

## **Fachforum zur sozialraumorientierten Planung in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf**

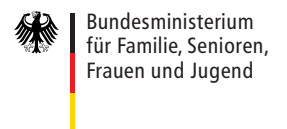
**Konzepte, Erfahrungen, Visionen**

Dokumentation zur Veranstaltung  
am 12. und 13. Juni 2001  
in Braunschweig



Stiftung SPI

Im Auftrag des:



## **Impressum**

Herausgeber:  
Institut für soziale Arbeit e.V.  
Stadtstr. 20  
48149 Münster  
Telefon: 0251.92536-0  
Fax: 0251.92536-80  
Internet: [www.isa-muenster.de](http://www.isa-muenster.de)

Im Auftrag der Regiestelle E&C der Stiftung SPI  
Sozialpädagogisches Institut Berlin

Redaktion und Berichtstexte:  
Dr. Peter Hansbauer  
Karin Schneider

# Inhalt

- 4 **Vorwort zur Dokumentation**
- 5 Peter Haupt, Staatssekretär im BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
**Planung im Sozialraum – Politische Herausforderungen im Rahmen von E&C**
- 9 Dr. Erwin Jordan, Institut für soziale Arbeit e.V.  
**Theorie und Praxis sozialräumlicher Planung**
- 18 Franziska Wächter-Scholz, Dr. Wolfgang Mack, Deutsches Jugendinstitut München  
**Jugend am Rand – Jugendliche in benachteiligten Sozialräumen**
- 24 Annegret Bommelmann, Bürgermeisterin und Sozialdezernentin der Landeshauptstadt Kiel  
Dr. Eberhard Mühlich, Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt  
**Sozialräumliche Planung konkret – Unterschiedliche Planungsverständnisse, unterschiedliche Lösungen**
- 40 **Beiträge aus Forum 1**  
„Sozialraumbudgets – restriktive Instrumente technokratischer Steuerung oder hilfreiche Elemente einer lebensweltorientierten Jugendhilfe?“
- 52 **Beiträge aus Forum 2**  
Adressaten- und Betroffenenbeteiligung
- 53 **Beiträge aus Forum 3**  
Qualitätsmanagement und Sozialraumorientierte Planung
- 63 **Beiträge aus Forum 4**  
Chancen und Grenzen interkommunaler Vergleiche
- 76 Christian Schrapper  
**Perspektiven sozialraumorientierter Planung – oder warum ist so schwierig, was viele so gut finden?**
- 83 **Tagungsprogramm**

## Vorwort zur Dokumentation

### **Sozialraumorientierte Planung in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf – Konzepte, Erfahrungen, Visionen**

Die Erbringung sozialer Leistungen erfolgt in der Bundesrepublik noch immer entlang historisch gewachsener Strukturen und Zuständigkeiten. Häufig arbeiten deshalb verschiedene Organisationen bei der Gestaltung und Erbringung von Leistungen unkoordiniert nebeneinander. Die Orientierung am Sozialraum meint deshalb zuerst dies: Das Nebeneinander soll durch ein Miteinander verschiedener Leistungsformen abgelöst werden.

Um die Bedürfnisse von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in ihrem Umfeld – besonders in sozialen Brennpunkten – abdecken und Angeboten der Jugendhilfe und anderer sozialer Dienste regional differenziert, zielgerichtet und adressatenorientiert zu erbringen, bedarf es einer langfristig Planung. Denn erst eine vernünftige Planung erlaubt es, Ressourcen effizient dahin zu steuern, wo sie benötigt werden.

Der Teufel steckt aber – wie so oft – im Detail, wo noch viele Fragen zu klären sind. Um nur einige zu nennen: Was ist beispielsweise eine angemessene Planungsgröße, wie groß soll also der Sozialraum sein? Wie ist mit unterschiedlichen Planungsverständnissen und Zugangsberechtigungen zu Leistungen umzugehen? Bei wem liegt die Federführung für einen solchen Prozess oder wie muss die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Diensten gestaltet werden? Wie können die Adressaten selbst an diesem Prozess beteiligt werden? Wie vertragen sich Wettbewerb zwischen einzelnen Leistungserbringern und die Sicherstellung eines bestimmten Gewährleistungsniveaus an Leistungen?

Gerade die Jugendhilfe kann hier auf eine lange praktische Erfahrung in der sozialräumlichen Planung ihrer eigenen (Jugendhilfe-) Ressourcen zurückgreifen und so Impulse für strukturübergreifende Planungsprozesse geben, wie sie auch für die Umsetzung des Programms E&C zentral sind.

Ziel der Veranstaltung „Sozialräumliche Planung – Konzepte, Erfahrungen, Visionen“ war es deshalb, diese theoretischen Ansätze und Praxiserfahrungen aus der Jugendhilfe aufzugreifen, um darüber ins Gespräch zu kommen, wie der Beitrag der Jugendhilfe für ein Gesamtkonzept sozialräumlicher Planung aussehen könnte und welche Impulse von der Jugendhilfe auch für andere Dienste und Leistungserbringer ausgehen können.

**Peter Haupt**  
Staatssekretär des Bundesministeriums für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend

## **Planung im Sozialraum – Politische Herausforderungen im Rahmen von E&C**

Sehr geehrte Frau Bommelmann,  
sehr geehrter Herr Dr. Jordan,  
sehr geehrter Herr Dr. Hansbauer,  
meine sehr geehrten Damen und Herren,

obwohl wir – zumindest im internationalen Vergleich – eine reiche Gesellschaft sind, gibt es trotz unseres Wohlstandes Stadtteile, in denen Kinder und Jugendliche deshalb benachteiligt sind, weil sie dort wohnen und leben.

Dort konzentrieren sich Arbeitslosigkeit, Schul- und Ausbildungsabbrüche, ethnische Konflikte – Straßen, Parks und Gebäude drohen zu verwahrlosen.

In Berlin hat sich dies seit der Vereinigung mit beispielhafter Brisanz vollzogen. In West-Berlin, wo aufgrund der Insellage niemand ins Umland wegziehen und in Ost-Berlin, wo aufgrund der Politik keiner umziehen konnte, läuft dieser Prozess der Konzentration sozialer Probleme gleichsam im Zeitraffer ab.

Spätestens wenn die Kinder in die Kindergärten oder in die Schulen kommen, sind die Familien, die es sich noch leisten können, aus diesen Quartieren weggezogen. Übrig bleiben die, die es sich nicht leisten können, die häufig auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Der bürgerliche Normalfall einer langfristigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wird immer mehr zur Ausnahme.

Kinder und Jugendliche lernen dann von klein auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe als „normale“ Einkommensquelle kennen. „Falsche“ Werte und Vorbilder prägen so das soziale Lernen.

Der Bundesregierung geht es darum, allen Kindern und Jugendlichen gleiche Chancen für Bildung und die berufliche Zukunft zu ermöglichen. Aufgabe der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ und unserer Programmplattform „E&C“ ist es, dieser Segregationsspirale entgegenzuwirken und positive Entwicklungen in den Regionen und bei den Kindern und Jugendlichen sowie deren Familien einzuleiten.

Ausgewählt wurden dafür im Rahmen der „Sozialen Stadt“ von den Bundesländern die inzwischen über 200 „erneuerungsbedürftigen Stadtteile“, die damit auch Standort von „E&C“ sind. Wir haben – auf Vorschlag der Bundesländer – zusätzlich 13 Landkreise als strukturschwache ländliche Regionen ausgewählt, denn für uns sind die Probleme dort mit

denen in den städtischen Quartieren vergleichbar. Auch auf dem dünn besiedelten flachen Land, geht es um Abwanderung, den Mangel an Arbeitsplätzen und Infrastruktur. Auch hier haben Kinder und Jugendliche schlechtere Zukunftschancen.

Den Abwärtstrend dieser Quartiere zu stoppen und positive Entwicklungen einzuleiten, ist nur dann erfolgversprechend, wenn alle vor Ort kooperativ ihre Ressourcen bündeln – ein lokaler Pakt zwischen Wirtschaft, Verwaltung und freien Initiativen entsteht. Die Bewohner müssen intensiv in Veränderungsprozesse einbezogen werden und auch überregional muss diesen Quartieren besondere Unterstützung gewährt werden. Hierzu bedarf es eines kooperativen sozialräumlichen Handlungskonzeptes, wie es die „Soziale Stadt“ und „E&C“ ermöglichen und damit stellt sich auch die Frage einer abgestimmten aufeinander bezogenen Planung der unterschiedlichen öffentlichen Akteure im Sozialraum.

Zum Beispiel ist es notwendig, Ansätze, Strukturen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe in das Konzept zur Gebietserneuerung einzubringen und mit den Initiativen von Arbeits- und Sozialämtern vor Ort zu verbinden.

Jugendhilfe kann – entsprechend ihrem Auftrag – individuell, den einzelnen Jugendlichen im Fokus, seine soziale Entwicklung gewährleisten und so Benachteiligungen vermeiden. Dies ist – und ich sage dies mit gewissem Stolz – ein Erfolg von 10 Jahren Kinder- und Jugendhilfegesetz.

Mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) wurden vor 11 Jahren umfassend Aufgaben der Jugendhilfe festgelegt, die in partnerschaftlicher Zusammenarbeit von Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe wahrzunehmen sind, und sie wurden weitgehend in die örtliche Zuständigkeit verlagert. Als fachliche Leitlinien wurden damals u.a.

- der Anspruch auf die sozialräumliche Orientierung sowie
  - das Gebot, planerisch-entwicklungsfördernd zu handeln, als auch
  - die Verpflichtung sozialpolitisch wie arbeits- und politikfeldübergreifend zu denken und zu handeln
- im Rahmen der Einmischungsstrategie verankert.

Das KJHG ermöglicht so – anders als andere bundesrechtliche Rahmen – eine dynamische Anwaltsfunktion im Interesse von Kindern und Jugendlichen. Diese „Einmischungsstrategie“ ist nun in besonderer Weise gefordert, wenn es um soziale Brennpunkte geht.

Dies gilt aber nicht nur für die Jugendhilfe, sondern auch für Schulen. Lassen sie mich dies an einem Beispiel verdeutlichen: Vor einiger Zeit hatte ich Gelegenheit zu einem Besuch mehrerer Hauptschulen in Berlin-Neukölln. Auffällig war dabei, dass sich diese Schulen alleine schon hinsichtlich ihres Aussehens sehr deutlich unterschieden. Während bei einigen Schulen die Wände bemalt und insgesamt eher der Eindruck allgemeiner Verwahrlosung vorherrschte, machten andere einen relativ gepflegten Eindruck.

Dieser erste äußerliche Eindruck wurde im wesentlichen bestätigt, als ich im Gespräch nach der Zusammenarbeit mit Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe fragte. Während die einen Schulen sich vor allem auf sich selbst konzentrierten, waren die anderen eingebunden in enge Kooperationen mit der Jugendhilfe und mit anderen öffentlichen und freien Trägern. Hier nahmen die Schulen ihren Einmischungsauftrag ernst und arbeiteten partnerschaftlich mit diesen Trägern zusammen.

Mir ist dabei deutlich geworden, dass es entscheidend auf engagierte Fachkräfte ankommt, sowohl bei den Lehrern als auch in der Jugendhilfe. Strukturen, Geld und Gesetze wirken nur dann, wenn Menschen diese Veränderungen auch wollen und betreiben. Hier müssen wir gemeinsam dafür Sorge tragen, dass dies geschieht.

Im Rahmen der „Sozialen Stadt“ haben sich alle Beteiligten, d.h. die ausgewählten Kommunen ebenso wie die Bundesländer und die Bundesregierung verpflichtet, auf verantwortlicher Ebene alle relevanten Politikbereiche einzubinden. Diese Verpflichtung gilt es nun mit Leben zu erfüllen, wenn wir die Situation von Kindern und Jugendlichen in den sozialen Brennpunkten verbessern wollen.

Mir ist durchaus bewusst, dass diese Kooperation und ihre Resultate vor Ort sehr unterschiedlich sind. Dies sollte uns aber weniger entmutigen, sondern vielmehr anspornen, die Erfolge voranzustellen und uns für die Kooperation und Koordination der unterschiedlichen Politikfelder zu engagieren. Die Programmplattform E&C bietet dafür nicht nur den Rahmen, sondern stellt auch entsprechende Ressourcen für die bundesweite Vernetzung zur Verfügung.

Mit der Jugendhilfeplanung und dem Instrument der individuellen Hilfepläne verfügt die Kinder- und Jugendhilfe darüber hinaus über ein fachliches Instrumentarium, wie es in anderen Politikfeldern nicht oder noch nicht zur Verfügung steht. So beobachten wir mit großem Interesse, dass das Instrument der individuel-

len Hilfepläne inzwischen z.B. bei der Arbeitsmarktpolitik im Bereich Benachteiligtenförderung immer mehr an Gewicht gewinnt.

Jugendhilfe kann also einerseits auf die Tradition der sozialräumlichen Orientierung wie andererseits auf das Instrument der Jugendhilfeplanung zurückgreifen. Die Frage und die Herausforderung wird deshalb sein, ob und wie Jugendhilfeplanung und unsere sozialräumliche Orientierung für die Planung im Sozialraum geeignet sind. Können wir diese Planung insgesamt als Jugendhilfe voranbringen und so bei der dringend notwendigen Vernetzung und Kooperation der unterschiedlichen Politikfelder als Anwalt von Kindern und Jugendlichen wirksam werden?

Denn – und dies ist die Chance für die Kinder- und Jugendhilfe – wenn es möglich ist, die bewährten Instrumente und Verfahren der Jugendhilfeplanung auch sozialräumlich bezogen zu etablieren, kann es uns gelingen, Standards für die Kooperation und Koordination der unterschiedlichen Politikbereiche im Sozialraum zu entwickeln.

Hierbei gilt es, die Vielfältigkeit und Unterschiedlichkeit einzelner Träger zu nutzen und positiv weiter zu entwickeln.

Es ist deshalb aus meiner Sicht wenig sinnvoll, diese Vielfältigkeit durch die Schaffung von Monopolanbietern in einzelnen Sozialräumen auszuhebeln, wie es das sogenannte „Stuttgarter Modell“ vorsieht. Unbestritten erleichtert die Ausrichtung auf einen einzelnen Träger, der alle wesentlichen Leistungen für einen bestimmten Sozialraum erbringt, die Koordination dieser Leistungen. Dabei muss aber nicht nur gefragt werden, ob eine solche Strategie mit den rechtlichen Vorgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vereinbar ist, etwa dem Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen. Es muss vor allem gefragt werden, ob ein solches Modell nicht die Innovationskraft der Jugendhilfe systematisch bedroht, indem es die produktive Konkurrenz zwischen einzelnen Trägern verhindert und insbesondere kleine Träger, die sich oftmals mit neuen, innovativen Ideen hervorgetan haben, dauerhaft benachteiligt. Mir scheint deshalb die Fachdiskussion darüber nötig, wem dieses Modell in erster Linie nutzt, dem kommunalen Träger oder den Anspruchsberechtigten?

Unsere Absicht, die wir mit der Programmplattform E&C verbinden, zielt deshalb darauf ab, die produktive Vielfalt der Jugendhilfe zu erhalten, aber ihre einzelnen Leistungsbereiche gemeinsam mit Leistungen aus anderen Politikbereichen auf ein übergeordnetes Ziel hin abzustimmen. Dieses Ziel muss die Verbesserung der Lebenssituation junger Menschen vor

allein in sozial benachteiligten Stadtteilen sein. Hier muss die Jugendhilfe eine Motorfunktion übernehmen.

Meine Frage und Forderung an sie ist also: Kann es uns gemeinsam gelingen, erneut die Jugendhilfe für die Einmischungsstrategie in diesen Sozialräumen, in den sozialen Brennpunkten fit zu machen und zu mobilisieren?

Das Tagungsprogramm mit den unterschiedlichen Foren bietet hierzu eine Gelegenheit. Ich wünsche mir von Ihnen, dass Sie heute und morgen kritisch und überlegt die Möglichkeiten der Jugendhilfeplanung dahingehend überprüfen, inwieweit wir hier Vorgaben und Anstöße für sozialräumliche Planungsansätze geben können. Die viel diskutierte Frage der Sozialraumbudgets ist hier sicherlich ein wichtiger aber keineswegs der alleinige Aspekt. Mir geht es vor allem darum, die Interessen von Kindern und Jugendlichen und die in ihrem Interesse notwendigen Strukturentwicklungen in sozialräumlichen Planungsprozessen zu verankern.

Eine Beschränkung der Fachdiskussion ausschließlich auf fiskalische und organisatorische Aspekte greift zu kurz. Die Fachdiskussion im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe über die Frage von Sozialraumbudgets oder über die Organisationsbilder eines „Sozialen Amtes von Morgen“ sollte uns nicht den Blick darauf verstellen, dass wir mit der Jugendhilfeplanung über ein inhaltlich/fachliches Instrument verfügen, das sozialräumlich orientiert, die Diskussion über Planung im Sozialraum maßgeblich bestimmen kann.

„Die Soziale Stadt“ und „E&C“ setzen dabei auf die Konzentration aller Fördermöglichkeiten in den ausgewählten Sozialräumen. Die Koordination durch ein Stadtteilmanagement und die Bürgerbeteiligung. Konzentration und Koordination von Förderung und Maßnahmen sind ohne eine zukunftsorientierte Planung, die alle Politikbereiche einbezieht, wenig sinnvoll. Dies und die Aktivierung der Bevölkerung hat dort, wo es konsequent umgesetzt wurde, den Abwärtstrend der Stadtteile gebremst und umgekehrt.

Gerade die Beteiligung, die konsequente Einbeziehung der Jugendlichen in Umgestaltungsprozesse, nimmt den zur Zeit breit diskutierten Begriff „aktivierender Sozialstaat“ auf: Der Einzelne hat die Chance und die Verantwortung, selbst seine Lebensbedingungen mitzugestalten.

Im Zentrum stehen hier für Kinder und Jugendliche die berufliche und soziale Integration. Es geht vor allem darum, Zugänge zu Ausbildung und Beruf für möglichst alle jungen Menschen zu ermöglichen. Jugendliche, die sich aufgegeben haben, müssen neu für eine

Beschäftigung oder gar Ausbildung motiviert und maßgeschneiderte niedrigschwellige Angebote für sie entwickelt werden.

Wir wissen, dass Jugendliche mit besonderen sozialen Problemen individuell gefördert und für sie ein individueller Förderplan entwickelt werden muss. Niedrigschwellige Angebote, die diesen Ansatz der Jugendhilfe nutzen, haben häufig dort Erfolg, während andere Maßnahmen versagen.

Im Rahmen der Programmplattform E&C steht das Freiwillige Soziale Trainingsjahr als ein Beispiel für die Entwicklung und Erprobung solcher individueller und niedrigschwelliger Angebote: Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr bietet Jugendlichen mit besonderen sozialen Problemen, für die ein Ausbildungsplatz oder der reguläre Arbeitsmarkt (noch nicht) in Frage kommt, die Chance, die nötigen beruflichen und sozialen Schlüsselqualifikationen zu erwerben.

Wir erproben dies gemeinsam mit der Bundesanstalt und den Ämtern vor Ort in 43 lokalen Qualifizierungsbüros. Dort erhalten inzwischen 1.000 Jugendliche eine maßgeschneiderte Unterstützung beim Übergang von der Schule in den Beruf. Ein individueller Qualifizierungsplan wird gemeinsam mit den Jugendlichen aufgestellt und immer wieder neu überprüft. Über ihr freiwilliges Engagement im Stadtteil für die Dauer eines Jahres erwerben sich die Teilnehmer/innen die für den Zugang zum Arbeitsmarkt notwendigen beruflichen und sozialen Schlüsselqualifikationen.

Die Arbeitserfahrung in verschiedenen gemeinnützigen Einrichtungen oder in Unternehmen wird mit attraktiven Qualifizierungsbausteinen verbunden. Grundlage auf lokaler Ebene ist die Kooperation zwischen Jugend-, Sozial- und Arbeitsamt mit dem lokalen Qualifizierungsbüro. Dieser Ansatz hat sich – so die ersten Auswertungsergebnisse des Deutschen Jugendinstituts – bewährt. Die Zielgruppe – besonders benachteiligte Jugendliche – wird erreicht und kann motiviert werden. Ein wichtiges Element ist die Kombination der Erfahrungen der Sozial- und Arbeitsämter bei der Wiedereingliederung mit den Erfahrungen der Jugendhilfe bei der individuellen Hilfeplanung und Hilfestellung.

Das SGB III und das BSHG lassen so maßgeschneiderte Angebote für Ausbildung und Hilfe zur Arbeit zu; das KJHG (SGB VIII) fordert diese sogar explizit in Form einer individuellen Hilfestellung.

In einem ersten Resümee können wir heute sagen, dass auch für die berufliche und soziale Integration die Vernetzung der lokalen Ämter als verantwortliche Akteure die wichtigste Grundlage für den Erfolg ist.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat hier mit seinem Modellversuch MoZArT (Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe) die Richtung vorgegeben, um die örtliche Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialämtern zu verbessern.

Wir müssen eine Regionalisierung der Arbeitsvermittlung und eine verstärkte Zusammenarbeit verschiedener Stellen mit dem Arbeitsamt auf örtlicher Ebene erreichen, damit eine zeitnahe, präventive und individuelle Arbeitsberatung Wege zur Lebens- und Berufsplanung aufzeigen kann.

**Darin kommt zum Ausdruck, was ich für das A und O für die Planung im Sozialraum halte:**

- Die bestehenden Strukturen der Jugendhilfe müssen weiterentwickelt werden: Weg von der Angebotsorientierung hin zur Bedarfsorientierung, die sich an den konkreten Bedürfnissen der Jugendlichen orientiert.
- Auch in der Jugendhilfe muss der Ansatz im Vordergrund stehen, der die aktive Beteiligung der Jugendlichen z.B. bei ihrer beruflichen Integration ermöglicht.
- Der Rat und Hilfe suchende Jugendliche muss gefordert sein, seine Vorstellungen zu entwickeln und mit in den Prozess einzubringen.
- Und wir müssen feststellen: Kinder- und jugendbezogene Hilfen sind trotz vielfach gegenteiliger Bekenntnisse immer noch durch wenig Kooperation und Vernetzung gekennzeichnet.
- Noch immer ist es nicht selbstverständlich, dass die sozialräumlichen Rahmenbedingungen bei den Angeboten für die jeweiligen Problem- und Bedarfslagen berücksichtigt werden.
- Sozialraumorientierung und sozialräumliche Vernetzung müssen selbstverständlicher werden.

Über die unmittelbare pädagogische Arbeit mit Jugendlichen hinaus muss es eine abgestimmte Zusammenarbeit aller Institutionen geben, die für das Aufwachsen und die Bildung von Kindern und Jugendlichen bedeutsam sind.

Dies betrifft natürlich die Zusammenarbeit innerhalb der Jugendhilfe selbst, es betrifft aber gleichermaßen die Zusammenarbeit der Jugendhilfe mit anderen Politikbereichen. Hier gilt es, die Jugendhilfe dazu zu ermuntern, dass sie das, was sie kann und worin sie sich seit dem Bestehen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes Kompetenz erworben hat, offensiv in diesen Prozess einbringt. Dass sie von anderen Politikbereichen lernt, dass sie aber auch das, was

andere Politikbereiche von ihr lernen können, in aller Deutlichkeit vertritt. Einmischung heißt so verstanden: im Bewusstsein des eigenen Könnens, im Konzert mit anderen an einer gemeinsamen Aufgabe zu wirken.

Dazu gehört natürlich die Schule, aber auch andere soziale und kulturelle Einrichtungen bis hin zu den Arbeitsämtern, Gesundheitsbehörden, der Wohnungswirtschaft, der Polizei und Justiz.

Schulen, Einrichtungen und Initiativen der Jugendhilfe, Bildungsträger und Betriebe haben in den letzten Jahren eine Vielzahl von Praxismodellen entwickelt, die gezeigt haben, dass auch Jugendliche mit ungünstigen Voraussetzungen und in schwierigen Lebensumständen in der Lage sind, zunächst unüberwindbar erscheinende Hürden zu überwinden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche der Tagung viel Erfolg.



## Theorie und Praxis sozial-räumlicher Planung und Entwicklung<sup>1</sup>

### Einleitung

Das Thema „Sozialraumorientierung“ steht gegenwärtig hoch im Kurs. Nimmt man die Zahl der aktuellen Publikationen und die der einschlägigen Fachveranstaltungen – einschließlich der hier in Braunschweig stattfindenden –, so drängt sich der Eindruck auf, die Sozialraumorientierung sei in der Kinder- und Jugendhilfe bzw. in der sozialen Arbeit nun zum dominierenden Thema geworden. Nach „Neuer Steuerung“, Produktentwicklung, Verwaltungsmodernisierung, Dienstleistungsperspektive, Marktorientierung und Qualitätsdiskussion steht nun die Sozialraumorientierung ganz oben auf der Agenda. Sie wird als „neue Fachlichkeit“ bzw. als „Einstieg in eine bessere Jugendhilfe“ (Hinte) gelobt und propagiert.

Der Grund hierfür kann allerdings nicht darin liegen, dass es sich hierbei um ein gerade entdecktes Sujet handelt, ist doch das Wissen um die Wirkungen und Einflüsse sozialer Umwelten auf Einstellungen und Verhalten von Menschen, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, keine Neuigkeit, die gerade erst durch Wissenschaft, Forschung und Praxis zu Tage gefördert wurde. Auch kann das Interesse an diesem Thema wohl nicht dadurch stimuliert worden sein, dass es hier um einen großen Richtungsstreit geht. Die konzeptionelle Orientierung am „Sozialraum“ und die Aufforderung, dieser Grundlegung entsprechend zu arbeiten, scheint ist nicht wirklich strittig.

Ich vermute, dass die Beachtung und Aufmerksamkeit, die das Thema gegenwärtig erfährt, damit zu tun hat, dass in der neueren Diskussion die Sozialraumorientierung mit einer Aufforderung verbunden wird, verkrustete Strukturen und Organisationsmentalitäten aufzubrechen – Stichwort „flexible Hilfen im Sozialraum“ – und zugleich Finanzierungen und Ressourcensteuerungen transparenter zu machen und bedarfsorientiert umzuschichten – Stichwort „Sozialraumbudget“. Hierauf werde ich später noch eingehen.

### Zum Begriff

Die breite Zustimmung, die das Konzept der „Sozialraumorientierung“ findet, so meinen einige, sei zu einem nicht geringen Teil der Diffusität und Ambiguität des Begriffes geschuldet. „Sozialraum“ diene als „Containerbegriff“ in den nahezu beliebig alles und jedes, somit auch beliebiges Tun, wenn es denn nur intelli-

gent begründet und zugeordnet werde, eingepackt werde könne. Dieser Einwand ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Dennoch: Es ist die Eigentümlichkeit aller Leitbegriffe – man denke nur an solche wie Partizipation, Prävention, Alltagsorientierung, „offensive Jugendhilfe“, „Integration statt Ausgrenzung“, oder an den von Ingrid Mielenz in den 80iger Jahren geprägten Begriff der „Einmischung“ (Mielenz 1981) – dass sie der Auslegung bedürfen.

Solche „Leitbegriffe“ sollen ja in erster Linie Wegweisungen und Grundorientierungen geben und sind von daher als strategische Begriffe im jeweiligen Verwendungszusammenhang dann noch zu konkretisieren und zu operationalisieren. Und so sind natürlich Differenzierungen nötig, um das Konstrukt des „Sozialraums“ vor allem mit Blick auf die damit jeweils gemeinten räumlich-sozialen Dimensionen genauer zu bestimmen.

So kann der Sozialraum – auch und gerade bei hierauf bezogenen Planungen und Entwicklungen – als ein politisch und administrativ bestimmter Raum definiert werden. Hier kann es sich dann beispielsweise um eine ganze Stadt bzw. Teilregionen dieser Stadt (Bezirke, Stadtteile) etc. handeln. Erhoben und bewertet werden in diesem Zusammenhang zumeist „objektive Daten“ zur Lebenssituation der Bewohnerinnen, die die sozialökologischen Lebensverhältnisse, die in einem Sozialraum gegebenen materiellen Existenzbedingungen, abzubilden sollen<sup>2</sup>.

In einer weiteren Auslegung kann der Sozialraum als erlebter bzw. erlebbarer Raum bestimmt werden. Hier fallen einem dann auch gleich die klassischen Beispiele, z. B. die „Zechensiedlungen“ im Ruhrgebiet, aber auch dörfliche Regionen – man denke z. B. an die Marienthal-Studie von Jahoda etc. von 1933 – ein, aber auch „soziale Brennpunkte“. Wenn die soziologische Raumforschung bzw. die Sozialplanung solche Räume im Blick hat, wird denn auch häufiger vom Quartier bzw. vom soziokulturellen Milieu gesprochen, um damit den normativen, symbolischen und/oder psycho-sozialen Komponenten des Raumerlebens, den lokalen Traditionen und Lebensstilen im Sozialraumkonzept Beachtung und Gewicht zu geben.

Schließlich kann der soziale Raum betrachtet werden als Moment und Teil des alltäglichen Lebens und der Alltagsbewältigung von Menschen, wobei dann hier zumeist der Begriff der Lebenswelt Ausgangspunkt einer sozialräumlichen Betrachtung ist. Hier geht es dann wesentlich um die „inneren Landkarten“, die „mind maps“, die Einstellungen und Verhalten von Menschen in sozialen Räumen mit bestimmen und durch die Verfasstheit von sozialen

Räume mit bestimmt werden.

Neben der Kennzeichnung des jeweils gewählten Ausgangspunktes wird es bei komplex angelegten Sozialraumanalysen entscheidend darauf ankommen, diese Akzentuierungen und Perspektiven mit einander zu verknüpfen.

### **Traditionen und Ableitungen der Sozialraumorientierung**

Die Grundlegung und Ausgestaltung sozialräumlich angelegter Planungen und Entwicklungen kann sich auf Theoriestränge und Begründungen sowohl aus der Stadt- und Regionalsoziologie als auch aus der Jugendhilfe/Sozialarbeit beziehen und diese produktiv verknüpfen. Diese Verknüpfung kann dadurch geschehen, dass primär feldbezogene soziologische und regionalplanerische Sichtweisen um die Perspektive der handelnden Individuen erweitert (Von Feld zum Fall) und der sozialpädagogische Blick ergänzt wird durch die strukturbezogene Dimension (Vom Fall zum Feld).

### **Sozialökologie**

Eine theoretische Wurzel der Sozialraumanalyse liegt in der Sozialökologie. Der Begriff der Sozialökologie wurde in den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts geprägt von der Chicagoer Schule (vgl. Park u.a. 1925). Park, Burgess und McKenzie erforschten die Entwicklung städtischer Lebensräume, insbesondere unter dem Einfluss innerstädtischer Migrationsbewegungen (Stichwort: Slum-, Ghettobildung etc.). Dabei wurden Zusammenhänge zwischen räumlichen Entwicklungen und der Entwicklung individueller und gruppenspezifischer Lebensbedingungen herausgearbeitet.

Die sozialökologische Theorie hat verdeutlicht, dass soziale Ungleichheit von räumlichen Faktoren beeinflusst wird. Park u.a. wiesen nach, dass die räumliche Verteilung der Bevölkerung in einer Stadt keineswegs zufällig erfolgt, sondern zuvörderst ökonomischen Zwängen unterliegt. Die sozialräumliche Gliederung folgt demnach der Konkurrenz um die besten Wohn- bzw. Lebensorte. Da diese Konkurrenz aber auch durch geographische, kulturelle, politische und administrative Veränderungen beeinflusst wird, entstehen komplexe „Ökosysteme“. Um das soziale Verhalten von Menschen verstehen zu können, muss nach Auffassung der sozialökologischen Theorie das komplexe Zusammenwirken von Raumaspekten und sozialer Organisation analysiert und begriffen werden<sup>3</sup>.

Auch in der Sozialisationsforschung und Entwicklungspsychologie (Bronfenbrenner 1976 und 1981; Walter 1975 und 1981; Walter/Oerter

1979) ist der sozialökologische Ansatz zur erweiterten Interpretation von Daten, Befunden und Zusammenhängen genutzt worden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die jeweilige soziale Beschaffenheit von Räumen die spezifischen sozialen Problemlagen von jungen Menschen prägt, da bei ihnen die aktive Aneignung der Umwelt immer raumbezogen geschieht. Die raumorientierte Entwicklungspsychologie weist darauf hin, dass nicht nur Familie und pädagogische Einrichtungen (Kindergärten, Schulen) oder die Inhalte des Lernens die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen bestimmen, sondern auch die sie umgebenden Sozialräume mit ihren Möglichkeiten und Problemen. Die Erkenntnis des unmittelbaren Einflusses sozialräumlicher Faktoren auf die Entwicklung junger Menschen stellt eine wichtige Erweiterung der schichtspezifischen Sozialisationsmodelle dar.

### **Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe**

Das Konzept der Sozialraumorientierung kann auch mit Blick auf die Kinder- und Jugendhilfe/Sozialarbeit an tradierte Handlungsorientierungen und Arbeitsansätze anknüpfen. Schon von den Anfängen der organisierten Sozialarbeit (Armenfürsorge) im 19. Jahrhundert war die Orientierung am Quartier, den Lebensräumen und Wohnorten der Armen, Unterprivilegierten bzw. proletarisierten Schichten der Bevölkerung sinnstiftend und ausschlaggebend und war der Blick immer auch gerichtet auf die zerstörerischen und verführerischen Wirkungen des Milieus, auf die fatalen Wirkungen von Arbeitslosigkeit, Ausbeutung, Kinderarbeit, beeinträchtigenden und gesundheitsschädlichen Wohnverhältnissen, Kriminalität und Prostitution.

Folgerichtig wurde beim „Elberfelder System“ die Stadt „in viele kleine Quartiere eingeteilt, denen jeweils ein ehrenamtlich tätiger Bürger als Armenpflege vorstand“ (Müller 1985, S. 18) und „sozialräumliche Kundigkeit“ (Böhnisch) war eine wichtige und wesentliche Voraussetzung wirksamer Armenpflege und Kinder- und Jugendfürsorge. Und nicht ohne Grund ist ja bis heute im zentralen Dienst der Kinder- und Jugendhilfe, dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), früher der Familienfürsorge, die sozialräumliche Zuständigkeit, daher auch Bezirkssozialarbeit, ein wesentliches und strukturgebendes Organisationsprinzip.

Dennoch hat es in der Sozialarbeit/Sozialpädagogik immer wieder auch wirkungsmächtige Gegenbewegungen gegeben, die das Konzept des im Sozialraum, im Quartier tätigen sozialpädagogischen Generalisten als Leitorien-

tierung in Frage gestellt und ein anderes Berufsethos befördert haben. Insbesondere die Strömungen zur Therapeutisierung und Spezialisierung in Sozialarbeit und Sozialpädagogik haben wesentlich mit dazu beigetragen, das Leitbild des sozialräumlichen Generalisten zu entwerfen und diesem das Ideal des auf spezifische Verhaltensstörungen methodisch ausgerichteten Professionellen entgegen zu stellen.

Parallel zu dieser personenzentrierten Sichtweise und hierauf bezogenen Arbeitsansätzen sind aber immer wieder auch Gegenentwürfe erfolgt, in deren Rahmen versucht worden ist, die sozialräumliche Perspektive aufzuwerten und als Arbeitsprinzip zu verankern. Hierzu gehörten vor allem die Gemeinwesenarbeit die Konzeption einer lebensweltorientierten Jugendhilfe.

