



Referat für Jugend,
Familie und Soziales

Familienpolitik als kommunalpolitische Entwicklungsaufgabe

Reiner Prölß

**Nürnberger Arbeitspapiere zu sozialer Teilhabe,
bürgerschaftlichem Engagement und „Good Governance“**

Nr. 10/ November 2012

**Nürnberger Arbeitspapiere zu sozialer Teilhabe,
bürgerschaftlichem Engagement und „Good Governance“**

Herausgegeben von Reiner Pröhl und Dr. Uli Glaser

für das Referat für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg

Die „Nürnberger Arbeitspapiere zu sozialer Teilhabe, bürgerschaftlichem Engagement und ‚Good Governance‘“ sind als Materialsammlung konzipiert, die die Bemühungen der Stadt Nürnberg und ihrer Partner im Themenfeld von sozialer Teilhabe, bürgerschaftlichem Engagement und „Good Governance“ dokumentieren. Die Arbeitspapiere publizieren Konzepte, Berichte, Evaluationen und Übersichtspräsentationen aus den Beschäftigungsgenständen des Referats für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg. Veröffentlicht werden sie als pdf-Dokumente und im Internet sowie ggf. durch Versand an Zielgruppen und als Anhänge an Newsletter. Sie stehen allen Interessierten (unter Angabe der Quelle) gerne zur weiteren Verwendung zur Verfügung.

Nr. 1 / Mai 2012: Die Stadtteilpatenschaft: Ein Modell öffentlich-zivilgesellschaftlicher-privater Partnerschaft (Heinz Brenner, Alexander Brochier, Uli Glaser & Reiner Pröhl).

Nr. 2 / Mai 2012: Bürgerschaftliches Engagement in Nürnberg (Uli Glaser & Alexandra Weber).

Nr. 3 / Mai 2012: Mythos Kultur für alle? Kulturelle Teilhabe als unerfülltes Programm (Uli Glaser).

Nr. 4 / Mai 2012: Beispiele Nürnberger Projekte Kultureller Teilhabe (Marco Puschner).

Nr. 5 / Juli 2012: Repräsentativbefragung zu Kultureller Bildung und Kinderkultur (2009/2010): Die Ergebnisse im Überblick (Dr. Hermann Burkhard, Dr. Uli Glaser, Simon Reif, Daniela Schuldes, Ingrid Wild-Kreuch).

Nr. 6 / Juli 2012: Engagementförderung und Freiwilligenmanagement im kommunalen Aufgabenfeld (Dr. Uli Glaser).

Nr. 7 / Juli 2012: Unternehmen Ehrensache. Das Corporate Volunteering Netzwerk in Nürnberg (Elisabeth Fuchsloch).

Nr. 8 / Juli 2012: Nürnberg und das Stifterwesen (Karin Eisgruber, Dr. Uli Glaser & Elmar Reuter).

Nr. 9/ November 2012: Soziale Infrastruktur, Mehrgenerationenhäuser, Bürgerschaftliches Engagement (Reiner Pröhl).

Nr. 10/ November 2012: Kulturfreunde: Ein Ehrenamtsprojekt zur kulturellen Teilhabe von Kindern aus Kindertageseinrichtungen strukturschwacher Stadtteile in Nürnberg (Ingrid Wild-Kreuch).

Nr. 11/ November 2012: Familienpolitik als kommunalpolitische Entwicklungsaufgabe (Reiner Pröhl).

Nr. 12/ November 2012: Die Nürnberger Freiwilligenbörse: Erfahrungen aus zwei Jahren (Alexandra Weber/ Andreas Mittelmeier).

Kostenfrei auch als pdf. Dokument unter www.soziales.nuernberg.de abrufbar.

Autor:

Reiner Pröhl, Abschluss als Dipl.-Pädagoge (Universität Bamberg) und Dipl.-Sozialpädagoge (Georg-Simon-Ohm-Hochschule Nürnberg). Seit 1. Januar 2005 Berufsmäßiger Stadtrat für den Geschäftsbereich Referat für Jugend, Familie und Soziales, Mitglied der Sozialausschüsse des Bayerischen und Deutschen Städtetags, seit Juli 2010 Vorsitzender des Sozialausschusses des Bayerischen Städtetags

Familie als kommunalpolitische Entwicklungsaufgabe

Der Beitrag basiert auf einem Referat, das anlässlich der gesamt-bayerischen Jugendamtsleitertagung im Juni 2012 in Straubing gehalten wurde. Der Redner gibt einen historischen Überblick zur Entwicklung von Familie und Jugendhilfe, setzt dann die Akzente aus der Sicht einer Großstadtkommune wie Nürnberg, benennt Inkohärenzen der Familienpolitik des Bundes und kann so darlegen, warum Familie eine wichtige Entwicklungsaufgabe für die Kommunen war und ist und wie sich die Aufgaben der Jugendhilfe im Sinne einer kinder- und familienfreundlichen Stadt verorten lassen.

