

Sachverhalt

Modellprojekt „Perspektiven für Familien“

hier: Zwischenbericht nach dem ersten Projektjahr

1. Vorüberlegungen und Entstehung

Dass unterschiedliche Hilfesysteme mit unterschiedlichen Institutionen und Instrumenten sich zum Teil identischen Zielgruppen zuwenden, ist keine neue Erkenntnis. Das SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende richtet seinen Fokus auf die Existenzsicherung und berufliche Eingliederung von Menschen, die in der Regel länger als ein Jahr arbeitslos sind oder nicht in relevantem Umfang sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Zugleich sichern Leistungen des SGB II für eine große Gruppe von nicht arbeitslosen Menschen (insb. Ergänzter und nicht erwerbsfähige Familienmitglieder, d.h. vor allem Kinder) das materielle Existenzminimum. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII wenden sich jungen Menschen und ihren Familien zu mit dem Ziel, die Bedingungen des Aufwachsens positiv zu gestalten und sie bei der Entwicklung ihrer Persönlichkeit zu unterstützen. Für die Umsetzung des SGB II sind (mit wenigen Ausnahmen) die Jobcenter als gemeinsame Einrichtungen der Arbeitsagentur und der Kommunen, für das SGB VIII die Landkreise und Kreisfreien Städte verantwortlich.

Während sich die Aufgabenbereiche der Sozialgesetzbücher unterscheiden, ergeben sich für die betroffenen Gruppen große Überschneidungen. Menschen sind nicht nur Eltern oder Arbeitslose, sondern vereinen unterschiedliche Rollen in sich. Klar auf der Hand liegt der Zusammenhang bei der Tagesbetreuung für Kinder arbeitsloser Eltern als Voraussetzung für berufliche Integration oder Qualifizierung. Vielfältige Schnittstellen ergeben sich am Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf; neben dem SGB II und VIII sind hier Institutionen und Instrumente des SGB III sowie das Schul- und Berufsbildungssystem involviert. In jüngster Zeit stärker thematisiert wird der Zusammenhang zwischen Armutslagen und erzieherischem Bedarf, der sich in der Inanspruchnahme von Erzieherischen Hilfen äußert:¹ Elternpaare oder Alleinerziehende in prekären Lebenssituationen wie Arbeitslosigkeit und Armut sind demnach überproportional häufig mit der Erziehung ihrer Kinder überfordert. Da die Erziehung im Elternhaus eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung der Kinder und gelingende Bildungsbiographien ist, stellt die Unterstützung von Eltern in prekären Lebenslagen auch ein Mittel der Armutsprävention in Generationenfolgen dar. Auf diesen Zusammenhang weist die Stadt Nürnberg beispielsweise in ihrem „Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut in Nürnberg“² in Handlungsfeld 5: Starke Eltern für alle Kinder deutlich hin.

Das Modellprojekt „Perspektiven für Familien. Beschäftigung und Jugendhilfe im Tandem“ baut auf diesen Vorüberlegungen auf. Die Konzeption entstand ab Ende 2009, als die Bayerische Staatsregierung anlässlich der Quelle-Insolvenz ein Strukturprogramm für Nürnberg und Fürth in Aussicht stellte, um den Standort zu stärken. Auf Initiative des DGB Region Mittelfranken und des Referats für Jugend, Familie und Soziales wurde neben verschiedenen Projekten der Infrastruktur- und Technologieförderung auch ein Schwerpunkt auf die Förderung vom Arbeitsmarkt besonders benachteiligter Gruppen gelegt. Die Staatsregierung, Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS), stattete diesen mit 10 Mio. Euro für Nürnberg und Fürth aus und ermöglichte so die Entwicklung und Umsetzung eines inhaltlich und strukturell hoch innovativen Ansatzes.

Nachfolgend wird eine Projektbeschreibung³ und ein Zwischenbericht nach dem ersten Projektjahr gegeben.

¹ Vgl. z.B. *Thomas Rauschenbach/ Jens Pothmann/ Agathe Wilk: Armut, Migration, Alleinerziehend – HzE in prekären Lebenslagen, Neue Einsichten in die sozialen Zusammenhänge der Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe*, in: KomDat (Kommentierte Daten) Jugendhilfe 1/2009, S. 9-11.

² Vorgelegt in der Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 11. Dezember 2008.

³ Entstehung und Konzeption des Modellprojekts wurden dem JHA und dem Sozialausschuss bereits in den Sitzungen im Juli 2010 vorgestellt.

2. Ziele und Umsetzung

Das Modellprojekt „Perspektiven für Familien. Beschäftigung und Jugendhilfe im Tandem“ wendet sich an langzeitarbeitslose Elternpaare (und Alleinerziehende) im Arbeitslosengeld II-Bezug, mit Vermittlungshemmnissen wie geringer beruflicher Qualifikation, schlechten Sprachkenntnissen oder schwierigen Lebensbedingungen, und an ihre Kinder, schwerpunktmäßig bis 12 Jahre.

Die Projektziele lauten:

- 1) *Verfestigte Beschäftigungslosigkeit und Hilfebedürftigkeit durchbrechen und beenden, Beschäftigungsfähigkeit stärken,*
- 2) *Familien stabilisieren, Bildung, Betreuung und Erziehung von Anfang an unterstützen, gelingendes Aufwachsen ermöglichen,*
- 3) *Kooperation zwischen SGB II – Beschäftigungsförderung und SGB VIII – Jugendhilfe modellhaft intensivieren, Schnittstellen optimieren, Erkenntnisse für Regelprozesse gewinnen.*

Die Besonderheit des bundesweit nach unserer Kenntnis einmaligen Ansatzes ist die ganzheitliche Unterstützung durch die Verknüpfung von Instrumenten des SGB II und SGB VIII und die gemeinsame Begleitung durch Fachkräfte-Tandems der Beschäftigungsgesellschaft NOA und des Allgemeinen Sozialdienstes im Jugendamt. Voraussetzung seitens der Familien ist die Bereitschaft zu einer Veränderung: Es geht darum, gemeinsam mit den Fachkräften neue Perspektiven für alle Familienmitglieder zu schaffen. Die Zustimmung der Familien zur Kooperation zwischen Jobcenter, NOA und Jugendamt sowie ihre aktive Mitwirkung ist Grundlage der Zusammenarbeit, daher ist die Teilnahme freiwillig. Das Jobcenter Nürnberg-Stadt hat spezielle Programme für die Arbeitsmarktintegration Alleinerziehender aufgelegt, daher richtet sich das Modellprojekt in erster Linie an Paarfamilien mit Kindern, nimmt aber auch Alleinerziehende auf.