Ursprünglich in den dreißiger Jahren zur Aktivierung ländlicher Regionen in den USA entwickelt, und über die Niederlande in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren auch nach Deutschland gekommen, enthielt die Gemeinwesenarbeit (Müller/ Nimmermann 1973; Boulet/Krauss/Oelschlägel 1980) bereits wichtige Ansatzpunkte und Handlungskonzepte, die sich auch in der heutigen sozialraumorientierten sozialen Arbeit wiederfinden. Hierzu gehören etwa Prinzipien und Zugangsweisen stadtteilorientierter Handlungsstrategien, die Betonung des Aktivierungs- anstelle des Betreuungsgedankens sowie das Anknüpfen an vorgefundene sozialräumlich verankerte Netzwerkstrukturen und Selbsthilfefähigkeiten der AdressatInnen. Auch die erklärte Absicht, über politische Mobilisierungsstrategien zu einer Verbesserung der materiellen Situation der Bevölkerung in einem gegebenen Wohnquartier beizutragen und die infrastrukturelle Ausstattung zu verbessern, also die Einzelfallfixierung in der sozialen Arbeit zu überwinden, gehört zu den in den neueren Konzepten wieder aufgegriffenen Ansatzpunkten der Gemeinwesenarbeit.

Eine zweite theoretisch-konzeptionelle Begründungslinie der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe/Sozialarbeit geht zurück auf das vor allem von Hans Thiersch seit Ende der 70er Jahre entwickelte Konzept einer lebensweltorientierten Jugendhilfe (dazu im Überblick Thiersch 1992). Seine fachliche Bedeutung und Wirksamkeit hat dieses Handlungskonzept vor allem dadurch erfahren, dass es zur Grundorientierung des 8. Jugendberichtes der Bundesregierung von 1990 geworden ist und dort im Kontext der sogenannten „Strukturmaximen“ der Jugendhilfe – Prävention, Regionalisierung, Alltagsnähe, Integration, Partizipation, Vernetzung und Einmischung – den Status einer wesentlichen Leitorientierung für konzeptionelle

Begründungen und Weiterentwicklungen der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe erhalten hat.

Im Kern meint Lebensweltorientierung als Konzept der Sozialen Arbeit, „dass Probleme der Sozialen Arbeit verstanden werden müssen von den heutigen, konkreten Bewältigungsaufgaben, wie sich Menschen in ihrer Lebenswelt den Ressourcen und den Problemen dieser Lebenswelt stellen. Lebensweltorientierung also meint die radikale Bestimmung der Aufgaben und Dienstleistungsangebote der Sozialen Arbeit von den AdressatInnen, von ihren Erfahrungen, von ihrem Verständnis, von den Stärken und Belastungen in der Lebenswelt her“ (Thiersch 1999, S. 18).

Damit bezieht sich eine lebensweltorientierte Soziale Arbeit auf die Schnittstelle zwischen „objektiven“, gesellschaftlich vorgegebenen Strukturen und Entwicklungen sowie den subjektiven Deutungsmustern und Handlungsweisen der Handelnden selbst, ihren je individuellen und gruppenspezifischen Bewältigungsmustern und den darin aufscheinenden Stärken und Schwächen.

Für die soziale Arbeit bedeutet dies, zur Entwicklung sozialräumlicher Strukturen beizutragen, die tragfähig und belastbar sind, damit Handlungsprobleme und Lebenskrisen im Vorfeld aufgefangen und im Bedarfsfalle entsprechende Bewältigungsressourcen zur Verfügung stehen, aber auch, dass Hilfe nie direkt und unvermittelt gegenüber Menschen durchgesetzt, sondern im Medium von Verhandlungen und Aushandlung realisiert werden muss.

Die hier aufgeführten Begründungsstränge können in wechselseitiger Ergänzung zur Legitimation einer sozialraumbezogenen Perspektive in der Jugendhilfe/Sozialarbeit herangezogen werden: Stand im Kern der Gemeinwesenarbeit vor allem das Ziel, den professionellen Blick zu erweitern auf die formellen und informellen Netze und Lebenswelten in einem sozialen Raum, auf materielle Lebensbedingungen und Deprivationen hinzuweisen und informelle (alltagsweltliche) Bewältigungsmuster zu stützen, so erlaubt es das Konzept der Lebensweltorientierung die humanistisch/ethische Motivation sozialpädagogischen Handelns zu stärken.

### **Rolle und Auftrag einer sozialräumlichen Planung**

Mit Blick auf das Gesagte sollte es nun ein wesentliches Ziel einer sowohl soziologisch als auch sozialpädagogisch abgeleiteten Planung sein, die sozialräumlichen Lebensbedingungen der Menschen – in Sonderheit die von Kindern, Jugendlichen und Familien – zu untersuchen

und mit dazu beizutragen, dass die soziale Infrastruktur unter Berücksichtigung der bewohnerspezifischen Interessen und Bedürfnislagen bedarfsgerecht ausgebaut und qualifiziert werden kann.

Konkret kann Planung hier ihren Beitrag leisten durch

- eine differenzierte Analyse der Regionen und ihrer Bevölkerung, wozu die Ermittlung von Indikatoren zur Analyse sozialer Lebenslagen ebenso gehört wie kleinräumig angelegte Bestandsaufnahmen der Lebenslage unterschiedlicher Gruppen von BewohnerInnen,
- die Organisation eines kooperativen Planungsprozesses, der die Beteiligung der Betroffenen ebenso wie ressortübergreifende Kooperationen herstellt und nutzt,
- die Beratung und Unterstützung von Politik und Administration bei Entwicklungsaufgaben und Ressourcenentscheidungen.

### Sozialraumanalyse

Wir können die vielfältigen Aspekte der Wirkung sozialräumlicher Aggregate – anknüpfend an die eingangs benannten Raumdifferenzierungen – vor allem auf zwei Ebenen erfassen, die sich als sozialökologische Lebensverhältnisse (materielle sozialräumliche Existenzbedingungen) und als soziokulturelle Lebenswelten (normative, symbolische, kognitive und/oder psycho-soziale Milieubindungen) bestimmen lassen.

Unter dem Aspekt der Analyse des Sozialraumes als Struktur sozialökologischer Lebensverhältnisse wird darauf abgezielt, dass sozialwirksame Raumstrukturen und raumwirksame Sozialstrukturen „als soziale Aggregate Realität (haben) unabhängig von der Wahrnehmung der Individuen, die in ihnen leben (...). (Sie) bilden den Hintergrund für die Herausbildung einer bestimmten örtlichen soziokulturellen Lebenswelt“ (Meulemann/Weishaupt 1981, S.91f.). Unter dem Gesichtspunkt der Untersuchung von Sozialräumen als sozial-kulturelle Lebenswelten geht es zentral um den Zusammenhang von Nahraum und subjektiven Vorstellungen, Orientierungen und Perspektiven sowie lokalen Traditionen und Lebensstilen.

Lassen sich die sozialökologischen Lebensverhältnisse über die Ermittlung und Interpretation von Strukturdaten analysieren, so können soziokulturelle Lebenswelten nur über differenzierte qualitative Studien erfasst werden. Die Analyse der Lebensverhältnisse soll Informationen geben über äußere ("objektive") Gegebenheiten in einer Region. Die Lebensqualität und Lebenszufriedenheit der Menschen hängt jedoch nicht allein von solchen Faktoren ab, sondern ist immer auch das Ergebnis sub-

jektiven Erlebens.

Der komplexen Ausgangslage entsprechend kann eine Sozialraumorientierung somit nur als methodenvielfältiger Ansatz gedacht und realisiert werden. Im Rahmen eines an sozialen Räumen orientierten Planungsmodells sind daher zur Problemanalyse und zur Feststellung von Bestand und Bedarf quantitative und qualitative Erhebungsmethoden miteinander zu verbinden (Mehrebenen- und Mehrmethodenansatz). Zu den quantitativen Daten zählen hier vor allem die statistischen Strukturdaten des Planungsraumes, zu den qualitativen die aus Beobachtung und Gespräch gewonnenen Informationen. Das Plädoyer für eine Verknüpfung von quantitativen und qualitativen Untersuchungsmethoden basiert darauf, dass der hier dargestellte Untersuchungsansatz mehrere Informationsmöglichkeiten berücksichtigen soll, um dadurch, d.h. durch Konfrontation der auf unterschiedliche Art und Weise gewonnenen Informationen, Daten und Aussagen im Rahmen eines offen geführten Diskurses Folgerungen zu ziehen.

Wird im Rahmen eines sozialökologischen Ansatzes nach Prozessen und Wirkgrößen gefragt, die vermittelnd, beeinflussend, kompensierend zwischen objektive Lage (z.B. Schichtzugehörigkeit), familiäre Erziehungsmilieus und je individuelle und gruppenspezifische Einstellungen und Verhaltensweisen treten, so hat diese Herangehensweise für Sozialarbeit und Sozialpolitik noch eine weitere Bedeutung: Dort, wo soziale Leistung ihre Wirkung nur im Kontext des sozialökologischen Umfeldes des Leistungsadressaten entfaltet, muss sich staatliche Planung und Leistung auf konkrete Umfelder einlassen, „so dass hier einer zentralen Planung und Steuerung enge Grenzen gesetzt sind“ (Kaufmann 1979, S. 47).

Die in diesem Zusammenhang bedeutsame Frage nach dem Zusammenhang von objektiven Problemlagen (etwa durch Indikatoren ermittelt), Selbsthilfepotentialen und der Notwendigkeit kompensatorischer Sozial- und Dienstleistungen kann ebenfalls erst durch differenzierte Sozialraumanalysen beantwortet werden. Das heißt, dass es keinen nur quantitativ zu bestimmenden Bedarf an bestimmten sozialen Dienstleistungen in bestimmten Regionen gibt, sondern dass dieser Bedarf selbst abhängig ist von vorgängigen Definitionen des Leistungsanspruchs, der Erwartungen, des Selbsthilfepotentials etc. In diesem Zusammenhang bestimmt sich die Partizipation Betroffener an Planung nicht nur als Demokratieangebot, sondern auch als notwendige Voraussetzung bedarfsgerechter Leistungserbringung.

Wenn also bei der Bestimmung sozial benachteiligter Stadtteile (oder von „sozialen

Brennpunkten<sup>44</sup> zumeist – und dies auch zu recht – auf sozialstatistische Kennzahlen über Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebedürftigkeit, ausländische Bevölkerung etc. zurückgegriffen wird, so sollte nicht übersehen werden, dass die Beurteilung des Quartiers durch seine BewohnerInnen und damit die Wahrnehmung der „Lebensqualität“, die dieser Raum für seine NutzerInnen bietet, vielfältig sein kann. Und in diesem Zusammenhang gehört auch der Hinweis, dass das „Überleben“ im Problemquartier (Keim/Neef 2000) – auch bei vergleichbaren Rahmenbedingungen und Ausgangssituationen und objektiver Benachteiligungen der BewohnerInnen – in Kenntnis der Vielfalt der sozialen Lagen und der Wahrnehmungen des sozialen Lebensraums durchaus zu differenzierten Ansätzen und Entwicklungsstrategien nötig.

So haben Keim und Neef (2000) im Rahmen einer Lokaluntersuchung in einem sogenannten „Problemstadtteil“ Personen und Haushalte vorgefunden, die in hoher Übereinstimmung mit den Regeln und Orientierung der Mehrheitsgesellschaft ihre Erwerbs- und Sozialbeziehungen innerhalb und außerhalb des Quartiers organisieren („Die Stablen“), daneben aber auch „marginalisierte“ und „prekäre“ Bewohner (Bewohnerhaushalte) denen die Wohnsituation, das Milieu, das Quartier wenig hilfreich ist, eher zusätzliche Belastungen, Bedrohungen und Beeinträchtigungen bringt. Konstatiert wird somit eine Gleichzeitigkeit von unterstützenden und von benachteiligenden Dimensionen der Lebensbewältigung für die jeweiligen Bewohnergruppen.

Mit dem Hinweis auf die sozio-kulturellen Muster der Lebensbewältigung kommt das „Milieu“ (das Quartier) als Grenze bzw. Resource der Lebensbewältigung, als Beeinträchtigung wie auch als Chance zur Existenzsicherung, des sozialen Austausches und der Teilhabe an sozialen Angeboten und Institutionen in den Blick.

Wenn also in neueren Beiträgen über die sich verschärfenden Problemkonstellationen und Segregationsprozesse in den Städten (vgl. Alisch/Dangschat 1993; Häußermann 2000), von sich verschärfenden Segregationsprozessen und den hiermit verknüpften psychosozialen Folgen – Resignation, Apathie, Aggression, Vandalismus – berichtet, von „überforderten Nachbarschaften“ (Neuhöfer 1998) gesprochen wird, geht es in diesen Zusammenhängen nicht nur um materielle Deprivationen (Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Transfereinkommen etc.), sondern auch um die vermuteten, unterstellten bzw. herausgearbeiteten Zusammenbrüche der „sozialen Netzwerke“ und sozialen Milieus, den Verlust von Ressourcen und Kompensationsmöglichkeiten in sozialen Nah-

räumen.

Qualitative Sozialraumanalysen, wenn sie denn die „Lebenswelten“ der Menschen angemessen erfassen wollen, sind ohne eine Beteiligung von Bürgern und Betroffenen nicht gut vorstellbar.

Nun zeigen alltägliche Erfahrungen wie auch wissenschaftliche Analysen, dass der Anspruch einer umfassenden Beteiligung einer großen Zahl von BürgerInnen im politischen wie im planerischen Alltag nur in Ansätzen verwirklicht ist. Es wäre freilich kurzschlüssig, die Ursachen für diese geringen Beteiligungen von BürgerInnen und Betroffenen an „öffentlichen Belangen“ in erster Linie bei diesen selbst zu suchen (Stichwort: „Politikverdrossenheit“). Vieles deutet vielmehr darauf hin, dass die gesellschaftlichen und politischen Strukturen in hochentwickelten Industriegesellschaften – also auch in der Bundesrepublik – eine aktive Beteiligung von BürgerInnen und Betroffenen an der sozialen und politischen Gestaltung des öffentlichen Lebens eher behindern als fördern (Stichworte: Experten- und Verbändehegemonie, Definitionsmacht organisierter Interessengruppen, Handlungs- und Wissensvorsprung der Verwaltung).

Vor dem Hintergrund eingespielter Machtverteilungen zwischen etablierten „kommunalen Eliten“ ergeben sich vielfältige Barrieren und Widerstände gegen die Forderungen nach einer größeren und konsequenteren Beteiligung von BürgerInnen und Betroffenen an den politischen Entscheidungen und Planungen auf kommunaler Ebene. Auch wenn die größere Problemlösungskapazität eines offenen, prozessorientierten und an Beteiligung ausgerichteten Planungskonzeptes theoretisch und praktisch plausibel gemacht werden kann, so verhilft diese Einsicht dem Konzept noch nicht zur Durchsetzung. Denn aus der Sicht etablierter Institutionen hat die Einflussnahme von Betroffenen auf kommunale Politik und Verwaltung eher den Charakter einer Störung (im Sinne von zusätzlichen Anforderungen an kommunale Politik und Verwaltung), die in aller Regel nicht als Anreicherung und Verbesserung der Problemlösungskapazität angesehen wird.

Diese Widerstände resultieren nun nicht allein aus den Formen und Prinzipien kommunaler Verwaltung (Hierarchie, Arbeitserlegung, Ressortdenken, Formalisierung von Abläufen und Entscheidungen etc.) und/oder spezifischen Interessenlagen lokaler Eliten oder einflussreicher Gruppen (z.B. Gewerbetreibende, Hausbesitzer, Traditionsvereine). Sie verweisen zugleich auch auf gesellschaftliche Grundkonflikte. Gerade im sozialen Bereich treten aufgrund ungleicher Verteilung ökonomischer und sozialer Teilhabechancen Konflikte auf, die auf

kommunaler Ebene und mit dem Mittel der Sozial- und Jugendhilfeplanung kurz- und mittelfristig nur in Teilbereichen gelöst werden können. An entscheidenden Punkten (z.B. Arbeitslosigkeit, Armut, Obdachlosigkeit, fehlende Mittel zur privaten Befriedigung von Bedürfnissen, Deprivationen aufgrund sozialer und ethnischer Gruppenzugehörigkeit) zeigen sich auf lokaler Ebene Konfliktlagen, die in der Struktur der Gesamtgesellschaft verankert sind. Diese Konflikte werden in verschiedenen Formen ausgeprägt (Anpassung, Auflehnung, „Ausstieg“, informelle Alltagskulturen, staatliche Interventionen, Unterdrückung, Ausgrenzung, politische und soziale Initiativen).

### **Beiträge sozialräumlicher Planung (Beispiele)**

Eine sozialräumlich angelegte Planung soll nicht nur Daten und Informationen über Regionen (Quartiere, Milieus) und die dort lebende Bevölkerung liefern, sondern auch Beiträge leisten zur planerischen Entwicklung in den untersuchten Sozialräumen. Daher möchte ich zum Schluss zwei (exemplarische) Beispiele für praxis- und umsetzungsbezogene Beiträge sozialräumlicher Planungen skizzieren. Bei dem ersten Beispiel geht es um „Sozialraumbudgets und dezentrale Ressourcenverantwortung“, d.h. den Beitrag einer sozialräumlichen Planung zur Ausgestaltung neuer Organisations- und Verantwortungsstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe. Das zweite Beispiel soll darauf hinweisen, dass die Qualitätsdiskussion – erweitert auf die Perspektive des Sozialraums und eine hierin involvierte Planung – eine neue Dimension erfahren kann.

#### **1. Sozialraumbudgets und dezentrale Ressourcenverantwortung**

Ein wirkungsvoller und zielgenauer Einsatz von Ressourcen zum Aufbau und zur Stabilisierung sozialer Infrastrukturen und Dienstleistungen setzt Transparenz über Aufgaben, Ziele und Kosten der Leistungen (Information) voraus, um eine bedarfs- bzw. nachfragebezogene Steuerung der Leistungen (Steuerung) zu ermöglichen. Hier kann die Sozialraumanalyse einmal wichtige Hinweise zur Kennzeichnung von faktischen bzw. potentiellen Bedarfs- und Nachfragekonstellationen für Leistungen der Jugendhilfe geben. Zum anderen kann durch eine Anbindung der finanziellen Mittel (Personal- und Sachmittel) an soziale Indikatoren, die nicht unmittelbar von den Leistungsanbietern beeinflusst werden, eine auf die Ausgangssituationen verschiedener Sozialräume bezogene Finanzierung von sozialen Leistungen begründet werden.

Unter Gesichtspunkten einer bedarfs- und nachfrageorientierten Steuerung der Mittel der Jugendhilfe, der Sicherung der Flexibilität angesichts starker demographischer und sozialer Veränderungen und in Beachtung des Ziels der regionalen Angleichung der Lebensbedingungen kann eine Steuerung der Finanzmittel unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Sozialraumanalysen für mehr „Verteilungsgerechtigkeit“ sorgen. Dies soll darauf hinweisen, dass heute im Regelfall der faktische Ressourcenverbrauch (in den einzelnen Regionen) nicht allein von objektiven Nachfragefaktoren beeinflusst wird, sondern auch von spezifischen Leitbildern, Traditionen und Orientierungen.

Eine solche Ressourcensteuerung kann erfolgen über

- eine Budgetierung der Ausgaben der Jugendhilfe auf der Basis kleinräumiger Indikatoren;
- eine regionale Ausweisung der kommunalen Mittel für Aufgaben der Jugendhilfe und eine Flexibilisierung ihrer Steuerung;
- die Steuerung der jeweiligen Sozialraumbudgets durch regional zuständige Gruppen (z.B. ASD-Teams).

In diesem Zusammenhang wird allerdings auch – und dies unabhängig von Verteilungsgesichtspunkten – die Frage zu prüfen sein, ob angesichts des sozialen Problemdrucks in der Jugendhilfe die in die „Verteilungsmasse“ (mittels Budgetierung bzw. Quotierung) eingehenden Finanzzuweisungen eine dem gesetzlichen Auftrag und fachlichen Standards entsprechende Arbeit überhaupt zulassen. Auch hierfür hätte Planung eine an sozialen Indikatoren ausgerichtete Argumentation und einen entsprechenden Nachweis zu führen.

Mit Blick auf aktuelle und kontroverse Diskussionen um Sozialraumbudgets möchte ich an dieser Stelle drei Anmerkungen machen:

**1. Sozialraumbudgets sind keine neue Erfindung – es gibt sie schon längst, ohne dass dies zu großen Aufregungen und/ oder Kontroversen geführt hätte!**

Ich beziehe mich hier vor allem darauf, dass jedes Jugendamt sein Sozialraumbudget hat und zudem in den zurückliegenden Jahren eine Reihe von kreisangehörigen Städten ein eigenes Jugendamt begründet haben und damit aus dem Leistungs- und Finanzierungskreislauf eines Kreises – Kreisjugendamtes – ausgestiegen sind. Vor allem in Nordrhein-Westfalen konnten und können wir dies beobachten. In

NRW gibt es 54 Kreise und kreisfreie Städte und insgesamt 171 Jugendämter. Wir haben heute schon Kreise (z.B. Mettmann), in denen es kein Kreisjugendamt mehr gibt. Wenn wir in Rechnung stellen, dass diese kreisangehörigen Städte mit einem eigenen Jugendamt zumeist zwischen 25.000 und 60.000 EinwohnerInnen haben, dann stellt sich doch die Frage, warum eine stärkere Regionalisierung mit entsprechenden Budgets in Kreisen und großen Städten nicht auch möglich sein sollte.

## **2. Sozialraumbudgets bedeuten nicht die Aushebelung der am KJHG ausgerichteten Prinzipien der Leistungserbringung**

Die Konstruktion der Sozialraumbudgets wird – mit Bezug auf einzelne Praxisbeispiele – gelegentlich dahingehend kritisiert, dass damit die Rechtsansprüche von Leistungsberechtigten ausgehebelt, deren Wunsch- und Wahlrechte missachtet, die Trägerpluralität beschnitten und Zuständigkeiten zwischen öffentlichen und freien Trägern verwischt würden. Diese möglichen – und auch aus meiner Sicht problematischen – Folgen sind jedoch keinesfalls zwangsläufig mit der Entwicklung von Sozialraumbudgets verbunden. Denn: Sozialraumbudgets haben nur eine orientierende Funktion („Leitplanke“), können jedoch keine faktische Budgetbegrenzung darstellen (vgl. dazu auch Münder 2001). Individuelle Rechtsansprüche sind zu befriedigen, auch wenn Budgets erschöpft sind. Und auch Wunsch- und Wahlrechten von Leistungsberechtigten, der Trägerpluralität und der Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers kann im Rahmen von Budgetregelungen Rechnung getragen werden.

## **3. Die Orientierung von Sozialraumbudgets an Sozialstrukturindikatoren gibt wichtige Informationen über lagebedingte Nachfragekonstellationen und Ressourcenallokationen**

Im Zusammenhang mit einer indikatorengestützten Budgetabschätzung ist auch die Frage zu beantworten, ob die Nachfrage nach Jugendhilfeleistungen (hier insbesondere im Bereich der Hilfen zur Erziehung) über sozialstrukturelle Indikatoren (Belastungsindikatoren) hinreichend genau abgebildet werden kann.

Als Belastungsindikatoren werden hier jene Indikatoren bezeichnet, die plausibel begründete Jugendhilfebedarfe erwarten lassen, ohne dass diese Bedarfsanforderungen aus den jeweiligen Jugendhilfeaktivitäten abgeleitet werden. Unterstellt wird dabei, dass sich das Leistungsprofil der örtlichen Jugendhilfe allein oder zumindest doch in seinen wesentlichen Dimensionen über solche Größen bestimmen

lässt. In der fachlichen Diskussion herrscht Übereinstimmung, dass derartige Bedarfsindikatoren im wesentlichen auf der Ebene sozialstruktureller Ungleichheiten und Benachteiligungen bestimmt werden können.

Während in einigen Untersuchungen (vgl. Ames/Bürger 1997; Bürger 1998 und 1999; Jordan 1999, Stankat 1999, Pothmann 2001) der Zusammenhang zwischen sozialer Benachteiligung, daraus erwachsenden Risiken sozialer Auffälligkeit und Aktivitäten der Jugendhilfe nachgewiesen werden konnte – so zeigte sich bei Bürger „ein erstaunlich starker Zusammenhang zwischen der Armutsbelastung in den Bundesländern (operationalisiert über die Merkmale Quote der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt, Bevölkerungsdichte in den Ländern, Arbeitslosenquote, Quote der Ein-Eltern-Familien) und dem jeweiligen Heimunterbringungsbedarf dieser Länder“ (Bürger/Ames 1997, S. 377) und fand Jordan (1999, S. 62 ff.) bezogen auf das Land Schleswig-Holstein einen hohen statistischen Zusammenhang zwischen dem Nettoaufwand pro Jugendhilfeeinschwohner und den Arbeitslosenquoten ( $r = 0,81$ ), der Quote der minderjährigen Sozialhilfeempfänger ( $r = 0,92$ ) und der Bevölkerungsdichte ( $r = 0,85$ ) – wird dieser von anderen Autoren (Pluto u.a. 1999, Ader/Schrappner 2000, S. 34f.) in Frage gestellt.

Diese Einwände sind jedoch weniger geeignet, um das Konzept (Ermittlung von Jugendhilfebedarfen auf der Basis von Sozialindikatoren) grundsätzlich zu verwerfen. Denn die unterstellten und auch statistisch belegten Zusammenhänge zwischen Armutsindikatoren und Jugendhilfebedarf sind durch vielfältige theoretische Begründungen und praktische Erfahrungen belegt. Die kritischen Hinweise und Anmerkungen machen jedoch darauf aufmerksam, dass es einer sorgfältigen Datenerhebung und Indikatorenauswahl, einer genauen Kenntnis der Spezifika der Sozialräume (z.B. Nivellierungseffekte durch unterschiedlich zusammengesetzte Teilregionen), angemessener Analysemodelle und einer sensiblen Interpretation der Ergebnisse bedarf.

## **2. Sozialraumbezogenes Qualitätsmanagement**

Die in den letzten Jahren verstärkt in die soziale Arbeit eingebrachte Qualitätsdiskussion (vgl. Merchel 1998) richtete sich zunächst auf die organisationsinterne Bewertung und Weiterentwicklung von Strukturen und Handlungsansätzen bei Einrichtungen und Diensten.

Mit der Frage nach dem Qualitätsstand, nach den Kriterien und nach den Perspektiven der Qualitätsentwicklung sind aber nicht nur einrichtungsbezogene Überlegungen, sondern

auch einrichtungsübergreifende Aspekte angesprochen, die die Infrastrukturplanung berühren. Daher ist es konsequent, nach den Verbindungsstücken zwischen Qualitätsmanagement und Planung sowie nach den Perspektiven einer Ausgestaltung dieser Verbindungslinien zu fragen. Im Kontext dieser Aufgabe ist insbesondere das Potenzial sozialräumlicher Planungsansätze für ein umfassendes Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit in den Blick zu nehmen.

Ausgehend vom Bezugspunkt „Sozialraum“ hätten die in einem Sozialraum tätigen Einrichtungen dann die für eine Zielgruppe (Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene) erforderlichen Infrastrukturangebote unterbreiten, in einen Qualitätsdialog einzutreten und aus der jeweiligen regionalen Sicht die Qualitätsanforderungen an die anderen beteiligten Einrichtungen zu formulieren. Die einzelnen Einrichtungen aus den unterschiedlichen Handlungsfeldern würden nicht so sehr den jeweiligen arbeitsfeldbezogenen Fachdiskurs als Bezugspunkt ihrer Qualitätsdebatten erleben, sondern sie würden stärker mit dem sozialräumlich wahrgenommenen Handlungsbedarf als Ausgangspunkt ihrer eigenen Qualitätsreflexionen konfrontiert. Die sozialräumlich definierten Anforderungen der regionalen Interaktionspartner stünden deutlicher im Mittelpunkt des einrichtungsübergreifenden Qualitätsdiskurses.

Die Einbettung des einrichtungsinternen Qualitätsmanagements in ein einrichtungsübergreifendes, mit der Infrastrukturplanung verbundenes Qualitätskonzept bereitet allerdings einige Probleme, so insbesondere

- Probleme und Risiken bei der von den beteiligten Einrichtungen und Trägern geforderten Offenheit und Diskursbereitschaft,
- Probleme durch politische und fachliche Konkurrenz zwischen den Einrichtungen,
- Probleme des Misstrauens durch eine häufig geäußerte Verbindung zwischen der Anforderung zum Qualitätsmanagement und Sparstrategien,
- Balancen zwischen der fachlichen Autonomie und dem eigenständigen fachlichen Profil von Trägern und der einrichtungsübergreifenden Gemeinsamkeit in den Qualitätskonzepten,
- Probleme der Spannung zwischen den Impulsen zum Organisationslernen einerseits und den Bestrebungen zum platzierenden Vergleich zwischen Einrichtungen (formale Rangplatzbewertungen mit Prämierungen für den Besten und mit Marginalisierung der Einrichtungen in der unteren Ranghälfte).

Solche Schwierigkeiten sind bereits bei ein-

richtungsübergreifenden Qualitätsdiskursen in Rechnung zu stellen, in denen Einrichtungen des gleichen Arbeitsfeldes miteinander kooperieren. Bei sozialräumlich ausgerichteten einrichtungsübergreifenden Qualitätsdiskursen käme noch als weitere Schwierigkeit die jeweils von den beteiligten Einrichtungen behauptete fachliche Identität hinzu, was zu einer stärkeren Abgrenzung gegenüber den Qualitätsanforderungen aus den anders gearteten Einrichtungen führen könnte.

Bei der Umsetzung dieses Anspruches – die Dienstleistungsqualität der sozialen Infrastruktur auf der Ebene des Sozialraums zu bestimmen – ist zweifelsohne noch Entwicklungsarbeit zu leisten und die dabei auftretenden Probleme sollten nicht unterschätzt werden. Dennoch: Der Hinweis auf die Probleme bei der Umsetzung einrichtungsübergreifender Qualitätsdiskurse soll lediglich auf die Mühen und Risiken bei der Realisierung solcher Ansätze aufmerksam machen und vor übergroßen Erwartungen bewahren, nicht aber die Realisierbarkeit solcher Perspektiven generell in Zweifel ziehen.

## Schluss

Im Ergebnis meine ich, dass das Konzept einer sozialräumlichen Planung und Entwicklung ein sinnvolles und geeignetes Scharnier darstellt, um Analysen, Bewertungen, Handlungsstrategien und Projekte aus der Tradition der Stadtsoziologie und der Stadtentwicklung wie auch aus der Kinder- und Jugendhilfe zu verbinden. In dem Bezug auf den „Sozialraum“, das Quartier, die Lebenswelt von Kindern, Jugendlichen und Familien, ergibt sich das Gemeinsame, die Schnittmenge, der Begegnungsraum der unterschiedlichen Fakultäten, Disziplinen und Professionen.

Diese verschränkte Sichtweise, die objektive Belastungsfaktoren und subjektive Be- und Verarbeitungspotentiale berücksichtigt, macht es auch überhaupt erst möglich, dem Problem sozialer Benachteiligungen unter sozialräumlicher Perspektive mit einem Konzept der sozialen Entwicklung (Empowerment) zu begegnen. Denn so sehr sich auch politische, gesellschaftliche und ökonomische „Großwetterlagen“ dem kommunalplanerischen wie auch dem sozialarbeiterischen Zugriff entziehen, bestehen doch Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten mit Blick auf die Stabilisierung, die Rekonstruktion und die Aktivierung sozialer Milieus (Milieuarbeit). Da es hier auf den „subjektiven Faktor“ und die Verfasstheit und die Belastbarkeit der sozialen Beziehungen, in denen Menschen ihren Alltag gestalten, ankommt, hat Sozialarbeit, insbesondere in der Form stadtteilbezogener Sozialarbeit und Beratung (Hinte 1995;



Hinte u.a. 1999) hier ihren Wirkungsbereich.

Wenn nun die Verbesserung der Existenzsicherung, die Aufwertung des Stadtteils als Ort des Wohnens und des sozialen Austausches und die sozialräumlich erleichterte Teilhabe an sozialer Infrastruktur in den Gestaltungs- und Wirkungsbereich kommunaler Sozialpolitik und einer hierauf bezogenen Kinder- und Jugendhilfe gehört, dann eröffnen sich damit auch realistische Chancen zur „Revitalisierung“ sozial benachteiligter Regionen.

1) Dieses Referat basiert wesentlich auf der Expertise des Instituts für soziale Arbeit e.V.: Sozialraumorientierte Planung – Begründungen, Konzepte, Beispiele (Bearbeiter: Erwin Jordan, Peter Hansbauer, Joachim Merchel, Reinhold Schöne), Münster 2001. Dort finden sich auch weitere Erläuterungen, Literaturnachweise etc.

2) Im Zusammenhang mit dieser Herangehensweise könnte es hilfreich sein, wenn wir hier statt von Sozialräumen von „Sozialbezirken“ sprechen, um damit deutlich zu machen, dass es hier um Räume geht, die durch politische und administrative Zuständigkeiten und Organisationseinheiten bestimmt und verwaltet werden.

3) In Europa – so auch in Deutschland – ist die räumliche Segregation nach sozialen Gesichtspunkten allerdings weniger ausgeprägt als in den Vereinigten Staaten. Vielleicht liegt hierin ein Grund, dass die sozialökologischen Ansätze in Deutschland erst relativ spät aufgegriffen wurden. Aufgenommen und weiterentwickelt wurde die Methode in der Bundesrepublik erst in den siebziger Jahren, insbesondere von der Sozial- und Jugendhilfeplanung (vgl. Bourgett u.a. 1978, Mundt 1983).

4) Nach einer Definition des Deutschen Städtetages (Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe/Deutscher Städtetag 1977, S. 12) sind „Soziale Brennpunkte (...) Wohngebiete, in denen Faktoren, die die Lebensbedingungen ihrer Bewohner und insbesondere die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen negativ bestimmen, gehäuft auftreten“.

