
- mehr emotionale Problemlagen,
- mehr Verhaltensauffälligkeiten,
- mehr Probleme mit Gleichaltrigen,
- mehr Probleme mit ihren Eltern
- mehr Gewalterfahrung durch Erwachsene,
- mehr Missachtungserfahrung durch Erwachsene

Einige bekannte Zusammenhänge

Verglichen mit Gleichaltrigen in nicht-deprivierten Lebenslagen haben junge Menschen in Armutslagen:

- mehr Gewalterfahrungen durch Gleichaltrige,
- mehr Missachtungserfahrungen durch Gleichaltrige,
- unfaire Behandlung durch LehrerInnen,
- mehr Gewalttätigkeit,
- mehr gesundheitlichen Beeinträchtigungen,
- mehr Diskriminierungserfahrungen,
- einer weniger anregungsreichen Umwelt ...

... und selbstverständlich von weniger materiellen Ausstattungen

Auch in Familien sind finanzielle Problemlagen eng mit weiteren Problemen verknüpft. Wie haben dies jüngst in einem ‚benachteiligten Stadtteil‘ erfasst. Hier vergleichen wir nicht arme und reiche, oder ‚bildungsbürgerliche‘ Familien, sondern es geht um das Ausmaß von finanziellen Problemlagen in Familien, die insgesamt

über eher eingeschränkte Ressourcen verfügen. Dieses Ausmaß hängt mit der Intensität folgender Probleme wie folgt zusammen:

Erziehungsprobleme	,307
Schulische Probleme meiner Kinder	,301
Gesundheitliche Probleme in der Familie	,322
Probleme in der Partnerschaft	,250
Probleme im Umgang mit Ämtern und Behörden	,480
Psychische Belastungen	,351

Herausforderungen der Jugendhilfeplanung

Bemerkenswert ist insbesondere, dass besonders belastete Familien dazu tendieren Ämter und Behörden nicht als Unterstützung und Infrastruktur, sondern als eigenständige Belastung zu betrachten und zu erleben. Dass darin eine kardinale Herausforderung für die Jugendhilfeplanung besteht, liegt auf der Hand.

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

In diesem Sinne ist es an der Jugendhilfeplanung ein strapazierfähiges Bild darüber zu skizzieren, wie und wo sich Bedarfe, gesellschaftliche Teilhabechancen und soziale Qualitäten des Lebens entwickeln, an welchen Stellen besondere soziale Lagen entstehen können und welche Bedarfe sich daraus resultierend z. B. bezüglich der Versorgung mit sozialer Infrastruktur ergeben.

Nach § 80 Abs. 2 SGB VIII sind im Rahmen der Jugendhilfeplanung:

- der Bestand an Einrichtungen, Angeboten, Diensten und Leistungen festzustellen (Bestandsdarstellung/-analyse);
- der Bedarf unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der Planungsadressaten (Kinder, Jugendliche, Personensorgeberechtigte) mittelfristig zu ermitteln (Bedarfsfeststellung) und
- die zur Bedarfsbefriedigung notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen (Maßnahmenplanung).

Die Kinder- und Jugendhilfe ist mit der Herausforderung konfrontiert, eine möglichst optimale ‚Passung‘ zwischen individuellen Unterstützungsbedürfnissen der Adressat*innen und dem Leistungsangebot der Kinder- und Jugendhilfe zu finden.

Gelegentlich wird ergänzt, dass ein dritter Aspekt, der zu koordinieren sei, die Anforderungen und Probleme vor Ort wären. Dies wird mitunter als ‚sozialräumlicher‘ Aspekt formuliert.

Der letztgenannte Aspekt überzeugt mich indes nicht.

Die Jugendhilfeplanung soll nicht nur die Angebotsstruktur der Jugendhilfe zielgerecht gestalten, kontinuierlich überprüfen und weiterentwickeln. Sie soll, wie es

bereits im 11. Kinder- und Jugendbericht heißt, vor allem auch ein Instrument lokaler Kinder- und Jugendpolitik sein, bei dem „alle für die lokalen Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien relevanten Aspekte“ im Sinne einer Unterstützungs- Befähigungs- und Teilhabepolitik berücksichtigt werden sollten.

Insofern besteht die wesentliche Bedeutung weniger in Controllingaufgaben, sondern darin, als Verankerungspunkt für eine Beachtung der „Kinder- und Jugendfreundlichkeit“ der kommunalen Lebensbedingungen zu wirken und entsprechend Einfluss zu nehmen.

Die Anwaltsfunktion der Kinder- und Jugendhilfe, die Interessen von jungen Menschen auch gegenüber anderen Behörden und Politikbereichen zu vertreten, fällt insofern insbesondere der Jugendhilfeplanung zu.

Jugendhilfeplanung als Infrastrukturgestaltung hat die Möglichkeit als Motor einer kommunalen Jugendpolitik zu fungieren und dabei die Perspektive der „Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und Familien“ zu betonen.

Sozialräumliche Orientierung

Zurzeit wird häufig argumentiert, dass dies besonders in Form einer „sozialräumlichen Orientierung“ praktisch automatisch geschehe. Dies ist aber zweifelhaft.

