



Forum Erziehungshilfen

- Hilfen zur Erziehung auf dem Land
- Das Land und die Erziehungshilfen
- HzE-Infrastruktur in ländlichen Räumen
- Reportage: Ein Tag in der Jugendwohngruppe

- Ländliche Jugendhilfe in der Schweiz
- Basisinformationen zur Situation von umF



Herausgegeben von der
Internationalen Gesellschaft für
erzieherische Hilfen

BELTZ JUVENTA

Erziehungshilfen auf dem Land zwischen Zentralisierung und Verarmung

Einblicke in die Situation in Mecklenburg-Vorpommern

Werner Freigang im Gespräch mit Birgitt Hamar und Jan Peters

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einem Gespräch mit zwei langjährigen Leitungspersonen der Jugendhilfestationen in Mecklenburg-Vorpommern. Im Gespräch ging es nicht nur um Erziehungshilfen im ländlichen Bereich, sondern auch um Verwaltungsreformen in den neuen Bundesländern und Armut in öffentlichen Haushalten. Im nachfolgenden Beitrag werden die Erfahrungen der Leitungspersonen zusammengefasst und um einige Informationen zur Situation im Nordosten ergänzt.

Verwaltungsreformen in dünn besiedelten Landkreisen

Der Umbau der Verwaltungsstrukturen nach der Wende war ein mühsamer Prozess. Die durch den Rückgriff auf Vor-DDR-Traditionen unmittelbar nach der Wende geschaffene Struktur mit sehr kleinen Kreisen und kreisfreien Städten „passte“ nicht, um leistungsfähige Verwaltungen u. a. für den Bereich der Jugendhilfe aufzubauen und so war die Kreisgebietsreform von 2011 in Mecklenburg-Vorpommern bereits die zweite Verwaltungsreform seit der Wende. Schon mit der ersten Reform 1994 wurde die kurze Selbstständigkeit vieler kleinerer Städte und Kreise beendet, seit der jüngsten Reform gliedert sich Mecklenburg-Vorpommern in sechs Landkreise und zwei kreisfreie Städte, nämlich die 200.000 Einwohner-Stadt Rostock und die Landeshauptstadt Schwerin mit ca. 90.000 Einwohner_innen. Wesentliches Ziel dieser Reform war die Steigerung der Effizienz der Kommunalverwaltungen, d. h. die langfristige Einsparung zahlreicher Stellen, möglichst ohne Leistungen der öffentlichen Verwaltung in Frage zu stellen.

Der neu entstandene Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ist der größte Landkreis Deutschlands, mit einer Fläche von 5.470 km² mehr als doppelt so groß wie das Saarland. Mit einer Bevölkerungsdichte von 47 Einwohnere

r_innen je km² ist er zugleich der am dünnsten besiedelte Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern und hat ca. 260.000 Einwohner_innen. Vorpommern-Greifswald und Vorpommern-Rügen sind jeweils etwas mehr als halb so groß und haben bei ähnlicher Einwohnerzahl eine Bevölkerungsdichte von 61 bzw. 70 Einwohnern je km². (Zum Vergleich: In Deutschland leben durchschnittlich 227 Einwohner auf einem Quadratkilometer.) Die Region ist weitgehend ländlich geprägt, zu ihr gehören die stark von Tourismus geprägten Inseln Rügen, die Halbinsel Usedom, die Müritz und die Seenplatte sowie bekannte mittelgroße Hansestädte wie die Universitätsstadt Greifswald, das Weltkulturerbe Stralsund und Demmin.

Die Verwaltungsreform, die das Bundesland in nur noch sechs Großlandkreise gliederte, stand und steht in einem gewissen Gegensatz zur dünnen Besiedlung und damit auch dörflich-ländlichen, kleinräumigen Lebensstrukturen. Gleichzeitig ist es nicht so, dass in den ländlichen Räumen ein geringerer Hilfebedarf gegeben wäre.