## Literatur

Ader, S./Schrappner, Chr.: Entwicklungen in der Heimerziehung – Chancen neuer Präventionskonzepte. Expertise zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung NRW, Düsseldorf 2000

Alisch, M./Dangschat, J. S.: Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich, Darmstadt 1993

Ames, A./Bürger, U.: Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 12/1997, S. 373 – 379

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe/Deutscher Städtetag: Vorschläge zur Arbeit in sozialen Brennpunkten, Bonn 1977

Boulet, J.-J./Krauss, E.-J./Oelschlägel, D.: Gemeinwesenarbeit. Eine Grundlegung, Bielefeld 1980

Bourgett, J./Preusser, N./Völkel, R.: Jugendhilfe und kommunale Sozialplanung. Eine sozialökologische Studie, Weinheim und Basel 1978

Bronfenbrenner, U.: Die Ökologie der menschlichen Entwicklung. Stuttgart, 1981

Bronfenbrenner, U.: Ökologische Sozialisationsforschung, Stuttgart 1976

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit: Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen

und Leistungen der Jugendhilfe, Bonn 1990

Bürger, U.: Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen – Forschungsergebnisse und fachpolitische Konsequenzen, in: Forum Erziehungshilfen, Heft 4/1998, S. 203 – 213

Bürger, u.: die Bedeutung Sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen, in: Institut für soziale Arbeit 1999, S. 9 – 34

Häußermann, H.: Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, B 10/11 2000, S. 13 – 21

Hinte, W./Litges, G./Springer, W.: Vom Fall zum Feld, Berlin 1999

Hinte, W.: Fallarbeit und Lebensweltgestaltung – Sozialraumbudgets statt Fallfinanzierung in: Institut für soziale Arbeit 1999, S. 82 – 94

Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.) Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Soziale Praxis Heft 20, Münster 1999

Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.): Im Dickicht der Städte – Soziale Arbeit und Stadtentwicklung, Soziale Arbeit Heft 22, Münster 2001

Jahoda, M., Lazarsfeld, P.F., Zeisel, H.: Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langanhaltender Arbeitslosigkeit, Frankfurt am Main 1975 (urspr. 1933)

Jordan, E.: Ressourcensteuerung auf der Basis von Sozialstruktur- und Leistungsindikatoren, in: Institut für soziale Arbeit, Münster 1999, S. 62 – 72

Kaufmann, F.-X. (Hrsg.): Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene. Frankfurt 1979

Keim, R./Neef, R.: Ressourcen für das Leben im Problemquartier, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) B 10 – 11/2000, S. 30 – 39

Merkel, J.: Qualitätsentwicklung durch Jugendhilfeplanung. In: Ders. (Hrsg.), Qualität in der Jugendhilfe – Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten. Münster 1998, S. 411 – 431

Meulemann, H./Weishaupt, H.: Örtliche soziale Milieus als Kontext für Sozialisations- und Entwicklungsprozesse. In: Walter 1981, S. 69 – 94

Mielenz, I.: Die Strategien der Einmischung. Soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und Politik. In: Neue Praxis, Sonderheft 6, 1981, S. 57ff

Muchow, M./Muchow, H. H.: Der Lebensraum des Großstadtkindes, Bensheim 1980 (urspr. Hamburg 1935)

Müller, C.W. (Hrsg.): Einführung in die soziale Arbeit, Weinheim und Basel 1985

Müller, C.-W./Nimmermann, P. (Hg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, München 1973

Münder, J.: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht, Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V., „Ausser der Reihe“ – Materialien 1, München 2001

Mundt, J. W. (Hrsg.): Grundlagen lokale Sozialpolitik. Sozialökologische Beiträge zur Entwicklung von Alternativen, Weinheim und Basel 1983

Neuhöfer, M.: Überforderte Nachbarschaften. Eine Analyse von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus und die Wohnsituation von Migranten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), B49/1998, S. 35 – 45

Park, R.E./Burgers, E.W./Mc Kenzie, R.D.: The City, Chicgo 1925

Pluto, L. u.a.: Zauber der Zahlen und Zahlenzauber – Sozialindikatoren und Fremdunterbringung, in: Institut für soziale Arbeit 1999, S. 35 – 61

Pothmann, J.: Vorschlag zur Typisierung von Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Berichtswesens zu den Hilfen zur Erziehung, Dortmund (Manuskript) 2001

Stankat, M.: Wie kommt ein Jugendamt zu Sozialraumbudgets?, in: Institut für soziale Arbeit 1999, S. 73 – 81

Thiersch, H.: Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel, Weinheim und München 1992

Walter, H. (Hg.): Sozialisationsforschung, Bd.3 (Sozialökologie – Neue Wege in der Sozialisationsforschung). Stuttgart 1975

Walter, H. (Hg.): Region und Sozialisation. Beiträge zur sozialökologischen Präzisierung menschlicher Entwicklungsvoraussetzungen, 2 Bde. Stuttgart 1981

Walter, H./Oerter, R. (Hg.): Ökologie und Entwicklung. Mensch-Umwelt-Modell in entwicklungspsychologischer Sicht. Donauwörth 1979

## Jugend am Rand. Jugendliche in schwierigen Sozialräumen

Jugend konstituiert sich im Raum, Jugend wird erst durch Sozialräume zur Jugend (Böllert 2001, S. 171). Der Sozialraum ist für Jugendliche Lernort und Experimentierfeld gleichermaßen. Noch nicht auf feste Rollen verpflichtet, können und müssen Jugendliche im Lauf des Prozesses ihres Aufwachsens anders als Erwachsene Sozialräume wahrnehmen und nutzen. „Für Jugendliche (...) ist der städtische Raum kultureller und sozialer Experimentier- raum. Erste Antworten auf die Frage, wer bin ich, wie sehen mich andere, wer möchte ich sein, können im sozialen Raum relativ sanktionsfrei ausexperimentiert werden. Von daher heißt der soziale Raum für Jugendliche vor allen Dingen, die Beantwortung der genannten Fragen im Kontext von Gleichaltrigengruppen. Auch für die Heranwachsenden ist der städtische Raum kulturelle und soziale Ressource, bietet Nischen, in denen eigene Ausdrucksformen, d.h. die Beantwortung der Fragestellungen gelebt werden kann. Dabei lernen junge Menschen gerade im Sozialraum häufig erstmalig, sich mit zum Teil widersprüchlichen An- und Aufforderungen auseinanderzusetzen, um hieraus eigene Positionen entwickeln zu können. Sie erfahren, was geht und was nicht geht, und dies geschieht vielschichtiger, als dies beispielsweise für die Schule gelten kann, da dort die Rollenerwartungen sehr viel deutlicher formuliert sind. Unterschiedliche Stile, jugendliche Subkulturen usw. bilden sich nicht alleine durch besondere Zeichen und Symbole, die für Erwachsene manchmal kaum noch nachzuvollziehen sind; sie äußern sich vor allem im sozialen Raum, wobei die Peergroups wichtige Abgrenzungsprozesse abbilden.“

(Böllert 2001, S. 171)

Kinder und Jugendliche wachsen in unterschiedlichen Sozialräumen auf. Diese Räume beeinflussen ihre Entwicklung. Sie können Chancen eröffnen oder vorenthalten. Ob sie attraktive Lerngelegenheiten bieten, Anregungen vermitteln und Begegnungen mit anderen Menschen stiften, oder ob sie öde und leer sind, abgeschirmt und isoliert, ob sie für die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen tauglich sind oder ob sie gefährliche und gefährdende Orte darstellen, macht einen großen Unterschied. In städtischen Gebieten, in denen soziale Exklusion auch räumlich manifest wird, in diesen Sozialräumen, in denen Benachteiligungen und Problemlagen überwiegen, fehlt Jugendlichen ein Raum, um Jugend im Sinne der gesellschaftlichen Erwartungen überhaupt erst

möglich zu machen, Jugend als Moratorium und Entwicklungsphase, die Raum und Zeit gibt für Lernen und Experimentieren. In sozialen Brennpunkten, in städtischen Räumen also, in denen wie in einem Brennspeigel die soziale Ungleichheit unserer Gesellschaft und die daraus resultierenden sozialen Probleme sich verdichten und bündeln, wird Jugendlichen ihre Jugend entzogen, haben sie keine Gelegenheit, etwas zu lernen und zu experimentieren, haben sie also kaum Chancen, ihr Leben, wie es Beck formuliert, als eigenes Leben zu planen; in diesen Sozialräumen haben sich auch denkbar schlechte Bedingungen, die erwartete und geforderte soziale Integration in die Gesellschaft auch nur halbwegs im Einklang mit den dominanten Normen in Einklang bringen zu können.

Unterliederbach ist ein Stadtteil am Rand von Frankfurt, zwischen Höchst und einer stark befahrenen Autobahn an der Stadtgrenze gelegen. In Unterliederbach gibt es viele Sozialwohnungen, seit den zwanziger Jahren. In dieser Siedlung am Rand von Frankfurt findet auch Jugend am Rand statt. Es gibt kaum Treffpunkte und Aufenthaltsorte für Jugendliche. Von einem beliebtem Platz sind sie vor kurzem vertreiben worden, vor allem auf Drängen der Anwohner. Bänke sind abmontiert und auch alles andere, was den Platz für Jugendliche ein bißchen attraktiv gemacht hatte, ist weggeschafft worden. Öde Plätze haben keine Aneignungsqualität mehr für Jugendliche. Damit fallen sie zwar nicht mehr auf und stören nicht die Ruhebedürfnisse anderer, die Suche nach einem geeigneten Ort geht allerdings weiter, bei den Jugendlichen und den Verantwortlichen seitens der Stadt. Ein erster Ansatz, Jugendlichen im Viertel Raum zu geben, befindet sich ebenfalls am Rand: In einem Parkhaus, das den Stadtteil von der Autobahn abschirmt, ist im Erdgeschoß mittlerweile ein Teil der Parkfläche abgeteilt und zu einem Jugendclub ausgebaut worden. Die Jugendlichen haben die Wände selbst bemalt, die Einrichtung ist relativ spartanisch. Es gibt einen kleinen Bereich mit Theke und Tischen, sonst stehen Tischtennisplatten, Billard und Tischfußball im Jugendclub.

Wie kann sozialräumlich bedingten Ausgrenzungsprozessen und Benachteiligungen pädagogisch und sozialpolitisch entgegengewirkt werden? Welche Möglichkeiten hat eine sozialraumorientierte Jugendhilfe und in welche Dilemmata gerät man mit diesem Unternehmen? Um geeignete Maßnahmen und Konzepte entwickeln zu können, bedarf es eines Wissens um die Bedeutung des Raums im Sozialisationsprozeß und die Wirkungen von

schwierigen Sozialräumen auf Jugendliche. Wir wollen uns dieser Frage in mehreren Schritten annähern. Wir werden zunächst zwischen öffentlichen, nicht für pädagogische Zwecke geplante Räume und pädagogischen Räumen unterscheiden und nach dem Verhältnis zwischen beiden fragen (1). Daran anschließend werden wir uns mit der Frage befassen, wie Sozialräume als Räume für Aneignungshandeln von Jugendlichen begrifflich gefaßt werden können und in welche Abgrenzungsprobleme man dabei gerät (2). Wir werden das raumbezogene Aneignungsverhalten geschlechtsspezifisch betrachten (3) und abschließend Konsequenzen für eine sozialraumorientierte Jugendhilfe in benachteiligten Sozialräumen andeuten (4).

## 1. Öffentliche Räume und pädagogische Räume

„Raum“ ist eine wichtige pädagogische Kategorie, in zweierlei Hinsicht. Pädagogik ist erstens auf Räume angewiesen, in denen sich pädagogische Ideen und Vorstellungen realisieren können. Institutionalisiertes pädagogisches Handeln findet fast immer in eigens dafür geschaffenen Räumen statt: in Schulhäusern, Jugendfreizeitheimen und Ausbildungswerkstätten zum Beispiel. Der Raum selbst spielt dabei oft nur eine nachrangige Rolle. In vielen Schulhäusern, aber auch in anderen pädagogischen Räumen kann man sehen und spüren, wie wenig Beachtung dem Raum als pädagogischer Kategorie geschenkt wird. Doch die Strukturen dieser Räume beeinflussen auch das, was in ihnen geschieht.

Nicht weniger bedeutsam auch für den Sozialisationsprozeß sind öffentliche Räume wie Straßen, Plätze, Parks, Bahnhöfe, Einkaufszentren, Sportstätten, Kinos, Cafés, Discos, das Quartier oder die gesamte Stadt. Sie sind in der Regel nicht für Jugendliche geschaffen, sie haben andere Funktionen. Jugendliche nutzen diese Räume und verleihen ihnen damit einen neuen Sinn. Diese Räume können für das Aufwachsen und Lernen von Kindern und Jugendlichen hinderlich oder förderlich sein. Insofern sind diese Räume, ihre Beschaffenheit und Gestaltung, auch für das pädagogische Denken und Handeln bedeutsam. Pädagogisches Handeln geschieht nicht im luftleeren Raum, sondern in sozialen Räumen. In sozialen Räumen, die zunächst von anderen Interessen und Zwecken her bestimmt sind, aber eben auch den Rahmen für pädagogische Arbeit bilden.

Andreas Feldtkeller konstatiert zwischen Stadtplanern und Pädagogen eine „(...) ganz grundsätzliche Meinungsverschiedenheit über die Aufgabe der Stadt als Ort des sozialen Ler-

nens und gesellschaftlichen Zusammenlebens“ (Feldtkeller 2001, S. 74).

Die Stadt liefere für Kinder Luft und Sonne und attraktive Spielplätze und stelle damit auch die Orte bereit, in denen Pädagogen sich um das individuelle soziale Lernen kümmern. Dies bedeutet eine „seltsame Arbeitsteilung“ (ebd.) zwischen Stadt und Pädagogik, die „Stadt“ immer ungeeigneter für Kinder und Jugendliche mache. Vor diesem Hintergrund formuliert die „Tübinger Erklärung“ das Credo „Kinder brauchen Stadt“. Die folgenden Auszüge aus dieser Erklärung verdeutlichen den dahinterstehenden Anspruch:

### **Tübinger Erklärung „Kinder brauchen Stadt“ (1995):**

(1) Mit der überwiegend am wirtschaftliche Erfolg ausgerichteten Modernisierung der vergangenen Jahrzehnte haben Kinder und Jugendliche den wichtigen Erfahrungsspielraum „Straße“ verloren. Kinder von der Straße zu holen, ist nach wie vor für viele ein erklärtes Ziel. Das städtische Viertel mit dem öffentlichen Raum der Straße und der angrenzenden Vielfalt des Wirtschaftens und Wohnens bietet aber ein Modell des Zusammenlebens, das sich dort, wo es bis heute überlebt hat, als äußerst vital und anpassungsfähig erweist.

(2) Raum in der Stadt ist erst dann öffentlicher Raum, wenn er Kinder und Jugendliche, deren erwerbstätige oder nicht erwerbstätige Eltern, alte Menschen, Kranke, Behinderte, Menschen verschiedener kultureller Herkunft und Menschen von verschiedenem sozialen Status zumindest zeitweise zusammenzuführen vermag. Kinder und Jugendliche brauchen neben Schule und Familie den leichten Zugang zur Wirklichkeit eines lebendigen Stadtquartiers, in dem sie Formen des Zusammenlebens unter Menschen, die sich nicht gegenseitig verpflichtet sind, erfahren und auch selbst erproben: z.B. Verantwortung, Einfühlungsvermögen, Zuwendung, das Leben mit Konflikten.

...

(6) Jede Entscheidung in der Stadt, ob politisch, wirtschaftlich oder stadtplanerisch hat Auswirkungen auf das Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen; dies erfordert intensivstes Nachdenken und öffentliche Auseinandersetzung. Deshalb müssen auch Städtebau, Jugendhilfe und Pädagogik schleunigst von dem Ideal perfekter, aber segmentierter Lösungen freimachen.

Sozialräumliche Ansätze sollen sich also einerseits auf das sozialräumliche Umfeld beziehen, in dem Kinder und Jugendliche leben und aufwachsen, auf das Quartier oder den Stadtteil, andererseits werden damit auch An-

sprüche an Gestaltung und Nutzungsmöglichkeiten pädagogischer Räume im engeren Sinne formuliert.

Sozialräumliche Konzepte der Jugendhilfe müssen deshalb pädagogische und öffentliche, nicht zu pädagogischen Zwecken geschaffene Räume in den Blick nehmen und beide zueinander in Beziehung setzen. Es genügt nicht, nach dem Angebot und der Qualität pädagogischer Räume allein zu fragen, sozialraumorientierte Jugendhilfe muß auch den öffentlichen Raum der Stadt thematisieren.

Sozialraumorientierte Jugendhilfe sollte deshalb mit der Stadtplanung zusammenarbeiten und auf die Planung des öffentlichen Raums Einfluß nehmen und darauf insistieren, daß die Stadt als öffentlicher Raum gestaltet und wiedergewonnen wird. Als Stadt, in der alltägliche Begegnung und Kommunikation, auch von Menschen, die sonst nichts miteinander zu tun haben, möglich wird und die auch von Kindern und Jugendlichen als anregungsreiche, begegnungsfördernde Aufenthaltsort und Treffpunkte genutzt werden können.

## 2. Raum und Aneignung

Jahrelang befand sich in Nürnberg das „KOMM“, ein berühmtes selbstverwaltetes Jugendzentrum, im ehemaligen „Künstlerhaus“ direkt am Eingang in die Altstadt. Wer vom Hauptbahnhof in die Altstadt wollte, kam am KOMM vorbei. Vielen war es ein Dorn im Auge, unter anderem auch wegen seiner Lage. Das Jugendzentrum paßte nicht gut ins Bild und die Jugendlichen, darunter viele Punks, die sich häufig vor dem KOMM auf der Straße aufhielten und Passanten vor oder nach ihrem Einkaufsbummel um eine Mark baten, störten. Seit der Schließung des Jugendzentrums durch die konservative Ratsmehrheit sind auch die jugendlichen Bettler nicht mehr da und aus dem KOMM ist wieder das Künstlerhaus geworden, sichtbar auch an den mittlerweile erfolgenden Umbauten.

Wir möchten uns der Frage nach der Aneignung von Räumen zunächst kultursoziologisch in der Spur von Pierre Bourdieu annähern. Der physische Raum ist angeeigneter sozialer Raum, schreibt Pierre Bourdieu. Der physische Raum, die Stadt mit ihren Gebäuden, Straßen und Plätzen zum Beispiel, ist nicht einfach da, der physische Raum wird von Menschen gestaltet und geprägt. Darin ist der physische Raum ein Abbild des sozialen Raums: „Der soziale Raum weist die Tendenz auf, sich mehr oder weniger strikt im physischen Raum in Form einer bestimmten distributionellen An-

ordnung von Akteuren und Eigenschaften niederzuschlagen.“ (Bourdieu 1991, S. 26)

Bourdieu unterscheidet also zwischen sozialem und physischem Raum: „Der soziale Raum ist nicht der physische Raum, realisiert sich aber tendenziell und auf mehr oder minder exakte und vollständige Weise innerhalb desselben. Der in bestimmter Weise von uns bewohnte und uns bekannte Raum ist sozial konstruiert und markiert.“ (Ebd., S. 28) Die Struktur des sozialen Raums schlägt sich in der Struktur und Gestalt des physischen Raums nieder. Das wird am Nürnberger Beispiel deutlich. Die Verschiebung der Machtverhältnisse in der Stadt nach der Kommunalwahl im Jahr 1996 zeigt sich auch daran, wer welche Räume physisch besetzen kann und wer weichen muß.

Der Raum eines Quartiers und die angeeigneten physischen Räume der Akteure, die in diesem Quartier wohnen, deren Sozialräume, sind räumlich nicht identisch. Derselbe Raum des Quartiers wird von den dort Ansässigen je nach ihrer Position im sozialen Raum unterschiedlich wahrgenommen und angeeignet. Die angeeigneten physischen Räume der Bewohnerinnen und Bewohner eines Quartiers können sich stark voneinander unterscheiden. Sie sind auch nicht an die Grenzen des Wohngebiets, des Stadtteils oder der Region gebunden, sie sind, bis auf extreme Ausnahmen, nicht mit diesen Sozialräumen identisch.

Das Sanierungsgebiet Limbacher Straße in Chemnitz verläuft an der Grenze zwischen zwei Stadtgebieten, Schloßchemnitz und Kaßberg. Die Limbacher Straße markiert die Grenze zwischen beiden Stadtteilen. Beide Stadtteile sind saniert worden, bis auf das Gebiet Limbacher Straße. In dem Gebiet wohnen z. Zt. ca. 3500 Menschen. Die Limbacher Straße verläuft entlang eines Tals zwischen Schloßchemnitz und Kaßberg. In diesem Gebiet gab es einmal viele kleine und mittlere Industriebetriebe, mittlerweile stehen fast alle Industriegebäude leer. Und auch viele Wohnhäuser in diesem Gebiet stehen leer. Ein Teil davon ist mittlerweile saniert, doch auch die meisten dieser Wohnungen sind unbewohnt. Auf den Höhen in den Gebieten Schloßchemnitz und Kaßberg befinden sich gründerzeitliche Blockbebauungen und weiter oben auch Einfamilienhäuser. Diese Gebiete sind weitgehend saniert, dort kommt es auch zum Zuzug von außerhalb, vor allem aus der Mittelschicht. Es gibt dort kaum soziale Auffälligkeiten und soziale Problemlagen. Diese nehmen aber weiter talwärts Richtung Limbacher Straße zu. Das Sanierungsgebiet ist ein künstliches Quartier, nicht identisch mit den Stadtvierteln. Seine Grenzen decken sich nicht mit denen der Stadtteile. In diesem Gebiet tref-

fen sich auch Jugendliche, nicht nur die, die dort wohnen. Deren Sozialräume sind weder identisch mit den Grenzen der Stadtteile noch des Sanierungsgebiets. Und je nach sozialer Stellung wohnen die einem in diesem Quartier und haben Mühe, aus ihm heraus zu kommen, die anderen begeben sich in das Quartier, vor allem auch in die leerstehenden Häuser, weil sie dort attraktive Treffpunkte und Aufenthaltsorte finden. Mit welchem Sozialraum, mit welchen Sozialräumen haben wir es also in diesem Quartier zu tun?

Die Gestalt des physischen Raums, wer sich wo zeitweilig oder dauerhaft aufhält, wer wo welche Ansprüche hat und welche Einflüsse ausübt, der Sozialraum also in unserer Terminologie, ist somit ein Ergebnis von Verteilungs- und Machtkämpfen in der Gesellschaft, im sozialen Raum. Das Dazugehören oder Ausgeschlossenheit von Gruppen ist im physischen Raum sichtbar, am deutlichsten in den Wohnvierteln der Reichen und den Quartieren der Armen. „Klub-Effekt“ und „Ghetto-Effekt“ nennt Bourdieu diese Prozesse sozialer und räumlicher Segregation. Um Zugang zu „exklusiven“ Räumen zu bekommen, braucht man das entsprechende ökonomische, kulturelle und soziale Kapital. Der Klub verschafft denen, die dazugehören, selbst wieder soziales und symbolisches Kapital (vgl. Bourdieu 1991, S. 32) Das genaue Gegenteil bewirkt der „Ghetto-Effekt“: Während das Nobelviertel wie ein auf aktiven Ausschluß unerwünschter Personen beruhender Klub funktioniert und jeden seiner Bewohner symbolisch erhöht, indem es ihm erlaubt, am akkumulierten Kapital aller in ihm Wohnenden zu partizipieren, degradiert das Ghetto symbolisch seine Bewohner, „indem es in einer Art Reservat Akteure sammelt, die, aller Trümpfe ledig, deren es bedarf, um bei den diversen sozialen Spielen mitmachen zu können, nichts anderes gemein haben als ihre gemeinsame Exkommunikation. Neben der Stigmatisierung führt die räumliche Zusammenfassung an einer im Nichtbesitz homogenen Population noch zu vertiefter Deprivation, zumal im Bereich der Kultur und der kulturellen Praxis (wie sie umgekehrt die kulturelle Praxis der happy few weiter privilegiert.“ (ebd., S. 32f) An den beiden Extremen, „Klub“ und „Ghetto“, wird der Zusammenhang zwischen den Prozessen der sozialen Positionierung und der räumlichen Lokalisierung besonders gut sichtbar. Dieser Zusammenhang ist für die Konzipierung sozialräumlicher Ansätze in der Jugendforschung und -hilfe bedeutsam.

Wenn dabei der Habitus nicht zu den in den Räumen inkorporierten Lebensstilen, Verhaltensweisen und Erwartungen paßt, kann dies in

extremen Fällen dazu führen, daß sich die Bewohner „deplaziert“ fühlen und daß eine selbstbestimmte Aneignung und Nutzung der Räume nicht gelingt (vgl. ebd., S. 32):

„Man kann durchaus ein Wohngebiet physisch belegen, ohne wirklich im strengen Sinne darin zu wohnen; wenn man nämlich nicht über die stillschweigend geforderten Mittel dazu verfügt, angefangen bei einem bestimmten Habitus. Das trifft etwa auf jene algerischen Familien zu, die aus einem Elendsviertel in eine Siedlung des sozialen Wohnungsbaus gezogen waren und sich nun wider Erwarten in der Situation wiederfanden, daß die so lange ersehnte Wohnung ihnen gleichsam ‚über den Kopf wuchs‘, da sie außerstande waren, ihren impliziten Ansprüchen nachzukommen, mangels der erforderlichen finanziellen Mittel, um die neuen anfallenden Kosten zu decken (für Konsum, Gas und Elektrizität wie für Transport, Einrichtung und so weiter), aber auch, weil ihnen der gesamte, auf die Frauen bezogene Lebensstil fehlte, der diesem scheinbar universellem Raum unterschwellig eingeschrieben war, angefangen mit dem Bedürfnis und der Kunst, Vorhänge anzubringen, bis hin zu der Fähigkeit, in einer sozialen Umgebung von Unbekannten ungezwungen und frei zu leben.“ (Bourdieu 1991, S. 31)

#### **Was folgt daraus für das Projekt „Sozialräumlichkeit“ in der Jugendhilfe und der Pädagogik?**

■ (1) Jeder Sozialraum setzt sich zusammen aus vielen sozialen Räumen. Für das Prinzip der Sozialräumlichkeit bedeutet dies, konkrete physische Räume auf ihre Beschaffenheit hin zu analysieren, auf die in ihnen inkorporierten Strukturen des sozialen Raums, den Geschmack und die Gewohnheiten, die soziale Position derer, die sich in diesem Raum aufhalten und bewegen. Bourdieus Begriff zwingt dazu, den sozialen Raum als ein komplexes Gebilde zu betrachten, das sich zusammensetzt aus vielen Akteuren. Damit stellt sich in neuer Weise die Frage nach dem Verhältnis von sozialraumorientierten und zielgruppenorientierten Ansätzen in der Jugendhilfe.

■ (2) Sozialraumorientierung als Handlungsprinzip der Jugendhilfe heißt, konkrete, geographisch abgrenzbare Räume zu definieren, auf die sich Planung und Aktivitäten der Jugendhilfe beziehen, einen Stadtteil oder ein Quartier des Programms E&C zum Beispiel. Dieser definierte Sozialraum ist jedoch immer ein Konstrukt, er ist nicht mit den angeeigneten sozialen Räumen derer, die in diesem definierten Raum leben, identisch. Deshalb müssen auch andere Sozialräume, ihre Einflüsse auf das Gebiet und die Wechselwirkungen und Be-

ziehungen zwischen unterschiedlichen Sozialräumen in den Blick genommen werden. Das können benachbarte Gebiete sein oder Zentren mit besonderen sozialen Dienstleistungsangeboten, kultureller und kommerzieller Infrastruktur, das kann die gesamte Stadt oder Region sein.

### 3. Mädchen im öffentlichen Raum

Der öffentliche Raum ist überwiegend von Jungen besetzt. Warum sind Mädchen in der Öffentlichkeit seltener anzutreffen? Mehrere Gründe können hier zur Erklärung herangezogen werden. Zum einen sind Mädchen stärker als Jungen in die alltäglichen Familienpflichten eingebunden. Nach einer Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts werden etwa 27 Prozent der Jungen, jedoch 43 Prozent der Mädchen zur Hausarbeit herangezogen (vgl. Nissen 1989, S. 203). Darüber hinaus verbringen weibliche Kinder und Jugendliche ihre Freizeit häufiger in institutionalisierten Angeboten und sind zudem stärker als ihre männlichen Altersgenossen vom Elternhaus kontrolliert und an es angebunden.

Die Aneignung des öffentlichen Raumes durch Mädchen im Vergleich zu Jungen unterscheidet sich wesentlich. Mädchen spielen seltener draußen als Jungen (Jungen sind „umweltaktiver“); Mädchen halten sich mehr in Wohnnähe auf, sie haben einen kleineren Aktionsradius als Jungen; das Spielverhalten der Jungen ist „raumgreifender“.

Wenn man von der Annahme ausgeht, daß sich Persönlichkeit und Identität in der Auseinandersetzung mit der Umwelt entwickeln und verändern und daß dieses ein wechselseitiger Prozeß ist (d.h. Umwelt und Umwelterfahrungen als Determinanten der Sozialisation; aber auch: Individuen verändern im Prozeß der Aneignung und Nutzung die räumlichen und sozialen Bedingungen), und daß zudem das „Spiel-Verhalten“ einen Einfluß auf das zukünftige Rollenverhalten hat, hat das freilich auch Folgen für die Ansprüche, die an sozialräumliche Planung (Stadtplanung und/oder Jugendhilfe(-planung) gestellt werden.

Raumnutzung und Raumeignung sind von Einfluß auf das Selbstbewußtsein, die (räumliche) Kompetenz, die Mobilität, das Dominanzverhalten – und damit letztlich auch auf den gesellschaftlichen „Erfolg“. Geschlechtsspezifische Raumnutzung ist gekoppelt an gesellschaftliche Bewertungen und Benachteiligungen im Hinblick auf gesellschaftliche Einfluß- und Mitbestimmungsmöglichkeiten – nicht nur in der Kindheit, sondern vor allem auch im Erwachsenenalter. Ein eingeschränkter Aktionsradius bedeutet Einschränkung von

Handlungsmöglichkeiten, Individualität, Flexibilität, Mobilität. Um Kompetenzeinschränkungen abzubauen, müssen Mädchen nach „draußen“, aus ihrem häuslichen Umfeld gehen. Damit das möglich wird, sind äußere Bedingungen den Bedürfnissen von Mädchen anzupassen. Leitende Gesichtspunkte mädchenorientierter Stadtplanung sind bspw.: soziale und kommunikative Aktivitäten müssen ermöglicht werden; Orte müssen gut erreichbar sein; sie müssen als sicher wahrgenommen werden (Beleuchtung von Wegen, Vermeidung von Angstzonen), sie sollten belebt sein; von Mädchen als ästhetisch befriedigend und gepflegt empfunden werden. Andererseits wäre es kontraproduktiv, mit der gebauten, räumlichen Umwelt geschlechtsspezifische Rollenstereotype zu verfestigen (z.B. würde mit ausschließlichen Spielorten in Wohnnähe der Bewegungsradius von Mädchen in seiner Eingeschränktheit aufrechterhalten werden). Wichtig für Mädchen und insbesondere wichtig für Mädchen in sozialen Brennpunkten ist demnach, dass ihnen Möglichkeiten eröffnet werden, sich (soziale) Räume anzueignen, sich dort zu etablieren, um Fähigkeiten, Kompetenzen zu erwerben, die ihnen auch Brückenschläge erlauben. Brückenschläge über die Grenzen des benachteiligten Gebietes hinaus.

### 4. Aufwertung und Auszug

Welche Aufgaben folgen daraus für sozialräumlich orientierte Jugendhilfe? Was ist in sozial segregierten Gebieten zu tun? Wie können sozialräumlich orientierte Handlungskonzepte aussehen, mit denen sozialer Exklusion und ihrem räumlichem Resultat entgegenwirkt werden kann? Wir möchten abschließend zwei Strategien kurz skizzieren, die wir als Aufwertung und Auszug bezeichnen.

#### (1) Aufwertung

Jugendhilfe kann und muß dazu beitragen, die sozialräumlichen Bedingungen des Aufwachsens in sozial segregierten Gebieten zu verbessern. Sie kann damit den Prozeß sozialräumlicher Segregation als Folge sozialer Exklusion mildern bzw. ihm entgegenwirken, Dazu gehört auch, Kindern und Jugendlichen Räume zu Verfügung zu stellen und den öffentlichen Raum als Raum für Kinder und Jugendliche wiederzugewinnen. Dazu ist es u.a. erforderlich, zusätzliche Ressourcen in benachteiligte und segregierte Gebiete zu bringen, vorhandene Angebote und Maßnahmen aufeinander zu beziehen und stadtteilbezogene Handlungskonzepte zu entwickeln, an denen die Jugendhilfe und die Stadtplanung beteiligt sind.

## (2) Auszug

Jugendhilfe kann und muß versuchen, die Verdrängung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien aus anderen Räumen der Stadt aufzuhalten. Sie muß sich deshalb einmischen in andere Bereiche städtischer Politik, die nicht zu ihrem eigenen Handlungsbereich im engeren Sinne gehören, wie z.B. Verkehrsplanung und Raumnutzung, und dadurch versuchen Brücken zu schlagen, die aus den Brennpunkten herausführen in die anerkannten Orte der Stadt. Neben der Verbesserung der Infrastruktur, z.B. Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, gehört dazu auch, Orte und Räume in der Stadt so zu gestalten, daß sie auch von Jugendlichen aus benachteiligten und ausgegrenzten Quartieren zugänglich sind. Jugendhilfe kann und muß, gemeinsam mit anderen Institutionen, insbesondere im Bereich von Bildung, Arbeit und Kultur, Jugendlichen aus soziale segregierten Gebieten Kompetenzen vermitteln, die sie in die Lage versetzen, sich selbständig andere Räume außerhalb des Quartiers, in dem sie wohnen, anzueignen. Es geht also auch darum, die Mauern des Ghettos abzureißen, in einem doppelten Sinne: unsichtbare Mauern zwischen dem Ghetto und der Stadt durch die Schaffung materieller und infrastruktureller Voraussetzungen, und verinnerlichte Mauern, die inneren Barrieren und Hemmschwellen der Bewohnerinnen und Bewohner dieser Quartiere, die sie unter anderem aufgrund von jahrelangen Zuschreibungsprozessen aufgebaut haben, in ihrer Selbstwahrnehmung verfestigt haben und an ihre Kinder weiter vermitteln.

Es geht also um beides, um die Förderung und Schaffung besserer Bedingungen für das Aufwachsen junger Menschen in schwierigen Sozialräumen und um die Schaffung von Möglichkeiten und die Vermittlung von Kompetenzen, die Grenzen und Begrenzungen dieser Räume zu verlassen. Bei beiden Strategien, Aufwertung und Auszug, geht es also darum, den städtischen Raum auch für Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten städtischen Quartieren wiederzugewinnen.

## Literatur

Böllert, Karin: Lebensbedingungen von Jugendlichen in problematischen Stadtquartieren, in : Bruhns, Kirsten/Mack, Wolfgang (Hg.) (2001): Aufwachsen und Lernen in der sozialen Stadt. Kinder und Jugendliche in schwierigen Lebensräumen, Opladen, S. 169 – 184

Bourdieu, Pierre: Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum, in: Martin Wentz (Hg.): Stadt-Räume, Frankfurt/New York 1991, S. 25 – 34

Feldtkeller, Andreas: Stadtentwicklung und Soziale Arbeit – Aufgaben der kommunalen Planung. In: Bruhns, Kirsten/Mack, Wolfgang (Hg.) (2001): Aufwachsen und Lernen in der sozialen Stadt. Kinder und Jugendliche in schwierigen Lebensräumen, Opladen, S. 73 – 88

Nissen, Ursula: Geschlechtsspezifische Sozialisation in öffentlichen Räumen. In: Deutsches Jugendinstitut (Hg.) (1989): Jahresbericht, München

## Sozialräumliche Planung konkret – Unterschiedliche Planungsverständnisse, unterschiedliche Lösungen?

Zunächst möchte ich mich dem Plenum doch kurz vorstellen, denn die Bezeichnung „Sozialdezernentin“ kennzeichnet nur unzureichend meinen Tätigkeitsbereich. Ich bin in Kiel Dezernentin für das Amt für Schulwesen – einschließlich der Stadtbücherei –, Sozialamt, Jugendamt, Amt für Soziale Dienste, Gesundheitsamt, Sportamt, Krankenhaus, Amt für Wohnungswesen; Qua Amt bin ich zudem Aufsichtsratsvorsitzende für die Kieler Beschäftigungs- und Ausbildungsgesellschaft, die Kieler Betreuungs- und Pflegedienste und in die inhaltliche Zuständigkeit gehört auch eine gGmbH, die im Bereich der Drogenhilfen tätig ist.

Und wenn ich im folgenden von „Wir“ spreche, dann meine ich i.d.R. eine Konstellation, die sich aus mehreren Personen dieser gerade genannten Fachbereiche zusammensetzt. Und ich muss hier anmerken – gerade auch unter Berücksichtigung des hier heute bereits Gehörten – dass ich es als ungemeinen Vorteil einschätze, nicht lange um Kooperation bei den verschiedenen Bereichen bitten zu müssen. Die Zusammenarbeit innerhalb meines Dezernates ist zur Selbstverständlichkeit geworden und gehört zur Normalität des Arbeitsalltags.

### Global denken – lokal handeln

Getreu diesem Motto haben wir uns selbstverständlich auch in Kiel an die Arbeit gemacht, als die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt aufgelegt und mit nicht wenigen Mitteln ausgestattet wurde.

Ich glaube, es gibt keine Stadt unserer Größenordnung – so ca. 230000 EW – die nicht mit Leichtigkeit einen – oder mehrere – real existierende Stadtteile vorweisen kann, in denen die Negativ-Kriterien der Zielregionen für förderungsfähige Bereiche mehr als überzeugend dargestellt werden können. Und auch uns ist es gelungen, für 2 Stadtteile jeweils Fördermittel aus der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt zu akquirieren.