Beteiligt sind das Jobcenter Nürnberg-Stadt (bis 2010 ARGE), die städtische Beschäftigungsgesellschaft Noris-Arbeit (NOA) gGmbH und das Jugendamt der Stadt Nürnberg / Allgemeiner Sozialdienst. Die Projektleitung liegt beim Referat für Jugend, Familie und Soziales. Die Finanzierung erfolgt durch Arbeitsmarktmittel des Jobcenters Nürnberg-Stadt (rund 6,3 Mio. Euro) und das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) (rund 8 Mio. Euro) sowie einen Eigenanteil der Stadt Nürnberg i. H. v. rund 860.000 Euro. Das Modellprojekt läuft zunächst für drei Jahre (1.7.2010 bis 30.6.2013). Die wissenschaftliche Evaluation (zusammen mit dem ähnlich angelegten Projekt TANDEM der Stadt Fürth) hat das Deutsche Jugendinstitut München e.V. (DJI) übernommen.

Der individuelle Verlauf richtet sich nach den Bedürfnissen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihrer Kinder. Ein Erstkontakt kommt über das Jobcenter zustande: Die persönlichen Ansprechpartner/-innen vermitteln geeignete Familien ins Fachkräfte-Tandem. Wenn sich die Familie nach bis zu drei Gesprächen für die Teilnahme entscheidet, werden berufliche Vorerfahrungen und Qualifizierungsbedarfe ermittelt und für die gesamte Familie Handlungsbereiche identifiziert, in denen sie Veränderungen anstreben. Häufige Themen sind Kinderbetreuung, Wohnsituation, Schulden/Finanzen, gesundheitliche Probleme, Freizeitgestaltung, Lernförderung für die Kinder, Unterstützung bei der Erziehung und Sprachförderung.

Das Tandem aus je einem/r Sozialpädagogen/-in des ASD und der NOA begleitet die Familie. Eine gemeinsam erstellte Maßnahmen- und Hilfeplanung hält Entwicklungsziele und Unterstützungsangebote fest. Nach einer Orientierungsphase wird ein Elternteil in Beschäftigung vermittelt, zunächst in der Regel in eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung (Agh-M, „1-Euro-Job“), anschließend nach einigen Monaten in eine Arbeitsgelegenheit mit sozialversicherungspflichtiger Entlohnung (Agh-E). Wenn die berufliche Stabilisierung gelungen ist, bemühen sich die Fachkräfte des Tandems mit dem Jobcenter um Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt oder in Ausbildung. Nach Ende der geförderten Beschäftigung bzw. nach der Integration in den Arbeitsmarkt werden die Familien übergangsweise weiter durch die Projektmitarbeiter/-innen betreut und der schrittweise Ausstieg gemeinsam vereinbart. Die reguläre Projektteilnahme kann für die Familien zwischen einigen Monaten und bis zu rund anderthalb Jahren dauern.

Am 1. Juli 2011 nahmen 801 Personen in 203 Familien mit 457 Kindern teil, darunter 140 Paar-Familien und 63 Alleinerziehende; 148 Männer, 196 Frauen, 457 Kinder. Bis zum 1. September stieg die Zahl auf xxx. Zwei Familien haben das Projekt nach der Nachbetreuung regulär beendet, nachdem ein Elternteil Arbeit aufgenommen hat. Weitere sieben sind wegen Arbeitsaufnahme vorzeitig aus dem Projekt ausgeschieden.

Die Familien treten nicht zu festen Stichtagen ins Projekt ein, sondern werden fortlaufend aufgenommen. Dementsprechend wurde die Personalkapazität schrittweise aufgebaut: Zunächst waren vier Fachkräfte-Tandems am Projektstandort (städtische Büroräume Lina-Ammon-Straße 28) im Einsatz. Bis Mai 2011 kamen Zug um Zug weitere vier Tandems hinzu. Die fachliche Steuerung wird für die ASD-Kräfte sowie die NOA-Kräfte von jeweils einem/r Koordinator/-in wahrgenommen. Eine Projektmanagerin leitet die operative Umsetzung. Grundsätzliche Weichenstellungen nimmt eine gemeinsame Steuerungsgruppe mit den Städten Nürnberg und Fürth, dem StMAS, den Jobcentern Nürnberg und Fürth sowie dem Zentrum Bayern Familie und Soziales vor. Ein Projektbeirat, dem neben der Steuerungsgruppe u.a. der DGB Mittelfranken angehört, begleitet die Umsetzung.

Als wesentliche organisatorische Weichenstellung ist hervorzuheben, dass das Projektteam (im Unterschied zu TANDEM Fürth) nicht als eigenständiger Personalkörper etwa als Abteilung oder Stab dem Referat V unterstellt ist, sondern dass Beschäftigte des Jugendamts/ASD sowie der NOA unter Beibehaltung ihrer organisatorischen Zuordnung mit den entsprechenden fachlichen und Weisungsregelungen dem Projekt zugeordnet werden. Dies bringt einige logistische Erschwernisse im Arbeitsalltag, z.B. Fehlen gemeinsamer DV-Anwendungen, unterschiedliche Genehmigungswege usw. Die Einbindung der Fachkräfte in ihre jeweilige Organisation und Professionalität ist aber nach Überzeugung der Projektpartner eine wichtige Voraussetzung, um die Regeldienste mit dem Projektteam zu verzahnen. Dadurch soll die Übertragbarkeit von Erkenntnissen in Regeltätigkeiten und –strukturen bereits während der Laufzeit und nach Projektende ermöglicht und die Nachhaltigkeit gesichert werden. Inwieweit dies gelingt, wird im Rahmen der wissenschaftlichen Evaluation und der fachlichen Praxis zu bewerten sein.

