

Mehr als Betreuung

Die Ganztagschule als Akteur des Sozialraummanagements

ANDREAS LANGER

Prof. Dr. Andreas Langer lehrt Sozialpolitik, Sozialmanagement und soziale Ökonomie, Soziologie, Methoden wissenschaftlichen Arbeitens und Methoden empirischer Sozialforschung an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg.
andreas.langer@haw-hamburg.de

Die Ganztagschule als neuer Akteur in der Jugendhilfe muss den Anspruch einer verstärkten Integration und Förderung benachteiligter Kinder und Familien durch Angebote im Nachmittagsbereich aufrechterhalten. In Hamburg zeigt sich die Gefahr, dass konzeptionelle und fiskalische Mängel diese Angebote auf den Aspekt der »Betreuung« reduzieren.

Das in Hamburg eingeführte Konzept der ganztägigen Betreuung in der Schule (GBS) greift auf ganz eigentümliche Weise die in Hamburg als Modellvorhaben getestete Sozialraumorientierung auf. Ganztägige Betreuung in der Schule kann eigentlich im Rahmen des Versuchs einer »Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit« (vgl. A-Staatssekretäre, 2011) gelesen werden. Insbesondere ganztägige Betreuung in der Schule soll eine Stärkung von »Regeleinrichtungen« innerhalb der Sozialraumorientierung darstellen und die Schule wird zum Sozialraumakteur der Jugendhilfe.

Beide Perspektiven lassen sich in der Fragestellung bündeln, wie die Sozialraumorientierung von Jugendhilfe und Ganztagsbildung einerseits eine neue Orientierungsfolie für Politikgestaltung bereithält und wie diese neuen Leitlinien in konkrete Politik umgesetzt werden, und hier insbesondere welche Auswirkungen sich bereits auf die Trägerlandschaft und Akteure der Jugendhilfe – hier insbesondere der offenen Jugendhilfe und den Horten – abzeichnen.

Die Schule taucht in der Beantwortung dieser Frage immer mehr als Akteur des Sozialraummanagements auf, sie übernimmt koordinierend und steuernd die Angebote der bildungsorientierten Jugendhilfe im (früher außerschulischen) Nachmittagsbereich.

Sieht man sich also die Steuerungsdebatte um die Jugendhilfepolitik vom Beginn an, also dem Staatssekretärepapier bis zum Hamburger Implemen-

tierungsdiskurs, so können übergreifend zwei Punkte benannt werden die besondere Relevanz haben.

- Sozialraumorientierung soll eine Alternative darstellen zu den angeblichen Engführungen und Problemstellungen, die sich aus dem individuellen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung ergeben, dem Problem der Eigenlogik freie Träger und dem angeblich überbordenden Sozialmarkt sowie der mangelnden Wirksamkeit der Jugendhilfe in seiner Breite, also von offener Jugendhilfe bis hin zu Erziehungshilfen und Kinderschutz.
- Sozialraumorientierung soll andererseits die Verbindung der Jugendhilfe mit Regelangeboten insbesondere Schule herstellen, sozialräumliche Steuerung soll präventiv und effizienter sein, individuelle Einzelfallhilfe nur in Ausnahmefällen als Lösung gewährt werden, Sozialraum konzentriert zudem die Steuerung wieder mehr auf quasi-staatlich Institutionen wie Jugendamt und Schule.