Bei der proklamierten ‚sozialräumlichen Jugendhilfeplanung‘ bleibt häufig unklar, ob damit mehr gemeint ist als der Einbezug von räumlich differenzierten Sozialstatistiken. Das ist nun nicht sonderlich viel, weil räumlich differenzierte Sozialstatistiken ganz offensichtlich eine klassische und in der Tat wichtige Informationsquelle für Planungsprozesse sind. Wenn eine Jugendhilfeplanung, schon alleine dadurch zur ‚sozialräumlichen Jugendhilfeplanung‘ wird, weil sie gebietsbezogene statistische Daten verwendet, bin ich entschiedener Befürworter einer sozialräumlichen Jugendhilfeplanung: Jugendhilfeplanung soll nicht statistikversessen sein, aber u. a. statistische Informationen berücksichtigen und Ahnung von Statistik haben. Um ehrlich zu sein, sehe ich aber nur wenige Hinweise darauf, dass die derzeitigen Vertreter*innen von Sozialraumorientierung mehr Ahnung von Statistik haben als die Kritiker*innen dieser Orientierung.

Die Vertreter*innen von Sozialraumorientierung argumentieren anders. U. a. verweisen sie darauf, dass sich marginalisierte oder ‚sozial entkoppelte‘ Bevölkerungsgruppen zunehmend in spezifischen kleinräumigen Arealen (Stadtteilen, Quartieren, Nachbarschaften oder Straßenzügen) wiederfinden würden. Diese Areale seien durch die Kumulierung sozialer Ungleichheitsfaktoren gekennzeichnet und drohen sich in ‚ghettoartige‘ Milieus der Armut zu wandeln. Eine Politik zur Verbesserung der Situation von Quartieren würde, wenn diese Annahme stimmt, tatsächlich einen Weg darstellen, die Benachteiligung von Individuen zu verringern.

Empirisch spricht hierfür aber eher wenig. Denn zumindest in Deutschland zeichnen sich benachteiligte Wohngebiete nachgerade dadurch aus, dass sie „in sich heterogen [sind], obgleich dies dem Image solcher Gebiete widerspricht“ (Friedrichs, 2013: 37). Wie Berthold Vogel (2003: 2005) nachzeichnet, ist „nicht die Homogenität sozialen Elends das Kennzeichen ‚benachteiligter‘ oder ‚problembeladener‘ Stadtquartiere, sondern die Heterogenität der Lebensweisen marginalisierter Stadtbewohner“.

Vor allem ist aber davon auszugehen, dass Menschen in der Regel nicht arbeitslos oder arm sind, weil sie in einem bestimmten Stadtviertel leben, sondern umgekehrt in

einem bestimmten Stadtviertel leben, weil sie arbeitslos und arm sind. Wenn sie in ein anderes, ‚besseres‘ Viertel umziehen würden oder gleichmäßig in homöopathischen Dosen über die Stadt verteilt wären, wären sie immer noch arbeitslos und arm.

Meta-Analysen legen nahe, dass sich tatsächlich nennenswerte Gebietseffekte vor allem in methodisch relativ schwachen Studien finden, die es versäumen, gebietsunabhängige individuelle Charakteristika oder institutionelle Einflüsse methodisch angemessen zu erfassen und zu kontrollieren.

Effekte, dass „arme Gebiete die Armen ärmer machen“ sind insgesamt verglichen „mit den starken Effekten der individuellen Merkmale der Bewohner und deren früheren Erfahrungen von Armut“ (Friedrich, 2013: 36) sehr gering: „The general evidence presented on neighbourhood effects indicates low or negligible effects; most context effects can be explained by either individual or institutional effects“ (Friedrichs, 1998: 93).

Eine ganze Reihe von Studien zu Quartierseffekten lassen sich so zusammenfassen, dass die „Netzwerke und Freundeskreise der BewohnerInnen benachteiligter Quartiere [...] für die meisten Bewohnergruppen nicht vorwiegend im eigenen Wohnquartier verortet [...] sind“ (Volkmann 2012).

Von einer generellen Übereinstimmung von Sozialraum und Quartier kann aufgrund der analysierten Studien jedenfalls nicht ausgegangen werden.

Damit sind zentrale Annahmen der Quartierspolitik über die Wirkung, Struktur und Potenziale von sozialräumlicher Nachbarschaft stark infrage gestellt.

In einer eigenen Studie wiesen deprivierte Akteur*innen, die in einem ‚nicht-benachteiligten Gebiet‘ leben, ebenso sehr eine Netzwerkkonzentration im Nahraum auf, wie deprivierte Akteur*innen, die in einem ‚benachteiligten Gebiet‘ leben.

Die Netzwerkstrukturen dieser Akteur*innen unterscheiden sich statistisch praktisch nicht von denen ‚benachteiligter Akteur*innen‘, die in ‚nicht-benachteiligten Gebieten‘ wohnen. Ein originärer ‚Gebietseffekt‘ mit Blick auf die räumliche Netzwerkkonzentration von deprivierten Akteur*innen fand sich nicht.