3. Erste Erkenntnisse

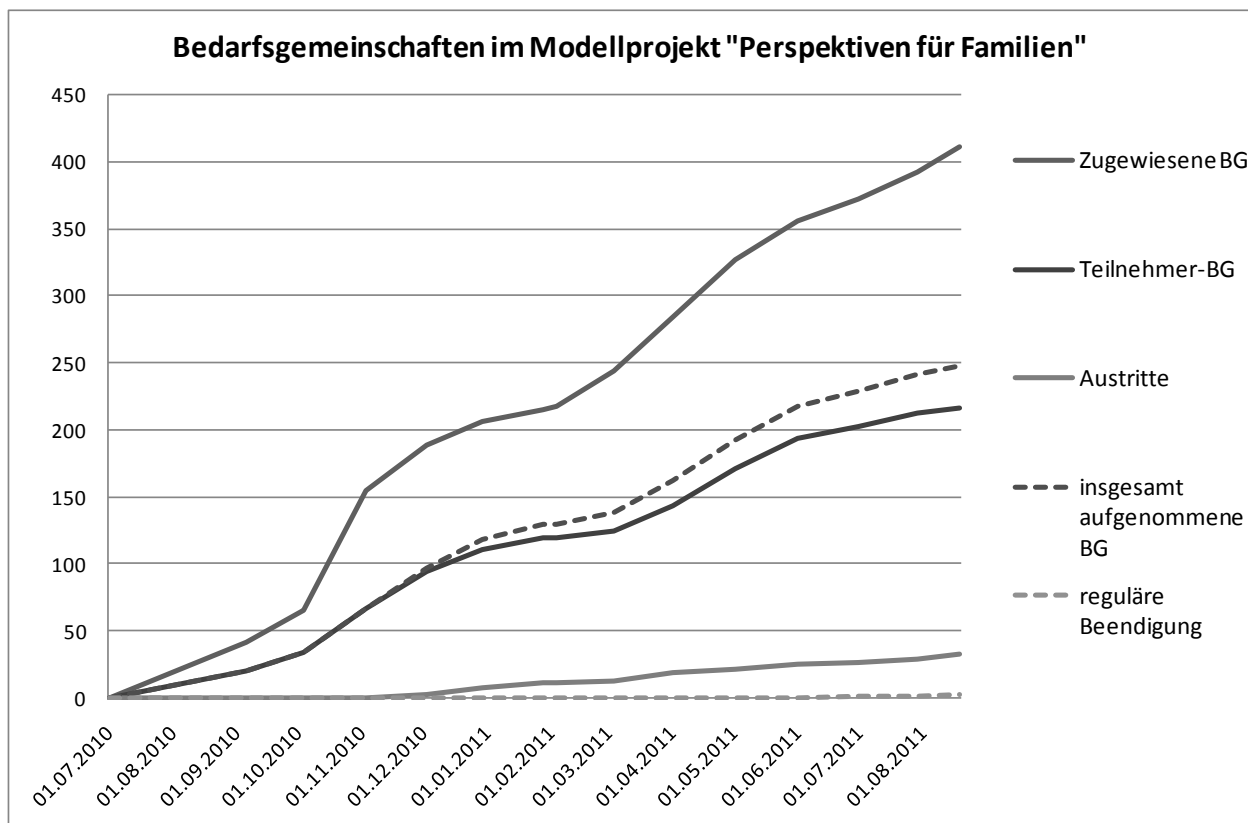
3.1 Teilnehmergewinnung, Aufbau

Im Stadtgebiet Nürnberg bezogen 2010 rund 27.000 Bedarfsgemeinschaften Leistungen nach dem SGB II, darunter etwa 5.100 Alleinerziehenden- und 4.200 Partner-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15: In 34 Prozent der SGB II-Bedarfsgemeinschaften in Nürnberg lebten Kinder. Etwa 13.500 Kinder bis 14 bezogen Sozialgeld, dies sind 22 Prozent der Altersgruppe.⁴ Im gesamten Projektzeitraum sollen bis zu 600 Familien teilnehmen; limitierende Faktoren waren die geplanten Plätze für jeweils 100 Beschäftigte in Agh-M (ab 1.7.2010) und Agh-E (ab 1.1.2011) sowie die Betreuungskapazitäten der im Endausbau acht Fachkräfte-Tandems.

In der Vorbereitung waren die Beteiligten davon ausgegangen, dass angesichts der großen Anzahl an potenziellen Teilnehmer-Bedarfsgemeinschaften (BG) die Plätze zwar nicht schlagartig zum Stichtag, aber doch sehr zügig besetzt werden könnten. Dies hat sich in der Praxis nicht bestätigt, vielmehr konnten erst gegen Ende des ersten Projekthalbjahres über 100 BG erreicht werden, zum Ende des ersten Projektjahres wurde die Zahl von 200 Familien überschritten (siehe Abbildung 1 auf der nächsten Seite). Es zeigte sich, dass viele Familien nach einer langen Zeit in Beschäftigungslosigkeit die für das Projekt nötige Eigenmotivation nicht ohne weiteres aufbringen und daher intensive Überzeugungsarbeit durch die Fachkräfte des Jobcenters und im Projekt erforderlich ist. Die Freiwilligkeit der Teilnahme verbietet eine verpflichtende Zuweisung. Umgekehrt führt die Freiwilligkeit nach Einschätzung des Jobcenters zu einer niedrigeren Abbruchquote als bei anderen Projekten für vergleichbare Zielgruppen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen.

⁴ Die Zahlen sind seither leicht zurückgegangen: Im April 2011 bezogen in Nürnberg 26.400 Bedarfsgemeinschaften Leistungen nach dem SGB II, darunter 8.000 mit Kindern. 4.980 waren alleinerziehend, 3.020 Partner-BG. 12.820 Kinder bis 14 bezogen Sozialgeld.