Die Soziale Stadt setzt wie keine anderes Programm auf Stadtteil- oder Quartiersmanagement – und das muss selbstverständlich unabhängig und selbständig handeln können.

Und spätestens an dieser Stelle gehen mir dann doch einige Gedanken durch den Kopf – warum muss uns ein solches Programm vorschreiben, dass wir innerhalb eines Gesamt-

Gemeinwesens in kleinräumigen Zusammenhängen denken und handeln sollen und wie wir das zu organisieren haben. Was macht das mit mir – einer alten Sozialarbeiterin, die schon damals als Kreisjugendpflegerin jeden Kirchturm und den dazu gehörenden Politiker kannte. Die natürlich weiß, dass bestimmte Menschen einen sehr großen Einfluss auf andere haben aufgrund von Kriterien, die man nicht nachvollziehen kann, wenn man nicht die inneren Strukturen eines sehr kleinen sozialen Nahraumes kennt. Die weiß, wie wichtig es ist, dass man informelle Wege und Möglichkeiten kennt, um jemandem wirksam helfen zu können.

Warum entsteht bei mir leichter Unmut, wenn seitens der Bundes- und Landesprogramme sogar Organisationsformen vorgegeben werden. Und welche Zusammenhänge fallen mir da in der Organisation von Sozialer Arbeit in einer öffentlichen Verwaltung auf?

Wir haben selbstverständlich unsere Sozialhilfe und den allgemeinen Sozialdienst mit der Jugendhilfe nach Bezirken organisiert

Wir sind mit diesen Dienststellen selbstverständlich vor Ort, d.h. in 9 Sozialzentren wird diese Arbeit jeweils gemeinsam als Hilfe nach dem BSHG und dem KJHG wahrgenommen

Wir haben natürlich seit Jahren Stadtteilkonferenzen installiert (meistens unter Federführung der Sozialarbeiter aus den Sozialzentren)

Wir nehmen darüber hinaus an Arbeitskreisen mit den unterschiedlichsten Partner teil (Geschäftswelt, Polizei, Wohnungswirtschaft etc.)

Unsere Jugendhilfeplanung – als kontinuierlicher Prozess organisiert – plant natürlich jeweils unter Einbezug solcher Arbeitskreise

Unsere differenziert Sozialplanung weist alle möglichen Daten in kleinräumiger Auswertung aus

Wir beteiligen in ausführlich dokumentierten Prozessen selbstverständlich unsere Adressaten vor Ort

Wir richten Runde Tische ein, um Fragestellungen, für die wir vorrangig zuständig sind, zu erörtern und Lösungsmöglichkeiten auf den Lebensraum bezogen zu entwickeln

Wir nehmen an Runden Tischen anderer teil, damit wir denen beim Lösen ihrer Probleme helfen können

In den einzelnen Stadtteilen gibt es jeweils Ortsbeiräte, die sich in jedes Thema einschalten können und bei allen stadtteilbezogenen Angelegenheiten einzubeziehen sind, die in jeder Angelegenheit initiativ werden können und gegenüber der Ratsversammlung ein Antragsrecht haben

Wir vernetzen unsere Arbeit mit der anderer Träger und Institutionen.



Manchmal habe ich den Eindruck, das wir uns so sehr vernetzen, dass wir uns im Netz verstricken. Das Netz hat sich uns einverleibt und lässt uns manchmal nicht mehr raus. In einer früheren Arbeitsstelle habe ich erlebt, wie eine Halbtags-Mitarbeiterin zu mehr als 50 % ihrer Arbeitszeit in irgendwelchen mehr oder weniger wichtigen Arbeitskreisen und AG und Planungsgruppen tätig war.

Ist der Ansatz der sozialräumlichen Planung nun der einzig richtige Weg, um die sozialen Aufgaben in der Zukunft besser zu lösen? Ist es wirklich richtiger, das Stadtteilmanagement und die Sozialräumlichkeit höher zu hängen als zentrale und übergreifende Aspekte. Wo bleiben die Gedanken darüber, warum Familien mit geregelter Einkommen rausziehen aus der Stadt und Transferleistungen beziehende Alleinerziehende mit Kindern rein in die Metropole. Sollen wir es wirklich so dabei belassen, dass um die Städte herum der „Speckgürtel“ sich eine gute kulturelle, sportliche, schulische Infrastruktur leisten kann und die zentralen Orte sich immer weiter verschulden müssen für die notwendige Infrastruktur in sozialen und verkehrstechnischen Bereichen. Die Steuerzahler mit gutem Einkommen arbeiten in der Stadt und wohnen außerhalb der Stadtgrenze. Die Menschen, die auf Transferleistungen angewiesen sind, brauchen den ÖPNV lebensnotwendig und die soziale Infrastruktur auf kurzem Wege und wohnen deshalb notwendigerweise in der Stadt und in der Regel in den bereits sozial relativ hochbelasteten Gebieten, in denen der Anteil der Sozialwohnungen überdurchschnittlich hoch ist.

Oder ist das überhaupt ein Gegensatz: kleinräumige Sozialplanung und Planung als übergreifende Aufgabe? Wie wird man den Aufgaben und den sozialpolitischen Zielsetzungen der Zukunft am ehesten gerecht?

Ich möchte an dieser Stelle mit einen kleinen Ausflug in die Sozialstaatsdiskussion beginnen.

Das, was in unseren Nachbarländern bereits seit längerem diskutiert und teilweise umgesetzt wird, wird gedanklich und tatsächlich auch in der Bundesrepublik immer salonfähiger: Die Forderung nach der Neuorientierung in der Sozialpolitik. Von aktivierendem Sozialstaat ist dort die Rede und auch wir in Kiel reden so. Die Bundesregierung hat im Dezember 1999 ein Programm verabschiedet, das mit dem Titel „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ Ziele formuliert wie: die Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft stärken, Ehrenamt, Bürgerengagement und Gemeinwohlorientierung zu fördern, die Eigenverantwortung des Einzelnen stärken, Bürgerbeteiligungsrechte an politischen und administrativen Entscheidungen weiter zu entwickeln usw.

Die Leitgedanken des aktivierenden Sozialstaates gehen davon aus, dass viele öffentliche Aufgaben durch Aktivierung der Bürger besser erbracht werden können, als dass sie der Staat erbringen könnte. Es geht auch um eine neue Positionierung von Aufgaben und Verantwortung und deren Wahrnehmung im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft.

Es geht im wesentlichen auch um eine neue Balance zwischen den Rechten und Pflichten von Transfer-Leistungsempfängern, so wie es Norbert Wohlfahrt in seinem Aufsatz „Der aktivierende Staat – neue Leitgedanken und Konsequenzen für die Sozialarbeit“ formuliert.

Diese Erwartungen an ein Bürgerengagement – so will ich diese Gedanken mal in einem Wort zusammenfassen – lassen sich umso eher erreichen, je konkreter das Ziel eines erwünschten Engagements für den Bürger/die Bürgerin erkennbar ist.

Wenn jedes Jahr wiederkehrend der NDR in Schleswig-Holstein zu einer groß angelegten Frühjahrsputz-Aufräumaktion aufruft, dann ist es relativ einfach, die Bewohner eines bestimmten Stadtteils zu motivieren, „ihren“ Strand vor der Haustür zu säubern, Unrat einzusammeln oder ähnliche Dinge im eigenen unmittelbaren Lebensraum zu tun. Wenn ich ihn bitte, die gleiche Arbeit in einem ganz anderen Stadtteil oder gar in einer anderen Stadt zu tun, weil an diesem Samstag eben dort aufgeräumt wird, würde nicht annähernd ein Erfolg zu verzeichnen sein. Je abstrakter das Ziel – umso schwieriger wird es, das Engagement von Bürgern dafür zu wecken. Das individuelle Bedürfnis muss mit dem gesellschaftlichen Ansinnen eine große Schnittmenge haben.

Oder denken wir an Beteiligungsprojekte in der Jugendarbeit: Es ist für die Jugendlichen im Stadtteil A. völlig uninteressant, sich um die Ausgestaltung einer Skater-Anlage im Stadtteil X. zu bemühen.

Je unmittelbarer eine Verknüpfung von Individualinteressen mit gesellschaftlichen Interessen stattfinden kann, umso erfolversprechender ist bürgerschaftliches Engagement zu erreichen. Je mehr an konkretem Wissen können auch die Bürger mit einbringen, je größer ist auch das Interesse, seine eigene Lebenswelt positiv zu verändern. Diese Logik spricht eindeutig für eine sozialräumliche Planung – ODER?

Ist dies wirklich eine inhaltliche Umdefinition sozialstaatlicher Teilhabe oder geht es hier etwa schlicht um Sozialabbau, der mit schönen Worten kaschiert ist? Manchmal habe ich auch den Eindruck, dass, je mehr Menschen das Hohelied auf die Ehrenamtlichkeit singen, sie umso mehr meinen, dass der Staat sich auf der Basis kostenlos geleisteter Arbeit von Bürgern

im Sinne des Gemeinwohl aus sozialen Pflichten und Aufgaben zurückziehen kann.

Aber es wäre andererseits paradox, wenn man die Chance nicht nutzen würde, die tatsächlich damit verbunden ist, wenn man seine Lebenswelt ganz konkret gestalten kann. Soll ich etwa meine Lebensqualität nicht verbessern, nur weil auch andere etwas davon haben (hier nun vielleicht der Staat, die Kommune im Sinne einer Ausgabenentlastung). Ich glaube tatsächlich nicht, dass diese Diskussion um stadtteilorientierte Planung oder sozialraumorientierte Planung ein solches Gewicht hätte, wenn nicht auch das Ziel der Ausgabenreduzierung dabei eine Rolle spielen würde. Besser muss nicht immer teurer sein. Und ich will den organisatorischen Vorgaben aus dem Programm soziale Stadt zugute halten, dass hier garantiert werden soll, dass mit den eigenständigen Stadtteilbüros, die über ein eigenes Budget verfügen können, genau diesem Vorwurf entgegengewirkt werden soll: Hier soll abgesichert sein, dass durch bürgerschaftliches Engagement nicht vordergründig Kosten gespart werden sollen, sondern hier etwas *Zusätzliches, Verbessernendes* entstehen darf.

Die Bedarfe, Bedürfnisse, strukturellen Rahmenbedingungen, notwendigen Angebote werden am Sozialraum entlangdekliniert:

- Wir brauchen Arbeitsplätze in unserem Stadtteil für junge alleinerziehende Frauen mit Kindern, für Frauen aus anderen Kulturkreisen, die keinen Schulabschluss haben.
- Wir brauchen ein Cafe, damit man sich hier im Stadtteil mal ohne Verzehrzwang treffen und über den Stadtteil reden kann
- Wir brauchen einen Schwimmteich, damit unser Stadtteil eine höheren Freizeitwert bekommt
- Wir brauchen eine Außenstelle der Volkshochschule, damit die ohnehin benachteiligten Menschen in unserem Stadtteil an Bildung und Weiterbildung partizipieren können

Alle Anforderungen an eine gute soziale Infrastruktur werden auf den Stadtteil konzentriert: Hier leben die Menschen, hier müssen die Angebote her.

Kriegen wir bei so fokussierten Prozessen eigentlich noch mit, wenn der Stadtteil zur closed box wird? Sind wir mit dem Programm Soziale Stadt nicht gerade auch dafür angetreten, dass wir der Segregation entgegentreten wollen? Und nun holen wir alles, was wir uns vorstellen können, in den hochbelasteten Stadtteil und achten immer weniger darauf, dass die Bewohner des Stadtteils ihre Angebote auch mal außerhalb des eigenen Tellerrandes wahrneh-

men, andere Leute dabei kennen lernen (müssen). Ganz abgesehen davon, dass man z.B. in der Arbeitsmarktpolitik nicht jedes wichtige Angebot in jedem Stadtteil organisieren kann. Es ist unbestritten wichtig, den Stadtteil attraktiver zu machen, soziale Infrastruktur sicherzustellen usw. – aber die manchmal beobachtbare Neigung, das eine zur Perfektion zu treiben und das andere – in diesem Fall den übergeordneten Blick über den Zaun – aus dem Auge zu verlieren, lässt sich bei einigen Protagonisten der Sozialraumsicht leider auch feststellen.

Die Aufgabe heißt hier also: Bei aller Sozialraumorientierung müssen wir auf die Durchlässigkeit des sozialen Raumes achten – und auf die Einflüsse, die von außen auf unseren Sozialraum einwirken. Ein definierter Sozialraum ist keine abgeschlossene Insel.

Dazu stelle ich bei den realen sozialraumorientierten Planungssystemen fest, dass man dort gern Gutes, Zusätzliches und Mehr planen und durchführen möchte. Dazu braucht man ein eigenes Budget, dazu braucht man Ressourcen – allein ein Stadtteilbüro in einem Projektstadtteil wird in Kiel über den Zeitraum von 5 Jahren 860.000 DM aus dem Programm Soziale Stadt benötigen – und dieser Betrag ist deshalb so „niedrig“ weil noch andere Finanzierungsquellen mit einfließen.

Diesem Aspekt könnte ich umso mehr abgewinnen, wenn sich diese so selbständig zu organisierenden Stadtteilbüros auch einbinden ließen mit in eine Gesamtstrategie. Aber da entstehen dann Situationen wie die folgende: Unser Urban-Stadtteilbüro in einem Stadtteil hat sich ganz aktiv der Frage gewidmet, welche soziale Infrastruktur im Stadtteil xy wichtig ist und wie man für die Arbeit des Stadtteilbüros Prioritäten setzt. Ein wesentlicher Gesichtspunkt des breit angelegten Beteiligungsprozesses waren die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit. In Workshops hat man dann einen Maßnahmenkatalog entwickelt und den öffentlich vorgestellt. Wie nicht anders zu erwarten, war eine der wesentlichen Forderungen die, dass die offene Jugendarbeit weiter ausgebaut werden solle.

Parallel zu dieser Beteiligungsrunde kam die Jugendhilfeplanung, ebenfalls breit angelegt, aber mit dem Blick auf das gesamte Stadtgebiet und mit dem Blick auf den Zuschußbedarf dieses Bereiches zu einem völlig anderen Ergebnis: Hier wurde von Akteuren der Jugendhilfe der Vorschlag gemacht, dass man einen Jugendtreff in diesem Stadtteil, der keine gute Resonanz hatte und kaum mehr nachgefragt wurde, zugunsten eines wesentlich größeren Bedarfes in einem anderen Stadtteil schließen sollte. Da kommt Freude auf.

Nicht nur in diesem konkreten Einzelfall wird

es immer wieder zu Schwierigkeiten führen, wenn autonome Stadtteilbüros oder nebeneinander agierende Systeme mit eigenem Budget Planungen und Forderungen entwickeln, die nicht mit der Linie des Gesamten in Einklang zu bringen bzw. abgestimmt sind. Meine Erfahrung ist, dass sich so gestrickte Stadtteilbüros nicht in die Verbindlichkeit für die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben mit einbinden lassen. Tolle Planungen zu machen ist keine Kunst – die Kunst beginnt da, wo man sich unter den regulären Bedingungen um die Realisierung und Finanzierung der Planungen kümmert und seinen Erfolg auch daran mit messen lässt.

Wie lässt sich eigentlich der Erfolg der Arbeit von Stadtteilbüros darstellen, wenn diese zu ihrem erklärten Hauptziel z.B. die „Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene“ erklärt haben. Hat das irgendwelche Auswirkungen auf die Arbeit und die Legitimation des Stadtteilbüros, wenn die Arbeitslosenquote steigt oder fällt, gibt es annähernd einen Zwang der Legitimation der Verwendung öffentlicher Mittel wie wir ihn z.B. in jedem Amt und jeder Verwaltungseinheit gegenüber der Selbstverwaltung und der Öffentlichkeit haben?

Beim Thema Arbeitslosigkeit komme ich nach langer Schleife wieder zurück zu meinem Ausflug in die Sozialstaatsdiskussion. Von der neuen Balance zwischen den Rechten und den Pflichten von Leistungsempfängern habe ich vorhin gesprochen. Diese Veränderung in der Betrachtung lässt sich auch nachvollziehen in der Diskussion von der Verteilungsgerechtigkeit zur Chancengerechtigkeit. Norbert Wohlfahrt spricht davon, dass „Teilhabe“ zunehmend ersetzt wird durch „Teilnahme“ und gefördert wird die Maßnahme, die Aktivität, die zur Teilnahme qualifiziert. Nur Teilnahme gewährleistet Teilhabe. Man muss etwas tun, damit man partizipieren kann am gesellschaftlichen Leben. Die Ursache für mangelnde Teilnahmemöglichkeit wird zunehmend individualisiert. Ohne Fleiß kein Preis, ohne entsprechendes Verhalten kein Job, ohne Job kein auskömmliches Einkommen. Handlungsstrategien, die wir zunehmend einsetzen, haben zum Ziel, die fürsorglichen Instrumente der Betreuung und Versorgung durch aktivierende, passgenaue und die individuelle Eigenverantwortung stärkende Elemente abzulösen. Ist der Mensch doch nicht das Produkt seiner Umwelt, ist er doch ganz individuell zuständig für sich: Jeder ist seines Glückes Schmied? Kein Hinweis mehr auf die schlechten Rahmenbedingungen, die an so vielem Schuld sind? Weg vom Feld, hin zum Einzelfall?

Das kann es denn ja wohl auch nicht sein. Wie kriegt man da die Kurve? Denn es ist ja etwas richtiges dran an der Aussage, dass der

Mensch die Verantwortung für sich selbst übernehmen muss. Wenn man sein Leben lang versorgt wird aus den unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen bleibt man ein „Betreuer“ – so kann man kein aktiv gestaltender Mensch des Gemeinwesens werden. Dazu gehört Selbstwertgefühl und Status, und das vermittelt sich in unserer Gesellschaft überwiegend und am klarsten durch Teilnahme am aktiven Arbeitsmarkt. Und der soziale Frieden, die gesellschaftliche Solidarität lassen sich nicht halten, wenn es eine Unwucht im System gibt, die die Balance von angemessener Leistung und Gegenleistung nicht austariert. Trotzdem: Wir werden die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Massenarbeitslosigkeit nicht aushebeln können – ob mit oder ohne Stadtteilorientierung – aber wir haben die Pflicht, uns dafür zu engagieren, dass jeder einzelne Jugendliche, Arbeitslose, Schüler seine Chance bekommt. Und dann muss man manchmal fordern, wenn man fördern will – denn was nicht abgefordert wird, verlernt der Mensch – bei den körperlichen wie bei den sozialen Fähigkeiten. Und die Jugendlichen und die Menschen überhaupt müssen eingebunden sein in das Leben in ihrem Stadtteil. Auch da wieder die Wechselwirkung und Wechselbeziehung zwischen individuellen Verantwortlichkeiten für sich selbst, strukturellen Rahmenbedingungen des gesamten Großen und das Gesunde Wohlfühlen in der Gemeinschaft im unmittelbaren Nahraum.

So komme ich denn nun mehr und mehr zu unseren – meinen – Vorstellungen eines Planungsverständnisses. An der Jugendhilfe will ich versuchen deutlich zu machen, worum es mir hauptsächlich geht.

Wir haben die Organisation unserer Jugendhilfe ja nicht zufällig überwiegend dezentral organisiert. Da wo bestimmte Merkmale, Situationen, Hilfebedarfe in entsprechenden Anzahlen auftreten, da wo bestimmte Mindestgrößen vorhanden sind, da ist es mindestens sinnvoll, wenn nicht erforderlich, dass man sich mit seinen Möglichkeiten und Angeboten mitten rein begibt in die soziale Situation, in die Hilfenotwendigkeit. Da geht es nicht nur darum, den Weg zur Hilfe für die Klienten zu verkürzen, da geht es darum, dass man am differenziertesten die Soziale Situation der Zielgruppe erfassen kann, je mehr Möglichkeiten des alltäglichen Lebens und der normalen Rahmenbedingungen man kennenlernt. Im Rahmen eines Jugendhilfeplanungsprozesses habe ich einmal ein AHA-Erlebnis gehabt, dass mir die Notwendigkeit des sozialräumlichen Blickwinkels sehr deutlich vor Augen geführt hat. Auf die Frage, wen sie denn bei Schwierigkeiten um Rat fragen würden, antworteten uns Kinder in einem

bestimmten Stadtteil, dass sie am meisten Vertrauen in Sigg, den Penner hätten. Der kennt die Schwierigkeiten, der hört zu, dessen Rat kann man annehmen.

Das haben viele von uns als Ohrfeige für sich selbst gewertet. Da haben wir alle möglichen Kinder- und Jugendeinrichtungen, Institutionen, Schulen, Kindergärten, Beratungsstellen – und das Vertrauen der Kinder hat jemand, den wir nun gar nicht mit auf der Rechnung hatten.

Ich will nun nicht behaupten, dass es immer Sigg, der Penner sein muss, der in einem Stadtteil eine wichtige Rolle spielt – aber wir sollten uns sehr wohl darum kümmern und die Personen und die Ecken kennen, die für die Menschen, denen wir helfen sollen, wichtig ist. Und je besser wir einen Stadtteil kennen, um so leichter wird es uns fallen, Notwendigkeiten im alltäglichen Ablauf zu erkennen. Warum kommen einzelne Familien nicht raus aus ihrer Isolation, warum kommt das Kind A. fast jeden Tag nicht pünktlich zur Schule, warum schaffen wir es nicht, die Familie B. so zu stützen, dass nicht bereits das 3. Kind in eine stationäre Jugendhilfemaßnahme vermittelt werden muss. Wie muss eine öffentliche Jugendhilfe organisiert sein, dass die Kinder trotz der sozialen Defizite in der Familie den Anschluß an den Sportverein bekommen, die Mutter morgens selbst überhaupt wach wird, dass sie auch ihr Kind rechtzeitig zur Schule schicken kann, und die Jugendhilfe vielleicht mit einer Haushaltshilfe die Überforderung in einer Familie so auffängt, dass die Kinder in der Familie angemessen leben können.

Sozialraumbudgets sind – hierzu ein Stichwort – in auch schon bisher sehr unterschiedlich ausgeprägter Perfektion in der bundesdeutschen Jugendhilfelandchaft vertreten.

Von der Art, das die gesamte Jugendhilfeleistung eines gesamten Stadtteiles in der Trägerlandschaft ausgeschrieben wird bis hin zu Modellen, die für einzelne Aufgaben stadtteilbezogene Teilbudgets realisieren.

Was ist für mich wichtig, welches Planungsverständnis bewegt mich in meiner Arbeit und bei meiner Verantwortung.

Ich habe für mich eine Entwicklung vollzogen. Habe ich noch vor einiger Zeit meine Linie mit „Vom Fall zum Feld“ beschrieben, so kommt bei genauerem Nachdenken darüber die Aussage jetzt etwas anders: „Der Fall im Feld“ beschreibt eine Grundposition, die sich quer durch unsere Planungsüberlegungen zieht.

Wir leisten uns in Kiel Sozialzentren, die über ein eigenes Stadtteilbudget für Hilfen nach „§ 27 und drum herum“ haben. Je nach Belastungsindikatoren zwischen 40.000 und 100.000 DM pro Sozialzentrum (9 Zentren bei 235.000

EW). Dieses Geld kann eingesetzt werden z.B. für Freizeithilfen, für die Unterstützung, damit ein Jugendlicher in einen Sportverein integriert werden kann, etc. Für den Einsatz der Mittel gibt es abgestimmte Regeln, Bedingung ist ein Beschluss des Teams.

Wir haben an 3 Standorten (2 x sozialer Brennpunkt und 1 zentraler Ort) Jugendhilfezentren eingerichtet, die die Versäulung der Hilfen nach den Einzelparagrafen des KJHG wieder etwas aufbrechen. Hier wird entsprechend der Notwendigkeit des Einzelfalles Hilfe geleistet im notwendigen Umfang. Leider sind wir für die Abrechnung der Landesbeteiligung gezwungen, diese Hilfen wieder formal in SPFH am Fall A., Erziehungsbeistandschaft am Fall B., soziale Gruppenarbeit für Fall C. usw. zu sortieren.

Bei den Überlegungen für ein zukunftsfähiges öffentliches Gesundheitswesen leiten mich Gedanken, die die Frage von Ernährungsberatung, Mütterberatung, Stillberatung, Kochen für Anfänger, was tue ich, wenn mein Kind mich nur noch nervt, Wie putze ich meine

Zähne am richtigsten, zusammenbringt mit den vorhandenen Angeboten der Erziehungsberatung und Sozialberatung, den Kindertagesstätten und der offenen Jugendarbeit. Das Rezept ist noch nicht fertig – aber theoretisch habe ich meine mehreren Mütterberatungsstellen schon auf soziale Brennpunkte konzentriert und anders konzipiert.

Trotzdem halte ich es für wichtig, dass wir stadtteilübergreifend Ziele und Leitlinien der Kieler Jugendhilfe und Sozial- und Gesundheitshilfe gemeinsam mit den Akteuren vor Ort, den freien Trägern und den Kommunalpolitikern entwickeln.

Daraus ergibt sich dann die nächste Phase der Beteiligung der Zielgruppen – und die findet wiederum kleinräumig vor Ort statt

Ganz bewusst stehe ich zum Ziel der Haushaltskonsolidierung dabei. Denn eine Verschuldungspolitik ist die nachhaltigste Form struktureller Gewalt gegen nächste Generationen. Bei allen Planungen muss mit berücksichtigt werden, wie das Gemeinwesen in der Lage ist, die notwendigen Leistungen zu erbringen.

Wichtig ist mir, dass gewachsene Strukturen und Erfahrungen in bestimmten Arbeitsbereichen mit in die Planung und Konzeptionierung einfließen. Das sichert auch ab, dass dem Wunsch- und Wahlrecht von Eltern möglichst entsprochen werden kann

#### **Alles in allem:**

Wichtig ist, dass man in übergreifenden Zusammenhängen denkt, Rahmenbedingungen mit einfließen lässt und umsetzt in regionale Konzepte und Maßnahmen. Die Beschreibung

des Sozialraumes, die Größe, die Beschaffenheit, die Indikatoren – sind jeweils in Abhängigkeit von der Aufgabenstellung zu sehen. Es gibt nicht die eine Lösung für ein fachliches Problem und nicht die eine Lösung für einen entsprechend definierten Sozialraum. Man braucht die Freiheit im Kopf, um sich der jeweiligen Aufgabe zu stellen und dabei die eigenen Denkgrenzen nicht am Tellerrand festzumachen

## Sozialräumliche Entwicklungspolitik

### 1. Einführung

Das Fachforum ‚Sozialraumorientierte Planung in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf‘ soll dem Vergleich und Erfahrungsaustausch zwischen den Standorten der beiden Partnerprogramme ‚Soziale Stadt‘ und ‚Erfahrung und Chancen‘ dienen. Im Zentrum des Interesses stehen bei diesem Vergleich die Chancen und Probleme der Kooperation zwischen den zahlreichen verantwortlichen Akteuren, zwischen den politisch-administrativen, den privaten und den intermediären Akteuren in den Programmgebieten.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht werden dabei Fragen geweckt wie z. B.: Wie können weitgehend autonome Akteure zur Zusammenarbeit bei komplexen Problemen und Problemlösungen veranlaßt werden? Welches sind die Vorteile an Problemlösungschancen und die Einsparungen an Transaktionskosten, die die Kooperation bietet? Welche Vorteile bietet die Kooperation den verschiedenen Akteuren gegenüber nicht-kooperativen Vorgehensweisen? Welche Vorteile bietet die Abgrenzung von Sozialräumen (Programmgebieten) für die Kooperation; welche Art von gemeinsamem Problemverständnis, von gemeinsamen Grundsätzen, von Interessenausgleich, von Vertrauen und von wechselseitigen Beobachtungsmöglichkeiten werden möglich?

Mit meinem kurzen Beitrag möchte ich versuchen, Ihre Aufmerksamkeit für einen zweiten Vergleich zu gewinnen, falls Sie diesen nicht ohnehin bereits anstellen: für den Vergleich der verschiedenen sozialräumlichen Entwicklungspolitiken, die innerhalb Ihrer eigenen Stadt bzw. Region entwickelt und erprobt werden. In vielen Städten und Regionen werden gegenwärtig sozialräumliche Entwicklungspolitiken gleichzeitig zu drei Problembereichen entwickelt: zur ökonomische Wettbewerbsfähigkeit, zur ökologische Nachhaltigkeit und zur sozialen Solidarität der Stadt und Region. Ich möchte zunächst auf die Vorteile hinweisen, die ein Vergleich der drei sozialräumlichen Entwicklungspolitiken bietet nicht nur für die Beantwortung der genannten Fragen sondern auch für die Entwicklung von Problemlösungen (2)<sup>1</sup>.

Anschließend werde ich einige wenige Ergebnisse der Forschung zur regionale Kooperation für ökonomische Wettbewerbsfähigkeit zitieren (3), um daraus Anhaltspunkte für die regionale Kooperation zur sozialen Solidarität,

besonders für die Partnerprogramme ‚Soziale Stadt‘ und ‚Entwicklung und Chancen‘ zu gewinnen (4). Dabei zeigt sich, daß die Ungleichzeitigkeit der Entwicklung der Teilpolitiken und besonders die fehlende Erschließung neuer regionaler Beschäftigungsfelder für die Erwerbstätigkeit von veraltet oder niedrig qualifizierten Arbeitskräften die Erfolgchancen der Partnerprogramme beeinträchtigen. Die geforderte Erschließung neuer regionaler Beschäftigungsfelder hat es allerdings mit einer Reihe von Schwierigkeiten zu tun, für deren Bearbeitung die Akteure der Politiknetzwerke für ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und ökologische Nachhaltigkeit unverzichtbar sind (5)

### 2. Vergleich der sozialräumlichen Entwicklungsstrategien

An vielen Beispielen der Politik für die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit im Sozialraum der Stadt bzw. häufiger der Region, meistens Stadtregion, zeigen sich zwei positive Erfahrungen: Erstens, daß Kooperationen, soweit sie nicht nur zwischen Teilnehmern aus Politik und Verwaltung versucht werden, sondern Partner auch aus der Wirtschaft und Wissenschaft einbeziehen, bessere Chancen für gute Ergebnisse bieten, als die auf Politik und Verwaltung beschränkte Kooperation. Das widerspricht zwar der allgemeinen Erwartung, daß die Kooperation zwischen wenigen leichter ist<sup>2</sup>, als die zwischen vielen; doch scheint in diesem Fall die Beteiligung von sonst Außenstehenden nicht nur mehr und anderes Wissen, Tatkraft und Geld einzubringen. Auch für die Überwindung von Ressortegoismen scheint die Erweiterung des Teilnehmerkreises von größerem Vorteil als sie Aufwand verursacht.

Die zweite positive Erfahrung ist, daß die Überschaubarkeit des Sozialraums Stadtregion die Chancen für Kooperationsgewinne erhöht. Soweit in der Region eine ausreichende Vielfalt und Dichte an möglichen Kooperationspartnern ansässig ist, wachsen die Chancen für überraschende und innovative Kooperationen. Und zugleich nehmen die durchschnittlichen Transaktionskosten zwischen den Partnern, d.h. der Aufwand für die Formulierung von gemeinsamen Grundsätzen und Strategien, für Vereinbarungen, für die Herstellung von Verbindlichkeit und Vertrauen ab: man behält sich bei vielen Gelegenheiten im Auge und wer sich als unzuverlässig oder unfair erweist, verliert in der Region an Ansehen und damit an vorteilhaften Kooperationschancen. Der Neuerwerb solchen Ansehens oder äußerstenfalls der Umzug in eine andere Region bedeuten sehr hohe Kosten.

Im Vergleich mit den Politiken für ökonomi-

sche Wettbewerbsfähigkeit und ökologische Nachhaltigkeit führt die Politik für den sozialen Zusammenhalt zwar meistens ein Nischendasein: beim Internet-Auftritt vieler Städte und Regionen verbürgen z.B. Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit icon neben icon die Zukunftsfähigkeit, während über Anstrengungen zum sozialen Zusammenhalt von Stadt und Region eher auf den nachgeordneten Seiten der beteiligten Ämter bzw. Stadtteile informiert wird. Städtische oder regionale ‚Bündnisse für Arbeit‘ und regionale ‚Initiativen für Beschäftigung‘ sind noch nicht sehr weit verbreitet<sup>3</sup>. Gleichwohl kann der Vergleich zwischen den drei Politikbereichen, ihren jeweiligen Problemstellungen, den Akteursgruppen, den Politikformen, den Leitbildern, Projekten und Planungen und den Agenturen für Moderation, Mediation, Koordination etc. für die Partnerprogramme ‚Soziale Stadt‘ und ‚Erfahrung und Chancen‘ zweierlei Nutzen bringen: der Vergleich kann die Problemanalyse bereichern und er kann, sofern eine Annäherung versucht wird und möglich ist, zusätzliche Problemlösungskapazitäten für die soziale Solidarität erschließen, die über social sponsoring hinausgehen.

Die Problemanalyse zu Fragen der sozialen Solidarität von Stadt und Region kann den Blickwinkel erweitern, wenn die Fragen der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit berücksichtigt werden. Dazu möchte ich vorab auf einige Trends hinweisen, für die der Vergleich sensibel machen könnte:

(a) Der härtere wirtschaftliche Wettbewerb auf den internationalen Märkten wird hauptsächlich mit der raschen Erschließung und Anwendung neuen Wissens in speziellen Nischen und zwischen entsprechend spezialisierten Regionen geführt. Dabei konkurrieren nicht nur Unternehmen miteinander, sondern mehr noch regionale Netzwerke für Innovation und Produktion, an denen neben den regionalen Unternehmen auch die regionale Kultur mit Forschung und Bildung und die regionale Politik beteiligt sind.

(b) Im Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft ist die soziale Ausgrenzungsdynamik und die entsprechende Politik für soziale Solidarität nicht mehr nur ökonomisch und politisch geprägt, sondern mehr und mehr auch kulturell durch unterschiedliche Lernformen und Kooperationsformen. Einbeziehungs- bzw. Zusammenhaltspolitik sollte daher in erster Linie Bildungs- und Beschäftigungspolitik im weitesten Sinne sein. Die Stellung der Arbeitskräfte wird durch den Faktor Wissen und Lernen tendenziell aufgewertet; sie können ihre Interessen besser durchsetzen. Umgekehrt

wird die Interessenvertretung minderqualifizierter Arbeitskräfte schwerer und braucht Unterstützung vonseiten der Politik.

(c) Das Schwergewicht der sozialen Solidarität verschiebt sich dabei von der Nachfrage-Solidarität (Ausgleich von Einkommensdefiziten) zur Angebots-Solidarität (Ausgleich von Bildungsdefiziten bzw. ungleichen Lern- und Erfahrungschancen) Allerdings wird die Nachfrage-Solidarität nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Zum einen muß für die weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes die Einkommenssicherheit beim Übergang von einem Arbeitsverhältnis zum nächsten weitaus besser gesichert werden<sup>4</sup>. Zum anderen wird die anhaltend rasche Steigerung der Produktivität den Gesamtbedarf an solchen Übergangssicherungen weiterhin hoch halten<sup>5</sup>.

(d) Zugleich differenziert sich die soziale Solidarität nach Sozialräumen. Nachfrage-Solidarität ist eine Aufgabe des Nationalstaats und wird künftig darüber hinaus auch eine Aufgabe der Europäischen Union sein, um den innereuropäischen Standortwettbewerb in einem sozialverträglichen Rahmen zu halten. Angebots-Solidarität hingegen wird mehr noch als in der Vergangenheit eine Aufgabe der Regionen, die daran das stärkste Interesse haben, um die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken: durch die Expansion und Differenzierung des Bildungssystems werden möglichst alle Talente in der Region gefördert. Angebots-Solidarität hat demnach viel zu tun mit ‚regionaler Wettbewerbssolidarität‘.