Der äußerste Nordosten ist durch eine besonders hohe Quote von Familien gekennzeichnet, die Erziehungshilfen beanspruchen (Fendrich/Pothmann/Tabel 2012: 24). Die Quote ambulanter Hilfen liegt weit über dem Bun-

desdurchschnitt (ebd.: 25), auch bei den stationären Unterbringungen wird die Region bundesweit nur von großstädtischen Bereichen übertroffen (ebd.: 26). Im Verhältnis der Unterbringungen in stationären Einrichtungen zu Unterbringungen in Pflegefamilien überwiegen die institutionellen Unterbringungen, was die finanziellen Belastungen der Kreise weiter erhöht. Die Zahlen lassen sich mit der hohen Anzahl von Ein-Elternfamilien sowie mit Armut und starker Angewiesenheit eines hohen Anteils der Familien auf Transferleistungen erklären, was die beiden zentralen „Risikofaktoren“ für die Notwendigkeit von Hilfen sind (Fendrich/Pothmann/Tabel 2012: 16 und 18). Außerdem hat die Region eine sehr hohe Quote von Schul- und Ausbildungsabbrecher_innen; generationsübergreifende Langzeitarbeitslosigkeit ist ein in vielen Familien verbreitetes Phänomen.

Vor dieser Ausgangslage, die sich stark von den Bedingungen beispielsweise der ländlichen Räume in Baden-Württemberg (siehe den Beitrag von C. Daigler in diesem Heft) unterscheidet, verändern sich nicht nur die Struktur der öffentlichen Verwaltung, sondern auch das Angebot, die Arbeit und der Einzugsbereich der Freien Träger. Nach der Wende und vor der Kreisgebietsreform hatten sich kooperative Strukturen zwischen öffentlichen und freien Trägern entwickelt, die gemeinsam zwischen öffentlichen und freien Trägern aus der Praxis entwickelt worden waren.

So wurden in Mecklenburg-Vorpommern ab 1993 in vier Modellprojekten „Jugendhilfestationen“ für Brennpunkte errichtet (zunächst mit einer Laufzeit von fünf Jahren). Als Jugendhilfestationen werden regionale Dienste bezeichnet, die dezentral im Auftrag der befugten Jugendämter Erziehungshilfen organisieren, planen, beraten und ihre Finanzierung vermitteln (Klatetzki 1995). In diesen Jugendhilfestationen hatte vor allem auch in ländlichen Räumen Mecklenburg-Vorpommerns der freie Träger VSP (Verbund Sozialpädagogischer Projekte) mit Unterstützung des Rauhen Hauses aus Hamburg flexible Erziehungshilfen eingeführt: Die §§ 28 bis 35 SGB VIII sollten nicht voneinander getrennt, sondern bedarfsgerecht aus einer Hand bereitgestellt werden. So konnte man vor nunmehr 20 Jahren lesen: „Die Jugendhilfestation Greifswald bietet in einem (und für ein) Greifswalder Neubaugebiet ambulante, teilstationäre und

stationäre Hilfen zur Erziehung aus einem Team von 14 Personen heraus an. Charakteristisch für ihre Arbeit ist die Möglichkeit, Übergänge zwischen den einzelnen Hilfenformen zu schaffen“ (Hamar/Schliebner 1996: 8). Diese Jugendhilfestation bietet die folgenden Hilfen an: Erziehungsberatung, soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaften, Betreuungshelfer_innen, Sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehung in einer Tagesgruppe, betreute Wohnformen, Betreuung von Kindern und Jugendlichen in einer Wohnung nach § 34 SGB VIII (Kleingruppe), intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung, Betreuung zur Haftvermeidung, Täter-Opfer-Ausgleich (Hamar/Schliebner 1996: 9).

Nach der Kreisgebietsreform veränderten sich auch Zuständigkeiten der Einrichtungen des VSP und der Jugendhilfestationen. Die Zuständigkeit der beiden Einrichtungen des VSP umfasst nach der Kreisgebietsreform weit mehr als die Städte Greifswald und Stralsund, nämlich den gesamten Nordosten des Bundeslandes. Auch hier kam es zu Fusionen verschiedener Kreisverbände und Einrichtungen, zu Zentralisierungen und Umstrukturierungen, die für viel Verunsicherung sorgten.