Abbildung 1



Teilnahmestatistik (Stand: 19. August 2011)

Die Koordinatorin des Jobcenters hat detaillierte EDV-Suchläufe im Kundenbestand durchgeführt, und die Integrationsfachkräfte sprechen ihre Kunden gezielt auf das Projekt an. Dabei zeigte sich, neben vereinzelt Vorbehalten gegenüber einer (erneuten) Agh-Beschäftigung oder einer Zusammenarbeit mit dem Jugendamt, insbesondere die starke Unterschiedlichkeit in den Lebenslagen: Beispielsweise stehen gesundheitliche Einschränkungen, pflegebedürftige Angehörige, Schulden- und Suchtproblematiken, Sprachprobleme, Schwierigkeiten in der Partnerschaft oder Kindererziehung einer Projektteilnahme entgegen. Dies wird aus der automatisierten Datenabfrage nicht ersichtlich, sondern muss für jeden Einzelfall geklärt werden.

Darüber hinaus haben viele erwerbsfähige Hilfebedürftige ein Einkommen zumeist aus Minijobs, das sie für die als eher unsicher eingeschätzte Aussicht, nach einer Agh im ersten Arbeitsmarkt unterzukommen, nicht aufgeben möchten. Dies wird seitens des Jobcenters akzeptiert und führt dazu, dass eine große Zahl von Familien nicht für die Projektteilnahme zur Verfügung steht.

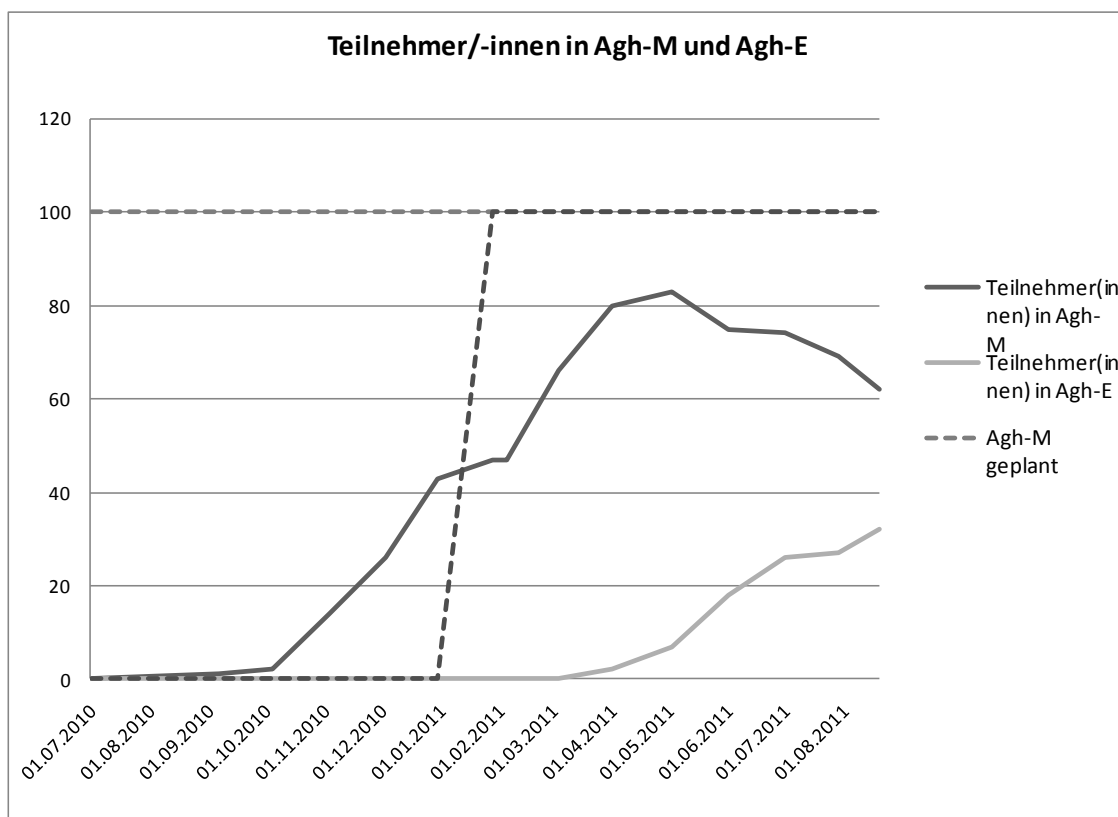
Damit bestätigt das Modellprojekt die – für in der Sozialen Arbeit Tätige nicht überraschende – Erkenntnis, dass vorkonzipierte Instrumente immer an die konkreten Lebenslagen und Bedürfnisse angepasst werden müssen, damit sie die Menschen erreichen und Wirkungen erzielen. Schematische Lösungen sind meist keine Lösungen. Daraus leitet sich in der Arbeitsmarkt- und der Familienpolitik einmal mehr die Forderung nach Spielräumen vor Ort und in der Praxis ab, die von Seiten des Gesetzgebers und zentraler Verwaltungsebenen allzu oft übergangen wird.

3.2 Angebote für und Fortschritte der teilnehmenden Familien

3.2.1 Beschäftigung und Qualifizierung

Gemäß Projektziel 1 wird für mindestens einen Elternteil nach der Orientierungsphase eine Beschäftigung angestrebt. Insgesamt haben (Stand 19.8.2011) 140 Personen Agh-M-Stellen angetreten, davon 87 Männer (fünf von ihnen alleinerziehend) und 53 Frauen (davon 17 alleinerziehend). Agh-E-Verträge waren für 43 Personen geschlossen (30 Männer, 13 Frauen, davon jeweils zwei alleinerziehend). Die Möglichkeit, dass beide Elternteile eine Agh-Stelle antreten (in Voll- oder Teilzeit), wurde bisher von neun Partner-BG genutzt. Die Vermittlung in Agh liegt aufgrund des verzögerten Teilnehmeraufbaus, aber auch wegen verlängerter Orientierungsphasen und zum Teil wegen organisatorischen Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung deutlich hinter den geplanten Zahlen zurück (Abbildung 2).