(e) Regionale Angebots- und Wettbewerbs-Solidarität verschränken sich dort, wo erstens für veraltet oder zu niedrig qualifizierte Arbeitskräfte neue Beschäftigungsfelder in der Region erschlossen werden und zweitens die Lernfähigkeit und Erwerbsfähigkeit (knowledgeability, employability) möglichst aller Erwachsenen durch die Entwicklung lernfreundlicher Produktionsformen gestärkt wird. Die Politik für die soziale Solidarität muß neue Dienstleistungsprodukte entwickeln, die zur Wettbewerbsfähigkeit der Region beitragen; mit Unterstützung der Forschung müssen Dienstleistungsprodukte und lernfreundliche Produktionsformen entwickelt werden, die zur Effektivität und Effizienz z.B. des Verkehrssystems, des Gesundheitssystems, des Bildungssystems beitragen.

(f) Ähnlich wie die Politik für die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und für die ökologische Nachhaltigkeit muß die Politik für soziale Solidarität in einem Politiknetzwerk formuliert und implementiert werden, das sich nicht auf Akteure aus Politik und Verwaltung begrenzt, sondern solche aus der regionalen Wirtschaft und Kultur einbezieht. Das erleichtert es, mit

einer je nach Projekt flexiblen Mixtur aus verschiedenen Koordinationsformen zu arbeiten: Markt, Hierarchie und auf gemeinsames Wissen und Werte und auf ausreichende Kontrollchancen gegründetes Vertrauen.

Der zweite Vorteil, der sich aus dem Vergleich mit den beiden anderen sozialräumlichen Entwicklungsstrategien ergeben kann, erwächst aus der gemeinsamen Entwicklung und Nutzung von Entwicklungsressourcen. Alle drei sozialräumlichen Entwicklungspolitiken ergänzen sich nicht nur auf der Ebene der Ziele. Sie müssen auch mit denselben Entwicklungsressourcen arbeiten: mit explorativen Lernformen, mit lernfreundlichen Kooperationsformen und mit nachhaltigen Formen des Naturverständnisses. Und sie sind nur dann erfolgreich, wenn sie diese Ressourcen bei ihrem Gebrauch nicht verzehren, sondern vermehren. Die Politik für den sozialen Zusammenhalt kann zeigen, daß sie in einem Ergänzungsverhältnis zu den beiden anderen Politiken steht:

(a) Erfolgreiche Politik für die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit kann neue Wertschöpfungsketten schaffen, die sich z.B. mit neuen Dienstleistungen bis in die Reihen der veraltet oder gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf hinein verlängern lassen.

(b) Erfolgreiche Politik für ökologische Nachhaltigkeit kann vielfältig zu Innovation bei Produkten und Produktionsverfahren anregen (Ressourceneffizienz, Kreislaufkonsistenz) und das ökologische Kapital der Region mit hohen Beschäftigungseffekten wahren helfen (u.a. für die Ansiedlungsbereitschaft hoch qualifizierter Arbeitskräfte, für Tourismus).

(c) Erfolgreiche Politik für soziale Solidarität in der Stadtregion kann dazu beitragen,

- dass durch die Einbeziehung in lernfreundliche Kooperationsformen und die Erweiterung der Handlungsfähigkeit der Erwachsenen und Jugendlichen auf den verschiedenen Handlungsebenen (regionale Wirtschaft, Bildung, Kultur und Politik, Stadtteil und Nachbarschaft) möglichst alle Talente in der Stadt und Region gefördert werden,

- dass in der Region mit der Erfindung und Entwicklung neuer, möglicherweise zunächst ‚niedrigproduktiver‘ Dienstleistungen eine für die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit günstige Dienstleistungskultur in modernen Produktionsnetzen (und ohne die Merkmale der Dienstbotenkultur) entsteht,

- dass soziale Ausgrenzung, Langzeitarbeitslosigkeit und Armut nicht zu veränderten Prioritäten in der Politikagenda zu Lasten der Nachhaltigkeit führen, keine langfristig untragbaren Kostenbelastungen entstehen, die die Mittel für Wettbewerbsfähigkeit verzehren und dass

Eigentumskonflikte nicht den öffentlichen Raum beherrschen.

Damit kann sie auch ihren Teil beitragen zur Entwicklung der gemeinsamen Entwicklungsressourcen (explorative Lernformen: die Förderung aller Talentreserven, lernfreundliche Kooperationsformen: die Überwindung defensiver Lernformen und nachhaltige Formen des Naturverständnisses). Sie kann insoweit Mitnutzung der politischen, technischen, finanziellen und personellen Infrastruktur der stadtregionalen Wettbewerbs- und Nachhaltigkeitspolitik beanspruchen. Ich werde mich im folgenden auf die sozialraumbezogene Entwicklung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit beschränken<sup>6</sup>.

### 3. Ökonomische Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion

Ökonomische Wettbewerbsfähigkeit wird heute bekanntlich als Innovationsfähigkeit buchstabiert. Und Innovationsfähigkeit wird gleichgesetzt mit der Lernfähigkeit von Organisationen, von ganzen Städte und Regionen. „Unsere Stadt muß zu einer ‚Lernenden Stadt‘ mit einer neuen Lernkultur werden“. (s. auch BMBF Programm ‚Lernende Region‘).

Diese Redeweise könnte leicht übersehen lassen, daß es Individuen sind, die überhaupt nur lernen können. Unternehmen, Verwaltungen, Forschungseinrichtungen, Schulen und Hochschulen, oder gar ganze Städte und Regionen können jedoch eine wesentliche soziale Voraussetzung fürs Lernen schaffen. Sie können lernfreundliche Formen der Zusammenarbeit und Auseinandersetzung entwickeln und damit eine Vielfalt und Vielzahl sich gegenseitig anregender Köpfe zu einem lernfreundlichen Milieu in der Stadtregion versammeln.

Welche Bedeutung die lernfreundliche Kooperation mit Partnern in der Region haben kann, zeigt z.B. eine Untersuchung des Karlsruher Fraunhoferinstituts für Systemtechnik und Innovationsforschung zu den Vorteilen die KMUs der deutschen Investitionsgüterindustrie aus der regionalen Kooperation ziehen<sup>7</sup>. Die Untersuchung unterscheidet vier Betriebstypen nach regionalem Vorleistungsbezug (hoch:niedrig) und internationaler Absatzorientierung (hoch:niedrig):

<b>national manufacturer:</b>	int. Absatz gering	reg. Vorleistung hoch
<b>home based player:</b>	int. Absatz hoch	reg. Vorleistung hoch
<b>global player:</b>	int. Absatz hoch	reg. Vorleistung gering
<b>global sourcer:</b>	int. Absatz gering	reg. Vorleistung gering



Bei den beiden Leistungsparametern ‚Wertschöpfung je Mitarbeiter‘ und ‚Lieferzeit für komplexe Produkte in kleinen Serien‘ (beides Indikatoren für Innovation und Flexibilität) erweisen sich die Unternehmen mit starker Vernetzung in der Region (‚home based player‘) (140 TDM, 122 Tage) allen anderen überlegen, knapp sogar dem global player (137 TDM, 136 Tage).

Solche Untersuchungen geben einen Hinweis auf die Bedeutung der regionalen Vernetzung der KMUs als Basis für Innovation und erfolgreiches globales Agieren. Sie sagen jedoch noch nichts über die Qualitäten, die eine Region aufweisen muß, damit ihre KMUs sich innovativ entfalten können. Eine Reihe von Fallstudien ist dieser Frage nachgegangen. Zwei Erfolgsfaktoren zeigen sich immer wieder (s. Michael Fritsch 2000):

- Dichte und Vielfalt der Akteure (Varietät und Redundanz) im regionalen Innovationssystem: unterschiedlich spezialisierte Unternehmen, öffentliche und private Forschungseinrichtungen, Universitäten und Fachhochschulen, Wissenstransfer-, Gründungs- und Finanzierungsagenturen, Bildungsinstitutionen etc. in den Wertschöpfungsketten der vertretenen Branchen
- Zusammenpassen bzw. Ergänzungsverhältnis (Komplementarität) der Akteure im regionalen Innovationssystem: sie müssen nach Branchen, Wissensarten (z.B. Grundlagen- oder Anwendungsforschung) und Ausbildungsbedarf zusammenpassen; das Ausfüllen von Lücken, die Qualität der Beziehungen, der Vermittlungsagenturen, die Unterstützung von Kooperationen, die Wissenszirkulation, die Einrichtung von Wirtschaftskreisläufen muß gewährleistet sein

Bei der sich nun ergebenden Frage nach der Politikform, mit der diese beiden Erfolgsfaktoren der innovativen Region hergestellt werden, werden drei besonders hervorgehoben:

- Innovative Politiknetzwerke
- Innovative Akteure des Dritten Sektors
- Lernfreundliche Milieus
- Informelle Initiativen

Diese werden auch genannt, wenn es neben der Dichte und Vielfalt und dem funktionalen Zusammenpassen der Akteure in der Region noch um ein ganz wesentliches Koordinationsmittel geht: um das Vertrauen zwischen den Akteuren.

Regionale Politiknetzwerke für Wettbewerbsfähigkeit werben nicht nur gemeinsam für den Standort, unterstützen Neugründungen, schreiben Wettbewerbe aus, schaffen und betreiben eine Infrastruktur für Informationsflüsse. Sie bilden auch den Rahmen, in dem sich die Part-

ner für innovative Projekte kennen lernen, Partnerschaften ‚beglaubigt‘ werden, Partner beobachtet und bei Vertrauensmißbrauch durch Reputationsverlust bzw. ‚Ausschluß‘ sanktioniert werden können.

Akteure des Dritten Sektors beteiligen sich als Nicht-Regierungs- und Nicht-Marktorganisationen an der Entwicklung der Region. Sie sorgen z.B. für eine lebendige Kunstszene in der Stadtregion, sie tragen zur Nachhaltigkeit der innovativen Produkte und produktionsstrukturen bei oder sie unterstützen durch neue Dienstleistungsunternehmen die lernfreundlichen Milieus z.B. bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Sie rekrutieren ihr haupt- und ehrenamtliches Personal überwiegend aus den lernfreundlichen Milieus. Akteure des Dritten Sektors können auch eine Rolle spielen beim Aufbau von individueller Reputation und Vertrauen. Die ehrenamtliche Mitwirkung z.B. in einer Umweltschutzstiftung oder bei der Lokalen Agenda 21 könnte die Vertrauenswürdigkeit von Teilnehmern in innovativen Produktionsnetzwerken erhöhen.

Die funktionale Bedeutung des Koordinationsmittels Vertrauen neben Recht und Geld wird deutlich, wenn wir die Mikrostruktur von kooperativen Innovationsprozessen berücksichtigen:

- Innovationsprozesse fordern Spezialisierung und Koordination vieler. Auch dort, wo neue Basistechniken mit alten Techniken zu Hybriden verbunden werden (Differenzierung)
- Innovationsnetze zwischen gleichgestellten Partnern werden gegenüber Hierarchien bevorzugt. Großunternehmen schaffen sich eine anregende Peripherie Beispiel Aventis Science4Life (Dezentrierung)
- Lineare Zweck-Mittel-Ketten werden zu rekursiven Innovationsnetzwerken. (Rekursivität)
- Überfluss an Lösungsvarianten und eine begründete Auswahlmöglichkeit schafft erst die notwendige Überzeugung bei allen Beteiligten (Varietät und Redundanz)
- Nachhaltigkeit fordert die Kreislaufwirtschaft und damit stellt damit weitere Kooperationsforderungen (Zirkularität)

Diese hier nur aufgezählten und nicht ausgeführten Merkmale der innovativen Kooperation zeigen, daß sich die komplexen Kooperationen mit vielen Partnern nur sehr unvollständig in sanktionsbewehrte Verträge fassen lassen. Es bestehen an vielen Stellen erhebliche Dissens- und Opportunitätsrisiken.

Vertrauen in die Fairness und Solidarität der zahlreichen Partner wird aus diesen Gründen zur knappen Ressource für Innovationsprozesse und fürs Lernen überhaupt. Regionale Politiknetzwerke und Akteure des Dritten Sek-

tors bilden zusammen den engeren Rahmen für die Zu- oder Aberkennung von Vertrauenswürdigkeit. Den weiteren Rahmen der Vertrauensbildung schaffen die lernfreundlichen modernen Milieus.

Lernfreundliche Milieus bilden den Rahmen einer informierten Öffentlichkeit um die innovativen Netze und stellen überwiegend das Personal. Sie sind das interessierte Publikum, das die Aktivitäten der innovativen Netze beobachtet und nach breit akzeptablen Werten und Maßstäben bewertet. Lernfreundliche Milieus erziehen in Familie, Nachbarschaft und Stadtteil das lernfähige und kompetente Personal für komplexe und weitgehend informelle Kooperationen (limitierte Vorleistungen). Schließlich sind sie die Träger einer Vielzahl und Vielfalt informeller Initiativen auf den Handlungsebenen Nachbarschaft und Stadtteil.

Entgegen mancher Skepsis zur Zukunft der Stadt gewinnt der Sozialraum der Stadtregion und die Politik im Sozialraum für die Vertrauensbildung Bedeutung. Eine an Bildungs- und Forschungseinrichtungen, innovationsorientierten Unternehmen, innovativen Netzwerken, Akteuren des Dritten Sektors und lernfreundlichen Milieus reiche Region mit global anerkannten Kompetenzschwerpunkten ist ein ökonomisch vorteilhafter und kulturell attraktiver Sozialraum. Sie ist die Allmende der Wissensgesellschaft. Wer versucht, diese Allmende zu überweiden, wer durch Opportunismus Vertrauenswürdigkeit in der scientific oder economic community verliert, schadet sich selbst. Der Neuerwerb von Kredit ist langwierig und oder mit Personalwechsel verbunden. Weil die Exit-Option teuer ist (sunk costs), ist das Interesse entsprechend groß, kreditwürdig zu bleiben und mit corporate citizenship Anerkennung zu gewinnen.

Innovative Netze, Akteure des Dritten Sektors und lernfreundliche Milieus brauchen die Politik als vielfältig initiiierenden und stabilisierenden Partner. Allerdings nicht als eine an ein bestimmtes Territorium gebundene Politik, sondern als eine Politik, die sich für bestimmte Projekte jeweils mit benachbarten Gebietskörperschaften in der Region horizontal verbinden kann. Und als eine regionale Politik, die fähig ist, sich von der Politik auf der jeweils nächst höheren Ebene: Landes, Bundes, Europa und globaler Ebene durch horizontale Politikvernetzung Gewicht und Unterstützung zu verschaffen.

#### **4. Soziale Solidarität der Stadtregion**

Was ist nun von dem Blick auf die stadregionale Politik für ökonomische Wettbewerbsfähigkeit für die beiden Partnerprogramme ‚So-

ziale Stadt‘ und ‚Entwicklung und Chancen‘ zu lernen? Der eingangs skizzierte Vergleich hat ein besseres Problemverständnis und die gemeinsame Nutzung der Entwicklungsressourcen versprochen. Was das Problemverständnis angeht, hoffe ich, daß jetzt besonders drei Thesen zu den eingangs erwähnten Entwicklungen bekräftigt werden können:

(a) Die Politik für soziale Solidarität muß beim Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft ihren Schwerpunkt verschieben vom nachsorgenden Ausgleich von Einkommensungleichheiten, zum vorsorgenden Erwerb von Lern- und Handlungsfähigkeiten: durch Bildungs-, Beschäftigungspolitik ebenso wie durch Bürgerbeteiligung und die Anregung und Unterstützung von Kooperation in der Nachbarschaft.

(b) Die Politik für soziale Solidarität muß heute für ein lebenslanges Lernen in allen Handlungsbereichen die schulische und berufliche Bildung, lernfreundliche Beschäftigung, Bürgerbeteiligung und die Nachbarschaftskooperation in der Form von inklusiven Politiknetzen gestalten. Die Koordination kann sich nicht auf die verwaltungsinterne Koordination beschränken, sondern muß Akteure aus der regionalen Wirtschaft und Kultur ebenso einbeziehen wie Akteure des sogenannten ‚dritten Sektors‘ (intermediäre Nicht-Regierungs- und Nicht-Markt-Organisationen).

(c) Die Umstellung von der ‚nachsorgenden‘ zur ‚vorsorgenden‘ Politik für soziale Solidarität muß zwar auf allen Politikebenen betrieben werden. Die entscheidende Umsetzung kann allerdings nur auf der städtischen und regionalen Ebene stattfinden und ist auch als Beitrag zur stadregionalen Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit zu verstehen. Mit der Stärkung der städtischen und regionalen Ebene wird die Landes- und Bundesebene allerdings nicht entsprechend von ihren spezifischen Beiträgen zur rechtlichen und fiskalischen Rahmensetzung und zur Koordination der verantwortlichen Ressorts entlastet (es geht nicht um ein Null-Summen-Spiel der Verantwortung, sondern um ein Plus-Summen-Spiel).

Soweit diese drei zusammenfassenden Thesen durch den Vergleich mit der Politik für die stadregionale Wettbewerbsfähigkeit an Akzeptanz gewonnen haben, mag das Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ als Investitionsprogramm mit dem Volumen von jährlich DM 450 Mio auf den ersten Blick wie der verkehrte Ansatz zu einer Politik der sozialen Solidarität erscheinen. Die Stadtteilbürgerschaft, die in den Programmgebieten im Schnitt zu 20% arbeitslos ist<sup>8</sup>, der überdurchschnittlich häufig eine formale Berufsqualifikation fehlt, deren Jugendliche ebenfalls überdurchschnittlich kei-

nen Hauptschulabschluß haben, deren nachbarschaftliche Kooperation durch ethnische Pluralität weniger bereichert als belastet ist – braucht sie nicht viel dringender wohl koordinierte Bildungs- und Beschäftigungsinvestitionen als Bauinvestitionen?

Doch abgesehen davon, daß auch ein Schulbau oder ein Jugendhaus bezahlt werden kann, hat das Programm neben der Mobilisierung von städtebaulichen Investitionsmitteln für die Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf eine zweite, für den sozialen Zusammenhalt in den Städten und Regionen wahrscheinlich entscheidendere Funktion und Erfolgsbedingung. Es bietet einen auf Sozialräume bezogenen Handlungsrahmen, in dem die verantwortlichen Akteure der Bildungs- und Beschäftigungspolitik mit der Aussicht auf bessere Ergebnisse (Effektivität) und geringere Transaktionskosten (Effizienz) kooperieren können. Wir haben oben am Beispiel der stadtreionalen Politik für die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit gesehen, daß der überschaubare Sozialraum und die Politik im Sozialraum für die Kooperation einer großen Zahl von Akteuren an komplexen und dynamischen Problemen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hat (Dichte, Vielfalt, Vertrauen). Allein das Angebot eines für die Aufgaben der verschiedenen Akteure gemeinsam bedeutenden Sozialraums der Bund-Länder-Konferenz für Städtebau ist also bereits ein wichtiger Beitrag zum Programmerfolg.

Der Programmerfolg ist weiter davon abhängig, daß die bildungs- und beschäftigungspolitischen Akteure auf Bundes-, Landes und kommunaler Ebene nicht nur in den mehr oder weniger gleichen sozialen Räumen sondern auch zur mehr oder weniger gleichen sozialen Zeit kooperieren: für den jeweiligen Erfolg ist es von Bedeutung, wenn die Lern- und Handlungsfähigkeit der Haushalte und Individuen in den Programmgebieten mehr oder weniger gleichzeitig und nicht nacheinander durch bildungs- und beschäftigungspolitische Angebote, durch die Unterstützung der nachbarschaftlichen Kooperation und durch Bürgerbeteiligung bei der Entwicklung der sozialen Infrastruktur, des Verkehrs, der Wohnumgebung etc. gestärkt wird. Und diese zeitliche Koordination setzt weiter voraus, daß die Teilnehmer die notwendig erscheinende Gewichtsverlagerung von der nachsorgenden zur vorsorgenden sozialen Solidarität organisationsintern wie gegenüber ihrer Wähler-, Mitglieder- oder Kundenschaft in dieser Zeit auch mitvollziehen können.

Zu dieser nicht nur sozialräumlichen sondern auch sozialzeitlichen Koordination leistet das Partnerprogramm ‚Entwicklung und Chancen‘ einen wertvollen Beitrag. Es versucht, nicht nur

die kommunalen, konfessionellen und freigemeinnützigen Akteure der Kinder- und Jugendhilfe für ein gleichzeitiges Reflektieren der Kooperationschancen in den Programmgebieten zu gewinnen, sondern zugleich auch die für die Qualifizierung und Beschäftigung von Jugendlichen verantwortlichen Abteilungen des Arbeitsamtes und in dessen Gefolge auch Akteure der Wirtschaft. D.h. es werden nicht nur die Kinder- und Jugendhilferessourcen des Bundes, der Länder und der Kommunen für die Programmgebiete mobilisiert. Es ist auch zu erwarten, daß vom Partnerprogramm E&C auf kommunaler und Landesebene eine Anregung und auch eine gewisse Anforderung ausgeht, die bisher häufig auf die verwaltungsinterne Koordination begrenzten Steuerungsgremien zu veritablen Politiknetzwerken nach Art der Wettbewerbs- und Nachhaltigkeitspolitik zu erweitern. Und von dieser Erweiterung um andere Interessen und Problemlösungskompetenzen kann paradoxerweise erwartet werden (s. Wettbewerbspolitik), daß die Chance zur Überwindung von nicht-kooperativem Verhalten (z.B. Ressortegoismus) wächst. Man kann sich in der erweiterten Runde, die dann auch von der administrativen auf die politische Ebene rückt und sich mit den Politiknetzwerken für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit vergleichen lassen muß, nicht-kooperatives Verhalten weniger leisten.

Doch was sind bauliche Investitionen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, des Verkehrs oder der Wohnumgebung und was ist die Mobilisierung der Ressourcen der Kinder- und Jugendhilfe und die Zusammenarbeit zwischen Arbeits-, Jugend- und Sozialämtern für die Lern- und Handlungsfähigkeit der Haushalte in den Programmgebieten wert, solange dort die Arbeitslosigkeit im Schnitt ein Fünftel der Erwerbsbevölkerung belastet? Oder anders gefragt: um wieviel werden die Koordinationsanstrengungen und der koordinierte Ressourceneinsatz der bisher kooperierenden Akteure entwertet, solange die Beschäftigungspolitik nicht ebenfalls kooperiert und Instrumente anbietet, die in den Programmgebieten wirksam werden? Wie glaubhaft ist die Ausarbeitung von Zukunftsperspektiven für Jugendliche, solange deren Eltern oder Nachbarn arbeitslos sind und sie miterleben, wie diese nach und nach ihr Selbstvertrauen, ihre Lern- und Handlungsfähigkeit und ihren Vorbildcharakter verlieren? Für einige Jugendliche mag es dadurch leichter werden, sich aus einem rückständigen, z.B. vordemokratischen, bildungsaversen oder Frauen benachteiligenden Milieu zu lösen. Doch um wieviel leichter und aussichtsreicher wäre diese ‚Milieupassage‘ wenn sich Eltern und Verwandte in modernen, lernfreundlichen

Kooperationsstrukturen der Erwerbsarbeit wenigstens graduell an diesem Milieu- und Habituswechsel beteiligen könnten?

Für den nachhaltigen Erfolg der Partnerprogramme ‚Soziale Stadt‘ und ‚Entwicklung und Chancen‘ scheint also die Mitwirkung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eine wesentliche Bedingung, die bisher nicht hinreichend erfüllt ist. Insbesondere fehlt die Erschließung neuer regionaler Beschäftigungsfelder und Märkte für veraltet oder niedrig qualifizierte Arbeitslose. Denn Qualifizierungs- und Vermittlungsanstrengungen für die Gruppe mit den geringsten Arbeitsmarktchancen können nur einen begrenzten Erfolg haben, solange die vorhandene Nachfrage nach Erwerbsarbeit durch Produktivitätssteigerung abnimmt und nicht durch eine neue Nachfrage ersetzt wird.

Ich will abschließend versuchen, ein paar Überlegungen zu der Form entwickeln, in der wir uns eine Beteiligung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bei der Erschließung neuer Felder der Erwerbstätigkeit auf regionaler Ebene vorstellen können.

## **5. Mitwirkung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist wieder die eingangs erwähnte Gewichtsverlagerung von der Nachfragesolidarität der alten Industriegesellschaft zur Angebotsolidarität der Wissensgesellschaft. Die gegenwärtige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat diesen Wechsel bereits eingeleitet. Das neue Arbeitsförderungsgesetz Job-Aktiv will die Beschäftigungsfähigkeit durch individuelle Qualifizierungspläne verbessern und gleichzeitig im Fall der Verweigerung von Jobangeboten die Nachfragesolidarität des Transfereinkommens kürzen. Doch die Erfahrung mit Qualifizierungsprogrammen läßt befürchten, daß auch dieser Ansatz zu kurz greift. Solange die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften im Strukturwandel weiter schrumpft, hilft es nicht sehr viel, die Niedrigqualifizierten bzw. Minderbegabten für ein schrumpfendes Stellenangebot zu trainieren – und sei dieses Training noch so individualisiert auf die Person des Arbeitsplatzsuchenden und noch so spezialisiert auf die Anforderungen eines Arbeitsplatzes zugeschnitten.

Mehr Erfolg ist von dieser individualisierten und spezialisierenden Qualifizierungs- und Vermittlungsstrategie für die untersten Qualifizierungsränge zu erwarten, wenn gleichzeitig eine Strategie zur Expansion des Beschäftigungssystems praktiziert wird. Und zwar in solche Beschäftigungsfelder, in die die heute niedrig qua-

lifizierten eine Chance haben hineinzuwachsen. Damit würde die Angebots-Solidarität bei der Entwicklung des Arbeitskraftangebots verlängert bis zur Angebots-Solidarität bei der Entwicklung von Dienstleistungsprodukten und der Gründung entsprechender Kleinunternehmen, Produktionsnetzwerken und der finanziellen, wissenschaftlichen, beratenden Infrastruktur. Solche Beschäftigungsfelder sind auf der städtischen bzw. regionalen Ebene denkbar (a) in der Peripherie von Herstellungs- und Dienstleistungsunternehmen wie z.B. dem öffentlichen Nahverkehr, dem Gesundheits- oder Bildungssystem bzw. in den Maschen von hoch produktiven regionalen Innovations- und Produktionsnetzwerken wie z.B. einer regionalen Medienindustrie und (b) für den Bedarf von Einzelpersonen und Haushalten.

Die Entwicklung neuer Dienstleistungsprodukte für die Stadtregion ist alles andere als einfach. Es sind beachtliche Schwierigkeiten auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite zu überwinden. Diese Schwierigkeiten lassen sich in eine vorläufige Reihe von Teilproblemen aufteilen und für Aufgabenstellungen an einzelne Akteure handhabbar machen:

- (a) Exploration von möglichen Beschäftigungsfeldern in der Stadtregion,
- (b) Exploration von Mentalitätshindernissen auf der Angebots- und Nachfrageseite,
- (c) Produktentwicklung mit begleitender Forschung,
- (d) Entwicklung mentalitätsgerechter und lernfreundlicher Produktions- und Unternehmensformen,
- (e) Entwicklung geeigneter Formen des Marketings und der Qualitätskontrolle
- (f) Beratung und Finanzierung der Existenzgründung und weiterer Investitionen
- (g) Qualifizierung der niedrig-qualifizierten Arbeitskräfte vor und während der Beschäftigung
- (h) Entwicklung von Bildungs- und Zertifizierungsmodulen für die vorausgehende und die begleitende Qualifizierung
- (i) Lohnfindung bzw. der Subventionierung von Niedriglöhnen
- (j) Flexibilität der Beschäftigung und Sicherung der Beschäftigten bei Entlassung
- (k) Preisgestaltung und im Falle ‚meritorischer‘ Güter ggf. Gestaltung der Subventionierung der einkommensschwachen Nachfrage (z.B. Gutscheine).

Die Aufzählung der Entwicklungsprobleme läßt schon erkennen, daß deren Lösung die Mitwirkung all der Akteure erfordert, die bereits bei der Entwicklung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion engagiert sind.

Die Entwicklung von neuen Dienstleistungsprodukten und lernfreundlichen Produktions-

strukturen einerseits und die Subventionierung von Niedriglöhnen und die Qualifizierung von minder-qualifizierten Arbeitskräften andererseits bilden die beiden Seiten ein und derselben Aufgabe. Und diese Aufgabe heißt Stabilisierung des Systems der Erwerbsarbeit im wissenschaftlich-technischen Strukturwandel: durch die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder werden die Beschäftigungs- und Lernchancen der niedrig-qualifizierten Arbeitskräfte erhöht. Dabei stellt sich auf der einen, der Nachfrageseite die Frage: wo liegen die Grenzen der erwerbswirtschaftlichen Deutung und Bedienung von Dienstleistungsbedürfnissen?<sup>9</sup> Auf der anderen, der Angebotsseite stellt sich die entsprechende Frage: wo liegen die Grenzen der Fähigkeiten von formal niedrig-qualifizierten Arbeitskräften, Dienstleistungsbedürfnisse in einer Weise zu befriedigen, die sie im Falle der personen- und haushaltsbezogenen Dienste nicht zu Dienstboten macht und die sie im Falle der unternehmensbezogenen Dienstleistungen zu selbständigen Partnern (Arbeitskraftunternehmern) macht?<sup>10</sup>

Diese beiden Seiten des Problems sollten auf der operativen Ebene nur mittelbar durch Ver-

netzung verkoppelt werden. Denn eine starke Verkoppelung in ein und derselben Organisation nach der Art der Beschäftigungsgesellschaften bzw. der soziale Unternehmen für den zweiten Arbeitsmarkt hat deren Erfolgchancen teilweise empfindlich beeinträchtigt. Wer die unternehmerische Aufgabe auf sich nimmt, neue Dienstleistungsprodukte zu entwickeln und für diese einen städtischen oder regionalen Markt zu erschließen, kann kaum in der gleichen Zeit die höchst anspruchsvolle Aufgabe der vielseitigen Qualifizierung von bislang niedrig qualifizierten Langzeitarbeitslosen schultern. Denn in den meisten Fällen geht es nicht allein um den Erwerb von Wissen und Techniken sondern um einen sehr langwierigen Wandel der Mentalität von einer defensiven (Vorwürfe abwehrenden) zu einer explorativen (Vorstellungen entwickelnden) Grundhaltung. Die Vermittlung zwischen beiden Aufgaben ist sorgfältig zu planen und erfordert die gleiche Form des Produktions- und Innovationsnetzwerks wie wir sie bereits von der regionalen Wettbewerbspolitik her kennen. Und sie erfordert die Mitwirkung der mehr oder weniger gleichen Akteure.

1) Die folgenden Überlegungen stützen sich auf Erfahrungen bei der Vorbereitung des Programms Soziale Stadt in Hessen seit 1995. Hierzu wenige Stichworte:  
 - Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt: Das Land Hessen hat bereits seit 1995 – auf Anregung des IWU und in Kooperation mit zahlreichen Akteuren, insbesondere Kommunen, Wohnungsunternehmen, Verbänden: besonders LAG und VSW, Forschungseinrichtungen: besonders FEH – für die Entwicklung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf ein Mehrebenen-Politiknetzwerk eingerichtet und erprobt: ‚Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt e.V.‘ (HEGISS e.V. vormals: Hessisches Projektnetz Stadtteilmanagement HEPNEST). Die Teilnehmer beraten und betreiben das Programm – in ihrer jeweiligen Verantwortung – gemeinsam. Ihre Kooperation in einem Politiknetzwerk soll sich für die beteiligten Akteure ‚bezahlt machen‘: durch den Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren, die gemeinsame Festlegung von Zielen, die Mobilisierung und Entwicklung von Ressourcen, die Entwicklung von Politiknetzen auf städtischer Ebene, die Entwicklung des Quartiers- oder Stadtteilmanagements und der bürgerschaftliche Kooperation auf Stadtteilebene, die Vereinbarung von Zielsetzungen und die Beobachtung der Zielverwirklichung, die Kooperation an allseits interessierenden Problemlösungen und die Darstellung des Programms in der Öffentlichkeit unterstützen.  
 - HEGISS-Dienste: Das HEGISS-Politiknetzwerk soll, analog zum difu auf Bundesebene, durch eine Agentur, die HEGISS Dienste, unterstützt werden. Netzwerkagenturen erarbeiten Entscheidungsgrundlagen, koordinieren die Umsetzung, unterstützen den Erfahrungsaustausch, sorgen für Transparenz nach innen und außen. Das Land Hessen will die Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen (FEH) und die Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte (LAG) mit der fachlichen Beratung beauftragen, das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) mit der Konzeption und Koordination der Begleitforschung.  
 - Wahrnehmungsdefizite: In diesem regionalen Erfahrungszusammenhang ist mir immer wieder aufgefallen, daß der ökonomische, kulturelle und politische Entwicklungskontext, in dem das Programm ‚Soziale Stadt‘ wie auch das Programm ‚Entwicklung und Chancen‘ umgesetzt werden, oft nur sehr selektiv wahrgenommen wird. Die eigene sozialpolitische Aufgabenstellung, die Vernetzung zwischen den politischen-administrativen, privaten und intermediären Akteuren, die Ressourcenmobilisierung und

die Fragen der Partizipation sind ohnehin schon so komplex, daß alles andere weit in den Hintergrund tritt.  
 - Nutzen des Kontexts: Doch sowohl die Problemanalyse wie auch die Entwicklung von Entwicklungsstrategien könnten aus der Berücksichtigung des Kontexts mehr Nutzen ziehen, als es Anstrengung kostet, neben den Fragen des sozialen Zusammenhalts auch noch die Akteure, Probleme und Strategien der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit kennenzulernen. Ich will versuchen, diese These in knapper Form mit den besseren Chancen fürs Problemverständnis und für Problemlösungen zu begründen.

2) Zumal dann, wenn sie in ein und demselben Ressort hierarchisch koordiniert wird wie im Falle des Sozialressorts der Stadt Kiel.

3) [http://www.boeckler.de/ebib/volltexte/B%F6ckler\\_zum\\_B%FCndnis-2001-11-11.pdf](http://www.boeckler.de/ebib/volltexte/B%F6ckler_zum_B%FCndnis-2001-11-11.pdf). In der aktuellen Ausgabe 11/2001 von „Böckler zum Bündnis“ finden sich Informationen zum neuen Netzwerkknoten „Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung“ und zum Forschungsprojekt „Kommunale Bündnisse für Arbeit“. Weitere Hinweise: <http://www.bik-online.de>, ein zweites Netzwerk der Bertelsmann-Stiftung und <http://www.initiative-fuer-beschaeftigung.de> die 1998 gegründete „Initiative für Beschäftigung!“.

4) Vgl. Ton Wilthagen, Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper, März 1998

5) Vgl. Wolfgang Streeck, Competitive Solidarity: Rethinking the ‚European Social Model‘ in: Karl Hinrichs, Herbert Kitschelt, Helmut Wiesenthal (Hg.) Kontingenz und Krise, Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsocialistischen Gesellschaften, Frankfurt am Main 2000.

6) Zur ökologischen Nachhaltigkeit der Stadtregion vgl. z.B. die Texte in: Hubert Heinelt und Eberhard Mühlich (Hrsg.), Lokale Agenda 21, Opladen 2000

7) (Carsten Dreher und Steffen Kinkel: Die Bedeutung der regionalen Basis für Globalisierungsentscheidungen von kleinen und mittleren Unternehmen, in H. Hirsch-Kreinsen und A. Schulte Hrsg., 2000). (Erhebung Herbst 1997, 1329

Rückläufe aus 10524 Betrieben) Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe.