Die Sicht von Mitarbeiter_innen auf die Veränderungen Teil I

Vor dieser Ausgangslage fragte ein Redaktionsmitglied des Forum Erziehungshilfen (Werner Freigang) die langjährigen Mitarbeiter_innen und Geschäftsführer_innen beim Verbund Sozialpädagogischer Projekte e.V., Birgitt Hamar und Jan Peters, nach ihren Eindrücken von den Veränderungen der Hilfen zur Erziehung auf dem Lande in Mecklenburg-Vorpommern. Die beiden Gesprächspartner_innen sind in den nordöstlichen Landkreisen Vorpommern-Rügen, Vorpommern-Greifswald und Mecklenburgische Seenplatte tätig. Birgitt Hamar koordinierte viele Jahre die Jugendhilfestation in Greifswald, mit der Kreisgebietsreform hat sich ihr Tätigkeitsbereich in den ländlichen Bereich auf die Landkreise Vorpommern-Greifswald und Mecklenburgische Seenplatte ausgedehnt; Jan Peters koordinierte die ehemalige Jugendhilfestation in der Hansestadt Stralsund, die seit der Kreisgebietsreform Sitz der Verwaltung des Großkreises Nordvorpommern-Rügen ist. Im Nachfolgenden dokumentieren wir einige Gesprächsausschnitte zu den Auswirkungen

der Kreisgebietsreform, zur Zentralisierung von Diensten, zu Angebotsstrukturen und Zugängen zu Familien in der ländlichen Region.

Zentralisierung und die Arbeit Freier Träger

P.: „Sozialraumorientierung ist ein großes Schlagwort jetzt wieder, vom öffentlichen Träger eher in Richtung wirtschaftliche Sozialraumorientierung gesteuert, aber die funktioniert durch die Vergrößerung der Räume noch weniger. Die eigentliche Sozialraumorientierung, wie sie von fachlicher Seite gemeint ist, bleibt ja völlig auf der Strecke. Als ich studiert hab, hieß es, dass Sozialraumorientierung immer auch Dezentralisierung bedeutet. Aber jetzt zentralisieren die öffentlichen Träger. Zu Hochzeiten gab es eine Hauptstelle und zwei Außenstellen des Jugendamtes in Stralsund. Jetzt gibt es nur einen Ort“.

H.: „In Greifswald war das genauso, das gab es das Jugendamt in der Innenstadt, Außenstellen im Ostseeviertel und in Schönwalde. Jetzt gibt es nur noch einen Anlaufpunkt, die Außenstelle des Kreisjugendamtes in Anklam“.

H.: „Das Bösertige ist ja jetzt nach der Kreisgebietsreform, dass man zu den Trägern sagt, früher habt ihr das geschafft, in eineinhalb bis zwei Jahren eine Hilfe zu beenden und jetzt schafft ihr das nicht mehr. Die Stundenzahl wurde reduziert und die Laufzeit der Hilfe hat sich verlängert“.

P.: „Dazu kommt, das Controlling im Amt wird verschärft, der Sozialarbeiter muss vierteljährlich begründen, warum die Hilfe weiter notwendig ist und in welchem Umfang die Hilfe notwendig ist. Und gleichzeitig hat sich die Schwelle erhöht, ab der Hilfe überhaupt gewährt wird“.

P.: „Seit der Kreisgebietsreform – es gibt ja offenbar keine Zeit, Strukturen wachsen zu lassen –, wurden neue Strukturen vorgegeben, die nicht gemeinsam aus Erfahrungen erarbeitet wurden, also z. B. wer wann wo anrufen soll, Hilfeplanverfahren sollten vereinheitlicht werden“.

Wohnortnahe Unterbringung und der Preis der Zentralisierung

P.: „Die Grundidee des Jugendamtes ist es, Kinder und Jugendliche, die in Heimerzie-

hung kommen, möglichst nah unterzubringen, also auch, wenn sie vom Land kommen, sie im ländlichen Bereich in einer Wohngruppe unterzubringen. Das gelingt immer weniger, denn die Plätze sind gut ausgelastet, so dass oft nur noch auf das zurückgegriffen wird, was frei ist und nicht auf das, was eigentlich notwendig wäre“.