Hinzu kommt, dass auch vermeintlich deutlich erkennbare Armutsgebiete keineswegs ‚nur‘ arm sind und ebenso wenig haben alle Bewohner*innen die gleichen Bewältigungsstrategien. Tatsächlich können auch in sogenannten ‚sozialen Brennpunkten‘ die jeweils meisten Bewohner*innen nicht als benachteiligte oder Problemgruppen verstanden werden.

In Deutschland findet sich empirisch weitgehend jene Situation, die Peter Townsend (1979) für Großbritannien beschrieben hat: „However we care to define economically or socially deprived areas, unless we target less than 5 % of all areas, more than half of the people contained in them – close to three quarters – will not be deprived.“

Auch umgekehrt lebt die absolute Mehrheit der ‚benachteiligten Menschen‘ nicht in, sondern außerhalb ‚benachteiligter Gebiete‘. Dies belegen etwa Friedrichs und Triemer (2009) am Beispiel Köln. Alleine die SGB II Quote in der Gesamtstadt Köln lag zu diesem Zeitpunkt bei 14 %. Friedrichs und Triemer teilten die 85 Stadtteile von Köln in zwei Gruppen ein: Stadtteile mit weniger als 20 % Bezieher*innen von Leistungen nach SGB II und SGB XII und Stadtteile mit 20 und mehr Prozent. Ferner teilten sie die Bewohner*innen aller Stadtteile in Hartz IV-Bezieher*innen und Nicht-Bezieher*innen ein.

Im Ergebnis wohnte eine Mehrheit von knapp 60 % der Hartz IV-Bezieher*innen außerhalb von ‚armen Wohngebieten‘. Zugleich waren gut 70 % der Bewohner*innen der ‚armen Wohngebiete‘ in dem Sinne ‚nicht arm‘, dass sie nicht zu den Bezieher*innen von Hartz IV Leistungen gehören. Dies gilt, obwohl Köln zu den verhältnismäßig stark segregierten Städten zählt.

Entsprechend besteht zumindest die Gefahr, dass ein Fokus auf den Raum statt auf Personen dazu beiträgt, dass der größte Teil von Deprivations- und Unterdrückungsverhältnissen sowie der größte Teil der Deprivierten aus dem Blick gerät.

Bemerkenswerterweise gilt dieser benachteiligende Ortseffekt in erster Linie aber nicht für benachteiligte, sondern vor allem für relativ privilegierte Akteur*innen.

In einer primär sozialpädagogisch angelegten Untersuchung mit knapp 300 Ein-Elternfamilien und Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahren im ALG II Bezug haben wir Bewohner*innen eines benachteiligten statistischen Bezirks in Bielefeld mit Bewohner*innen im ALG II-Bezug eines ‚nicht-benachteiligten‘ statistischen Bezirks verglichen. Nach Kontrolle demografischer Merkmale fanden sich keine statistisch signifikanten Zusammenhänge zwischen dem Wohnort und wesentlichen Dimensionen wie ‚positives Selbstbild‘, ‚subjektives Wohlergehen‘, ‚Selbstwirksamkeit‘, ‚Dauer der Arbeitslosigkeit‘, ‚subjektive Exklusionserfahrung‘, Problemlagen der Kinder etc. Auch das Ausmaß an Freundschaften und Kontakten zu Nachbarn war in den Gebieten vergleichbar, bzw. im ‚armen Wohngebiet‘ etwas höher.

Gleichwohl hatten die Befragten in beiden Wohngebieten ihre Freunde und Bekannten mehrheitlich außerhalb ihres Wohngebiets.

Der Unterschied bestand v. a. darin, dass die Versorgung mit erreichbarer und als angemessen empfundener institutioneller Infrastruktur von Familien im ALG II-Bezug in ‚benachteiligten Gebieten‘ besser bewertet wurde als ‚nicht-benachteiligten‘ Gebieten – dies galt insbesondere für die Bewertung der Freizeit- und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder in den jeweiligen Wohngebieten.

Anders formuliert: Möglicherweise verfügen Arme außerhalb ‚benachteiligter‘ Wohngebiete über ein geringeres Ausmaß zugänglicher sozialer Infrastruktur als Arme innerhalb ‚benachteiligter‘ Wohngebiete.

Hierfür spricht etwa der Befund einer britischen Studie von Cheshire (2007: 35), der ein Risiko z. B. von Armen, die aus „benachteiligten Gebieten“ wegziehen u. a. darin ausmacht, dass sie den Zugang zu „local services tailored to the needs of poorer people rather than the rich“ verlieren.

Eine umfassende Review-Studie von Rebecca Tunstall und Ruth Lupton zu sozialräumlich orientierten Maßnahmen zur Reduktion von Armut und Deprivation in Großbritannien betont ebenfalls den Unterschied zwischen „benachteiligten Menschen“ und „benachteiligten Gebieten“: „If the interventions benefit large groups of people or everyone in the area [...] then our evidence on the spatial patterning of low-income individuals shows that even in the most deprived areas, a great many more non-poor than poor will benefit“ (Tunstall/Lupton, 2003: 27).