Nehmen wir diese Punkte näher in den Blick, so breitet sich in den Papieren ein Fünf-Punkte-Programm eines politisch-sozialraumorientierten Steuerungskonzeptes aus, welches die angebliche Dysfunktionalität der Jugendhilfe als Konstruktionsfehler korrigieren will:

- neue Angebotsformen als Leistungskonkurrenz oder Leistungergänzung

- zu individuellen Rechtsansprüchen in der sozialräumlichen Verortung
- eine flexible Finanzierungsform als Budget, welche die Leistungsform an die lokalen Gegebenheiten bindet
- Kooperation durch Generierung von Trägerverbünden und damit Schließung des Sozialmarktes und sozialräumliche Exklusivierung
- Aufhebung von Versäulung und Parallelstrukturen durch Stärkung der »Regeleinrichtung Schule«
- lokale Bildungslandschaft in der Schule steuert und gewährleistet: flächendeckende verbindliche ganztägige Betreuung und Bildung. Benachteiligung bei Chancen- und Bildungsungleichheiten und mehr Teilhabe und Inklusion soll durch eine intensivere Anbindung von Leistungen an die »Regeleinrichtung Schule« gesichert werden
- Sicherstellung von Ordnung und Steuerung im neuen sozialräumlichen Zentrum, außerschulische Bildung wird pluralisiert und gleichzeitig konzeptionell entstandardisiert

Konstellation ganztägiger Schulbetreuung und außerschulische Bildung

Der Hamburger Senat hat mit der flächendeckenden Einführung der Kooperation zwischen freien Trägern und Schulen ein deutlich erweitertes Angebot der ganztägigen Betreuung geschaffen, von rund 230 Grundschulen sind ca. 190 beteiligt. Unter verschiedenen Formen der Ganztagschule – offen, teilgebunden, gebunden – fand ein Schulterschluss zwischen der Hamburger Behörde für Schule und Berufsbildung unter Schulsenator Rabe und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration unter Senator Scheele statt.

Als verpflichtendes Strukturmerkmal findet sich hier die intensive Zusammenarbeit von Schule sowie der Jugendhilfe und Horte unter einem sozialräumlichen Aspekt. In einem von der Schule betriebenen Verfahren werden dabei diejenigen freien Träger und Horte im engeren Einzugsbereich der Schule (500 Meter Radius) identifiziert und eingeladen, denen die Verantwortung der ergänzenden Angebote zum Unterricht nachmittags in einer Kernzeit von 13 bis 16 Uhr übertragen wird, daneben die Organisation des Mittagessens und die »Betreuung der

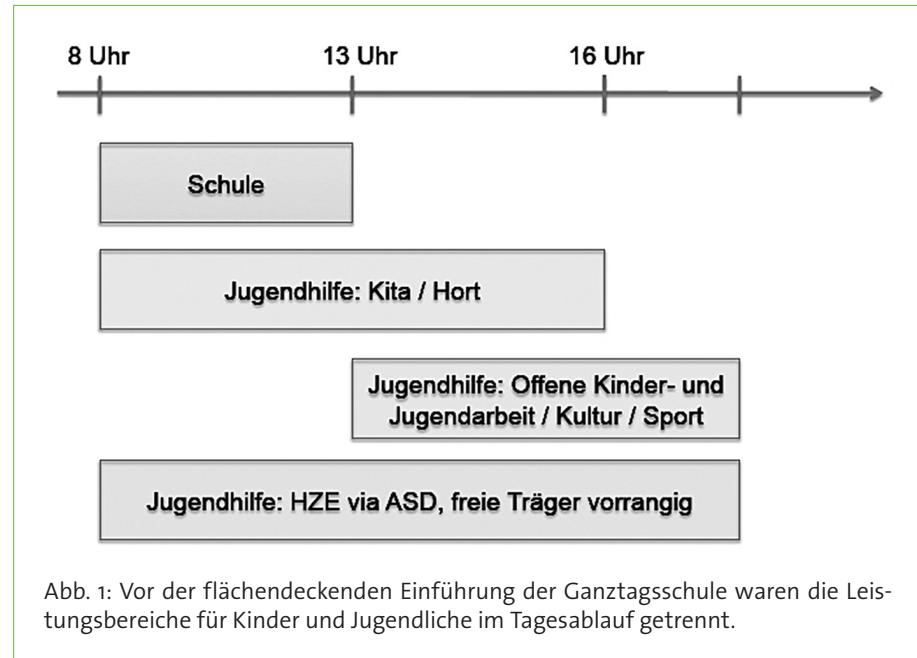


Abb. 1: Vor der flächendeckenden Einführung der Ganztagschule waren die Leistungsbereiche für Kinder und Jugendliche im Tagesablauf getrennt.