Implikationen der Themastellung

Die Selbstverständlichkeit der Überschrift, nicht einmal mit den üblichen Fragezeichen versehen, lädt zum Grübeln ein: Soll Familie politisch entwickelt werden, und zwar alle Familien, nicht nur die „Problemfamilien“ und findet dieser Anspruch inzwischen über alle Parteigrenzen hinweg allgemein Akzeptanz? Der Titel impliziert weiter, dass diese Entwicklung von Familie eine übergreifende kommunalpolitische Aufgabe ist und nicht nur ein gesetzlicher Auftrag an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. 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? Ein Vortrag mit dieser Überschrift hätte vor 20, 25 Jahren auf einer solchen Tagung für eine gewisse Aufregung gesorgt und stößt vermutlich auch heute noch auf kommunalpolitischer Ebene – vielleicht mit Ausnahme einiger Großstädte – auf ein gewisses Unverständnis.

Zwei Vorbemerkungen zur gewählten Perspektive: Es ist die aus den Erfahrungen einer Großstadt resultierende Perspektive und zwar einer Großstadt, in der die Jugendhilfe im kommunalen Aufgabenfeld konsensual einen hohen Stellenwert hatte und hat. Es ist aber auch ein Beitrag, gewonnen aus den Erfahrungen des bundesweit ersten lokalen Bündnisses für Familie, das auf die Initiative des damaligen Stadtrats und heutigen Landtagsabgeordneten und Vorsitzenden des Landesjugendhilfeausschusses, Hermann Imhof, von mir verwaltungsmäßig planerisch, konzeptionell und organisatorisch umgesetzt wurde. 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

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. Blickt man zurück in die Zeiten vor rund 90, 60, 30 und zehn Jahren, wird das in Stichpunkten deutlich:

Weimarer Republik und das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz

Die sozialen Verwerfungen, verbunden mit den massiven Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen in der Nachkriegs- und Nachrevolutionszeit der Weimarer Republik 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, 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 gegenüber, 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.

Gründerjahre der Bundesrepublik: Besonderer Schutz der Familie im Grundgesetz

Vor gut 60 Jahren, mit dem Aufbau der Bundesrepublik Deutschland, 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. 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.

Reform und Perspektivenwechsel: Kinder – und Jugendhilfegesetz (1990)

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 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, 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 verlangten, 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 erst im Rahmen des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes 1992 möglich, und seit 1.1.1999 besteht er einschränkungslos.

Paradigmenwechsel der letzten Dekade: Kommunale Familienpolitik als eigenständiges Politikfeld

Damit ergibt sich auch die Überleitung zum Blick zehn bis fünfzehn Jahre zurück. Kommunale Familienpolitik existierte als eigenständiges Politikfeld nicht, sie war Bestandteil von Jugendhilfe im Sinne allgemeiner Förderung der Familie. Als Ausgangspunkt 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“ (zit. nach Stadt Nürnberg, 2001, S. 66). Damit war ein Anspruch formuliert, der über die eigentliche Jugendhilfepolitik hinausging, wenngleich er durch die Leitnorm des § 1 durchaus gedeckt war, sofern man diese auch als „Einmischung“ 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 unser Bundesland noch vor wenigen Jahren um „Kinderkrippen“ oder auch um „Ganztageschulen“ führte, 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 Jahr 2000 war die Verwaltung in Nürnberg mit einem Antrag konfrontiert, einen „Runden Tisch Familie“ einzurichten. Unsere strategischen Überlegungen zielten darauf ab, wie sich eine kommunale Familienpolitik im Verhältnis zur Jugendhilfe (und ihren Strukturen) innerhalb des Kommunalgefüges verortet.

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

Damit entstand überraschend ein bundesweiter „Exportschlager“, den die 2002 neu bestellte, aus Nürnberg stammende Bundesministerin für Familien, Senioren, Frauen und Jugend Renate Schmidt aufgriff und nach Bonn und Berlin trug. 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, aus den Kirchen, aber auch aus den klassischen Verbänden.

Wir sahen Nürnberg in dem Antrag eine Chance, Dinge umzusetzen, die wir uns angesichts der vielen Haushaltskonsolidierungsrunden 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. Aber es ist leider so – und ich fürchte trotz Imagekampagne auch heute noch: Jugendhilfe wird als randständig wahrgenommen, viele ihrer 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 verstanden. Durch ein kommunales Bündnis für Familien, so war die Hoffnung, könnten wir in andere gesellschaftliche Bereiche vordringen, die ein Jugendamt in der Regel nicht erreicht und insbesondere die Wirtschafts- und Arbeitswelt für die Bedingungen des Aufwachsens – auch im Sinne der Jugendhilfe – interessieren.