H.: „Durch die Kreisgebietsreform hat sich da auch eine Verschiebung ergeben. Früher hat jedes Jugendamt in seinem Bereich nach einer Möglichkeit geschaut, heute steht der gesamte Großkreis offen für eine Unterbringung, früher musste es noch einmal extra ‚abgenickt‘ werden, wenn es im eigenen (kleinen) Kreis keine Möglichkeit gab“.

P.: „Es ist oft schwer rüberzubringen, dass man für eine weit entfernt wohnende Familie mehr Zeit braucht. Es wird zwar verstanden, dass Fahrzeit auch Arbeitszeit ist, aber dann kommen solche Aussagen, dass Fahrzeit doch nicht extra bezahlt wird. Das ist regional sehr unterschiedlich, in S., die haben dafür Verständnis, aber in R., die sagen, dafür gibt's jetzt nicht mehr Stunden. Die sagen „vier Stunden sollst Du in der Familie sein“, dann wird hochgerechnet und wir sind bei 16 Stunden monatlich und die Fahrzeit ist dabei nicht berücksichtigt“.

H.: „Als belastend für die Familien und Kinder empfinde ich die unheimlich weiten Fahrwege, ob das Arzttermine sind, oder das Stellen eines Antrages, sei es Wohngeld oder ALG II, durch die Zusammenlegung von Ämtern und von Außenstellen hat sich das noch einmal erhöht. Dann können die erst mal eine Nummer ziehen. Das hat sich für die Dorfbevölkerung richtig schlecht ausgewirkt“.

Wegbrechende Angebotsstruktur

H.: „Es ist viel an Struktur zerbrochen in den letzten Jahren auch im VSP im Altkreis Demmin. Da gab es einmal eine 5-Tagesgruppe, wir hatten auch eine Tagesgruppe. Jetzt haben wir dort gerade noch eine Wohngruppe in U. und ambulante Erziehungshilfe mit 7 Mitarbeiter_innen, das ist richtig in sich zusammengesackt“.

P.: „Angebote der offenen Jugendarbeit und der Bildungsarbeit brechen immer mehr weg, weil versucht wird, das zu zentralisieren. Zum

Beispiel war es so, dass es in Barth eine Produktionsschule gab. Das Ministerium hatte deutlich favorisiert, das Projekt an einem Berufsschulstandort zu etablieren und die Produktionsschule wurde nach Stralsund verlegt, so dass es jetzt im Raum Barth gar nichts mehr in dem Bereich gibt. Auf die betreffenden Jugendlichen kommen erhebliche Fahrwege zu, die sie gar nicht bewältigen können, weil es grundsätzlich das Problem vieler benachteiligter Jugendlicher ist, dass sie erst gar nicht in der Schule oder bei der Ausbildung ankommen. Das gilt besonders für niedrigschwellige Maßnahmen, die dazu gedacht sind, die Jugendlichen erst einmal zu aktivieren. Gegen irgendwelche ressourcenorientierten Erfahrungen oder Sachen, die Spaß machen, steht erstmal dieser lange Fahrweg.“

H.: „Und Angebote in der offenen Jugendarbeit sehe ich da auch gar nicht mehr. Und da kommen ja noch zeitliche Einschränkungen dazu. Wenn ein Kind sich eine Arbeitsgruppe oder Aktivität nach der Schule sucht, dann müssen die Eltern, wenn sie auf dem Land leben, abends fahren können. Wir sprechen dabei ja von zwei Schichten von Kindern und Jugendlichen. Einmal die gut gestellten, die sich das leisten können und die, die es eben nicht können. Denen reicht nicht der Antrag auf Kultur- und Bildungsteilhabe, denn der deckt ja noch nicht einmal zu 100 Prozent den Beitrag ab, und dazu die Frage der Fahrerei und der damit verbundene Zeitaufwand“.