Schülerinnen und Schüler vor dem Unterricht (6 bis 8 Uhr), von 16 bis 18 Uhr sowie in den Ferien« (Behörde für Schule und Berufsbildung 2011, S. 1).

Zwar ist im Konzept der neuen offenen Ganztagschule eine Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfeträger »auf Augenhöhe« gedacht. Faktisch liegt jedoch die Federführung hier bei der Schule, denn der letztendliche Entscheidungsträger wird klar benannt: »Beratung und Entscheidung über einen Kooperationspartner im Rahmen der schulischen Gremien (Schulkonferenzbeschluss ist entscheidend.)« (Behörde für Schule und Berufsbildung 2011, S. 2).

Unterstellt man die Versäulung unterschiedlicher Leistungsbereiche und der zugehörigen zentralen Akteure, lässt sich auf der Mikro- und Meso-

Bildungsleistungen sind familienbegleitende oder ersetzende Maßnahmen.

Die idealtypische Trennung der Leistungskontexte und damit die Versäulung nicht nur von Policy-Bereichen, sondern auch von Leistungsbereichen innerhalb des SGB VIII zeigt sich damit sehr deutlich (vgl. Abb. 1). Bislang überschneiden sich Angebote zumeist personenabhängig, es kann jedoch von einer zeitlichen und inhaltlichen Differenzierung paralleler Angebote ausgegangen werden.

Dagegen deutet sich durch die Sozialraumorientierung eine Entsäulung an, die man schematisch folgendermaßen fassen könnte: Das nichtinstitutionalisierte Nebeneinander von Kita, Hort, Schule, Jugendamt mit Allgemeinem Sozialen Dienst sowie offene Jugendhilfe, Sport und Jugendkultur wird sozialräumlich in der Schule partiell zusammengeführt (vgl. Abb. 2).

»Faktisch liegt die Federführung von Kooperationen bei der Schule«

ebene schematisch die Situation vor und nach der Sozialraumorientierung skizzieren. Dabei wird die Mikroperspektive zuletzt dadurch integriert, dass die Strukturmerkmale professioneller Akteure, Organisationen und Netzwerke an einem Zeitstrahl der Nutzerinnen und Nutzer der Angebote dargestellt werden. Diese tagessynchronologische Systematisierung orientiert sich an der Betreuungs- und Leistungswahrnehmung von Kindern, Jugendlichen und Familien, denn Kinder-, Jugendhilfe- sowie

Zu bemerken ist hier nochmals, dass für zwei Akteure in der Jugendhilfe grundsätzlich neue Regelungsstrukturen entstehen: Das Kita- und Hortsystem ist verstärkt auf die Schule oder auf die von der Schule eingesetzten »Master-Träger« verwiesen. Da Kita und Hort oftmals in einer Organisation mit Synergieeffekten zusammenarbeiten, wirkt sich die Integration der Horte in die Schule ebenso auf die Kita-Struktur aus.



Abb. 2: Nach der flächendeckenden Einführung der Ganztagschule überlagern sich die Leistungsbereiche für Kinder und Jugendliche im Tagesablauf.

Professionalität ganztägiger Betreuung in der Schule und ihre Folgen

Die substantiellen Inhalte der ganztägigen Betreuung in der Schule in seiner sozialräumlichen Variante stützen sich an dieser Stelle auf die hamburginterne Evaluation durch das Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung (2012). Das Konzept der ganztägigen Betreuung in der Schule wird programmatisch anders zusammengefasst, als dies programmatisch diskutiert worden war, nämlich auf familien- und arbeitsmarktpolitische Aspekte der Betreuung.