Abbildung 2



Beschäftigungsstatistik (Stand: 19. August 2011)

Die Aufteilung zwischen Erwerbs- und Familienarbeit folgt insofern tendenziell noch der klassischen Rollenverteilung, als etwas mehr Männer als Frauen in Beschäftigung kommen (in Partner-BG sind Frauen weniger als halb so oft beschäftigt wie Männer, 36 zu 82), es zeigt sich aber keineswegs durchgängig ein geschlossenes Bild rein männlicher Erwerbstätigkeit. Bei den alleinerziehenden Beschäftigten sind Frauen erwartungsgemäß stärker vertreten als Männer.

Sehr viele der in Frage kommenden erwerbslosen Eltern verfügen über geringe Sprachkenntnisse – rund 62 Prozent der teilnehmenden Familien haben Migrationshintergrund! –, was die Beschäftigungsmöglichkeiten erheblich einschränkt. Daher wird auch sprachliche Förderung angeboten. Mit dem Jobcenter ist vereinbart, dass zwar so genannte Nullsprecher nicht teilnehmen, da für eine Beschäftigung ein Minimum an Sprachkenntnissen nötig ist, dass aber – insbesondere um die Förderung der Kinder zu ermöglichen – auch Eltern mit relativ niedrigem Sprachniveau bei entsprechender Bereitschaft teilnehmen können und gefördert werden.

Als Ablehnungsgrund nennen erwerbsfähige Hilfebedürftige oft, dass sie bereits mehrfach in Agh waren und dieses Instrument für nicht (mehr) hilfreich halten. Sie wünschen für sich und ihre Kinder echte Perspektiven. Diese kann das Projekt aufgrund der Festlegung auf Agh-M und Agh-E nicht allen bieten, insbesondere keine schulischen Ausbildungsgänge oder sonstige Ausbildungsförderung. Zwar können in Absprache mit der Geschäftsführung des Jobcenters alle anwendbaren Integrationsinstrumente des SGB II und III eingesetzt werden, dennoch stoßen die Vermittlungskräfte und Beschäftigungscoaches hier immer wieder an formale Grenzen, die den Arbeitssuchenden nur schwer verständlich gemacht werden können. Die Uniformität der Arbeitsmarktinstrumente kann der Individualität der Kompetenzen und Hemmnisse auch bei gutem Willen aller Beteiligten nicht gerecht werden.

Zudem ist die angestrebte Arbeitsmarktnähe der Agh-Tätigkeitsfelder nicht durchgängig zu gewährleisten, da die vom Gesetzgeber vorgegebenen Kriterien der Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität in Verbindung mit dem komplizierten Antragsverfahren nach Vorgaben der BA den arbeitsmarktnahen Einsatz sehr erschweren.

Besser gestaltbar sind die weitgehend aus Mitteln des StMAS finanzierten Qualifikationsangebote. Neben klassischen Formaten wie Kursen in EDV, Sprachkurse, Erste Hilfe am Kind oder Sozialpflege werden sehr intensive Angebote gemacht, beispielsweise „Fit for Job“: 20 Unterrichtseinheiten in Kleingruppen für beschäftigungsferne Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor der Arbeitsaufnahme, sowie Einzelcoaching. Daran haben zwischenzeitlich 65 Personen teilgenommen (48 im Seminar, 17 am Einzelcoaching). Die Intensität stellt hohe Anforderungen an die Konzentrationsfähigkeit, dennoch wird der Kurs und das anschließende Einzelcoaching gut angenommen und führt zu Veränderungen u.a. in der Motivation, Selbsteinschätzung und -darstellung.

In der Konzeption war vorgesehen, dass beide Partner in der BG von Anfang an im Umfang von vier bis acht Wochenstunden an Qualifizierungen sowohl beruflicher Art als auch in Schlüssel- und Alltagskompetenzen, beispielsweise Eltern- und Familienbildung, teilnehmen. Es stellte sich heraus, dass dieser Umfang für die meisten anfangs zu groß ist. Mit der Organisation des Familienalltags, der Förderung der Kinder und der Arbeitsaufnahme eines Partners sind die Familien bereits stark gefordert. Die Zielsetzung, beide Partner zu qualifizieren, bleibt bestehen, allerdings muss die Intensität an die Möglichkeiten und Grenzen der Teilnehmenden angepasst sein, um nicht Überforderungen, Abbrüche und Frustrationen zu erzeugen. Eine Steigerung des Umfangs im individuellen Projektverlauf wird angestrebt und oft auch erreicht.

3.2.2 Familienunterstützung

Die Angebote der Familienunterstützung umfassen als ersten Schwerpunkt Beratungs- und Hilfeangebote für die Familie insgesamt. Diese werden zunächst von den ASD-Fachkräften in Form von Beratungen insbesondere nach § 16 SGB VIII (Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie) geleistet. Themen sind hier unter anderem Schulden, finanzielle Situation, Erziehung, Partnerschaft, Wohnsituation, Schulsituation der Kinder, Kinderbetreuung, fehlende Sozialkontakte, körperliche oder psychische Einschränkungen, Ernährung, soziale Kompetenzen.

Eine Auswertung im Frühjahr 2011 hatte ergeben, dass rund 80 Prozent der Familien dem ASD bereits bekannt war, zumeist wegen wirtschaftlicher Probleme (Schulden, Spendenanträge, Wohnung usw.). Bis zum 30.6.2011 war in 16 von 223 Familien (laufende und abgeschlossene / abgebrochene Fälle) bereits eine Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach § 27 SGB VIII installiert. Bei 23 weiteren Familien wurde ein SPFH-naher Betreuungsbedarf festgestellt. In einem mit OrgA vereinbarten Verfahren erheben die ASD-Fachkräfte projektbegleitend für diese Familien, inwieweit durch die intensive Betreuung die Installierung einer SPFH vermieden werden kann. Diese Erkenntnisse dienen zugleich zur Erprobung des Konsolidierungsauftrags Nr. 23 von Rödl & Partner (2009), der postuliert, dass durch den zusätzlichen Einsatz von ASD-Fachkräften und die intensivere Beratung nach § 16 SGB VIII Kosten für SPFH vermieden werden könnten. Eine Gesamtbewertung kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erfolgen.