Armut und Einsparungen

Die in den Aussagen der Gesprächspartner_innen beschriebene wegbrechende Angebotsstruktur hat viel mit Verarmungstendenzen zu tun, denn viele junge Menschen gehen. Es bleiben verstärkt die sogenannten Bildungsbenachteiligten in den Landkreisen. Die Anzahl der Jugendlichen sinkt, aber die Kosten für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) bleiben konstant oder steigen. Dadurch, dass die Anteile der Bildungsbenachteiligten stark ansteigen, werden die Maßnahmen auch intensiver. Ein großes Problem sind dann vor allem die älteren Jugendlichen, die nicht mehr in den Ausbildungsmaßnahmen oder durch die ARGE betreut werden. Die 19- bis 26-Jährigen „verschwinden oft in den Dörfern“. So ist nicht nur ein größerer Teil der Bevölkerung arm, Armut ist auch das Kennzeichen

der öffentlichen Haushalte. Die Kreise stehen mit ihrer Haushaltsführung unter besonderer Aufsicht des Innenministeriums, Haushaltssicherungskonzepte werden geschrieben, neue Ausgaben dürfen nicht beschlossen werden. Die Städte Greifswald und Stralsund hatten vor der Kreisgebietsreform im Jahr 2011 einen relativ ausgeglichenen Haushalt; mit dem Verlust der Selbstständigkeit und der Verschmelzung der örtlichen Jugendämter zu großen Kreisjugendämtern hat sich auch dort die finanzielle Lage der Jugendhilfe erheblich verändert.

Bei den Jugendämtern erscheinen Einsparungen kaum noch realisierbar. Mecklenburg-Vorpommern hat die deutlich geringste Personaldichte im ASD: 3,1 Mitarbeiter_innen auf 10.000 Kinder und Jugendliche unter 21 Jahren bei einer sehr hohen Quote an Hilfen zur Erziehung (Fendrich/Pothmann/Tabel 2012: 48). Deshalb erscheinen Einsparungen am ehesten bei den Kosten der Maßnahmen realisierbar. Die Entgelte für Fachleistungsstunden und die Heimkosten befinden sich im Nordosten auf besonders niedrigem Niveau, z. T. werden sie von einer Beratungsfirma mit den freien Trägern ausgehandelt, weil diese offenbar „bessere“ Preise erzielen kann. Die Kosten einer Fachleistungsstunde liegen derzeit z. T. unter 30 Euro, in der Regel zwischen 30 und 40 Euro, der Pflegesatz in der Heimerziehung beträgt meist zwischen 100 und 120 Euro. Eingespart wird auch an der wöchentlichen oder monatlichen Stundenzahl in den ambulanten Hilfen, wobei allerdings diese Einsparung nicht den gewünschten Effekt bringt, da sich – so meine Gesprächspartner_innen – die Dauer der Hilfen dadurch verlängert habe. Früher sei eine Familienhilfe oft nach ein- oder zwei Jahren erfolgreich beendet worden, heute sei eine Dauer von drei Jahren und mehr keine Seltenheit mehr.

Die Sicht von Mitarbeiter_innen auf die Veränderungen Teil II

Offene Jugendarbeit wurde in der Folge der Sparzwänge in den vergangenen Jahren auf ein Minimum reduziert. Auf dem Land trafen sich Kinder und Jugendliche fast nur noch in von den Gemeinden zur Verfügung gestellten Räumen ohne Aufsicht oder an „Bushaltestellen-Jugendclubs“. Auf der anderen Seite sei es unter den aktuellen Bedingungen sowohl für den stationären Bereich wie auch für die am-

bulanten Hilfen nur noch schwer Fachkräfte zu gewinnen, so Hamar und Peters.

Aber, so wird in den nachfolgenden Interviewpassagen deutlich, sozialpädagogische Arbeit in ländlichen Strukturen braucht einerseits bessere Rahmenbedingungen und sozialpolitische Impulse, sie kann und muss sich aber andererseits auch auf die gegebenen Lebensverhältnisse einlassen. Dafür werden gleichzeitig auch unsere Gesprächspartner_innen:

Belastungen und Zugänge in die Familien

H.: „Wenn ich in „klassischen sozial schwachen“ Familien auf dem Land bin, dann bemerke ich einen geringeren Komfort: Bei der Einrichtung, in der Wohnung. In der Stadt, da drehen sie die Heizung auf, aber auf dem Land haben viele noch Kohlen und Holz, also die Bedingungen sind anders. Im Sommer ist das alles schön, aber im Herbst und Winter, da ist das alles finster. Wenn ich zu der Wohngruppe in der Stadt fahre, dann ist da Licht vor dem Haus und alles schön, und wenn ich dann in die Wohngruppe nach K. komme, da bewundere ich immer die Mitarbeiter_innen, wie die die Kinder mit einfachen Mitteln animieren. Die haben ja da nicht die Angebote wie in der Stadt und keine Arbeitsgemeinschaften von der Schule. Wir haben auf dem Dorf auch zwei Mutter-Kind-Betreuungen, das bewundere ich, wie die da mit ihren Steppis draußen spielen und drum herum ist es kalt und finster“.

P.: „Bei den Familien auf dem Land gibt es schon eine andere Mentalität als bei denen in der Stadt. Sie sind ein Stückchen weniger aufgeschlossen, gerade in den sehr ländlichen Gegenden. Die Familien profitieren einerseits noch von dem Dorfleben und sind andererseits gegenüber von außen Kommenden sehr vorsichtig. Was nach meiner Wahrnehmung auf dem Land stärker eine Rolle spielt, ist die Frage: ‚Was sagt der Nachbar‘? In der Stadt ist ja alles ein bisschen anonymer. Und dann sind die Familien zurückhaltender, man braucht länger, um ranzukommen, vor allem an die Eltern oder an die Großeltern, wenn die eine Rolle spielen“.

H.: „Ich finde, die igeln sich alle ein bisschen ein, wenn man rankommen will, das braucht seine Zeit. Wenn Kinder und Jugendliche auffällig werden, dann wird das häufig erst durch die Schule gemeldet“.

P.: „Aber wenn erst einmal man als Helfer rangekommen ist an eine Familie, dann sind die unheimlich herzlich. Da kommt sicher auch dazu, dass Besuch etwas Besonderes ist auf dem Land, während es in der Stadt ja öfter mal klingelt an der Haustür“.

Schlussbemerkung

Der Achte Kinder- und Jugendbericht (Bonn 1990) hatte fußend auf Hans Thiersch eine lebensweltorientierte Kinder- und Jugendhilfe gefordert, die das Kind/den Jugendlichen ganzheitlich und situationsbezogen sieht, d. h. verflochten in ein ganzes Netz von wechselwirksamen Kräften. Sie erweiterte ihren Blick also vom einzelnen Individuum auf das ganze „Feld“ von miteinander verwobenen individuellen, sozialen und politischen Faktoren. Zudem war eine Hauptforderung, dass eine lebensweltorientierte Kinder- und Jugendhilfe nicht nur regional erreichbar ist, sondern auch im Alltag der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien zugänglich sein muss. Das heißt, dass alle Barrieren abgebaut werden müssen, die diesen leichten Zugang zu Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe verhindern (organisatorische, zeitliche, institutionelle Barrieren wie z. B. unpassende und unflexible Öffnungszeiten, umständliche Anmeldeeregeln, kalte und unpersönliche Räumlichkeiten,...).

Es ging darum freundlich-offene, entgegenkommende Angebote zu schaffen. Das ist auch eine sozialpolitische Forderung, die es – nach dem Eindruck dieses Gespräches – mehr denn je vor allem auch in Bezug auf ländliche Räume wiederzubeleben gilt!

Literatur

- BMFSFJ (1990): Achter Kinder- und Jugendbericht. Bonn.
- Fendrich, S./Pothmann, J./Tabel, A. (2012): Monitor Hilfen zur Erziehung 2012. Dortmund.
- Hamar, Birgitt, Schliebner, Martina (1996): Die Jugendhilfestation Greifswald – Theorie und Praxis flexibel orientierter Hilfen zur Erziehung. In : Forum Erziehungshilfen, 2.Jg., Heft 1, S. 8-10.
- Klatetzki, Thomas (Hrsg.) (1995): Flexible Erziehungshilfen. Ein Organisationskonzept in der Diskussion. Münster.

Prof. Dr. Werner Freigang, Hochschule Neubrandenburg, FB Soziale Arbeit, Bildung und Erziehung, Postfach 11 01 21, 17041 Neubrandenburg, E-Mail: freigang@hs-nb.de