8) vgl. Michael Krautzberger, Das Programm ‚Die Soziale Stadt‘ setzt zur Bewältigung sozialer Probleme auf Kooperation und Bündnisse auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, Referat zum E&C Fachforum ‚Lokale Kooperationsstrukturen zwischen Arbeitsämtern, Jugendämtern und Sozialämtern in den Programmgebieten von E&C‘, am 12./13. Februar 2001 in Berlin.

9) Vgl. C.Offe, Anmerkungen zur Gegenwart der Arbeit, in ders. und Jürgen Kocka, Hg., Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt am Main 2000, S. 499.

10) Wenn wir die oben erwähnten lernfreundlichen modernen Milieus, die sich an der Politik für die ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit beteiligen, mit den ganz überwiegend defensiv eingestellten Milieus in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf vergleichen, könnte der kulturelle Abstand nicht größer sein. Die StadtteilbürgerInnen in den heute gefährdeten Stadtteilen gehören überwiegend den unteren Arbeitnehmer-Milieus und den kleinbürgerlichen Milieus verschiedener Nationalitäten an. Sie denken, werten und handeln ganz überwiegend noch hierarchiegebunden und nicht eigenverantwortlich. Ihre Erwerbsbiografie ist geprägt von Ausbildungen und Erfahrungen in heute weitgehend veralteten industriellen, administrativen und handwerklichen Produktionsformen. Sie haben in hierarchischen Kooperationsformen in Familie, Nachbarschaft und Erwerbsarbeit ganz überwiegend eine unselbständige, mehr oder weniger autoritäre und defensive Mentalität erworben. Sie haben sehr selten die Fähigkeit, in Familie und Nachbarschaft komplexe und offene Kooperationsformen eigenverantwortlich zu entwickeln und zu pflegen.

Vgl. Michael Vester, Gibt es eine neue Mitte?, AGIS-Website, Hannover 1999, <http://www.soz.uni-hannover.de/agis/projekte/htm>

Demgegenüber genießen die seit den sechziger Jahren mit der Expansion des Bildungssystems und der neuen Dienstleistungsberufe gewachsenen neuen Arbeitsnehmersmilieus mehr und mehr lernfreundliche Kooperationsformen. Sie haben die wachsenden Teilnahmechancen in Betrieb, Politik und Bildung genutzt, haben verhandeln gelernt und sind bereit, Verantwortung zu übernehmen. Sie haben seit den sechziger Jahren die wachsenden Bildungschancen genutzt, die Entwicklung neuer Dienstleistungsberufe und neuer Technologien mitgemacht und gelernt, eigenverantwortlich zu handeln. Besonders die Frauen haben die wachsenden Individuierungschancen genutzt: sie haben individuelle Entwürfe ‚guten Lebens‘ entwickelt und gegen die schrumpfenden Herkunftsmilieus durchgesetzt.

11) A. Evers, M. Schulze-Böing, Sabine Weck, Werner Zühlke, Soziales Kapital mobilisieren, Gemeinwesenorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungsorientierung, Gutachten für die Enquete-Kommission ‚Zukunft der Erwerbsarbeit‘ des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Schriftenreihe des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 164, Dortmund 2000

## **Berichte aus den Foren:**

**Fachforum 1: Sozialraumbudgets**

**Fachforum 2: Adressaten- und Betroffenenbeteiligung**

**Fachforum 3: Qualitätsmanagement und sozialraumbezogene Planung**

**Fachforum 4: Interkommunale Vergleiche**

## **Forum 1: Sozialraumbudgets – restriktive Instrumente technokratischer Steuerung oder hilfreiche Elemente einer lebensweltorientierten Jugendhilfe?**

Wenngleich der thematische Schwerpunkt unserer Forumsveranstaltung ganz eindeutig auf den Fragen zum Sozialraumbudget liegt, so führt nach meinem Eindruck doch kein Weg daran vorbei, die Frage nach der Bedeutung eines spezifischen Finanzierungskonstruktes zunächst im Gesamtkontext der Diskussionen um die Entwicklung und Gestaltung einer sozialraumorientierten Jugendhilfe zu verorten. Nachdem nun ja bereits gestern vielfältige Aspekte und Fragen zur sozialraumorientierten Planung in mehreren Referaten vorgestellt und diskutiert wurden, wäre es allerdings unsinnig, wenn ich nun Ziele und Merkmale dieser Ansätze, die Besonderheiten unterschiedlicher Sozialraumkonzepte und die darin jeweils angelegten Chancen und Risiken, also die Vielfalt der denkbaren Grundsatzfragen erörtern wollte. Was mir aber im Rahmen dieses Eingangsstatements wichtig ist, ja notwendig erscheint, ist die Bestimmung des grundsätzlichen Verhältnisses von Sozialraumbudgets zu den fachlichen sozialplanerischen Zielsetzungen von Sozialraumkonzepten, denen es darum geht, Leistungen der Jugendhilfe, und – das ist der besondere Fokus dieser Forumsveranstaltung – insbesondere Leistungen der Hilfen zur Erziehung, unter dem Primat einer sozialräumlichen Ausrichtung ihrer Angebotstrukturen und Arbeitsweisen zu erbringen.

In das Zentrum meiner Ausführungen stelle ich die These, dass Finanzierungskonstrukte immer nur in einem instrumentellen Verhältnis zu sozialplanerisch und sozialpädagogisch als sinnvoll oder notwendig erachteten Zielsetzungen stehen und deshalb aus diesem fachlichen Blickwinkel beurteilt werden müssen. Meine These ist also, dass sich die Einschätzungen über Sinn oder Unsinn eines spezifischen Finanzierungskonzeptes – hier also von Sozialraumbudgets – nicht immanent, also aus einem solchen Konstrukt selbst heraus erschließen lässt, sondern immer nur unter der Fragestellung, ob und in welchem Maße es geeignet ist, fachlich als sinnvoll und notwendig erachtete Entwicklungen in der Bereitstellung von Jugendhilfeleistungen zu begünstigen oder zu beeinträchtigen. Oder anders gesagt: Erst der Maßstab der fachlichen Entwicklungserforder-

nisse in der Jugendhilfe erlaubt es, sich ein Urteil darüber zu bilden, ob ein Finanzierungskonzept vernünftig oder unvernünftig ist, ob es also, ich formuliere es bewusst so, in einem dienenden Sinne der optimierten Umsetzung der sozialpädagogisch begründeten Zielsetzungen in den Handlungsfeldern der Jugendhilfe zuträglich ist.

Der Maßstab, an dem die Funktionalität von Sozialraumbudgets in diesem Sinne für das Feld der Hilfen zur Erziehung zu vermessen ist, ist zweifellos das Konzept einer lebensweltorientierten Jugendhilfe. Wenn ich dies so apodiktisch formuliere, dann nicht nur deshalb, weil die Lebensweltorientierung in den zurückliegenden zehn Jahren zum Paradigma einer kritisch aufgeklärten Theorie und Praxis der Jugendhilfe geworden ist und als solches sicher auch weiterhin Bestand haben wird, sondern – mindestens genau so wichtig – auch deshalb, weil diese im Achten Jugendbericht differenziert entfaltete Programmatik im Kinder- und Jugendhilfegesetz teilgreifende Spuren hinterlassen hat, die öffentliche wie freie Träger darauf verpflichten, die Leistungsstrukturen, gerade auch der Hilfen zur Erziehung, nach diesen Grundprinzipien auszurichten.

Allerdings ist es dieser Programmatik letztlich, zumindest in Teilen, so ergangen, wie es vielen guten Programmatiken ergeht: Papier ist geduldig und über Vieles lässt sich leichter reden, als dass es konsequent in die Praxis umgesetzt wird. So unstrittig es im zurückliegenden Jahrzehnt wichtige strukturelle und konzeptionelle Veränderungen im Angebots- und Leistungsprofil der erzieherischen Hilfen gegeben hat, die etwa über die Differenzierung und Stärkung der nicht-stationären Hilfen die Chancen zur Gestaltung lebensweltorientierter Erziehungshilfen dem Grunde nach verbessert haben, so gilt genauso sicher aber auch, dass sich diese Veränderungen auf das Feld insgesamt betrachtet sehr ungleichzeitig durchgesetzt haben und – noch wichtiger – dass mit diesen Veränderungen die Realisierung der Programmatik der Lebensweltorientierung in Gestalt

- einer konsequenten Regionalisierung und Dezentralisierung der Angebote in die von den Menschen gelebten sozialen Räume,
- einer konsequenten Durchsetzung des Grundsatzes der Integration und Normalisierung, im Sinne von Entlastung und Unterstützung, die in den Lebensräumen der Menschen angesiedelt, niederschwellig zugänglich, in Regelangeboten und in den Alltagsstrukturen integriert ist, und
- von Hilfen, die diese Entlastung und Unterstützung zuallererst unter Nutzung der bei den Leistungsadressaten und in ihrer Lebenswelt



latenten Ressourcen suchen und sie unter dem Primat gekonnt eröffneter Chancen auf Partizipation gestalten,

■ somit die Realisierung der komplexen Grundphilosophie der Lebensweltorientierung keineswegs hinreichend umgesetzt ist.

Vor diesem Hintergrund, der Tatsache also, dass es der Praxis trotz vielerorts redlicher Bemühungen bisher überwiegend nicht gelungen ist, die in der Grundphilosophie der Lebensweltorientierung angelegten Zielsetzungen konsequent umzusetzen, ist nun die in jüngerer Zeit aufgekommene Debatte um eine sozialraumorientierte Jugendhilfe einzuordnen. Sie versteht sich als ein konzeptioneller Ansatz, der die strukturellen Voraussetzungen dafür schaffen will, die sozialpädagogischen Intentionen einer lebensfeldorientierten Jugendhilfe konsequenter und stringenter als bisher und damit erst gelingend umzusetzen. Ich formuliere das einmal zugespitzt so: Letztlich steht die Sozialraumorientierung in einem instrumentellen Verhältnis zur übergeordneten Zielsetzung der Gestaltung einer lebensfeldorientierten Jugendhilfe, was im Übrigen auch darauf verweist, dass Sozialraumorientierung unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten gar nichts Neues ist! Sie lässt sich in diesem Sinne eher definieren als ein praxisorientiertes Gestaltungskonzept, das den öffentlichen Trägern wie die freien Trägern eine konsequente dezentrale Ausrichtung ihrer Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen abfordert, die die Leistungserbringung in die Lebensfelder ihrer – ja man muss korrekterweise wohl sagen: potentiellen – Adressaten hinein verlagert und damit überhaupt erst die Grundvoraussetzung dafür schafft, erzieherische Hilfen tatsächlich im Sinne der Strukturmaximen des Achten Jugendberichtes zu erbringen.

Ich denke, man kann dieses Verhältnis von Lebensweltorientierung und Sozialraumorientierung sozusagen als ein instrumentelles Verhältnis erster Ordnung verstehen, Sozialraumorientierung also als ein Gestaltungsprinzip, dass dem übergeordneten fachlichen Ziel einer lebensweltorientierten Jugendhilfe einen adäquaten institutionellen Rahmen verschafft. Und wenn man in diesem Bilde verbleiben will, dann wäre das Sozialraumbudget wiederum ein Teilaspekt der benötigten Rahmenbedingungen, der – im Gesamtbild beschrieben – in einem instrumentellen Verhältnis zweiter Ordnung zum Leitziel der Gestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe steht.

In einer solchen Betrachtungsweise ergibt sich die Begründung für die Notwendigkeit von Sozialraumbudgets aus dem Erforderniss, den Einsatz finanzieller Ressourcen unter Leitlinien

steuern zu können, die mit denen der fachlichen Zielsetzungen einer lebensweltorientierten Jugendhilfe kongruent sind:

■ Mittel im Einzelfall so flexibel einsetzen zu können, dass sich Hilfesettings gestalten lassen, die auch jenseits seitheriger, standardisierter Hilfeformen die voraussichtlich wirkungsvollste Unterstützung, orientiert am Bedarf des konkreten Einzelfalls ermöglichen, und solche Settings dann eben auch „passend“ finanzieren zu können,

■ Hilfen frühzeitig und integriert in den gelebten Alltagsstrukturen von jungen Menschen und deren Familien ansiedeln und dort eben auch finanzieren zu können,

■ Hilfen zu gestalten, die das Kinder- und Jugendhilfegesetz in seiner klugen Fachlichkeit ernst nehmen, indem das soziale Umfeld der Kinder und Jugendlichen mit seinen vielfältigen Chancen und Ressourcen in der Ausgestaltung individueller Unterstützung tatsächlich einbezogen werden kann, was aber eben zwingend auch bedeutet, dass man entsprechend flexible Finanzierungsmodalitäten braucht, die genau diese fallspezifischen Originalität überhaupt erst praktikabel machen zu können.

Kurzum: Wenn man es ernst meint mit den Strukturmaximen des Achten Jugendberichtes, also ernst meint mit den Forderungen nach flexiblen, integrierten, alltagsorientierten Hilfen für die von Ausgrenzung bedrohten jungen Menschen, dann braucht man auch ein Finanzierungskonstrukt, das genau nach diesen Kriterien funktioniert. Und genau in diesem Sinne verstehe ich das Sozialraumbudget als eine flexibel einsetzbare Geldmenge, die zur Erfüllung der Aufgaben und der Leistungsansprüche im Bereich der Hilfen zur Erziehung für einen Sozial-, vielleicht besser gesagt, einen Planungsraum zur Verfügung steht, und die unter Nutzung der sozialräumlich latenten Ressourcen den jungen Menschen durch individuelle und auch originelle Settings Hilfen gewährt, die jedenfalls prioritär – keineswegs dogmatisch – auch einen Verbleib in ihrem Lebensfeld ermöglichen.

Diese Definition geht nun weit über das hinaus, was gelegentlich als Alternative zum Sozialraumbudget verhandelt wird, indem nämlich darauf verwiesen wird, dass das alles doch schon machbar und Praxis sei, wenn nur die wechselseitige Deckungsfähigkeit der Ausgaben für die Hilfearten nach dem normierten Leistungskanon der §§ 27 ff KJHG in einem kommunalen Haushaltsplan gewährleistet sei. Im dem von mir skizzierten Verständnis von Sozialraumbudgets als einem hilfreichen Instrument zur Umsetzung von Sozialraumorientierung, im Interesse der Ausgestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe, geht es um

ein Finanzierungskonstrukt, das durch seine flexible Handhabbarkeit – dabei natürlich eingebunden in transparente Nachweissysteme der Mittelverwendung – die Kreativität von Professionellen in der Ausgestaltung fallgerechter Hilfen geradezu herausfordert, indem Gestaltungsspielräume auch durch die flexiblen Finanzierungsmöglichkeiten in geradezu programmatischem Sinne strukturell neu erschlossen, angeregt und strategisch unterstützt werden.

Wenn ich nun gerade diese letzte Einschätzung auf unser Forumsthema „Sozialraumbudget: Restriktive Instrumente technokratischer Steuerung oder hilfreiche Elemente einer lebensweltorientierten Jugendhilfe?“ beziehe, dann scheint – das ist Ihnen sicher nicht entgangen – die darin angelegte Fragestellung nun eindeutig beantwortet: Ganz zweifellos sind Sozialraumbudgets im Sinne der bisherigen Betrachtungen hilfreiche Instrumente zur Ausgestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe, ja sie sind notwendig, indem sie nämlich überhaupt erst die Finanzierungsstrukturen bereit stellen, die der fachlichen sozialpädagogischen Programmatik gerecht werden.

Tatsächlich aber ist es leider so, dass damit die im Forumsthema angesprochene Frage keineswegs abschließend beantwortet ist, und zwar deshalb, weil sich die Fragestellung de facto nicht alternativ beantworten lässt. Denn so eindeutig, wie ich bisher die hilfreichen Elemente von Sozialraumbudgets, ja deren Notwendigkeit für die Ausgestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe hervorgehoben habe, so eindeutig sehe ich auf der anderen Seite durchaus auch nicht zu unterschätzende Risiken, die jedenfalls dem Grunde nach darauf hinauslaufen können, dass Sozialraumbudgets sehr gezielt als Instrumente technokratischer Steuerung eingesetzt werden. Dabei verstehe ich unter technokratischer Steuerung eine Zielrichtung, die die Entwicklungserfordernisse im Feld der Hilfen zur Erziehung nicht unter dem Primat der Bereitstellung qualitativ und quantitativ bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen im Sinne des KJHG verhandelt, sondern die – rechtlich und fachlich betrachtet – sachfremde Vorgaben, etwa die einer restriktiven Haushaltspolitik, in einem technischen Sinne möglichst optimal umsetzen will, und diese Kernintention möglicherweise auch noch mit dem Mäntelchen einer vermeintlich fachlich fortschrittlichen Entwicklung kaschieren will. Mit diesen nicht zu unterschätzenden, gleichwohl aber auch nicht zwingenden Risiken von Sozialraumbudgets, will ich mich nun etwas ausführlicher beschäftigen.

Ich muss mich dabei im Blick auf den zeitlichen Rahmen auf wenige und damit zentrale

Aspekte beschränken, die im Übrigen, das will ich im Sinne einer Vorbemerkung erwähnen, in einem recht engen Zusammenhang zu den Ergebnissen eines Rechtsgutachtens stehen, das Johannes Münder im Auftrag der Internationalen Gesellschaft für erzieherischen Hilfen und des Sozialpädagogischen Instituts des SOS-Kinderdorf e.V. zum Thema „Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht“ erstellt und im letzten Monat vorgelegt hat,<sup>2</sup> und in dem er insbesondere auch eine rechtliche Würdigung von Sozialraumbudgets in diesen Konzepten vornimmt. Ich beziehe mich auch deshalb sehr bewusst auf dieses Gutachten, weil ich glaube, dass wir als Sozialpädagogen gut beraten sind, unsere fachlichen Intentionen immer wieder auch aus dem nüchtern-distanzierten Blickwinkel von Juristen zu überprüfen, wobei mir dies in diesem Fall – das will ich offen einräumen – sehr leicht fällt, weil meine eigenen fachlichen Einschätzungen mit den dort vertretenen rechtlichen Positionen in hohem Maße kongruent sind.

Ich habe drei zentrale Bedenken gegenüber latenten Risiken von Sozialraumbudgets in knappe Thesen gefasst, die ich jeweils ganz kurz begründen will.

### **1. Sozialraumbudgets dürfen durch vorgegebene Budgetobergrenzen individuelle Rechtsansprüche nicht unterlaufen**

Die größte Gefahr im Sinne einer technokratischen Instrumentalisierung von Sozialraumbudgets liegt zweifellos in einem Budgetkonstrukt, das ganz offen oder auch subtil, etwa über restriktive Nachbesserungsklauseln, Deckelungen, also eine starre Ausgabenobergrenze vorgibt. Eine solche Budgetvorgabe ist mit den im Kinder- und Jugendhilfegesetz garantierten individuellen Leistungsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger im kategorischen Sinne unvereinbar. Weil es nicht sein kann, dass Leistungsberechtigten eine Hilfe deshalb nicht erhalten, weil etwa gegen Ende eines Jahres die zum Jahresanfang festgelegte Geldmenge verbraucht ist, kann es keine fachlich verantwortbaren Finanzierungskonzepte geben, die einer solchen Einschränkung Vorschub leisten würden. Münder bringt diese eindeutige Rechtsauffassung, auch mit Verweis auf andere wichtige Kommentatoren des KJHG, wie etwa Reinhard Wiesner, auf die knappe Formel:

### **Rechtsansprüche sind immer budgetsparend.**

Das gilt selbstverständlich auch dann, wenn freien Trägern etwa Teilbudgets zur sozial-

räumlichen Verwendung übertragen werden.

## **2. Sozialraumbudgets dürfen die klare leistungsrechtliche Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und dem öffentlichen Träger andererseits nicht verschleiern**

Hinsichtlich des Zugangs zu den Leistungen der erzieherischen Hilfen darf über das Konstrukt eines Sozialraumbudgets nicht die Situation entstehen, dass Hilfesuchende ihre Rechte gegenüber dem im Sozialraum tätigen (freien) Angebotsträgern geltend machen müssen. Das nämlich würde das Risiko in sich tragen, das den freien Trägern, vor allem im Rahmen eines von ihm zu verantwortenden Budgets, letztlich eine Gewährleistungspflicht zufiele, die nach dem Gesetz eindeutig beim öffentlichen Träger zu verbleiben hat. Deshalb hebt Münder ganz besonders hervor, dass die Sachverhaltsaufklärung, die Prüfung der Leistungsvoraussetzungen, das Verfahren nach § 36 KJHG und die Entscheidung über die Leistung eindeutig dem öffentlichen Träger zugeordnet sein muss, und zwar im Sinne einer zwingenden rechtlichen Vorgabe an Sozialraumkonzepte.<sup>4</sup> Im Blick auf die latenten Risiken von Konstrukten des Sozialraumbudgets ist diese klare Positionierung deshalb so wichtig, weil es kategorisch auszuschließen gilt, dass öffentliche Träger letztlich aus Gründen der Kostendeckelung Budgets an Leistungsanbieter abgeben, die mit der Vereinbarung einhergehen könnten, dass die freien Träger mit dieser Finanzmasse alle im Vertragszeitraum im zu versorgenden Raum entstehenden Fälle zu versorgen hätten. Dabei nämlich käme es zu einer Instrumentalisierung der freien Träger, die gleichermaßen rechtlich wie fachlich unhaltbar wäre.

## **3. Sozialraumbudgets sind stets so zu konstruieren, dass auch in komplexen Finanzierungsstrukturen die Finanzierungsquellen zur Einlösung individueller Rechtsansprüche originär gesichert sind**

Sozialraumkonzepte nehmen, ihrem Grundverständnis folgend, über die individuelle Lebenslagen ihrer Adressaten hinaus die sozialen Räume, in denen die jungen Menschen und ihrer Familien leben, mit in den Blick. Sie tun dies nicht zuletzt auch deshalb, um dort latent vorhandene Ressourcen im Interesse frühzeitiger Aktivierung von Unterstützung und Entlastung für Familien wie auch zur gelingende Gestaltung individueller Hilfesettings zu nutzen.<sup>5</sup> So richtig diese Denkrichtung – Wolfgang Hinte hat das auf die Formel „Vom Fall zum Feld“<sup>6</sup> gebracht – auch ist, weil sie die Grundidee des frühzeitigen, niederschweligen, integrierten

und damit letztlich auch präventiven Unterstützens programmatisch einfordert, so dürfen Sozialraumbudgets, die diesen Erfordernissen etwa mit einer Art „Sockelfinanzierung“ für sozialraumorientierte Aktivitäten Rechnung tragen, nicht unter der Hand dazu führen, dass diese Aufwendungen zu Lasten der Finanzierung der weiterhin erforderlichen individuellen Leistungen gehen und damit letztlich individuelle Rechtsansprüche in Frage stellen.<sup>7</sup> Anders gesagt: So richtig die Formel „Vom Fall zum Feld“ im skizzierten Sinne zur Überwindung seitheriger Denk- und Praxisroutinen auch ist, genauso wichtig ist es aber auch, Sorge dafür zu tragen, dass der Fall nicht im Feld verloren geht, und zwar weder im Blick auf die gezielte individuelle sozialpädagogische Unterstützung noch im Blick auf die Sicherstellung der individuellen Rechtsansprüche und der zu ihrer Einlösung erforderlichen finanziellen Ressourcen.

Sozialraumbudgets dürfen also nicht dazu führen, dass individuelle erzieherische Hilfen unter dem Primat einer innovativen Sozialraumentwicklung letztlich auf der Strecke bleiben. Reinhard Wiesner hat diesen Spannungsbogen im letzten Jahr in einem Vortrag so formuliert: „Das Motto muss lauten: Sozialraumbudget und Einzelfallhilfe – und nicht Sozialraumbudget statt Einzelfallhilfe.“<sup>8</sup>

Ich denke, die Perspektiven könnten möglicherweise auf „gesicherte Einzelfallhilfen in einem sozialräumlichen Gesamtbudget“ hinauslaufen, wobei sicherlich noch zu schärfen wäre, aus welchen Finanzierungsquellen sich ein sozialräumliches Gesamtbudget letztlich zu speisen hätte.

Ich muss es bei diesen knapp skizzierten Hinweisen auf die Gefahren einer Instrumentalisierung von Sozialraumbudgets im Sinne einer restriktiven technokratischen Steuerung zukünftiger Entwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung belassen. Im Kern ging es mir darum, deutlich zu machen, dass Sozialraumbudgets durchaus auch solche Risiken in sich tragen. Nur: Ich denke, dass diese Risiken kein grundlegender Einwand gegen die Sinnhaftigkeit von Sozialraumbudgets sein können, weil sie, wie ich eingangs ausgeführt hatte, sozialpädagogisch betrachtet als adäquate Finanzierungsform ausgesprochen sinnvoll und hilfreich im Interesse der gelingenderen Umsetzung der fachlich gebotenen Ausgestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe sind. Ich will deshalb betonen, dass die beschriebenen Risiken zwar bestehen, dass sie deshalb aber nicht zwingende, sozusagen strukturell in Sozialraumbudgets angelegte Problemstellungen sind.

Im Übrigen muss man in diesem Zusammenhang auch daran erinnern, dass die Gefahr

einer restriktiven Steuerung der Jugendhilfe durch Begrenzung der zu ihrer Aufgabenerledigung zur Verfügung gestellten Mittel im kommunalpolitischen Raum nun wahrlich kein Phänomen ist, das mit dem Thema Sozialraumbudget neu konstituiert worden wäre. Solche Bestrebungen und auch eine solche Praxis hat es immer schon gegeben. Und so sehr, wie dies natürlich aus dem Blickwinkel einer kritisch aufgeklärten Jugendhilfepraxis immer schon völlig inakzeptabel war, so würde dies auch zukünftig im Blick auf die Ausgestaltung einer sozialraumorientierten Jugendhilfe und damit auch auf die Konstrukte von Sozialraumbudgets inakzeptabel bleiben. Es kommt eben immer darauf an, dass sich die Profession mit ihren fachlich gut begründeten Weiterentwicklungen nicht unter der Hand zum Komplizen einer restriktiven Jugendhilfepolitik machen lässt, die gegebenenfalls unter dem Mäntelchen der vermeintlich fachlichen Innovation Rechtsansprüche unterlaufen will, und schon gar nicht darf sie solche Bestrebungen legitimieren. Das aber ist kein originäres Problem von Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets.

Gerade weil dies so ist, will ich zum Abschluss meiner Ausführungen nun noch auf ein Problem der Implementationsstrategien von sozialraumorientierten Konzepten und dabei insbesondere auch der Kostendimension aufmerksam machen, das sich, wenn man es nicht rechtzeitig bedenkt, vor dem Hintergrund des hier verhandelten Spannungsbogens sehr rasch gegen die eigenen fachlichen Intentionen wenden kann.

Ich denke, dass man auch zu Beginn einer von hoher Fachlichkeit und von hohem Innovationswillen getragenen Neuorientierung in der Ausgestaltung der Leistungsstrukturen der Erziehungshilfen – und dieses Merkmal dürfen die Konzepte einer sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe zweifellos für sich beanspruchen – nicht vorschnell, und schon gar nicht im jugendhilfe- und kommunalpolitischen Raum, Folgen und Wirkungen in Aussicht stellen sollte, von denen man gar nicht weiß, ob sie letztlich eintreten werden. Die Entwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung in den 90er Jahren haben gezeigt, dass die seinerzeit vielerorts gehegte Erwartung, dass mit einem Ausbau der nicht-stationären Hilfen quasi automatisch Kosteneinsparungen durch ein Zurückdrängen der stationären Fallzahlen erzielt werden könnten, ein Irrtum war<sup>9</sup> Ich halte es für fatal, wenn dieser Fehler im Kontext Durchsetzung einer sozialraumorientierten Kinder- und Jugendhilfe nun wiederholt würde. Trotz meines eindeutigen Plädoyers für die sozialraumorientierten Konzepte ist nämlich ganz nüchtern

darin zu erinnern, dass wir bisher so gut wie keine empirisch gesicherten Erkenntnisse darüber haben, ob und in welchem Maße diese Ansätze – vor allem in längerfristiger Betrachtung – tatsächlich Möglichkeiten einer fachlich qualifizierten Einflussnahme auf die Inanspruchnahme stationärer Hilfen und damit auch die Kostenentwicklungen insgesamt haben. Ich denke, man sollte hier sehr darauf achten, fachlich notwendige Entwicklungsschritte nicht a priori etwa mit dem – möglicherweise nicht einzulösenden – Versprechen der Fallzahl- und Kostenreduzierungen etwa im stationären Bereich zu verknüpfen, wie dies oftmals in den 90er Jahren bei dem Ausbau der nicht-stationären Hilfen der Fall war, und wie es sich dann vielerorts unter dem Strich als Argumentations- und Legitimationsfalle für die Jugendhilfe erwiesen hat. Selbst die Aussagekraft erster Befunde von Begleitevaluationen – soweit sie bisher überhaupt vorliegen – wären zunächst mit Vorsicht zu genießen. So wichtig diese empirischen Zugänge natürlich dem Grunde nach sind, so gilt doch, dass sie keine Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der beobachteten Veränderungen zulassen. Es ist nahelegend, dass sich unter dem Eindruck von Innovationswille und -dynamik, im Zuge kritischer Berater, – gleichzeitig übrigens aber auch seitherige, „traditionelle“ Hilfeformen besonders kritisch beäugender – Modellimplementierung eine neue Praxis entwickelt, die zunächst vor allem auch Eines ist: nämlich Modellpraxis. Insbesondere bei Implementationsprozessen, die beispielsweise durch eine erklärte Zielerwartung zur Reduzierung stationärer Fallzahlen gekennzeichnet sind, kann sich dieser Effekt bis in unfachliche Hilfeentscheidungen durchschlagen, in denen die im Modellsinne „guten“ Sozialarbeiter zwar eine Wirklichkeit konstituieren, die hoch kongruent mit den Projektzielen ist, deshalb aber noch lange nicht die fallgerechteste Hilfestellung darstellen muss. Solche Konstellationen können sich unter dem Blickwinkel langfristiger Wirkungen bis in „Roll-Back-Effekte“ im Verhältnis ambulanter und stationärer Hilfen nach Beendigung der Implementationsphase auswirken.

Spannend wird es sein, zu verfolgen, was nach Abschluss solcher Modellpraxis weiter geschieht, in unserem Falle also die Frage, wie sich das Verhältnis von nicht-stationären Hilfen und stationären Hilfen letztlich dauerhaft weiter entwickeln wird. Allein dies ist ein schwerwiegendes Argument dafür, Sozialraumbudgets zwar aus fachlich guten Gründen als hilfreiche Instrumente einer lebensweltorientierten weiterzuentwickeln, sie aber nicht schon durch unbedachtes, vorschnelles Argumentieren sozusagen in die Funktion eines restriktiven Instru-

ments zur technokratischen Steuerung durch eigenen Zutun hineinzumanövrieren.

---

1) vgl. Olk, T.: Strukturelle und fachliche Konsequenzen der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – Auswirkungen auf Träger, Adressaten und Jugendamt. In: Schröder, J. (Hg.): Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Bonn 2000, S. 10 – 27

2) Münder, J.: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Gutachten im Auftrag der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V. und des SOS-Kinderdorf e.V., Berlin 2001

3) Münder, J.: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Gutachten im Auftrag der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V. und des SOS-Kinderdorf e.V., Berlin 2001. S. 15

4) vgl. ebd. S. 50

5) vgl. z.B. Früchtel, F./Scheffer, T.: Fallunspezifische Arbeit: oder wie lassen sich Ressourcen mobilisieren? In: Forum Erziehungshilfen, Heft5/1999, S. 304 – 309

6) vgl. Hinte, W./Litges, G./Springer, W.: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke. Berlin 1999

7) Dass dies auch keineswegs so sein muss, zeigt beispielsweise das Finanzierungskonstrukt des Landkreises Tübingen. Vgl. Rilling, D.: Sozialräumliches Finanzierungsmodell im Landkreis Tübingen. In: Koch, J./Lenz, S. (Hg.): Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven einer Diskussion. Frankfurt/M. 2000, S. 51 – 65

8) Wiesner, R.: Was will das KJHG? Möglichkeiten, die das Kinder- und Jugendhilfegesetz für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung bietet. (Unveröffentlichtes Manuskript) Bonn 2000

9) vgl. Bürger, U.: Zehn Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz. Neue Perspektiven und Akzente im Feld der Hilfen zur Erziehung? In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 12/2000, S. 446 – 454

Oliver Herweg

## **Forum 1: Sozialraumbudgets – restriktive Instrumente technokratischer Steuerung oder hilfreiche Elemente einer lebensweltorientierten Jugendhilfe?**

### **Vorwort**

Nachdem Herr Bürger, in einer ausgewogenen Weise, einerseits die Budgetfinanzierung als „Dienstleister der Sozialraumorientierung zweiter Ordnung“ eingeordnet hat, als auch auf die latenten Risiken von raumbezogenen Budgets hingewiesen hat, möchte ich Ihnen ein konkret praktiziertes Budgetmodell vorstellen. Auch wenn ich versuche, mich in den folgenden Ausführungen auf das Stuttgarter Finanzierungsmodell zu beschränken, besteht der Stuttgarter Umbau der Erziehungshilfen aus weit mehr als einer fundamentalen Veränderung der Finanzierungsgrundlagen innerhalb der Hilfen zur Erziehung. Wir haben in den mittlerweile 3 Jahren Experimentarbeit mehrere Veränderungsbausteine entwickelt, die sich alle an ihrer Unterstützungsleistung bezüglich der im Trägerkonsens vereinbarten fachlichen Ziele messen lassen müssen. Auch dies hat Herr Bürger schon ausführlicher beschrieben. Die Bausteine lassen sich aber auch immer nur in ihrer Gesamtheit und gegenseitigen konzeptionellen Ergänzung bewerten. Eine Bewertung der Veränderungen ist bei einem komplexen Umbauprojekt wie in Stuttgart verständlicherweise nur zu leisten, wenn man sich sehr intensiv mit der gesamten Umbauphilosophie und den einzelnen Konzeptbausteinen beschäftigt. Das heißt, nur in Kombination mit den anderen Bausteinen zur Veränderung der Erziehungshilfen wächst das Budget zu einem sinnvollen Ganzen zusammen. „Es entsteht ein Gesamtkonzept, dessen Stärke aus den Wechselwirkungen zwischen den fachlichen und finanziellen Instrumenten erwächst und somit zwar auch einen bewussten Umgang mit den finanziellen Ressourcen zur logischen Folge hat, aber in keinsten Weise die Zielsetzung einer vorab festgelegten Ausgabenkürzung oder Deckelung verfolgt.“<sup>1</sup>

### **Warum wurde in Stuttgart ein neues Finanzierungsmodell entwickelt?**

#### **Nachfrageorientierung auch durch das Finanzierungsmodell abbilden**

Die bisherigen Finanzierungsformen wie Pflegegeld oder Entgelt sind aus Sicht der Anbieter

aufgebaut. Dabei werden gut etablierte und bewährte Standardangebote mit zur Realisierung notwendigen Geldbeträgen hinterlegt. Ausweg aus dieser angebotsorientierten Denklage des Finanzierungssystems bietet ein Budget. Das Budget als pauschaler Geldbetrag ermöglicht eine im Einzelfall entwickelte Hilfe auch finanziell individuell abzubilden. Das Budget bietet einen groben Rahmen, der im Laufe des Jahres nachfrageorientiert ausgeschöpft wird.