Neu ist in diesem Handlungsbereich seit 1.7.2011 der Einsatz von Familienpatinnen und -paten speziell für das Modellprojekt. Akquise, Schulung und Begleitung der Ehrenamtlichen erfolgt durch das Zentrum Aktiver Bürger (ZAB). Für eine Bilanzierung ist es noch zu früh.

Zweiter Schwerpunkt der Maßnahmen zum Projektziel 2 sind konkrete Kurs- und Einzelangebote für Kinder und Familien. Dies sind z.B. Angebote der Lernförderung, aus Sport und Musik (zur Abgrenzung vom Bildungs- und Teilhabepaket s.u.). Besonders beliebt ist die individuelle Lernförderung, Schwimmkurse, Teilnahme an Sportangeboten und Ferienprogramme und –fahrten. Um Familien Anregungen zur sinnvollen Freizeitgestaltung zu geben, finden gemeinsame Aktivitäten wie Tagesausflüge, Familienfreizeiten auf Burg Hoheneck (erstmalig im August 2011) oder Familienfrühstücke zu bestimmten Themen (z.B. gesunde Ernährung) statt. In geringerem Umfang nehmen auch Elternteile Sport- und Gesundheitsangebote vielfach in Anspruch, um z.B. Gewicht zu reduzieren oder ihr körperliches Befinden zu verbessern.

3.3 Rahmenbedingungen und Veränderungen auf übergeordneter Ebene

Das Projekt erhielt von Anfang an hochrangige politische Unterstützung. So stand das StMAS mit Staatsministerin Christine Haderthauer deutlich hinter der Projektidee und hat die Entstehung sehr konstruktiv begleitet. Der DGB Region Mittelfranken unter dem Vorsitzenden Stephan Doll setzte sich tatkräftig dafür ein. Auch die Bundesagentur für Arbeit (BA), Regionaldirektion Bayern (mit dem Vorsitzenden der Geschäftsführung Ralf Holtzwardt) unterstützte das Projekt. Deutlich wurde dies bei der Auftaktpressekonferenz am 28.07.2010 in Nürnberg. Am 19.11.2011 zeigte ein Besuch der Bundesarbeitsministerin Dr. Ursula von der Leyen mit Staatsministerin Haderthauer und der BA-Spitze das bundes- und landespolitische Interesse.

Durch diese Unterstützung wurde die Projektumsetzung möglich. Bedauerlicherweise erschweren jedoch gesetzliche und organisatorische Veränderungen die Umsetzung der Konzeption und die Erprobung der Maßnahmen und prognostizierten Wirkungen.

Bereits in der Konzeptionsphase (Januar bis April 2010) wurde aufgrund von Vorgaben der BA das Verfahren zur Genehmigung und Besetzung von Agh-M-Stellen verändert. Die erprobten Abläufe zwischen NOA und ARGE mussten zum 1.7.2010 völlig neu konzipiert und nach Ansicht der Praktiker erheblich verkompliziert werden. Der zeitliche Zusammenfall mit dem Projektstart hat die modellhafte Zusammenarbeit am Anfang deutlich belastet und zu Verzögerungen insgesamt sowie bei einzelnen Stellenbesetzungen geführt. Der gute Wille aller Beteiligten erlaubt mittlerweile ein einigermaßen reibungsloses neues Verfahren, das aber deutlich arbeits- und zeitaufwändiger ist als das frühere.

Parallel dazu ist der bundespolitisch forcierte Niedergang der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose zu beobachten. Nicht nur in Nürnberg verringerten sich die Teilnehmerzahlen bei Marktersatzmaßnahmen im SGB II bereits 2010 stark; dies betrifft Arbeitsgelegenheiten, Maßnahmen zur Aktivierung, beruflichen Eingliederung und beruflichen Weiterbildung.⁵ 2011 vollzog die Bundesregierung bei den Langzeitarbeitslosen eine weitere Mittelkürzung um fast 20 Prozent, für 2012/13 sind erneut massive Kürzungen angekündigt. Dies hat für das Modellprojekt in zweierlei Hinsicht Auswirkungen. Zum einen geriet die städtische Tochter NOA, einer der operativen Projektpartner, als Agh-Träger aufgrund des starken Rückgangs in eine finanzielle Schieflage, die dazu führte, dass das Unternehmen im Dezember 2010 Kurzarbeit angemeldet hat und 2011 ein Restrukturierungskonzept erarbeiten und umsetzen muss. Dies wirkt sich für die im Projekt beschäftigten Fachkräfte auf Arbeitsplatzsicherheit und Betriebsklima aus und hat – da die NOA-Beschäftigten ermuntert werden, sich extern zu bewerben – auch Personalfluktuations zur Folge.

Zum anderen stellt die seitens des BMAS für 2012 angekündigte Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auch die formalen Grundelemente des Projekts Agh-M und Agh-E in ihrer bisherigen Form in Frage. Das Referat für Jugend, Familie und Soziales hat das Jobcenter Nürnberg gebeten, sich für eine Ausnahmegenehmigung bis Ende der Projektlaufzeit einzusetzen, und auch die Regionaldirektion der BA um entsprechende Unterstützung gebeten. Dennoch bringt die Instrumentenreform (u.a.) bei den Jobcenter-Fachkräften, Agh-Trägern, Hilfebedürftigen und im Projektteam große Unsicherheit mit sich, auch sind wiederum neue Verfahren, Finanzierungslösungen, Ausnahmetatbestände zu vereinbaren, was viel Zeit in Anspruch nehmen und für Unruhe sorgen wird (und dies auch bereits tut).

⁵ Vgl. Vorlage zum Sozialausschuss am 14.7.2011, TOP 4.

Im größeren Maßstab betrachtet zeigen Mittelkürzungen und Instrumentenreform aus Sicht der Stadt Nürnberg, dass das BMAS keine nachhaltige Strategie zur beruflichen und gesellschaftlichen Integration Langzeitarbeitsloser, sondern eine kurzfristige „Sparpolitik“ verfolgt, die weder dem sozialen Zusammenhalt dient noch letztendlich in Generationenfolge Transferleistungen einsparen wird. Das bayerische Arbeits- und Sozialministerium fährt dagegen in seinen öffentlichen Interventionen und konkret mit der Förderung des Modellprojekts „Perspektiven für Familien“ einen Kurs, der die Bedürfnisse von Familien in prekären Lebenslagen besser in den Blick nimmt als der Bund (bei dem jedoch die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik liegt).