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.

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. Zudem müsse sinnvollerweise weiterhin der zentrale Ausschuss der Jugendhilfeausschuss sein, weil dieser in seiner Sonderstellung ein eigenständiges Antragsrecht hat 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 zusammenarbeiten. Er koordiniert die verschiedenen Aktivitäten und thematische, aber zeitlich befristete Runde Tische und vernetzt die familienpolitischen Akteure, Institutionen und Geschäftsbereiche. Er informiert, regt an, fördert und unterstützt.

Der Stab ist keine „operativ tätige Einheit“ der Stadtverwaltung und somit - auch wenn das in den ersten Jahren schwer zu vermitteln war – keine „Konkurrenz“ zu bestehenden Zuständigkeiten.

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, Projekte für eine familienfreundliche Schule, Strategien gegen Armut von alleinerziehenden Frauen, ein Netzwerk Familienbildung, ein Familienmagazin, eine Agentur Familie und Beruf oder ein inzwischen über 60 Unternehmen umfassendes Netzwerk „Familienbewusste Personalpolitik“.

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 aktuell das Bündnis für Familie ein bedeutendes Segment einer umfassenden Governance – Strategie kommunaler Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik, zu der auch Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen, Seniorinnen und Senioren und von Menschen mit Behinderung gehören; Dort geht es auch um die Förderung der vielfältigen Facetten von „Corporate Citizenship“, die Förderung bürgerschaftlichen Engagements sowie die Entwicklung von Sozialräumen.

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, ging der Blick auf die Qualität dabei etwas verloren. 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 Angebote der Kinder- und Jugendarbeit oder allgemein die Förderung der Familie in vielen Bereichen abgebaut wurden, weil der Ausbau der Kitas und die Mittel für wirtschaftliche Jugendhilfe vielerorts keine Spielräume mehr dafür lassen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ist deshalb auch eine wichtige familienpolitische Frage, die beantwortet werden 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 sie häufig nur als problembelastet, kriminell und gewalttätig, laut, drogen- und alkoholsüchtig oder als faul und arbeitslos dargestellt. Dabei wird völlig verkannt, wie viele engagierte und leistungsbereite junge Menschen wir haben, denen der Start in eine gesicherte Arbeitswelt teilweise erschwert wird. Auch das hat familienpolitische Folgen, die viel zu wenig diskutiert werden.
- Überhaupt herrscht derzeit ein familienpolitisches Verständnis vor, das 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 Monster an Bürokratie erfunden, dessen Administrierung mehr verschlingt als bei den Kindern im Vergleich zu den bereits vorher erbrachten Leistungen der Kommunen und der Zivilgesellschaft ankommt. Man will ja schließlich, dass der kleine Ali den Sportverein und die kleine Marie 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, nämlich die rund 20%, die es in Nürnberg nicht einmal schaffen, ihre Kinder zum entsprechenden Termin für die Einschulung an der Schule anzumelden. Diese Diskussion führt bisher niemand, aber man muss kein Prophet sein, um vorherzusagen, dass sie kommen wird.
- 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 2012, S. 8): „Die Kinder aus den schwierigsten Familien brauchen also die beste Unterstützung“. 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 beschritten 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.

Bei alledem vermag ich einfach keine kohärente Familienpolitik zu erkennen. Mich ärgert vor allem, dass einerseits Familie idealisiert wird, auf der anderen Seite aber zu deren Kontrolle und Disziplinierung 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 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 „Zeit für Familie“ beschäftigt sich mit der zentralen Frage von familiären Zeitstrukturen. Seine Lektüre sei ausdrücklich empfohlen.

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, Stichwort „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 150 finanzielle Leistungen im Umfang von 184 Milliarden Euro hat das BMFSFJ identifiziert, die sich auf Ehe und Familie beziehen. Aber diese Leistungen sind 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 Ganztageschulen, 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.

Schlussbemerkungen: Jugendhilfe, veränderte Leitbilder und kommunale Familienpolitik

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 vor Augen halten und sich entsprechend strategisch positionieren. Inzwischen gibt es bundesweit eine Reihe von empirischen Untersuchungen zur Bedeutung kommunaler Familienpolitik, insbesondere zu ihren Zielen und ihrem 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, bei dem Mann und Frau, Vater und Mutter als Doppelerzieher- und Doppelverdiener-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 auch tatsächlich stattfinden. Das Bewusstsein dafür wird vor Ort geschärft. Dort werden die Folgen politischen Handelns auf anderen 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!

Weiterführende Literatur

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

Stadt Nürnberg, Referat für Jugend, Familie und Soziales, Stab Familie/Bündnis für Familie (Hrsg.) (2011): **10 Jahre Bündnis für Familie, Eine Idee setzt sich durch**.

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

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2012): **Achter Familienbericht: Zeit für Familie**.