Von den positiven Effekten von Area Programmen in benachteiligten Städten scheinen demnach vor allem Mittelschichtsakteur*innen zu profitieren. Allerdings waren auch diese Effekte moderat: „All of the measures we looked at“, so resümieren Rebecca Tunstall und Ruth Lupton (2003: 26), „are relatively inefficient“.

Armutsforscher, wie Brian Nolan und Christopher Whelan, argumentieren entsprechend, dass von lokalen sozialräumlichen Initiativen kaum ein substanzieller Beitrag zur Lösung von armuts- und deprivationsbezogenen Problemen zu erwarten sei. Der empirisch recht eindeutige Befund, so führen sie aus, dass „location is not itself an independent factor clearly implies that [...] area-based intervention cannot be the cardinal means of dealing with poverty [...]. A failure to acknowledge the limits of what can be achieved by area-based initiatives is likely to be counterproductive in that it is likely to encourage entirely inappropriate forms of evaluation that fail to distinguish between outcomes within and outside the control of local agents“

(Nolan/Whelan, 2000: 19; vgl. auch Alcock, 2006). Ganz ähnlich argumentiert auch John Mollenkopf (2013: 324), wenn er die US-amerikanischen Erfahrungen so zusammenfasst, „dass unsere Bemühungen, die Lebenschancen der armen Familien in den Städten dadurch zu verbessern, dass man ihre Nachbarschaften verändert, nicht funktioniert haben. [...] Die Befunde legen [...] nahe, dass am Quartier ausgerichtete Ansätze zur Armutüberwindung nicht annähernd so wichtig sein mögen, wie stärker systemische Bemühungen, wie zum Beispiel das Anheben der Niedriglöhne und des Beschäftigungsniveaus der städtischen Armen sowie des Bildungs- und Qualifikationsniveaus ihrer Kinder“.

In jedem Fall gerät eine Orientierung am Sozialraum schneller in Widersprüche und in empirische wie argumentationslogische Probleme als subjektorientierte ‚people-targeted policies‘. Dass in einer deprivierten Nachbarschaft zu leben, keine sonderlich gedeihliche Lebenserfahrung ist, sei unbestritten. Möglicherweise könnte ein sozialräumlicher Bezug von subjektorientierten ‚people-targeted policies‘ ein pragmatisch angemessener Zugang sein.

Obwohl die meisten deprivierten Akteur*innen außerhalb ‚benachteiligter Gebiete‘ leben, trifft es durchaus zu, dass sich „those who most need the help of people-targeted policies tend to be concentrated [in the most deprived areas]“ (Cheshire, 2007: 36).

In diesem Sinne könnte eine sozialräumliche Perspektive einen pragmatischen Zugang für jene people-targeted policies darstellen.

Aber auch innerhalb eines (benachteiligten) Raums scheinen Bewohner*innen aus unterschiedlichen sozialen (Klassen-)Milieus in sehr unterschiedlicher Weise auf scheinbar offene und zielgruppenübergreifende Angebote zurückzugreifen und diese dann faktisch zu dominieren.

Der 14. Kinder- und Jugendbericht hat diese Tendenz in einer bemerkenswerten Deutlichkeit auch für die deutsche Situation hervorgehoben. Auf dem Fundament der empirisch unstrittigen Einsicht, dass sich „Kinder und Jugendliche aus Familien mit Migrationshintergrund, geringen Einkommen und niedrigen Bildungsabschlüssen [...] seltener unter den Nutzern öffentlicher Angebote als andere Kinder und Jugendliche“ (BMFSFJ, 2013: 342) finden – was im Übrigen auch für die Eltern dieser Kinder gilt –, argumentieren die Autor*innen des Berichts, dass sich „die Hoffnung, dass die Ausweitung der Inanspruchnahme öffentlicher Angebote fast automatisch zu einem Ausgleich herkunftsbedingter Benachteiligungen und einer Verbesserung der Teilhabechancen von Kindern aus weniger privilegierten Verhältnissen führt, bislang nicht erfüllt [...] hat. Stattdessen] scheint das Gegenteil der Fall zu sein. [...] Ungleichheiten [wurden] nicht verringert, sondern [...] tendenziell verstärkt, da die wohlfahrtsstaatlichen Angebote von verschiedenen Gruppen unterschiedlich genutzt werden“ (BMFSFJ, 2013: 342).

Ressortübergreifende Kooperation

Neben dem Bezug auf den Sozialraum und auf ‚sozialräumliche Infrastruktur‘ bestehen ressortübergreifende Kooperationen im Zentrum der gegenwärtigen Planungsagenda.

Aber auch hier nähren internationale Studien und Meta-Analysen Zweifel an der Gültigkeit der axiomatischen Setzung, Netzwerke und Kooperationen würden sui generis zu effektiveren Formen der Leistungserbringung beitragen. Insgesamt lautet der Befund, dass eine höhere Wirksamkeit von ‚multi-agency‘ Kooperationen

gegenüber Maßnahmen, die alleine von primär zuständigen Fachbehörden durchgeführt werden, nicht zu belegen ist.