Eine entscheidende gesetzliche Neuerung für Familien im SGB II-Bezug sowie für Kommunen bzw. Jobcenter als Leistungsträger stellt das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) dar. Ausgangspunkt ist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2010 zum Existenzminimum von Kindern im Leistungsbezug. Die Urteilsbegründung bestätigt in vielen Punkten die Nürnberger Überlegungen zum Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut und für „Perspektiven für Familien“, da auch das BVerfG Armut nicht allein materiell, sondern in Kategorien von Teilhabe an Gesellschaft und Bildung betrachtet. Erste Umsetzungsvorschläge des BMAS wurden im August 2010 bekannt. Das Gesetz trat nach langen Verhandlungen Ende März 2011 in Kraft, war dann aber zum 1.4.2011 umzusetzen.

Einzelne Leistungskategorien des BuT sind Angeboten im Modellprojekt ähnlich. Daher fand nach Bekanntwerden der konkreten BuT-Inhalte eine Abstimmung mit dem zuständigen Sozialamt statt. Leistungen nach dem BuT sollen von den teilnehmenden Familien vorrangig in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus können im Modellprojekt zusätzliche und intensivere Formen der Förderung weiterhin gewährt werden, um Eltern und Kinder entsprechend der Zielsetzungen in besonderem Maß zu fördern. Die lange anhaltende Unsicherheit über die finanzielle und organisatorische Umsetzung von BuT hat die Arbeit im Modellprojekt zwar nicht behindert, aber zusätzlichen Abgrenzungs- und Abstimmungsbedarf mit Anbietern und Behörden erzeugt. Insgesamt stärkt die seitens des Bundes durchgesetzte bürokratisch kleinteilige Abwicklung des Bildungs- und Teilhabepakets weder die Eigenverantwortung von Eltern noch die Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften und Sozialräume. Ein weniger individuell-bürokratisierter, dafür stärker institutionen- und sozialraumbezogener Zugang (z.B. über Kindertageseinrichtungen und Familienzentren) wäre aus Sicht der Stadt Nürnberg hier die bessere Lösung gewesen.

Erwähnt sei zur Vollständigkeit auch die Rechtsformänderung der ARGE Nürnberg in das Jobcenter Nürnberg-Stadt zum 1.1.2011, die sich, aufgrund der fachlichen und personellen Kontinuität, auf das Projekt insgesamt kaum auswirkte, aber doch kleinere Schwierigkeiten mit sich brachte, beispielsweise bei der Erstellung und Freigabe neuer Antragsformulare.

Festzuhalten bleibt, dass die Vielzahl von Änderungen der gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen auf übergeordneter Ebene die konkrete Arbeit im Projekt auf unterschiedliche Weise beeinträchtigt. Schwerer wiegt aber noch die Tatsache, dass die Veränderung von Rahmenbedingungen, die der Konzeption zugrunde lagen, auch die fachlichen Schlussfolgerungen verfälschen kann. Dies wird für die abschließende Bewertung nach Projektende im Einzelnen zu betrachten sein.

3.4 Zusammenarbeit vor Ort zwischen Tandem-Partnern und Institutionen

Die Fallzusammenarbeit von NOA- und J-Fachkräften in gemeinsamen Büros stellt ein konstituierendes Merkmal des Projekts dar. Auch wenn beide Tandem-Partner Sozialpädagogen/-pädagoginnen sind, bringen sie dennoch unterschiedliche professionelle Zugänge, Erfahrungen und Handwerkszeug mit. Dies war, ebenso wie die gemeinsame Verantwortung für die Familien, zunächst Neuland für die beteiligten Fachkräfte und erforderte fachliche Klärungsprozesse. Es hat jedoch dazu geführt, dass die geforderte ganzheitliche Fallarbeit von Beschäftigungsförderung und Jugendhilfe in der Praxis tatsächlich geleistet werden kann, und ist ein Gewinn für die Zusammenarbeit untereinander und mit den Familien. Die je eigene Fachlichkeit wird in getrennten Teambesprechungen reflektiert und weiterentwickelt, die gemeinsame Arbeit findet in der Fallarbeit und in Gesamt-Teambesprechungen und Workshops statt.

Nach gut einem Jahr der modellhaften Zusammenarbeit kann festgehalten werden, dass Kollegialität über die Organisationen hinweg entstanden ist und sich daraus eine professionelle Bereicherung ergibt.

Die geringe Auslastung des NOA-Stammpersonals bis hin zur Kurzarbeit (s. 3.3) führte dazu, dass NOA-Projektstellen jeweils sehr zeitnah besetzt wurden. Dem gegenüber steht die durch die schwierige Haushaltslage bedingte Wiederbesetzungssperre für städtische Stellen (ab Anfang 2011 auch für den ASD). Zwar waren aufgrund des hohen Drittmittelanteils (rd. 95 %) die Projektstellen ausgenommen, dies galt aber nicht für die ersatzweise Nachbesetzung im ASD, so dass es mit dem Wechsel von Kollegen/-innen aus dem Regel-ASD dort temporär zu einer weiteren Arbeitsverdichtung kam. Seit Mitte Mai 2011 sind jedoch alle Projektstellen besetzt.

3.5 Evaluation

Die wissenschaftliche Evaluation wurde in einem detaillierten Verfahren gemeinsam mit der Stadt Fürth an das Deutsche Jugendinstitut München e.V. (DJI) vergeben. Die verantwortlichen Wissenschaftlerinnen haben ihr Untersuchungsdesign, das quantitative Vollerhebungen zu vier Zeitpunkten (Fragebögen an Eltern und Kinder), qualitative Befragungen (Interviews), Workshops mit den Fachkräften und Dokumentenanalysen vorsieht, dem Projektbeirat am 29. März 2011 vorgestellt. Der Zwischen- und der Abschlussbericht werden Aussagen zur Zielerreichung in allen drei Zieldimensionen enthalten. Zusätzlich wird auf Wunsch der Stadt Nürnberg auch eine Vorstudie für eine Kosten-Nutzen-Analyse des Projekts erstellt, wobei das DJI darauf hinweist, dass die Komplexität der Fragestellung vermutlich keine abschließenden Aussagen zulassen wird.