#### **Flexible Hilfen brauchen flexible Finanzierungsmöglichkeiten**

Durch die Budgetvergabe erhält der Erziehungshilfeträger eine Steuerungsmöglichkeit die in der positiven Form dazu führt, „dass sich Hilfesettings gestalten und finanzieren lassen, die auch jenseits seitheriger, standardisierter Hilfeformen“ liegen (Bürger, im Eingangserferat), wobei sich die etablierten Finanzierungssysteme notwendigerweise an vorhandenen standardisierten Angeboten orientieren müssen (mit Ausnahme der Fachleistungsstunden). Dabei sage ich bewusst „in der positiven Form“ da Steuerungsautonomie kein Wert an sich hat und analog einer Sekundärtugend nur durch die Bezogenheit auf gemeinsame fachliche Ziele und Standards sinnvoll ausgefüllt werden kann.

#### **Problemmatisierungslogik durchbrechen**

Ein Erziehungshilfeträger erhält grundsätzlich Geld für eine Problembearbeitung. Das heißt, es muss zunächst eine problematische Situation erkannt werden, die dem Erziehungshilfeträger die Legitimation des Eingreifens verschafft. Diese Koppelung wird auch gerade durch die Einführung des Rechtsanspruches notwendig, denn sonst wäre dieser für den öffentlichen Träger nicht mehr zu steuern.

Nun kommt allerdings erschwerend hinzu, dass die Existenz des Erziehungshilfeträgers vom Vorhandensein und Aufspüren einer bestimmten Problemquantität abhängig ist. Diese existenzielle Koppelung bedeutet pointiert formuliert auch: je schwerer die Probleme werden, desto mehr Geld wird dem Erziehungshilfesystem zur Verfügung gestellt.

Ein Budgetsystem entkoppelt die dargestellte Abhängigkeiten und motiviert den Erziehungshilfeträger all jene Anstrengungen und Tätigkeiten zu unternehmen die sich in der konkreten Fallarbeit positiv bemerkbar machen (Prävention, Stärkenorientierung, Sozialraumorientierung, Niederschwelligkeit und frühzeitige Hilfen). Diese Motivation entsteht natürlich nicht nur durch das neue Budgetsystem und muss selbstredend in den anderen Reformbausteinen fachlich entwickelt und abgesichert werden, aber das Finanzierungssystem passt

zu den fachlichen Zielen und fördert sie zusätzlich.

Betrachte ich allerdings den Motivations-schub lediglich nur aus der Perspektive des veränderten Finanzierungssystem, lässt sich der Kritikpunkt ableiten der dem Budgetverantwortliche vorwirft, teure Hilfen nicht durch frühzeitige, angemessene Hilfen zu vermeiden sondern indem er durch reine Sparmotivation fachlich sinnvolle und notwendige Hilfen verweigert. Dieser Gefahr versuchen wie angedeutet die anderen Reformveränderungen entgegen zu wirken und dies tun sie nach den bisherigen Erfahrungen mit Erfolg.

Durch das Budget ist der Erziehungshilfe-träger ergo nicht auf die Problemsammlung als Finanzierungsquell angewiesen. Er ist vielmehr motiviert möglichst präventiv und frühzeitig Unterstützungsangebote zu entwickeln, die aber alle einen Effekt in der Erziehungshilfe haben und somit einen Bezug zum existierenden oder verhinderten Einzelfall haben müssen.

#### **Sozialraumorientierung einfordern**

Die fachlichen Forderungen nach flexiblen, integrierten lebensweltorientierten Hilfen bedingen ein Finanzierungs-konstrukt, das nach der gleichen Logik funktioniert. Hierzu hat Herr Bürger in seinem Eingangsstatement eine auf die Stuttgarter Haltung sehr passende Formulierung gefunden in der „ein Finanzierungs-konstrukt, das durch seine flexible Handhabbarkeit... – die Kreativität von Professionellen in der Ausgestaltung fallgerechter Hilfen geradezu herausgefordert, indem Gestaltungsspiel-räume auch durch die flexiblen Finanzierungsmöglichkeiten in geradezu programmatischem Sinne strukturell neu erschlossen, angeregt und strategisch unterstützt werden.“ Diesem Satz kann ich nichts mehr hinzufügen.

#### **Finanzierungsgrundlage für die Bereichsverantwortung schaffen**

Das Stuttgarter Reformprojekt geht von der Schwerpunkträger-schaft einzelner Erziehungshilfe-träger aus. Ziel ist es, dass die Schwerpunkträger innerhalb ihres Bereiches alle notwendigen Hilfen im Einzelfall, sofern fachlich sinnvoll, anbieten und entsprechend der fachlichen Ziele fallunspezifische Arbeit leisten. Für diese Aufgabe muss der Erziehungshilfe-träger seine Strukturen umsteuern und erhält durch das Budget die Planungssicherheit sich auf die Aufgabe einlassen zu können.

#### **Das Stuttgarter Modell**

Doch nun zum Stuttgarter Modell. Das Stuttgarter Stadtgebiet wurde in 10 Bereiche aufgeteilt, für die in den nächsten Jahren jeweils ein Stuttgarter Träger für einen bestimmten Zeit-

raum die Versorgungsverantwortung im Bereich der Hilfen zur Erziehung übernimmt. Jedem Träger wird ein auf den Raum bezogenes Budget für die Hilfen zur Erziehung zur Verfügung gestellt. Dieses berechnet sich aus den Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung innerhalb eines Basisjahres (= Teilbudget A). Das Teilbudget A wird als Anschubfinanzierung für die sogenannte „fallunspezifische Arbeit“ um 6% aufgestockt. Der Träger muss aus seinem Gesamtbudget seine eigenen Aufwendungen für fallbezogene Leistungen finanzieren, die Leistungen die für Leistungsberechtigte aus seinem Schwerpunkträgerbereich bei anderen Anbietern erbracht wurden (z.B. Notunterbringung) und seine Tätigkeiten im fallunspezifischen Bereich. Das heißt, in Stuttgart sind auch die stationären Hilfen mit in den Budgetvertrag integriert und dies ist für uns eine bewusste grundlegende Entscheidung.

Beide Teilsummen ergeben zusammen das raumbezogene Budget das in Teilbeträgen quartalsweise zu 95% zur Auszahlung kommt. Die restlichen 5% werden abhängig von bestimmten Gegenleistungen ausgezahlt, wie z.B. der Lieferung von vereinbarten Controllingdaten, der Ablieferung der Jahresendabrechnung oder auf Einzelnachweis für den Einsatz von Volunteers. Als weitere Ergänzung wurde ein Leistungsbonussystem entwickelt das es dem Träger ermöglicht durch Nachweis qualifizierter Arbeit anhand einer vereinbarten Zahl von Indikatoren das Budget um 1% zu steigern.

Die geleisteten Stunden werden durch ein Controllingsystem vom Erziehungshilfe-träger erfasst, wodurch sowohl der Budgetverbrauch insgesamt dargestellt werden kann, als auch die Kosten eines Falles (notwendig für Kosten-erstattungsfälle, Kostenheranziehung) berechnet werden können.

Die Berechnung und die Höhe des raumbezogenen Budgets, der Umgang mit Gewinn und Verlust bzw. die Möglichkeiten der Nachverhandlung, die qualitätssichernden und entwickelnden Instrumente und die Nachweis-pflicht von Ausgaben sind in einem umfangreichen Vertragswerk festgehalten und sollen im folgenden dargestellt werden.

#### **Wie wird das erste Budget berechnet?**

Die Grundlage für das erste Budget sind die Erziehungshilfekosten für ambulante, teilstationäre und stationäre Kosten eines festgelegten Basisjahres. Dafür wurden durch die wirtschaftliche Jugendhilfe alle einzelfallbezogenen Daten für das betreffende Stadtgebiet erhoben. Hierzu gehören einmalige Leistungen, Stundensätze, Tagessätze oder Monatspauschalen pro Fall. Diese Kosten wurden zu einzelfallbezogenen Jahreskosten verdichtet. Daraus ergab

sich eine große Anzahl von unterschiedlich hohen Falljahreskosten, die durch die Bildung von Kostenklassen (in Stuttgart Kostentypen genannt) weiter verdichtet wurden. Die Fälle wurden weiterhin nach projektinternen Fällen und projektexternen Fällen und nach Bestand oder Zugängen unterschieden. Durch die in den Budgetverhandlungen gefundene Vereinbarung welche Fälle in das Budget einberechnet werden und der Zugehörigkeit dieser Fälle zu einem Kostentyp wurde im weiteren die Teilbudgetsumme A berechnet.

Die Berechnung des Teilbudgets B ergibt sich prozentual aus der Teilsumme A.

### **Wie wird der Budgetverbrauch nachgewiesen?**

Tragender Teil des Budgetvertrages ist das gemeinsam entwickelte Controllingssystem. Durch ein ausgefeiltes Berichtssystem werden alle geleisteten Mitarbeiterstunden Fall- und Stadtteilteambezogen festgehalten. Dadurch ist es möglich, die in einen Fall investierten Stunden falls notwendig, wie beispielsweise in Kostenerstattungsfällen, jederzeit exakt nachzuweisen. Eine erster Antwort auf die Frage der Mittelverwendung ergibt sich aus dem Jahresabschluss des Trägers. Plausibilisiert wird dieser Finanzabschluss mit der Summe aller geleisteten Mitarbeiterstunden multipliziert mit einer im Budgetvertrag vereinbarten Fachleistungsstunde<sup>2</sup>. Das Plausibilisierungsinstrumentarium durch das Controlling und die Fachleistungsstundenhöhe wird also zum transparenten Nachweissystem der Mittelverwendung. Ein Defizit im Jahresabschluss des Trägers kann verschiedene Gründe haben. Falls dahinter ein größerer Aufwand für die Erziehungshilfen im zu verantworteten Stadtgebiet steht, muss sich dieser im Controlling abbilden. Damit beide Summen in etwas deckungsgleich sind, muss von Beginn an klar geregelt sein, welche Zeiten im Controlling als dokumentierfähig deklariert werden und welche Zeiten und Aufwände in der gemeinsam verhandelten Fachleistungsstunde „pauschal“ Eingang finden.

### **Der Umgang mit Gewinn und Verlust**

Ein eventueller Gewinn aus dem Budget, verbleibt beim Erziehungshilfeträger falls dieser im Leistungsbonus eine gewisse Punktzahl erreicht hat. Dies bedeutet, nur wenn unsere Qualitätseinschätzung darauf hinweist, dass durch qualitativ gute Arbeit das Budget nicht ausgeschöpft wurde, darf die Summe auch beim Träger verbleiben. Gewinne bis zu einer Höhe von 100.000 DM dürfen im gesamten Feld der Jugendhilfe eingesetzt werden, Geldbeträge darüber hinaus nur im Bereich der Hilfen zur Erziehung.

Bei Budgetüberschreitung arbeitet das Budgetmodell mit einer gewissen Budgetelastizität, die in den vereinbarten Nachverhandlungsmechanismen Ausdruck findet.

Ergeben beide oben dargestellten Nachweismethoden ein Defizit, greift zunächst der Sozialstrukturmechanismus in dem drei Merkmale auf ihre Veränderung hin untersucht werden. Haben sich bei der Anzahl von Sozialhilfeempfängern, unter 21-jährigen oder Alleinerziehenden Veränderungen ergeben, wird dies bei der nachträglichen Budgetberechnung berücksichtigt. Wir sind derzeit bei der Überprüfung dieser Merkmale und werden auch die Wirkungsmechanismen an Zusammenhangsanalyse im Stuttgarter Stadtgebiet orientieren. Schwierigkeiten schafft uns auch die bisher noch unklare zeitliche Wirkung von Sozialstrukturveränderungen und Bedarfsveränderungen in der Hilfe zur Erziehung. Sicherlich lässt sich in vielen Fällen ein gewisses „time lag“ ausmachen das bei der Sozialstrukturkoppelung berücksichtigt werden muss. Fataler Fehler wäre, wenn sich Sozialstrukturveränderungen erst dann im Erziehungshilfebedarf auswirken, wenn die Veränderungen nicht mehr als Budgetsteigerungsgrund geltend gemacht werden können. Mit dieser Frage sollte sich meiner Meinung nach die Wissenschaft verstärkt auseinandersetzen und der Praxis notwendige Grundsatzarbeit liefern.

Zweiter Mechanismus zur Budgetanpassung ist eine „zieldifferenzierte Defizitübernahme“. Auch wenn sie mittlerweile in Stuttgart sehr kritisch betrachtet wird möchte ich Sie Ihnen vorstellen, unsere Bedenken und einen Alternativvorschlag darstellen. Daran sehen Sie, dass wir in Stuttgart durch das eigene Tun und Ausprobieren uns Schritt für Schritt einer guten Lösung annähern und noch lange nicht am Idealpunkt angekommen sind.

Im Budgetvertrag wurden die Fallzahlen in den einzelnen Kostentypen dargestellt und gemeinsam ein Zielkorridor vereinbart wie sich die Fallzahlen weiter entwickeln sollten. Dabei wollten die Budgetpartner die Fallzahlen in den niedrigen Kostentypen ausbauen und in den höheren verringern. Falls die Fallsteigerungen nicht in dem vereinbarten Korridor liegen wird vom öffentlichen Träger nur ein Anteil der Kosten übernommen liegt die Fallzahlsteigerung innerhalb vereinbarten Entwicklungsrichtung werden die Steigerungen voll nachfinanziert. Kritisiert wird nun, dass sich eine Fallzahlentwicklung nicht per se als schlecht oder gut bezeichnen lässt, da in vielen Fällen vielleicht die kostenintensive Hilfe der ideale Maßanzug ist. Zentrales Kriterium muss die Art der Fallbearbeitung und die Umsetzung der fachlichen Ziele in jedem Einzelfall sein, ob sich daraus im



Budgetjahr eine Fallzahlsteigerung der kostenintensiven Fälle ergibt oder nicht. Daher erscheint folgender Mechanismus sinnvoller: Die Fallzahlensteigerungen innerhalb der einzelnen Kostentypen werden abhängig von ihrer Bearbeitungsqualität zu bestimmten Prozentsätzen übernommen. Bearbeitungsqualitätsindikatoren sind in Stuttgart schon für den Leistungsbonus entwickelt worden sind aber sicherlich ergänzungsfähig.

#### **Einzelfallregelung in Konflikten**

Falls es zwischen Allgemeinem Sozialen Dienste und Schwerpunktträger auf Basismitarbeiter Ebene nicht zu einem Konsens über die mit der Familie auszuhandelnden idealen Hilfe kommt, wird der Fall auf Leitungsebene verhandelt. Lässt sich auch hier keine Einigung finden, bleibt der ASD in seiner Letztverantwortung die entscheidende Instanz und die Kosten werden zwischen öffentlichem Träger und Erziehungshilfeträger geteilt.

#### **Finanzierungstechnische Regelung bei extern versorgten Fällen**

Bei extern versorgten Fällen finanziert der öffentliche Träger die Hilfen vor. Die über das Jahr hinweg ausgegebenen Geldbeträge werden in den Quartalsabrechnungen vom Schwerpunktträger zurückgefordert.

Die Kreisläufe des Finanzierungssystems, Leistungsbonus und Finanz- und Fachcontrolling

Ich denke Sie haben bei meinen bisherigen Ausführungen schon bemerkt, dass es sich bei dem Stuttgarter Finanzierungssystem um ein Modell dreier ineinandergreifender Steuerungskreisläufe handelt. Zum einen gibt es einen Budgetkreislauf der aus Budgetberechnung, Budgetverhandlung, Mittelfreigabe, Verwendungsnachweise, und eventueller Budgetnachverhandlung besteht. Grundlage für die Verhandlungen bzw. Anpassungen sind aber auch Daten aus dem Controllingssystem welches auch eigenständig als Fachcontrolling die Arbeit der Stuttgarter Erziehungshilfeträger reflektiert, überprüfbar macht und Fachdiskussionen anregt. Als weitere Vernetzung existiert das Leistungsbonussystem, welches Soziale Arbeit systematisch bewerten soll und als finanzielles Anreizsystem konstruiert wurde. Die Ziele die im Leistungsbonus überprüft werden können am Anfang des Jahres neu vereinbart werden. Dadurch wird für das jeweilige Jahr ein Schwerpunkt der Arbeit definiert.

Zwischen diesen drei Bausteinen der Stuttgarter Reform gibt es verschiedene konzeptionelle Schnittstellen wie im Vorangegangenen dargestellt. Es ist aus unserer Sicht problematisch nur ein Teilsystem umzusetzen da sich ge-

rade aus der Vernetzung ein Gleichgewicht von Vor und Nachteilen der jeweiligen Einzelbausteine ergibt und sich nur durch die umfassende Erneuerung Erfolge in Bezug auf die hohen fachlichen Ziele einstellen können.

#### **Erfahrungen mit dem Budgetsystem in Stuttgart**

Nachdem ich Ihnen nun das Stuttgarter Finanzierungsmodell in aller Kürze vorgestellt habe, möchte ich auf die Erfahrungen mit dem neuen Finanzierungsmodell eingehen. Dabei muss zweierlei berücksichtigt werden. Erstens basieren die Ergebnisse in Stuttgart auf einem Modellversuch und sind auf diesem Hintergrund sicherlich auch durch den Reiz des Neuen und dem Elan der daraus resultiert entstanden (auch darauf hat Herr Bürger hingewiesen)<sup>3</sup> Zweitens ist die veränderte fachliche Arbeit Ergebnis des Zusammenspiels aller Veränderungsbausteine und gleichzeitig der Motivation und großem Engagement aller Mitarbeiter zu verdanken.

#### **Die Rollen der Beteiligten müssen klar beschrieben werden**

Durch die Budgetvergabe an den Erziehungshilfeträger aber auch durch das veränderte Hilfeplanverfahren in Stuttgart insgesamt verändern sich die Rollen der beteiligten Akteure, ASD, WIHI und Träger. Hierbei ist es eine absolute Notwendigkeit diese Rollen klar zu beschreiben und in die Mitarbeiterschaft hineinzugetragen. Die neuen Rollen sind in Stuttgart mittlerweile in einer Rahmenvereinbarung zur Hilfeplanung und Hilfeerbringung eindeutig beschrieben worden.

#### **Die Steuerungsmöglichkeit durch das Budget wird fachlich sinnvoll genutzt**

Eine Voraussetzung für ressourcennutzende Hilfskonstrukte ist die Kenntnis der existierenden Stärken und Unterstützungspotentiale innerhalb der Familie und des Umfeldes. Diese Recherche Arbeit muss in gewisser Masse fallunspezifisch vorbereitet bzw. grundlegendes Wissen vorgehalten, auf den Fall bezogen präzisiert werden und ist durch das Stuttgarter Finanzierungsmodell finanziell abgesichert. Die Erfahrungen in Stuttgart zeigen, dass Budgetspielräume bei der Erfüllung individueller Einzelfalleleistungen reinvestiert werden in fallunspezifische aber auf Erziehungshilfe bezogene Beratungs- und Unterstützungsarbeit innerhalb des Sozialraumes, was sich in der konkreten Fallarbeit wiederum positiv auswirkt.

#### **Immer noch gehen viele Dienstleistungen an externe Anbieter**

Schwerpunktträgerschaft und Bereichsver-

antwortung bedeuten absolut nicht, dass alle Fälle durch den Schwerpunktträger versorgt werden müssen. Im Experimentbereich 1 betragen die Ausgaben für Hilfe zur Erziehung ca. 12 Millionen DM. Das Trägerbudget beträgt ungefähr ein Drittel davon also 4 Millionen. Von diesem Trägerbudget sind im Jahr 2000 wiederum ca. 25% für Hilfe und Unterstützung durch externe (Nicht Schwerpunktträger) ausgegeben worden. Die Gründe für diese Hilfen durch andere Erziehungshilfeträger sind vielfältig und gehen von der Realisierung des Wunsch und Wahlrechts, über Spezialangebote für Schwangere junge Frauen, Plätze in einer Erziehungshilfeschule, §35a Leistungen bis zu fachlich begründeten Aufenthaltsortsveränderung.

Diese Situation wird sich auch in Zukunft so darstellen, wobei der Grund, einen anderen Träger mit der Hilfe zu beauftragen, lediglich durch das Wunsch und Wahlrecht oder durch fachliche Abwägungen begründet sein sollte. Fälle, die aufgrund fehlender Platz oder Ressourcenkapazitäten nicht vom Schwerpunktträger versorgt werden, sollten nicht vorkommen.

#### **Bereichsverantwortung und Budgetverantwortung gehören zusammen**

Das Interesse auf Seiten des Erziehungshilfeträgers, jeden Fall aus dem Schwerpunktträgerbereich fachlich sinnvoll zu versorgen wird durch die Bereichsverantwortung auf der fachlichen Ebene und durch die Budgetverantwortung auf der finanziellen Ebene abgesichert und gefördert. Die beiden Steuerungssysteme beziehen sich direkt aufeinander und insbesondere die Finanzverantwortung motiviert den Träger auch bei extern untergebrachten Fällen, gemeinsam mit dem ASD, Integrationsmöglichkeiten in das „normale“ soziale Umfeld nicht aus den Augen zu verlieren. Dies kann auch zu kontroversen Diskussionen zwischen ASD und Trägermitarbeiter führen, denn bei externen stationären Fällen entsteht eine Lücke zwischen Finanzierungsquelle (Trägerbudget) und Steuerungsmöglichkeit (ASD). Entsprechend der gesamten Vorgehensweise innerhalb der Experimente, werden auch hierfür Lösungen im Tun und Ausprobieren gefunden.

Sonderfälle sind zugezogene stationäre Erziehungshilfefälle, denn die Entscheidung über die Art der Hilfe ist nicht innerhalb des Stuttgarter Hilfeplanverfahrens getroffen worden und der Schwerpunktträger hatte in diesen Fällen keinerlei Mitsteuerungsmöglichkeiten. Insofern werden diese Fälle nicht dem Trägerbudget belastet, sondern vom ASD Budget finanziert.

Sieht der ASD eine realistische und fachlich sinnvolle Chance dass die Eltern wieder ihre Er-

ziehungsverantwortung wahrnehmen können so wird dieser Fall in das Stuttgarter Hilfeplanverfahren eingegeben und der Schwerpunktträger kann bei den weiteren Hilfenotwendigkeiten mitgestalten.

#### **Die Finanzentwicklung des Bereichsbudgets ist sehr erfreulich**

Seit Projektbeginn 1997 sind die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung im Projektbereich nicht weiter gestiegen. Der Jahresabschluss für das Jahr 2000 ist noch nicht fertiggestellt, allerdings bestätigen die bisher erkennbaren Tendenzen die vorherige Aussage. Die Kosten innerhalb der traditionell arbeitenden Bereich sind parallel dazu um ca. 5% gestiegen. Dieses ermutigende Ergebnis zeigt, dass sich die Projektarbeit nicht nur fachlich lohnt, sondern auch finanziell rechnet. Dabei handelt es sich um einen Bereich, der sozialstrukturell sehr unterschiedliche Sozialräume aufweist, die für Stuttgarter Verhältnisse zu den tendenziell überlastete Gebiete zählen. Unter anderem ist auch das durch das Bund Länder Programm „Soziale Stadt“ geförderte Stadtgebiet Stuttgart Freiberg im Experimentbereich.

Das Budgetsystem erhält erst durch das Controllingsystems die notwendige Transparenz

Für die Abrechnung des Budgets sind vierteljährliche Abgleichrunden der Fallzahlen und Hilfeintensitäten zwischen Erziehungshilfeträger öffentlichem Träger notwendig. Um bei einer Budgetüberschreitung die Gründe nachvollziehen zu können, braucht man ein gutes Fachcontrollingsystem, das eventuelle Fallzahlensteigerungen, oder Fallkostensteigerungen darstellen kann.

Insgesamt zeigt sich dass die Budgetfinanzierung innerhalb des Umbaus der Hilfen zur Erziehung ein bedeutsame Veränderung der Rahmenbedingungen darstellt, die einerseits viele Vorteile und positive Dynamiken entfaltet aber auch viele eigene Schwierigkeiten hervorbringt, die zu lösen sind. Ich denke, dass sich die von mir skizzierten Erfahrungen in anderen Handlungsfeldern auch einarbeiten lassen und sie durch die Vorstellung des Stuttgarter Modells ein Gefühl für die Komplexität dieses Vorhabens erhalten haben aber auch eine Vorstellung von der Machbarkeit. Ich warne ausdrücklich vor der Einführung sehr umfassender Budgets wenn ich mir nur die zu erledigenden Aufgaben innerhalb des Budgetsystems im Rahmen von Erziehungshilfen vor Augen halte. Lassen Sie uns das ferne Ziel nicht aus den Augen verlieren den Weg aber Schritt für Schritt gehen.

1) Krieg Rau: Das Stuttgarter Modell eines raumbezogenen Budgets für Hilfen zur Erziehung- Bausteine und Berechnung in: Koch, J./Lenz, S. (Hg.): Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven einer Diskussion, Frankfurt, S.118

2) Zusätzlich müssen bei dieser Plausibilisierung auch die Kosten für externe Dienstleistungen berücksichtigt werden. Die im Controlling festgehaltenen Stunden stellen ja nur die eigenen Leistungen dar, wohingegen aus dem raumbezogenen Trägerbudget über die eigenen Hilfen hinaus auch die extern eingekauften Hilfen finanziert werden müssen.

3) Allerdings kann ich derart komplexe Umbauvorhaben nur aus der Praxis heraus entwickeln und muss ihnen auch die Zeit einräumen, die derart große Vorhaben brauchen, um gesicherte Ergebnisse zu präsentieren. Wir nehmen unsere in „Modellversuch Atmosphäre“ gewonnenen Erfahrungen jedoch zum Anlass die Sinnhaftigkeit unserer Arbeit zu bewerten, wie anders sollten wir es denn sonst tun? Darüber hinaus haben wir in Stuttgart bewusst einen zweiten „Versuchsballon“ gestartet und in einem zweiten Stadtgebiet die Reform eingeführt. In der Zusammenführung beider Erfahrungen können wir selbstbewusst unseren eingeschlagenen Weg weiter gehen.

## **Forum 2: Adressaten- und Betroffenenbeteiligung**

Ausführungen zur Adressaten- und Betroffenenbeteiligung finden Sie in Kapitel 5.2 der Expertise.

## Forum 3: Qualitätsmanagement und sozialraumbezogene Planung

Die in den letzten Jahren verstärkt in die Soziale Arbeit eingebrachte Qualitätsdiskussion richtet sich zunächst auf Fragen der organisationalen Bewertung und Weiterentwicklung von Strukturen und Handlungsansätzen bei Einrichtungen und Diensten. Im Rahmen einer strukturierten Qualitätsentwicklung sollen die Einrichtungen sich zielgerichtet mit der Definition von Qualitätsmaßstäben für ihre Arbeit befassen, ihre Arbeit anhand dieser Kriterien bewerten, nach Gründen für den Qualitätszustand der Einrichtung und der in ihr geleisteten Arbeit suchen, Möglichkeiten der Optimierung erkunden und konkrete Schritte zur Qualitätsverbesserung einleiten. Qualitätsentwicklung ist gleichermaßen durch den Verlauf der fachlichen Diskussion wie durch die in die Sozialgesetze eingefügten Anforderungen (§§ 93, 93a BSHG; §§ 78a-g KJHG; § 80 SGB XI; aber auch § 93 SGB III und §§ 135-139 SGB V) zur einem unausweichlichen Thema für Einrichtungen und Dienste in der Sozialen Arbeit geworden.

Mit der Frage nach dem Qualitätsstand, nach den Kriterien und nach den Perspektiven der Qualitätsentwicklung sind aber nicht nur einrichtungsbezogene Überlegungen, sondern auch einrichtungsübergreifende Aspekte angesprochen, die die Infrastrukturplanung berühren. Denn schließlich ist die einzelne Einrichtung mit ihren speziellen Angeboten Bestandteil einer umfassenden Infrastruktur und daher mit wesentlichen Teilen ihrer Qualitätsentwicklung sachlich verkoppelt mit übergreifenden Planungsprozessen. Infrastrukturbezogene Planung einerseits sowie Qualitätsstand und Qualitätsentwicklung andererseits existieren nicht unabhängig voneinander. Daher ist es konsequent, nach den Verbindungsstücken zwischen Qualitätsmanagement und Planung sowie nach den Perspektiven einer Ausgestaltung dieser Verbindungslinien zu fragen. Im Kontext der Tagung ist insbesondere das Potenzial sozialräumlicher Planungsansätze für ein umfassendes Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit in den Blick zu nehmen.

Dazu sollen im Folgenden einige Überlegungen angestellt werden. Allerdings sei einschränkend bemerkt, dass angesichts des z.Zt. noch in den Anfängen befindlichen Diskussionsstandes zu diesem Aspekt lediglich erste, thesenhafte Überlegungen skizziert werden können. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass sich die nachfolgenden Ausführungen vorwie-

gend auf das Arbeitsfeld Jugendhilfe (und Jugendhilfeplanung) beziehen, weil hier die Debatte zum Verhältnis von Qualitätsmanagement und Infrastrukturplanung zumindest schon als Thema benannt und angestoßen wurde (als erste Hinweise zum Thema vgl. Merchel 1998 und Landesjugendamt Westfalen-Lippe 2000) und weil durch die Anforderung zum Abschließen von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in § 78b KJHG das Qualitätsthema in der Jugendhilfe mit einem speziellen förderlichen Impuls versehen wurde (s. Merchel 1999). Zunächst werden einige Anmerkungen zum generellen Verhältnis von Planung und Qualitätsmanagement gemacht; dann werden in einem zweiten Schritt mögliche Formen der praktischen Ausgestaltung eines einrichtungsübergreifenden Vorgehens bei der Qualitätsentwicklung erörtert, verbunden mit der Frage einer Verbindung zur sozialräumlichen Jugendhilfeplanung.

### 1. Zum Verhältnis von Qualitätsmanagement und Infrastrukturplanung

Das Verhältnis von Qualitätsmanagement und Infrastrukturplanung lässt sich an der Jugendhilfeplanung angesichts der dort vorhandenen, gesetzlich geregelten Anforderungen und angesichts des Standes der diesbezüglichen Fachdiskussion besonders gut darstellen. Betrachtet man den Stellenwert, der der Jugendhilfeplanung im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) zugeordnet worden ist, so scheint folgende THESE gerechtfertigt:

**Jugendhilfeplanung ist ein in das KJHG bereits frühzeitig installiertes Instrument zur Qualitätsentwicklung in der kommunalen Jugendhilfe; mit der kompetenten Erfüllung ihres Auftrags trägt Jugendhilfeplanung genuin zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe bei.**

Jugendhilfeplanung wird im Sinne eines Qualitätsmanagements in der Jugendhilfe insbesondere unter drei Aspekten relevant (s. zum folgenden Merchel 1998):

- bei der Definition qualitativer Kriterien für die Gestaltung des Versorgungssystems insgesamt (Infrastrukturqualität),
- bei der Definition von Qualitätsmaßstäben für die Arbeit in Einrichtungen und Diensten („Einrichtungsqualität“) sowie
- bei der Evaluation von Wirkungen einzelner Angebote und von Effekten der Jugendhilfeplanung selbst („Planungsqualität“).

Dadurch erweist sich Jugendhilfeplanung als ein Motor der regionalen Qualitätsdiskussion in der Jugendhilfe.

Jugendhilfeplanung stellt einen Ort dar, an dem die Auseinandersetzung über Kriterien für Infrastrukturqualität stattfindet. Bei der Jugendhilfeplanung werden diejenigen Kriterien und Ziele allgemeiner Art erörtert und festgelegt, an denen die Leistungsfähigkeit des Hilfe- und Erziehungssystems „Jugendhilfe“ ausgerichtet werden soll. Welcher Stellenwert dem Prinzip der Prävention zugeordnet werden soll und mit welchen Bedeutungsgehalten dieses Prinzip versehen werden soll, welchen Charakter Jugendarbeit herausbilden soll (Freizeitgestaltungs- und Selbstdarstellungsraum für alle Jugendliche oder primär Raum der sozialpädagogischen Arbeit mit Problemjugendlichen), ob Jugendhilfe sozialräumliche Schwerpunkte ausbilden muss und ggf. nach welchen Kriterien diese Schwerpunkte umgesetzt werden sollen, ob und wie sich das Prinzip der Lebensweltorientierung als Kriterium für Infrastruktur bei den Hilfen zur Erziehung gestalten lässt, ob und wie das Prinzip der geschlechtsspezifischen Differenzierung die Infrastruktur prägen soll – solche und weitere Fragestellungen sind Themen bei der Aushandlung und Festlegung von Kriterien zur Infrastrukturqualität, die im Rahmen von Jugendhilfeplanung bearbeitet werden.

Weil Jugendhilfeplanung in ihren Planungselementen konstitutiv mit Bewertungsvorgängen verbunden ist, lässt sich Jugendhilfeplanung somit auch als ein umfassende Aushandlung von Qualitätskriterien für die regionale Jugendhilfe charakterisieren. Bei diesen planerischen Qualitätsdebatten werden über Definitionen zur Infrastrukturqualität hinaus auch Maßstäbe und Impulse für die Qualität in den Einrichtungen gesetzt. Wenn im Rahmen von Jugendhilfeplanung z.B. integrative und flexible Formen ambulanter Erziehungshilfen als den aktuellen Qualitätsanforderungen entsprechend herausgestellt werden oder wenn in Bezug auf Erziehungsberatungsstellen die Öffnung zu Ansätzen der Jugendberatung als ein Qualitätselement eingeführt wird, dann hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die internen Qualitätsdebatten in den Einrichtungen. Jugendhilfeplanung wird zu einem Instrument der Qualitätssteuerung, das bis in die Einrichtungen hineinwirkt und somit auch die Einrichtungen drängt, sich über eigene Qualitätsmaßstäbe bewusst zu werden und diese in die planerischen Aushandlungsprozesse einzubringen. Jugendhilfeplanung vermittelt durch ihren bewertenden und damit Qualitätsmaßstäbe reflektierenden Charakter Impulse zur Organisationsentwicklung und wird auch auf diesem Weg zu einem Motor der Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. Eine Planungsweise, die auf Umsetzung und damit auf Beeinflussung der den

Jugendhilfe-Alltag prägenden Strukturen ausgerichtet ist, nimmt bisherige Aktivitäten in den Blick und bewertet sie, fragt nach der Problembezogenheit und der Angemessenheit vorhandener Arbeitsstrukturen, bündelt Erfahrungen und Handlungspotentiale von Mitarbeitern und versucht sie nutzbar zu machen. Jugendhilfeplanung und Organisationsentwicklung sind also miteinander verkoppelt; Jugendhilfeplanung ist ein institutionalisierter Ort, der die örtlichen Träger der Einrichtungen der Jugendhilfe mit Impulsen zur Organisationsentwicklung und damit auch zur Qualitätsentwicklung konfrontiert.

Jugendhilfeplanung als kontinuierlicher Prozess ist gebunden an eine geregelte qualitative Fortschreibung des erreichten Planungsstandes, an das Verarbeiten von Erfahrungen, die man während der Umsetzung einzelner Schritte der Maßnahmeplanung gemacht hat. Eine solche Jugendhilfeplanung fragt

- nach der Angemessenheit bisheriger Sichtweisen zur Lebenssituation und zu den Problemen von Kindern und Jugendlichen,
- nach der Eignung von Bedarfsdefinitionen und nach den Wirkungen der daraus abgeleiteten Maßnahmevorschläge,
- nach der Notwendigkeit, Korrekturen an Zielen, Bedarfsdefinitionen und Maßnahmeplanungen vorzunehmen.

Eine zielgerichtete, mit Hilfe von Evaluationsinstrumenten strukturierte Auswertung zur Angemessenheit von Planungsannahmen und zur Wirksamkeit einzelner Maßnahmen ist Bestandteil der Qualitätsentwicklung einer regionalen Jugendhilfe. Qualitätsentwicklung im Rahmen von Evaluation vollzieht in zweierlei Hinsicht: Zum einen beim Herausarbeiten von Beurteilungsmaßstäben, die einer Evaluation zugrunde gelegt werden sollen, und zum anderen durch den bewertenden und zur qualitativen Weiterentwicklung herausfordernden Evaluationsvorgang selbst.