Weder hält die These einer Erhöhung der Effizienz des Mitteleinsatzes durch Kooperation einer empirischen Prüfung stand (im Überblick: Oliver/Mooney, 2010) noch lässt sich die Annahme belegen, dass institutionenübergreifende Kooperationen, Vernetzungen oder Partnerschaften im Durchschnitt zu einer wirkungsvolleren Bearbeitung von ‚Care-‘, ‚Health-‘ oder sozialen Lebensführungsproblemen führen (u. a. Atkinson et al., 2007; Brown/White, 2006; Duggan/Corrigan, 2009; Hunter et al., 2011; Glasby/Dickinson, 2008; Oliver/Mooney, 2010; Percy-Smith, 2006; Perkins et al., 2010; Presdee/Walters; 1994; Smith et al., 2009; Statham, 2011).

Was sich findet, ist indes der Befund, dass Kooperation für die beteiligten Fachkräfte wie Einrichtungen in der Regel eher mehr Arbeit als Arbeitsentlastungen durch Synergiegewinne induziert² (exemplarisch: Atkinson et al., 2007; Brandon et al., 2006; Williams, 2012).

Iram und John Siraj-Blatchford (2009: 44) fassen in ihrem Research Review zu „Effective Practice in Integrating Early Years Services“ den Forschungsstand entsprechend wie folgt zusammen: „There is currently no direct and definitive evidence of the effectiveness of service integration on outcomes for children and families at a systemic, organisational or svice coordination level. What evidence there is also provides contradictory messages“ (vgl. auch Boydell, 2015).

Nicht auf Kinderschutz, sondern auf das gesamte Feld von Child and Youth Services bezogen, bilanziert Stratham (2011: vi) in ihrem „Review of international evidence on interagency working“, dass „most evaluations of the outcomes of interagency working do not report substantial measurable impact for service users themselves (i. e. for children and families) [... as] for example, measurably improved child health and well-being, reduced behavioural and emotional problems, better parenting, reduced child abuse and neglect“.

New Public Management

Ich komme zu einer letzten Konjunktur in Jugendhilfeplanungsprozessen. Unter dem Oberbegriff des ‚New Public Managements‘ und einer ‚outputorientierten Steuerung‘ der Jugendhilfe findet sich die verstärkte Tendenz, Planungsfragen primär unter einer Managementperspektive zu betrachten und methodisch zu bearbeiten.

Dies trägt dazu bei, Sozialplanung als „Managementunterstützung“ statt als eine Instanz der Erzeugung produktiver Störungen und Irritationen zu verstehen und sie auf Controlling, d. h. auf das Konstruieren, Sammeln und Verbindlich machen von Kennzahlen zu reduzieren.

Das ist in vielfacher Hinsicht problematisch. Ich reduziere mich im Folgenden auf die Tendenz, sich auf das Erreichen von Zielindikatoren auszurichten.

² Zwar berichten insbesondere kleinere, auf Einzelprojekte bezogene und methodisch weniger strenge Studien mitunter von hohen Effektraten, die sie als Kooperationseffekte modellieren, aber dies sei in der Wirkungsforschung zu psycho-sozialen Programmen ein recht verbreitetes Phänomen, das an der Gesamtbilanz wenig ändert, zumal selbst in Studien vielversprechende Befunde berichten, dass die Wirkungen wenig nachhaltiger Natur zu sein scheinen (vgl. Duggan/Corrigan, 2009).

Diese Ausrichtung hat sich empirisch nicht bewährt. Sie läuft, ganz im Gegenteil, Gefahr, einen Zusammenhang zu forcieren, der als Campbell's Law bekannt – und belegt – ist: Wenn Leistungsanbieter einem System spezifischer Verfahren und Leistungsbemessungen unterworfen werden und dabei Belohnungen aus dem Erreichen der entsprechenden Kennzahlen entstehen, tendieren sie dazu, Aktivitäten zu entwickeln, die auf die Erfüllung von Vorgaben und das Erreichen von Indikatoren ausgerichtet werden, die im Monitoring wertvoll sind.

Dass die Kennzahl verbessert wird, ist dann aber nicht notwendig gleichbedeutend mit der Erhöhung der realen Leistung, die die gemessene Größe abbilden soll. Wir können, um ein etwas plakatives Beispiel zu geben, z. B. sagen, wer gut französisch kann, kann auch folgende dreißig Vokabeln, die sich in einem Vokabeltest abfragen lassen. Wenn eine Französischlehrer*in ihre Zeit nun dazu verwendet, ihren Schüler*innen exakt diese dreißig Vokabeln einzupauken, mag eine Messung (ein Vokabeltest) zwar bestätigen, dass die Schüler*innen zwei Wochen später diese dreißig Vokabeln können, wir werden aus diesem Befund aber kaum sinnvoll ableiten können, dass die Schüler*innen nunmehr exzellent die französische Sprache beherrschen.