Die Zielsetzungen, für »individuelle Prozesse des Lernens und des Kompetenzerwerbs günstigere Rahmenbedingungen zu schaffen«, die Qualität schulischer Arbeit zu verbessern und vor allem Ungleichheit durch »soziale und kulturelle Herkunft sowie sprachliche Defizite zu kompensieren« treten in der Umsetzung deutlich in den Hintergrund. Die »Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist allerdings bei der Einführung von GBS ein zentraler Aspekt« (Landesinstitut für Schulentwicklung und Lehrerbildung Hamburg 2012, S. 3-4). Dementsprechend wurde für die Evaluation keine Aussage zur Entwicklung der Bildungsqualität erwünscht und kein Vergleich von ganztägige Betreuung in der Schule im Kooperationsmodell mit Ganztagschulen gezogen.

Konzentriert man sich nun auf den sozialräumlichen Inhalt des Kooperationsmodells ganztägiger Betreuung in der Schule, kann man im Evaluations-

bericht ernüchternde, wenn auch wenig erstaunliche Erkenntnisse bezüglich des Policy-Outputs erkennen.

Die Evaluation konstatiert gravierende Probleme bei den Schnittstellen Unterricht nach Stundentafel und Nachmittagsbetreuung. Vor allem induziert die finanzielle Unterausstattung des zweiten Bereiches einen massiven Qualitätsverlust im Betreuungsbereich. »Der mit ganztägige Betreuung in der Schule verbundene Anspruch einer Verzahnung von Vor- und Nachmittag kann so nur schwer erfüllt werden. Teilzeitbeschäftigungen auf 20-Stunden-Basis stellen keine Zeit zur Vor- und Nachbereitung, für Teamsitzungen oder Abstimmungen zwischen Erzieherinnen und Erziehern bzw. mit Lehrkräften in Rechnung.« (Landesinstitut für Schulentwicklung und Lehrerbildung Hamburg 2012, S. 44) Stattdessen institutionalisiert sich eine im Vergleich zur Hortbetreuung und offenen Kinder- und Jugendarbeit qualitativ fragwürdige Betreuungssituation, die von folgenden Phänomenen gekennzeichnet ist:

- Es etabliert sich ein neuer Niedriglohnsektor für prekär Beschäftigte.
- Das Budget für die Nachmittagsbetreuung lässt allerhöchstens eine Koordination durch akademisch (aus-) gebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter zu, das Betreuungspersonal wird hingegen als Honorarkraft rekrutiert und bewegt sich im Niedriglohnsektor.
- Es besteht weitgehend eine konzeptionelle Unklarheit im Rahmen der

Nachmittagsbetreuung an der Schule durch sehr heterogene Akteure (z. B. Sportvereine als Nachmittagsakteure).

- Die offene Kinder- und Jugendhilfe verzeichnet einen massiven Nachfrage-Einbruch (z. B. Horte, Bauspielplätze, Sportvereine).
- Die Koordination freier Träger im Nachmittagsbereich stellt eine Steuerungsüberforderung für Schulen dar – Sozialraumkompetenz beim Direktorat oder bei den Nachmittagskoordinatoren.
- Nachmittagsbildung hat keine Auswirkung auf Lehrerprofessionalität.

Die Herausbildung einer neuen sozialräumlichen Professionalität stellt sich als ungelöste Herausforderung dar: »Insgesamt kommt es durch die Implementierung von GBS zu einer deutlich veränderten Personalsituation in einer Schulform, die bislang eine überschaubare und klassische Rollenteilung hatte und vergleichsweise wenig Personalmanagement erforderte. Die Schulleitungen stehen hier in ihrer Führungsaufgabe, die gleichzeitig durch die geteilte Leitungsverantwortung erschwert ist, vor neuen Herausforderungen.« (Landesinstitut für Schulentwicklung und Lehrerbildung Hamburg 2012, S. 46)

Die offene Kinder- und Jugendhilfe steht vor der Entscheidung, sich in zwei

Literatur

A-Staatssekretäre (2011): Wiedergewinnung der kommunalen Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen. Änderung des Kinder- und Jugendhilfrechts (SGB VIII). Koordinierungssitzung der A-Staatssekretäre am 13.05.2011 in Berlin. In: http://sozialarbeit.einmischen.info/_one-click_uploads/2011/06/a-lander-wollen-kjhg-aushohlen.pdf, (Zugriff: 2013/08/29).

Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) (2011): Fakten zur Ganztägigen Bildung und Betreuung (GBS) und zu Ganztagschulen nach Rahmenkonzept. In: www.gew-hamburg.de/sites/default/files/Punkt%20C%20Ressourcen%20GBS.pdf, (Zugriff: 2013/08/29).

Landesinstitut für Schulentwicklung und Lehrerbildung Hamburg (2012): Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen. Evaluation der Pilotierung an sieben Standorten im Schuljahr 2010/2011. In: <http://li.hamburg.de/contentblob/3288546/data/download-gbs-evaluation.pdf>, (Zugriff: 2013/08/29).

Richtungen zu entwickeln, um sich weiterhin legitimieren zu können:

- Erstens kann sie sich zum Anbieter von Maßnahmen der sozialräumlichen Hilfen und Angebote entwickeln, was massive Konsequenzen für die Mitarbeiter- und Finanzierungsstruktur nach sich zieht. Der zuwendungsdominierte Finanzierungsmix offener Kinder- und Jugendhilfe verändert sich deutlich hin zu Leistungsentgelten und Angebotsmodulen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind mit einem eher interventorischen Konzept konfrontiert, was dem partizipativ-pädagogischen Konzept der offenen Kinder- und Jugendhilfe widerspricht.
- Zweitens kann sich die offene Kinder- und Jugendhilfe als Träger und Anbieter verbindlicher Nachmittagsbetreuung in Kooperation mit Schulen begeben, mit gleichermaßen konzeptionellen und finanziellen Konsequenzen. Bemerkenswert ist hier, dass sich vollkommen neue Dienstleister für den »Betreuungsmarkt« anbieten, von etablierten Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe bis hin zu Sportvereinen und Einrichtungen der Kunst- und Kulturarbeit.

Fazit

Im Reformdiskurs zur neuen Sozialraumorientierung lassen sich strukturgebende Weichenstellung erkennen:

- Erstens wird mit der Sozialraumorientierung dem Konsolidierungsdruck (wieder) eine klare fachliche Legitimation zur Seite gestellt.
- Im Policy-Diskurs deutet sich zweitens eine Pluralisierung und Verstaatlichung an. Die Kinder- und Jugendhilfe und die Ganztagsbildung sollen füreinander geöffnet werden, gleichzeitig zeigen sich Ansätze, die freien Träger wieder weiter in die Ordnungsmacht öffentlicher Träger zu verlagern. Das Subsidiaritätsprinzip, Partizipation und die Träger- und Angebotsvielfalt – als wesentliche Strukturmerkmale der Kinder- und Jugendhilfe – werden komplett gegensätzlich zu den Tendenzen des neuen Steuerungsmodells interpretiert. Wurde dort auf Markt, Wettbewerb und Deregulierung gesetzt, geht es hier um Regulierung, Schließung und Verstaatlichung.