Im Mai begann eine erste Befragungswelle, nachdem ein umfangreicher Fragebogen erstellt worden war. Wie hoch der Rücklauf ist, lässt sich noch nicht abschließend sagen, wenngleich die Bildungsferne der Zielgruppe und sprachliche Schwierigkeiten eines Großteils das Ausfüllen erschwert. Für die Aussagekraft sind neben den quantitativen insbesondere die qualitativen (mündlichen) Befragungen von großem Interesse. Workshops mit Fachkräften werden insbesondere für die Übertragbarkeit der Methoden und Erkenntnisse in die Regelstrukturen eine sehr wichtige Rolle spielen. Ein Zwischenbericht ist für Mitte 2012 vorgesehen.

3.6 Öffentlichkeitsarbeit

Presseinformationen fanden zum Auftakt am 28.7.2010 (s.o.), anlässlich des Besuchs der Ministerinnen Haderthauer und von der Leyen am 19.11.2010 sowie zur Gewinnung von ehrenamtlichen Familienpaten gemeinsam mit dem ZAB am 6.7.2011 statt. Zu Projektbeginn und in unregelmäßigen Abständen war landes- und bundesweites Medieninteresse spürbar, z.B. ZDF, BR Hörfunk, Sat 1, Spiegel online, ZEIT. Die örtlichen Medien haben mehrfach berichtet und sind immer wieder am Fortgang interessiert. Dem verständlichen Wunsch der Medien, im Sinne einer lebensnahen Berichterstattung Familien zu begleiten und sie auch zuhause zu besuchen, wird versucht behutsam und unter Wahrung der Interessen der Betroffenen gerecht zu werden.

Projektleitung und Fachkräfte haben das Projekt u.a. beim Offenen Forum Familie im Februar 2011, bei der Fachmesse des Bündnisses für Familie am 4. Juni 2011 und beim Deutschen Kinder- und Jugendhilfetag vom 7. - 9. Juni 2011 in Stuttgart vorgestellt, außerdem in einer großen Zahl von Fachveranstaltungen und Arbeitsgruppen von Multiplikatoren und Multiplikatorinnen der Jugendhilfe und Beschäftigung. Wesentliche Informationen sind einem Handzettel und dem Internetauftritt www.perspektiven.nuernberg.de zu entnehmen. Familien erfahren jedoch trotz der intensiven Öffentlichkeitsarbeit überwiegend durch das Jobcenter von dem Projekt, deutlich seltener auch durch ASD, Kindertageseinrichtungen oder sonstige Multiplikatoren.

4. Ausblick

Das Modellprojekt „Perspektiven für Familien“ setzt an einer entscheidenden Stelle der Familien- und Sozialpolitik an, und es trifft hier einen wunden Punkt. Die immer stärkere Abgrenzung und Ausdifferenzierung von Hilfesystemen ermöglicht zwar Optimierungen innerhalb der Logik des jeweiligen Systems (vorangetrieben auch durch immer ausgefeiltere Controllingapparate), schafft aber zugleich Schnittstellen und baut Hürden auf, die für die Betroffenen, in diesem Fall für arbeitslose Eltern, die Orientierung und die Überwindung von Hilfebedürftigkeit erschweren. Zudem sind schematische Regelungen ohne Rücksicht auf die Verhältnisse vor Ort kontraproduktiv. Selbst bei erfahrenen Fachkräften herrscht immer wieder Frustration und Unverständnis darüber, warum sinnvolle Kooperationen (rechtlich, finanziell oder aus anderen Gründen) nicht möglich sind und bedarfsgerechte individuelle Unterstützung nicht gewährt werden kann. Wie viel mehr muss dieser Eindruck erst Hilfesuchende erschrecken und demotivieren!

Das Interesse und die Unterstützung der Bundes- und Landespolitik sowie der Arbeitsagentur für den innovativen Projektansatz (wie auch andere Modellversuche) lässt bei optimistischer Betrachtung den Schluss zu, dass auch dort diese Schwierigkeiten wahrgenommen werden und man über Lösungsmöglichkeiten nachzudenken bereit ist. Die aktuelle Gesetzgebungs- und Verwaltungspraxis steht dazu allerdings leider in deutlichem Widerspruch.

Der Verdacht ist daher nicht ganz zu entkräften, dass Vorzeigeprojekte und –modelle auch Alibi-funktion haben, ohne echten Willen, nachhaltig Regelstrukturen zu verändern und Systeme auf-zubrechen.

Dies nimmt dem Modellprojekt in keinsten Weise seine Berechtigung oder Dringlichkeit, sondern lenkt das Augenmerk neben der konkreten und spürbaren Unterstützung für derzeit über 800 Menschen in rund 220 Familien auf das Projektziel 3. Die Stadt Nürnberg ist entschlossen, Verbesserungen in der Kooperation vor Ort zu erzielen und darüber hinaus Forderungen bezüglich gesetzlicher Rahmenbedingungen mit begründeten Argumenten und mit Nachdruck zu vertreten. Hierfür sind, nach der Aufbauphase und den ersten Erfahrungen, in den Projektjahren zwei und drei Erkenntnisse zu sammeln und aufzubereiten.

Die hohe Motivation der teilnehmenden Familien, erste Erfolge bei der Arbeitsmarktintegration, sichtbare Fortschritte in der schulischen und persönlichen Entwicklung von Kindern und die Möglichkeit, Familien in Langzeitarbeitslosigkeit Perspektiven und Entwicklungen zu bieten und sie auf dem Weg zu unterstützen, sind – trotz kritischer Betrachtung der Rahmenbedingungen – bereits nach dem ersten Jahr ausreichend Gründe, das Modellprojekt weiterhin mit Optimismus umzusetzen und zu gestalten.

Referat für Jugend, Familie und Soziales
September 2011