Insbesondere im Bereich personenbezogener sozialer Dienstleistungen hat eine Ausrichtung auf das Erreichen gegebener Performance-Indikatoren nicht nur potenziell adverse Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit (dazu z. B. Speklé/Verbeeten, 2014; Verbeeten/Speklé, 2015) und eine hohe Wahrscheinlichkeit praktischer Fehlsteuerungen, sondern korrumpiert auch die Konstruktvalidität der evaluativen Messungen oder, wie es der Namensgeber von Campbell's Gesetz formuliert: „Je stärker ein quantitativer Sozialindikator dazu benutzt wird um soziale Entscheidungen zu treffen, desto stärker ist er verzerrenden Einflüssen ausgesetzt und desto mehr führt sein Gebrauch dazu, jene sozialen Prozesse zu verzerren und zu verfälschen, die eigentlich untersucht werden sollen“³ (Campbell, 1979: 85 Übers. H. Z.).

Ich verstehe durchaus, dass seine managerielle Ausrichtung vielfach attraktiver erscheint als eine Beteiligungs- oder Partizipationsorientierung. Das hat nicht nur damit zu tun, dass man von anderen Abteilungen möglicherweise eher ‚ernst genommen‘ wird, wenn man den Sozialpädagogensprech und einen Managementsprech ersetzt – Allerdings gibt es durchaus Zweifel daran, ob der Managementsprech tatsächlich ernst genommen wird.

Wie dem auch sei, ist Adressat*innenbeteiligung in der Regel mit einem relativ hohen Aufwand verbunden. Dies gilt bereits für Einzel- oder Gruppenbefragungen und erst recht für weitergehende aktivierende Formen, die eine strukturierte Zusammenarbeit mit Adressat*innengruppen über einen längeren Zeitraum erfordern. Die knappen Personalressourcen der Jugendhilfeplanung bei zunehmender Komplexität der Aufgaben scheinen für solche zeitlich intensiveren Beteiligungsaktivitäten weniger Raum zu lassen.

Hinzu kommt, dass auch bei intensiverem Zeiteinsatz die Ergebnisse der Adressat*innenbeteiligung im Hinblick auf die Lösung der Planungsprobleme unsicher bzw. nicht ausreichend positiv kalkulierbar sind.

³ „The more any quantitative social indicator is used for social decision making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social process it was intended to monitor“ (Campbell, 1979: 85).

Nun ist es – in Borken mag das anders sein – in der Regel nicht selten so, dass Planungsfachkräfte ihre Nützlichkeit gegenüber anderen Akteuren des Jugendamtes nachweisen wollen. Bei dieser Form der Legitimierung des Handlungsfelds gibt es das Problem, dass Adressat*innenbeteiligung nicht zu oberen Werten auf der Prioritätenskala gehört. Es ist insofern strategisch unklug, viel (zeitliche und methodisch-konzeptionelle) Planungskapazität in eine intensiviertere Adressat*innenpartizipation zu investieren.

Ich glaube jedoch, dass die Herausforderung für eine fachlich angemessene Jugendplanung darin besteht, genau dies zu tun.

Die Perspektive des Capabilities Approach

Daher möchte ich zum Abschluss die Konturen einer Jugendhilfeplanung darstellen, die man möglicherweise als ‚capabilities-freundliche‘ Jugendhilfeplanung bezeichnen könnte. Der Begriff ist nicht schön. Es geht aber um eine Perspektive, die sich grob gesprochen, an einige Aspekte des sog. Capability Approach (CA) anschließen. Der CA stellt eine vielversprechende Grundlage dafür dar, die sog. Verwirklichungschancen der Lebensentwürfe von Menschen bei Planungen und Leistungserbringungen in den Vordergrund zu stellen.

Der CA ist eine Variante gerechtigkeits-theoretischer Überlegungen, die die Chancen der Verwirklichung von Handlungsbefähigung und Wohlergehen von Individuen akzentuieren. „Verwirklichungschancen“ verweisen dabei auf das breite Spektrum an qualitativ unterschiedlichen Zuständen und Handlungen, die Menschen verwirklichen können. Während bisherige Konzepte häufig dazu tendierten, das Ausmaß von Chancengleichheit daran zu bemessen, inwiefern pädagogische Interventionen Kinder zur Realisierung inhaltlich fixierter Daseins- und Handlungsweisen (functionings) zu verhelfen, erhebt der CA Befähigungen bzw. die Verwirklichungschancen (capabilities) im Sinne eröffneter Freiheits- und Autonomiespielräume zum Maßstab von Chancengleichheit.

Eine solche Konzeption von Chancengleichheit als Befähigungsgerechtigkeit zielt weder auf eine bloße Gleichheit der Startpositionen im Wettbewerb um Statuspositionen noch auf Ergebnisgleichheit einer „unterschiedslosen Gesellschaft“ durch die „erzwungene Herstellung sozialer Gleichheit“, sondern auf die Gleichheit von Verwirklichungschancen.

Analytisch vermittelt der Begriff der Verwirklichungschancen (capabilities) zwischen Konzepten, die entweder nur die individuellen Fähigkeiten und Kompetenzen von Einzelpersonen (abilities, capacities) oder nur die in der Umwelt der Person verankerten Handlungsoptionen (possibilities, options) in den Blick nehmen.

Der Begriff der Verwirklichungschancen trägt dem aus erziehungswissenschaftlicher Sicht entscheidenden Umstand Rechnung, dass Menschen selbst dann, wenn sie – nicht zuletzt aufgrund vorausgegangener Bildungsprozesse – über zentrale Potenziale verfügen mögen, auf „passende“ Umweltangebote (conversion factors) angewiesen sind, um diese auch verwirklichen zu können.