Die Ganztags-Schule, als neuer Akteur in der Jugendhilfe, verabschiedet sich aber sehenden Auges vom Anspruch einer verstärkten Integration und Förderung benachteiligter Kinder und Familien durch den Nachmittagsbereich, sondern muss sich – durch konzeptio-

nelle und fiskalische Bedingungen – auf den Aspekt der »Betreuung« konzentrieren: Ganztägige Betreuung in der Schule wird zu einem Instrument der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik und mit ihr die transformierten Formen der offenen Jugendhilfe und Hort. ■

Termine

Zielorientierte Moderation: Meetings- und Workshops einladend und zielführend moderieren. 2. bis 8. Dezember 2013 in Weingarten (Oberschwaben). www.akademie-rs.de

Lösungen lauern überall! Kreative Methoden in der Beratung mit Einzelnen oder Gruppen. 5. und 6. Dezember 2013 in München. www.ibpro.de

»Beide Hände reiche ich Dir« Gewinnen, Begleiten und Führen von Ehrenamtlichen. 10. Dezember 2013 in Regensburg. www.kap-regensburg.de

Fortbildung zum Sozialwirt (FH) oder zur Sozialwirtin (FH). Ein Angebot der Paritätischen Akademie in Kooperation mit der Hochschule Esslingen für praktizierende und angehende Führungskräfte in sozialen Einrichtungen mit Hochschulabschluss mit nicht-wirtschaftswissenschaftlicher Ausrichtung. Beginn 17. Januar 2014. <http://paritaetische-akademie.de>

Fachtag Integrationsunternehmen. Grundlagenwissen zur Gründung durch Sozialunternehmen. 23. Januar 2014 in Düsseldorf und 29. Januar 2014 in Berlin. www.bag-integrationsfirmen.de

Betriebswirtschaftliche Grundlagen für Nichtökonomen. 5. und 6. Februar 2014 in München. www.ibpro.de

Beratung mit dem Modell des Inneren Teams. 10. bis 12. Februar 2014 in Mainz. www.kfh-mainz.de

»Denkste!« Die Überwindung von Denkfällen bei der Problemlösung. 17. bis 21. Februar 2014 in Kirkel (Saarland). www.bildungszentrum-kirkel.de

Fachtag Sozialmanagement: Systemisches Management in der Sozialen Arbeit: Was ist das, wie geht das und was nützt es? 20. Februar 2014 in Münster. www.fh-muenster.de/fb10

Hilfeplaner oder Ausfallbürge. Der Allgemeine Sozialdienst und die Einglie-

derungshilfe gemäß § 35a SGV III. 19. bis 21. März 2014 in Münster. www.fh-muenster.de/fb10

Trauma: Erkennen, Einschätzen, Handeln. Einführungskurs für Fachkräfte aus psychosozialen Arbeitsfeldern, Jugendhilfe, Schule, Kindertageseinrichtungen und Pflege. 4. und 5. April 2014 in Münster. www.fh-muenster.de/fb10

Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Soziale Arbeit e. V. Konflikte – theoretische und praktische Herausforderungen für die Soziale Arbeit. 25. und 26. April 2014 in Köln. www.dgsainfo.de

Europa vor Ort: EU-Fördermittel für sozialwirtschaftliche Projekte. 28. und 29. April 2014 in Köln. www.bfs-service.de

Kooperationsformen von Jugendhilfe und Schule. 5. bis 7. Mai 2014 in Hildesheim. www.igfh.de

Psychische Erkrankungen bei Kindern und Jugendlichen. Einführung in die Thematik für soziale Fachkräfte. 7. und 8. Mai 2014 in Münster. www.fh-muenster.de/fb10

Das Zürcher Ressourcenmodell in der Arbeit mit Zielgruppen. Selbstkompetenz für schwierige Situationen nachhaltig entwickeln helfen. 7. bis 9. Mai 2014 in München. www.ibpro.de

»Kinder- und Jugendhilfe – viel wert. Gerecht. Wirkungsvoll.« 15. Deutscher Kinder- und Jugendhilfetag 2014. 3. bis 5. Juni 2014 in Berlin. www.jugendhilfetag.de

Telefontraining für schwierige Gespräche mit verärgerten Patienten oder Kunden. 3. September 2014 in Köln. www.bfs-service.de

Vorschau 2015: 80. Deutscher Fürsorgetag. 16. bis 18. Juni 2015 in Leipzig. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. www.deutscherverein.de