Mit seiner Differenzierung zwischen capabilities, functionings, conversion factors und options einerseits und seiner Fokussierung auf die Passung von Angebot und Nutzen andererseits, stellt der CA einen expliziten, umfassenden normativen

Referenzrahmen zur Evaluation sozialer Arrangements und individuellen Wohlergehens zur Verfügung.

Er gibt dabei eine Antwort auf die entscheidende Frage: „anhand welcher Maßstäbe bemessen wir gesellschaftliche Vorteile“? Roemer (1998) hat die Aussicht auf Wohlergehen als den entscheidenden Maßstab vorgeschlagen. Amartya Sen präzisiert und erweitert diesem Vorschlag in der als „Equality of What?“-Frage in der Gerechtigkeitstheorie eingeführten Debatte um eine geeignete Metrik zur Bemessung relevanter Formen von Ungleichheit.

Die von Sen vorgeschlagene Metrik der Capabilities verknüpft Wohlergehen mit Fragen von Autonomie und bestimmt sie im Sinne von Verwirklichungschancen und Handlungsbefähigungen in einer Weise, die an sozialpädagogische Fragestellungen besonders anschlussfähig ist. Darüber hinaus verweist der Maßstab der Capabilities mit Blick auf die Frage der Beurteilung von Bildungsungleichheiten zugleich auch auf die Relevanz von Informationen über die Ausgangslage, von der aus Kinder in das Bildungssystem eintreten. Hierzu gehören Informationen über die materiellen, kulturellen und sozialen Ressourcen, die Kindern zur Verfügung stehen und die familialen und sozial-räumlichen Kontexte und Konstellationen, in denen sie verortet sind, ebenso wie ihre Kompetenzen, Neigungen, Aspirationen und Bedürfnisse. Erst bei Berücksichtigung dieser Informationen lässt sich ein komplexes Bild von den Prozessen der Produktion und Reproduktion sozialer Ungleichheit zeichnen.

Der CA verweist darauf, dass der Unterschied, den es machen kann, wenn ein Kind in einem bestimmten Milieu oder einer bestimmten Nachbarschaft aufwächst, ebenso in die Analysen mit einzubeziehen ist wie die Frage danach, welches soziale und kulturelle Kapital der familiären Umgebung es mobilisieren kann.

Ferner ist es relevant, ob es beispielsweise eine körperliche Behinderung hat und wie das Umfeld sich darauf einstellt, aber auch, ob es Bildungsaspirationen entwickelt und welche Form diese annehmen – z. B. ob diese mit gängigen Geschlechterrollenklischees kompatibel sind oder nicht, ob die Entwicklung von Lebensentwürfen durch ethnische Diskriminierungsstrukturen restringiert wird oder nicht –, ob die pädagogischen Institutionen auf seine besonderen Fähigkeiten und Bedürfnisse eingestellt sind usw.

Bislang wurden all diese Informationen zur Bemessung von Benachteiligung, Armut, Verteilungsgerechtigkeit oder Chancengleichheit weitgehend isoliert betrachtet. Demgegenüber werden sie mit dem CA unter der Perspektive substanzieller Freiheit kombiniert.

Indem der CA wesentliche soziale Kategorien von Ungleichheit wie Milieu, Schicht, Alter, Geschlecht und Ethnizität gerechtigkeitstheoretisch ebenso systematisch berücksichtigt wie personale Dispositionen, stellt er eine angemessene Grundlage dar, um eine integrative und zugleich weiterführende Perspektive für eine künftige sozialpädagogische Thematisierung von Chancengleichheit als Befähigungsgerechtigkeit zu begründen.

Dabei bietet der CA als evaluativer Referenzrahmen gegenüber alternativen Ansätzen eine Reihe von analytischen und (gerechtigkeits-)theoretischen Vorzügen. Dass der CA dabei empirisch in einer sinnvollen Weise operationalisierbar ist, ist bislang vor allem durch Erfahrungen im Kontext der internationalen Armutsforschung, Wohlfahrtsmessung und Wohlfahrtsökonomie sowie ansatzweise im Kontext der Wirkungsforschung in der Kinder- und Jugendhilfe belegt.

Das besondere Potenzial dieses Ansatzes für eine sozialpädagogische Perspektive auf die Bedingungen des Aufwachsens begründet sich insbesondere darin, dass der CA der Grundtatsache „humaner Diversität“ gerecht wird, indem er Armut, Benachteiligung, Exklusion, Ungleichheit, Entwicklung, Wohlfahrt etc. empirisch gehaltvoll zu bestimmen erlaubt.

Mit der Erweiterung des Referenzrahmens rücken auch subjektive Deutungen, Motive und Aspirationen sowie personale Kompetenzen und Wissensbestände als gerechtigkeitstheoretisch interessierende Gegenstände in den Blick.

Auf der Grundlage des CA lässt sich eine Erweiterung einer empirischen Planung begründen und konzeptualisieren, die den Output von Angeboten, Maßnahmen und Infrastrukturen nicht mehr in Form der Messung des Erreichens von Performance-Indikatoren, sondern in Form realer Freiheiten und Autonomiegewinne in den Blick nimmt.

Fokussiert wird auf die gegenwärtige und zukünftige Handlungsfähigkeit und das individuelle Wohlergehen von Kindern, die nicht nur als instrumentelle, sondern als ultimative Ziele sozialpädagogischer Praxis begründet werden. Auf Basis des CA lässt sich Ungleichheit von Verwirklichungschancen in zwei analytisch unabhängigen, aber praktisch aufeinander bezogenen Dimensionen beurteilen: Verwirklichungschancen können sich in gerechtigkeitstheoretisch relevanter Hinsicht zum einen danach unterscheiden, inwieweit sie die Freiheit, zielgerichtet zu handeln, erweitern oder beschränken. Dieser Aspekt lässt sich als Handlungsfähigkeit (agency) bezeichnen. Zum anderen können sie schlicht danach unterscheiden, inwiefern sie die Freiheit, Wohlergehen (well-being) zu verwirklichen, erweitern oder beschränken.

Dabei lässt sich auf der Grundlage des CA eine Erweiterung und Reformulierung von gerechtigkeitsorientierten Beurteilungen von Lebensbedingungen vornehmen, die beispielsweise den beruflichen Erfolg einer Person oder der Beitrag, den sie für das Gemeinwohl oder die Gesellschaft leistet, als normativen Maßstab und Referenzrahmen anführen.

Im Begriff des zielgerichteten Handelns ist der Mensch thematisch, der zwar nicht zwangsläufig dem „Rational-Choice-Akteur“ der klassischen Ökonomie folgt, nichtsdestoweniger aber handelnd in die Welt eingreift, wertend Stellung nimmt und sich begründet Handlungsziele setzt, die er verwirklichen will. Mit dem umfassenden Begriff des Wohlergehens geht es um den Menschen, dem etwas in der Welt widerfährt, der von ihr profitiert oder unter ihr leidet.⁴

Der CA integriert solche Beurteilungsmaßstäbe, ist aber weiterführend, weil er über instrumentelle Handlungsorientierungen hinaus die positive Freiheit des Menschen in den Vordergrund stellt.

Mein Vorschlag wäre, eine Priorität der Jugendhilfeplanung auf die Frage der „schwierigen Bedingungen des Aufwachsens“ zu legen.

⁴ Das Konzept des „Wohlergehens“ dient in der neueren empirischen Forschung der Beurteilung einer Lebenspraxis in Hinblick auf Vorstellungen vom „guten Leben“. „Wohlergehen“ wird daher nicht als egoistische Orientierung gefasst, es kann sich auch aus der Hinwendung zu Dingen oder anderen Menschen ergeben, etwa durch das Engagement für eine gute Sache oder in der Sorge für andere.

Dies lässt sich als ein offenes Arbeitskonzept verstehen, das danach fragt, inwiefern Kindern auf verschiedenen Ebenen Verwirklichungschancen verwehrt werden.

In diesem Sinne werden schwierige Bedingungen des Aufwachsens als ein Mangel an Verwirklichungschancen konzipiert. Die Frage ist dann, wie sich unterschiedliche individuelle Kompetenzen, Milieus und institutionelle Arrangements fördernd oder verhindernd auf die Entfaltung von Potenzialen auswirken können.

Es geht also darum, jene Faktoren in den Blick zu nehmen, die speziell für Handlungsfähigkeit und Wohlergehen Heranwachsender relevant sein können. So mögen sich die Bedingungen des Aufwachsens nicht nur für arme Kinder schwierig gestalten, sondern beispielsweise auch für Kinder, die in wohlhabenden, aber emotional gleichgültigen Elternhäusern aufwachsen oder in Familien, in denen sie nicht mit altersangemessenen Erwartungen und Anforderungen konfrontiert werden.

Eine entsprechende Jugendhilfeplanung müsste sich u. a. mit folgenden Fragen auseinandersetzen: Unter welchen Bedingungen müssen institutionalisierte pädagogische Arrangements selbst als schwierige Bedingungen des Aufwachsens betrachtet werden? Inwiefern stellen institutionalisierte Erwartungshaltungen hinsichtlich der Lebensentwürfe von Kindern Beschränkungen oder Potenziale dar? Inwiefern können Institutionen als Ressourcen genutzt werden und welchen Einfluss spielen dabei die institutionalisierten Beurteilungsmaßstäbe?

Diese Fragen sind nicht ohne Weiteres zu beantworten. Aber: Eine reflexive Jugendhilfeplanung sollte zumindest in der Lage sein, die Fragen ernsthaft zu stellen und nicht so zu tun, als seien sie längst beantwortet.

Zusammenfassend: Statt nur darauf erpicht zu sein ‚effektive Antworten‘ zu geben – oder, noch schlimmer, diese von irgendwelchen ‚Best-Practice-Modellen‘ abzukupfern –, wäre es schön, wenn sich die Jugendhilfeplanung zumindest gelegentlich die Mühe macht, zu erörtern, ob sie eigentlich die richtigen Fragen stellt.

Herzlichen Dank für ihre Geduld