In der Infrastrukturplanung ist also ein Potenzial zur Qualitätsentwicklung gebündelt, das sich gleichermaßen auf die Qualität der Infrastruktur, auf die die Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen und auf die Qualität des Planungsprozesses selbst richtet. Zwar bestehen in der Praxis einige Schwierigkeiten, dieses Potenzial tatsächlich zur Entfaltung zu bringen (u.a. Probleme in der Artikulation und Auseinandersetzung zur Bewertung von Einrichtungen, Probleme der Bearbeitung fachlicher Differenzen in konsensorientierten Planungsgruppen etc.), aber es ist zunächst auf der konzeptionellen Ebene festzuhalten, dass das Qualitätsthema konstitutiv in Infrastrukturplanung eingebunden ist. Infrastrukturplanung ist

ein Instrument der Qualitätsentwicklung der Infrastruktur, vermittelt Impulse zur Qualitätsentwicklung in die Einrichtungen und verbindet auf diese Weise beide Qualitätsebenen miteinander. Allerdings darf dadurch Qualitätsentwicklung selbstverständlich nicht mit Infrastrukturplanung gleichgesetzt werden. Qualitätsmanagement in den Einrichtungen reicht über die Bezüge zur Infrastrukturplanung hinaus, es richtet sich in kleinteiliger Weise auf Prozesse und auf die Alltagsgestaltung in den Einrichtungen, die über das Anliegen von Infrastrukturplanung hinausweisen bzw. die mit Infrastrukturplanung eher locker verbunden sind.

Auf eine knappe Formel gebracht: Infrastrukturplanung ist umfassende Qualitätsentwicklung, aber Qualitätsmanagement umfasst mehr als die Verarbeitung von Impulsen aus der Infrastrukturplanung. Daraus ergibt sich die Frage: Wenn Infrastrukturplanung und Qualitätsmanagement sachliche, funktionale Bezüge ausweisen und miteinander verbunden sind, aber dennoch nicht als annähernd identische Prozesse gefasst werden können, wie kann der Bezug zwischen beiden in der Praxis so ausgestaltet werden, dass Impulse aus der Infrastrukturplanung im Qualitätsmanagement der Einrichtungen verarbeitet und Rückwirkungen des Qualitätsmanagements der Einrichtungen auf die Infrastrukturplanung aufgenommen werden können, ohne dass sich das einrichtungsinterne Qualitätsmanagement im Bewusstsein der Akteure auf die Antworten zur Infrastrukturplanung beschränkt?

## **2. Möglichkeiten des einrichtungsübergreifenden Qualitätsmanagements in Verbindung mit sozialraumorientierter Planung**

Die bisherige Praxis des Qualitätsmanagements in der Sozialen Arbeit vollzieht sich meistens innerhalb einer Einrichtung. In ausschließlich einrichtungsinternen Prozessen werden die Kriterien ausgesucht, Bewertungsverfahren erarbeitet und angewendet, die Ergebnisse ausgewertet und in Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung umgesetzt. Wenn die Akteure überhaupt bereit sind, die Grenzen der eigenen Einrichtung zu überschreiten, wie etwa in Verfahren des Benchmarking, so wird meist die anonymisierte Form des Benchmarking auf der Basis von anonymisierten Datenbanken favorisiert (vgl. Knorr/Halfar 2000, S. 221 ff.). Auch hier findet im Grunde kein einrichtungsübergreifender Qualitätsdialog statt, weil die Datenbank lediglich eine Positionierung der eigenen Einrichtung im Vergleich zu anderen Einrichtungen ähnlichen Typs erlaubt, während die Bewertungen der einzelnen Vergleichsergeb-

nisse wiederum einrichtungsintern erfolgen. Im Hinblick auf eine Nutzung und Verknüpfung des einrichtungsbezogenen Qualitätsmanagements mit der Infrastrukturplanung sind demgegenüber Verfahren angemessener, in denen die einrichtungsbezogene Qualitätsentwicklung eingebettet ist in ein einrichtungsübergreifendes Qualitätskonzept und bei dem die einzelnen Einrichtungen die Qualitätskriterien, die sie ihrem Qualitätsmanagement zugrunde legen, zumindest zu einem bedeutsamen Teil aus einer Vereinbarung beziehen, die aus einem einrichtungsübergreifenden Qualitätsdialog stammt und die mit einem von den örtlichen Trägern geteilten Qualitätskonzept in Verbindung steht. Damit ergäbe sich eine fachpolitische Profilierung eines Arbeitsfeldes im kommunalen Raum, und es wäre auch nach außen erkennbar, dass nicht jede Einrichtung lediglich nach jeweils eigenen Qualitätsvorstellungen arbeitet, sondern im Rahmen einer „Qualitätsgemeinschaft“ mit einem grundlegenden Katalog geteilter Qualitätsvorstellungen. Dies würde insofern den Bezug zur Infrastrukturplanung erleichtern, als dadurch zum einen Infrastrukturkriterien in ihrer Bedeutung für die einzelnen Einrichtungen übersetzt und damit mit konkreteren Umsetzungsperspektiven versehen werden könnten und zum anderen im Diskurs über einrichtungsübergreifende Qualitätskriterien auch die Debatte über angemessene Formen der Infrastrukturgestaltung fachlich belebt werden könnte.

Gerade in der Jugendhilfe bieten sich die einrichtungsübergreifende Konstruktion von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b KJHG in der Erziehungshilfe oder von Qualitätskonzepten in anderen Arbeitsfeldern sowie eine Verknüpfung solcher Qualitätskonzepte mit der Jugendhilfeplanung an. Eine solche Perspektive der Einbettung von Einzelvereinbarungen in ein Gesamtkonzept von Qualität in der Erziehungshilfe oder des Anschließens einer Gesamtvereinbarung auf örtlicher Ebene liegt geradezu in der Logik der Verknüpfung mit der Jugendhilfeplanung gem. §§ 79/80 KJHG. In der Infrastrukturplanung werden Vorstellungen darüber formuliert, nach welchen Konzepten und nach welchen qualitativen Ausrichtungen der Bedarf an Angeboten und Leistungen zu definieren ist und welche Anforderungen dementsprechend an Einrichtungen gestellt werden. Der inhaltliche Zusammenhang zwischen Jugendhilfeplanung, an der auch die verschiedenen Träger und Einrichtungen zu beteiligen sind, und der Aushandlung von Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung ist offensichtlich, und es wäre konsequent, diesen Zusammenhang auch im Rahmen eines gemeinsamen Qualitätskonzeptes zur Geltung zu

bringen.

Wenn eine solche Perspektive der Verbindung zwischen einrichtungsübergreifendem Qualitätsmanagement und prozesshafter Infrastrukturplanung realisiert werden soll, dann sind zwei unterschiedliche Organisationsformen des einrichtungsübergreifenden Qualitätsverfahrens denkbar, die auch inhaltlich das Verfahren in besonderer Weise prägen werden:

- Zum einen kann der Bezugspunkt „Einrichtungsart“ gewählt werden. Hier wird die einrichtungsübergreifende Qualitätsdebatte stärker auf den jeweiligen arbeitsfeldspezifischen Fachdiskurs ausgerichtet. Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe schaffen ein für ihr Arbeitsfeld passendes gemeinsames Qualitätskonzept, Beratungsstellen tun dies für ihr Arbeitsfeld, Einrichtungen der Offenen Jugendarbeit für ihren Handlungsbereich etc. Hier werden sozialräumliche Gesichtspunkte nur zu einem geringen Teil zum Tragen kommen. Die kooperierende Einrichtungen haben das mit den anderen gleichartigen Einrichtungen fachlich Verbindende als Bezugspunkt und rekrutieren dementsprechend ihre Qualitätskriterien vorwiegend aus dem jeweiligen arbeitsfeldspezifischen Fachdiskurs.

- Zum anderen kann der Bezugspunkt „Sozialraum“ gewählt werden. Bei diesem Bezugspunkt würden die in einem Sozialraum tätigen Einrichtungen, die für eine Zielgruppe (Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene) Infrastrukturangebote unterbreiten, in einen Qualitätsdialog eintreten und aus der jeweiligen regionalen Sicht die Qualitätsanforderungen an die anderen beteiligten Einrichtungen formulieren. Die Einrichtungen der Jugendarbeit würden aus ihren Erfahrungen mit Kindern und Jugendlichen Qualitätsanforderungen an Beratungsstellen einbringen, die Beratungsstellen würden aus ihren Erfahrungen Qualitätsanforderungen an Kindertageseinrichtungen oder Familienbildungseinrichtungen artikulieren, die Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) würden aus ihrem Blickwinkel Qualitätskriterien für Einrichtungen formulieren, und auch Schulen würden aus ihrem Umgang mit Schülern Qualitätsforderungen an Einrichtungen der Jugendhilfe herantragen. Die einzelnen Einrichtungen aus den unterschiedlichen Handlungsfeldern würden nicht so sehr den jeweiligen arbeitsfeldbezogenen Fachdiskurs als Bezugspunkt ihrer einrichtungsbezogenen Qualitätsdebatten erleben, sondern sie würden stärker mit dem sozialräumlich wahrgenommenen Handlungsbedarf als Ausgangspunkt ihrer eigenen Qualitätsreflexionen konfrontiert. Die sozialräumlich definierten Anforderungen der regionalen Interaktionspartner stünden

deutlicher im Mittelpunkt des einrichtungsübergreifenden Qualitätsdiskurses.

Beide Bezugspunkte stellen unterschiedliche Aspekte bei der Verknüpfung von Qualitätsmanagement und Infrastrukturplanung in den Mittelpunkt und geben somit dem einrichtungsübergreifenden Qualitätsmanagement ein spezifisches inhaltliches und prozessuales Profil. Die Einbettung des einrichtungsinternen Qualitätsmanagements in ein einrichtungsübergreifendes, mit der Infrastrukturplanung verbundenes Qualitätskonzept bereitet bei beiden Varianten allerdings einige Probleme, so insbesondere

- Probleme und Risiken bei der von den beteiligten Einrichtungen und Trägern geforderten Offenheit und Diskursbereitschaft,

- Probleme durch politische und fachliche Konkurrenz zwischen den Einrichtungen,

- Probleme des Misstrauens durch eine häufig geäußerte Verbindung zwischen der Anforderung zum Qualitätsmanagement und Sparstrategien,

- Balancen zwischen der fachlichen Autonomie und dem eigenständigen fachlichen Profil von Trägern und der einrichtungsübergreifenden Gemeinsamkeit in den Qualitätskonzepten,

- Probleme der Spannung zwischen den Impulsen zum Organisationslernen einerseits und den Bestrebungen zum platzierenden Vergleich zwischen Einrichtungen (formale Rangplatzbewertungen mit Prämierungen für den Besten und mit Marginalisierung der Einrichtungen in der unteren Ranghälfte).

Solche Schwierigkeiten sind bereits bei einrichtungsübergreifenden Qualitätsdiskursen in Rechnung zu stellen, in denen Einrichtungen des gleichen Arbeitsfeldes miteinander kooperieren. Bei sozialräumlich ausgerichteten einrichtungsübergreifenden Qualitätsdiskursen käme noch als weitere Schwierigkeit die jeweils von den beteiligten Einrichtungen behauptete fachliche Identität hinzu, was zu einer stärkeren Abgrenzung gegenüber den Qualitätsanforderungen aus den anders gearteten Einrichtungen führen könnte, nach dem Motto „Die Kolleginnen von den Kindergärten haben doch gar keine Ahnung von unserer Arbeit im ASD“; dies könnte als Filter gegenüber der geforderten Auseinandersetzung mit Qualitätsanforderungen wirken.

Der Hinweis auf die Probleme bei der Umsetzung einrichtungsübergreifender Qualitätsdiskurse soll lediglich auf die Mühen und Risiken bei der Realisierung solcher Ansätze aufmerksam machen und vor übergroßen Erwartungen bewahren, nicht aber die Realisierbarkeit solcher Perspektiven generell in Zweifel ziehen. Dass, unter welchen Bedingungen, mit welchen



Arbeitsformen und mit welchen Ergebnissen ein einrichtungsübergreifendes Qualitätskonzept konstruiert und vereinbart werden kann, das letztlich auch in die Infrastrukturplanung hineinreicht, ist für ein Arbeitsfeld – die stationären Erziehungshilfen – an einem Beispiel (gemeinsame Qualitätsentwicklungsvereinbarung zwischen Jugendamt und 13 Einrichtungen der Heimerziehung in Dortmund) an anderer Stelle ausführlich beschrieben worden (Merchel 2000). Angelehnt an solche Beispiele könnte man auch Schritte für ein entsprechendes Verfahren für die Erarbeitung eines Qualitätskonzeptes auf sozialräumlicher Ebene entwickeln und in die Praxis umzusetzen versuchen, um auf diese Weise sich dem Vorhaben zu nähern, Ansatzpunkte für eine gezielte Verknüpfung zwischen Qualitätsdebatte und Infrastrukturplanung zu finden, die über die bisher durch Infrastrukturplanung angezielte Dimension der Infrastrukturqualität hinausgehen.

## Literatur:

Knorr, F./ Halfar, B.: Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Regensburg 2000

Landesjugendamt Westfalen-Lippe (Hrsg.): Qualitätsentwicklung durch Jugendhilfeplanung. Dokumentation von Fachgesprächen 1998 in Erfurt und 1999 in Münster. Münster 2000

Merchel, J.: Qualitätsentwicklung durch Jugendhilfeplanung. In: ders. (Hrsg.), Qualität in der Jugendhilfe – Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten. Münster 1998, S. 411 – 431

Merchel, J.: Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung – Welche Anforderungen sind an die Akteure in der Praxis zu stellen? In: Kröger, R. (Hrsg.), Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. Arbeitshilfen mit Musterbeispielen zur praktischen Umsetzung der §§ 78a–g SGB VIII. Neuwied/ Kriftel 1999, S. 170 – 185

Merchel, J.: Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – Perspektiven einer trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung in der regionalen Erziehungshilfe. In: ders. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Frankfurt/ Main 2000, S. 247 – 276

## Forum 3: Qualitätsmanagement und sozialräumliche Planung

Als Stadtstaat weist Hamburg einige Besonderheiten auf. In Hamburg folgt die Aufgabentrennung zwischen ministeriellen, landesjugendamtlichen und kommunalen Aufgaben nicht immer der administrativen Gliederung in Fachbehörden und Bezirke. So liegt für den Bereich der Kindertagesbetreuung (Kindergarten) die Planungs- und Gestaltungsfunktion im Amt für Jugend; Planung der offenen Kinder- und Jugendarbeit, der Hilfen zur Erziehung obliegt im Großen und Ganzen den bezirklichen (=kommunalen) Jugendämtern. Der Bereich Hilfen zur Erziehung nimmt eine Zwischenstellung ein, weil Heimaufsicht, Kostenvereinbarung (Budgetplanung etc.) in der Zuständigkeit des Amtes liegen, während Angebotsplanung, Hilfebewilligung in die Zuständigkeit der Bezirke fallen. Somit liegt die Zuständigkeit für die Qualität des Angebotes und die Qualitätssicherung eben auch bei ganz verschiedenen Gremien, Institutionen und Verwaltungsabteilungen.

Vor diesem Zuständigkeitshintergrund in Hamburg lässt sich eine zentral gesteuerte oder zentralistische Jugendhilfeplanung – gleich ob sozialräumlich oder nicht – nicht implementieren. Jugendhilfeplanung kann immer nur im Konsens erfolgen und muss die fachlichen Kompetenzen der einzelnen Verfahrensbeteiligten: Bezirke und deren Jugendhilfeausschüsse, bezirklichen Jugendämter und deren Fach- und Planungskompetenz Rechnung tragen.

Wenn also im folgenden die Rede von sozialräumlicher Planung ist, dann nur unter dem Aspekt der sogenannten Globalplanung und derjenige Planungsbereich für die das Amt für Jugend eine eigenständige Zuständigkeit im Rahmen der Aufgabenverteilung zwischen den Fachbehörden und den Bezirken hat.

### Ein Beispiel für die verschiedenen Zuständigkeiten soll dies illustrieren.

Die bezirklichen Jugendämter sind Träger der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Sie können diese Aufgabe an freie Träger delegieren oder nicht; sie entscheiden nach ihren Planungskenntnissen und bezirklichen Vorgaben (z. B. Sparverpflichtungen). Da die Bezirke bei der Aufstellung des jährlichen Haushalts kein eigenes Etatrecht haben, müssen sie über die Fachbehörden ihre Finanzausstattung in der jährlichen Haushaltsplanaufstellung beantragen.

Dabei wird zwischen Rahmenezuweisungen und Zweckzuweisungen unterschieden. Rahmenezuweisungen, wie die im Bereich offene Kinder- und Jugendarbeit verwalten die Bezirke allerdings eigenverantwortlich. Die Fachbehörde kann sich nicht in der Form einmischen, dass sie verfügt, dass künftig alle Häuser der Jugend in Hamburg Angebote für Mädchen vorhalten und diese Angebote der Hälfte des Etats entsprechen müssen oder das an diesem oder jenem Ort im Stadtteil ein Haus der Jugend aufgemacht oder geschlossen werden soll. In dieser Form können die bezirklichen Jugendämter nicht gesteuert werden und das ist gut so.

**Eine für Hamburg abgestimmte Jugendhilfeplanung kann also nur im Konsens zwischen Fachbehörde und Bezirken erfolgen.**

Da eine direkte fachlich Steuerung nicht möglich ist, musste man nach Verfahren und Regeln suchen, wie die verfügbaren Finanzmittel über die Bezirke verteilt werden müssen, um die entsprechenden Aufgaben gemessen an der Einheitsgemeinde Hamburg erfüllen zu können und wie die Platzierung und Ausführung der Angebote und Maßnahmen „beobachtet“ werden kann. Ich habe hier bewusst das Wort beobachtet gewählt, um die fachliche Distanz anzudeuten. Am Beispiel der sozialräumlichen Stadtanalyse haben wir in einem ersten Anlauf ein Verfahren entwickelt, das für uns das Schema für sozialräumliche Planung und Qualitätssteuerung geworden ist.

Um es aber gleich vorweg zu sagen, wir stehen in Hamburg erst am Anfang dieses Weges. Der Weg ist sehr dornig. Die Politik und Verwaltung aus anderen Bereichen (Finanzen, Bezirke aber auch Träger etc.) sind sehr vorsichtig, dass ihre Interessen bei so einer Umgestaltung nicht berührt werden. Soweit es das Amt für Jugend betrifft, stehen wir also am Anfang einer „sozialräumlichen Planung“. Die bezirklichen Jugendhilfeplaner sind hier in den jeweiligen Planungsschritten und Umsetzungen erheblich weiter als die Zentrale.

Auch zum zweiten Teil der Überschrift dieses Forums möchte ich zunächst einige Einschränkungen formulieren. Abgesehen von dem Qualitätsbegriff an sich, der in der Literatur wohl sehr kontrovers diskutiert wird, stellt sich die Frage, was denn eine Organisationseinheit, die so weit weg vom Schuss ist, wie es das Amt für Jugend nun mal ist, an Qualität feststellen und bewerten kann.

Man differenziert wohl Qualität in unterschiedliche Dimensionen. So unterscheidet man zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität. Für das hier in Frage kommende

Thema lässt sich Qualität wohl nur im Hinblick auf die Ergebnisqualität thematisieren. Hier rückt die Qualität der Infrastruktur, des Versorgungssystems für die Stadt Hamburg in den Blick.

Unter sozialräumlichen Gesichtspunkten steht nun nicht eine einzelne Leistung oder Infrastruktur auf dem Prüfstand, sondern die gerechte und sozialpolitisch angemessene räumliche Verteilung der Jugendhilfeinfrastruktur. In § 1 und § 80,2 SGB VIII KJHG wird auf die gesonderte Berücksichtigung sozialstrukturell schlechter gestellter Gebiete sowie der Chancenausgleich für die hier lebenden Kinder und Jugendlichen gefordert:

*... 4. dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen. (§ 1, Abs. 4 KJHG)*

und

*... (2) Einrichtungen und Dienste sollen so geplant werden, dass insbesondere*

- 1. Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können,*
- 2. Ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleistet ist,*
- 3. Junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden.*
- 4. ... (§ 80 KJHG)*

Unter diesen Prämissen ist die Qualität der vorhandenen Infrastruktur auch unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, wie und ob die *Verteilung* der Leistungen und Angebote der Jugendhilfe der regionalen Verteilung der Sozialstruktur und der regionalen Verteilung von jugendhilfespezifischen Problemen folgt.

Ich möchte Ihnen nun kurz erläutern, wie wir sozialräumliche Planung operationalisiert haben; was wir unter diesem Begriff verstehen wollen; welche Daten wir herangezogen haben und für welche Fachaufgaben nach unserer Auffassung sich sozialräumliche Planung besonders eignet – insbesondere unter dem Aspekt der „Qualitätsbeobachtung“.

## **1. Sozialraumorientierung (Stadtentwicklung)**

Über das, was Stadt eigentlich ist, haben sich die Stadtforscher und Soziologen lange die Köpfe zerbrochen. Die eine Ansicht neigt der Vorstellung zu, dass die Stadt oder die „Gemeinde“ ein eigenständiges soziales Gebilde sei. Eine Stadt sei wie eine große Organisation

zu behandeln, mit ihren eigenen Regeln, Leistungen, Institutionen und Identitäten. Städte, so die Stadt- und Gemeinsoziologen, seien nicht nur der Ort, wo man die gesellschaftlichen Entwicklungen erleben könne, sondern Städte hätten eben auf eine eigene soziale Qualität. Das Bestehen lokaler Hierarchien, lokaler Eliten, sprachlichen Eigentümlichkeiten etc. galt dieser Forschungstradition als Indiz für ihre These. Nachbarschaft gilt in diesem Zusammenhang als der Kernbegriff. Nachbarschaften formen eigene Regeln und Normen aus, tragen eigenständig zum sozialen Leben der Menschen durch originäre Leistungen bei.

Dieses Konzept findet sich in der Diskussion um die Integrationsleistung der modernen Großstadt wieder: Thesen zur „Sozialen Stadt“. Hier wird vermutet, dass die modernen Großstädte ihrer Aufgabe der sozialen Integration Fremder, Armer und anderer randständiger sozialer Gruppen unter dem Eindruck der Kluft zwischen Armen und Reichen in den Stadtteilen immer weniger gerecht werden kann.

Andererseits ist das Konzept einer lokalen Gesellschaft (Nachbarschaft, Quartier etc.) schon bald Gegenstand heftiger wissenschaftlicher Kritik gewesen. Diese Kritik richtet sich auf die besondere Betonung regionaler sozialer Systeme, geteilter Werte und Ansichten, soziale Kontakte und Hilfesysteme. Die Kritiker verweisen darauf, dass die lokalen Besonderheiten, die Nachbarschaftsgruppen längst dem gesamtgesellschaftlichen Modernisierungstendenzen zum Opfer gefallen sind. Als Gründe für das Verschwinden der lokalen Sozialsysteme werden berufliche und regionale Mobilität, Einflüsse der öffentlichen Medien, Individualisierung und schließlich die sich ändernden ehelichen und familialen Strukturen benannt. Nachbarschaft sei keine Institution die noch verlässliche Leistungen für das soziale System Stadt erbringe. Am Beispiel der informellen sozialen Kontrollen hat man dies häufiger empirisch untersucht und die These von der abnehmenden Bedeutung der Stadt als sozialer Organisation bestätigt. Schon 1966 wird jegliche besondere Bedeutung der lokalen Gesellschaften bestritten, was er an Hand vieler empirischer Untersuchungen zum Thema Stadt und Nachbarschaft belegt. Aus diesem Grund haben die Befürworter der Thesen in Gemeinwesenprojekten u. ä. m. die Leistungsfähigkeit ihres Ansatzes versucht unter Beweis zu stellen (Community Development Projekt).

Diesen Wissenschaftsdisput konnten wir nicht entscheiden, aber wir konnten uns für eine Position entscheiden. Dabei haben wir uns für die vorsichtigeren Variante entschieden.

Unser Fazit der Lektüre der einschlägigen Monografien und Aufsätze lässt sich so zusam-

menfassen:

**Sozialraum (Stadtentwicklung) sei die räumliche Aufteilung des städtischen Raumes nach verschiedenen Funktionen (Verkehr, Industrie, Gewerbe, Verwaltung und Wohnen) und die räumliche Verteilung sozialer Gruppen, sozialer Aktivitäten und Institutionen.**

Dieses Konzept lehnt sich an die Theorien der „Sozialökologie“, die von PARK und BURGESS (Chicagoer Schule) Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts konzipiert worden ist. Diese Verteilungsmechanismen stellen die lokalen Gruppen ja nach ihrer soziale Position in der Stadt vor unterschiedliche soziale Probleme.

Je nach wirtschaftlichem und daraus abgeleitet sozialer Position besetzen die verschiedenen sozialen Gruppen unterschiedliche Stadtteile nach ihren sozialen, familiären und ethnischen Gruppenzugehörigkeit. Die Verteilung der sozialen Gruppen über das Stadtgebiet ist also weder zufällig oder temporär (= flüchtig). Es handelt sich um die räumliche Umsetzung gesellschaftlicher Hierarchien; wenngleich immer auch zeitversetzt: Die Verteilung, die wir heute sehen, ist vor 30 oder 40 Jahren, teilweise vor 100 Jahren gebaut worden.

Sozialraum meint also nicht nur ein bestimmtes Gebiet in der Stadt: z. B. einen sozialen Brennpunkt. Sozialraum meint auch nicht, dass die typischerweise hier lebenden Menschen hinsichtlich ihrer Einstellungen oder gar Verhaltensweisen ähnlich sind, weil sie hier leben (Gemeinsamkeiten ziehen sich an). Sondern Sozialraum meint, dass sich Menschen nach ihrer sozialen, ethnischen und familialen Lage in einem Stadtgebiet separieren. Ähnlichkeit entsteht nur abgeleitet dadurch, dass die gesellschaftliche Lage, Schul- und Berufsausbildung, Einkommen, Familienstand etc. ähnlich sind.

Sozialraum ist somit mehr als die bloße Feststellung räumlich gesammelter und aufbereiteter Daten, so wie sie die statistischen Ämter liefern. Gleiche Sozialräume sind hinsichtlich ihrer sozialen und ethnischen Merkmale gleich oder ähnlich. Gleiche Sozialräume müssen allerdings nicht hinsichtlich sozialer Verhaltensweisen, Einstellungen, Werten gleich sein. Sozialstrukturell ähnliche Sozialräume müssen nicht ähnliche soziale Probleme aufweisen.

Sozialraum sollte allerdings nicht, wie in der Literatur zu finden, mit dem Lebensweltkonzept in einen Topf geworfen werden. Sozialräume beschreiben nicht die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen. Dazu sind die hier verfügbaren Daten und Konzepte zu eindimensional, zu eng an den Raum angelehnt und zu wenig dynamisch. Diese Daten können kaum die

Lebenswelt von Kinder und Jugendlichen abbilden.

## 2. Methoden, Daten und Ergebnisse

**Wir haben der Methodik der „Sozialraumanalyse“ folgend alle Hamburger Stadtteile nach diesen Indikatoren typisiert:**

- Anteil der Kinder und Jugendlichen aus Einelternfamilien an Kindern und Jugendlichen;
- Anteil der Kinder und Jugendlichen, deren Familien Sozialhilfe beziehen an Kindern und Jugendlichen;
- Anteil der ausländischen Kinder und Jugendlichen an Kindern und Jugendlichen;
- Anteil der jugendlichen Arbeitslosen (15 bis 25 Jahre) an Arbeitslosen.

Unabhängig von solchen „Belastungsindikatoren“ haben wir die absolute Verteilung der Kinder und Jugendlichen über die Stadtteile Hamburgs abgebildet. Daraus ist zu erkennen, in welchen Hamburger Stadtteilen viele Kinder und Jugendliche wohnen – daraus lässt sich nicht erkennen, ob es sich bei diesem Stadtteil um ein Viertel mit junger oder alter Bevölkerung handelt (relative Verteilung).

Die umgerechneten Werte sind dann für alle vier Variablen summiert und durch die Anzahl der Variablen geteilt worden, so dass schließlich jeder Hamburger Stadtteil durch eine Punktzahl zwischen 0 und 100 typisiert werden konnte. Diese Punktzahl haben wir dann nochmals zu fünf Gruppen verdichtet (keine Belastung bis sehr hohe Belastung). Stadtteile mit einer Punktzahl von beispielsweise 15 gelten nach unserer Typisierung als unbelastet; ein Stadtteil mit einer Punktzahl von bis zu 30 gilt als wenig belastet; während Stadtteile mit bis zu 60 Punkten als hoch und mit über 60 Punkten nach unserer Festlegung als sehr hoch belastet gelten.

Dass unserer Datenkatalog an Umfang weiter hinter das zurückfällt, was die Jugendhilfeplanungsliteratur vorschlägt (HÜBNER et al. 1996: 66 ff und insbesondere die Auflistungen Seite 72 – 83), hat drei Gründe:

- (1) um die Daten kontinuierlich im Jugendhilfeplanungsprozess verwenden zu können, berücksichtigen wir nur solche Daten, die jährlich fortgeschrieben werden;
- (2) die Daten müssen für unsere Zielgruppen verfügbar sein. Wohndichte wäre in diesem Sinne nur eine interessante Variable, wenn man daraus die Wohnfläche von Familien mit Kindern ableiten kann;
- (3) die Daten sollen möglichst keine inhaltlichen Überschneidungen ausweisen. Somit entfallen beispielsweise Kombinationen zwischen

Sozialhilfebezug und Einelternfamilien und Sozialhilfebezug und Nationalität.

Diese sogenannte jugendspezifische Sozialstruktur haben wir nun in Beziehung zu einigen typischen Phänomenen der Stadtentwicklung gestellt. Diese ergänzen einmal die von uns gewählten Indikatoren im Hinblick auf allgemeinere Phänomene und bieten die Möglichkeit sehr abstrakt so etwas wie den Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und Verhaltensmuster darzustellen:

- Wohndichte
- Mobilität (Umzüge innerhalb des Stadtgebietes, nach außerhalb und von außerhalb)
- Wahlverhalten.

Wir können festhalten, dass die Beziehung zwischen den von uns gewählten Indikatoren, die Probleme der Kinder und Jugendlichen erfassen sollen und typischen innerstädtischen Problemen räumlich sehr weit übereinstimmt. Aus diesen Übereinstimmungen bieten zudem Anhaltspunkte für mögliche sozialpädagogische Leistungen oder Angebote. In Gebieten mit extrem hoher Fluktuation beispielsweise: 20 % ziehen aus; 20% kommen neu hinzu, ist es u. U. eine Zumutung, wenn man die Jugendhilfeeinrichtungen vor Ort auf die lokalen Ressourcen zur Problembewältigung verweist. Die Einrichtungen selbst haben ständig damit zu tun, den zuziehenden Jugendlichen Angebote zu machen, die Jugendlichen in die bestehenden Einrichtungen zu integrieren. Die lokalen Institutionen sind, falls überhaupt vorhanden, beständig im Umbruch und so dürften sie kaum belastbar sein. Als verlässliche Ressource bleibt, wenn sie nicht selbst das Problem ist, die Familie.

### **3. Sozialraum und Jugendhilfeangebote (Verteilung)**

Mit den so gewonnenen Informationen haben wir die Qualität der Hamburger Infrastruktur bewertet: Je enger der Zusammenhang desto besser die Zeiterfüllung, im Sinne der Veranstaltung desto höher die Ergebnisqualität der Infrastruktur.

#### **a) Offene Kinder- und Jugendarbeit**

Die Angebote und Leistungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit lehnen sich eng an die Verteilung der jugendspezifischen Problemlagen an. Aus den Karten wird allerdings auch deutlich, dass sich ein zweites Verteilungskriterium bemerkbar macht, dass den linearen Zusammenhang zwischen Jugendproblemen und Infrastrukturangeboten stört. Die Verteilung der Freizeitangebote folgt ganz offensichtlich der

Hamburger Verkehrsstruktur (öffentlicher Nahverkehr). Es entstehen, wie für die privatwirtschaftlich organisierten Angebote für Jugendliche und Heranwachsende auch Zentren, die von Jugendlichen aus der gesamten Stadt aufgesucht werden. Diese Zentren liegen in den Gegenden, die auch für ihre sonstigen Vergnügungsangebote bekannt sind: St. Pauli, St. Georg, Altona-Altstadt.

#### **b) Kindertagesbetreuung**

Die Kindertagesbetreuung folgt ganz eindeutig der sozialstrukturellen Verteilung. Dies hat in Hamburg Tradition, sind doch die ersten Krippen und Horte in Stadtteilen der sozialen Unterschicht eingerichtet worden, um den ledigen Müttern die Möglichkeit zu bieten, trotz Kind(er) zu arbeiten und nicht der Sozialfürsorge zur Last zu fallen.

Auch diese „Qualitätsbeschreibung“ ist etwas eindimensional. Aus der Karte lässt sich deutlich ersehen, dass die innenstadtnahen Gebiete (großer Bogen um die Alster) die besten Versorgungswerte für Kinder bis 12 Jahren ausweisen. Dies sind die Stadtteile, die das Statistische Landesamt in Hamburg als sogenannte „ewig junge Stadtteile“ bezeichnet hat, weil hier typischerweise die jungen Familien gegründet werden, die dann aber nach einigen Jahren ins Umland, an die Peripherie ziehen, um dann wieder jungen Familien Platz zu machen.

#### **c) Hilfen zur Erziehung**

Machen sich schon in den erstgenannten Fällen deutliche Abweichungen vom Schema bemerkbar, bricht der Zusammenhang zwischen Sozialraum und Jugendhilfe genau in dem Segment zusammen, in dem am meisten über sozialräumliche Beziehungen gesprochen wird: Im Bereich der Hilfen zur Erziehung.

Die Angebotsstruktur folgt ganz deutlich der Bevölkerungsverteilung; die Verteilung der relativen Häufigkeit weist noch einen punktuellen Zusammenhang zur jugendspezifischen Sozialstruktur aus: hohe sozialräumliche Belastung hoher Prozentsatz Kinder und Jugendlicher in HzE-Maßnahmen. Leider gilt dieser Zusammenhang nur für einige wenige innenstadtnahe Wohngebiete mit insgesamt geringer Bevölkerung im Alter unter 21 Jahren.

Die Verteilung der absoluten Fälle zeigt dann auch, was geschehen ist: HzE-Fälle treten typischerweise da auf, wo viele Kinder und Jugendliche wohnen. Ein Zusammenhang taucht erst dann auf, wenn man Prozentzahlen bildet. Fasst man die Stadtteile etwas anders zusammen und berücksichtigt stärker die Bevölkerungsgröße bei der Zusammenfassung, dann verschwindet der Zusammenhang vollständig.

Da uns mittlerweile aus den eigenen Datenbanken über einen längeren Zeitraum Informationen über Individualmerkmale der Kinder und Jugendlichen vorliegen, haben wir einfach mal geprüft, ob es denn einen Zusammenhang zwischen der Feststellung einer Hilfe zur Erziehung und Merkmalen der Jugendlichen gibt. Dabei stellt sich raus, dass zwar die überwiegende Mehrheit aller Jugendlichen in HzE aus unvollständigen Familien kommen, die zudem noch sehr häufig Sozialhilfe beziehen, dass aber weder die Familien die Sozialhilfe beziehen – auch nicht die unvollständigen Familien aus diesem Spektrum – noch die sonstigen unvollständigen Familien hinsichtlich HzE besonders auffällig sind. Kurz es gibt keinen statistischen Zusammenhang in Hamburg zwischen Kindern aus unvollständigen Familien und der Wahrscheinlichkeit, dass diese Kinder auffällig im Sinne einer HzE-Maßnahme werden. Solch ein Zusammenhang tritt in Hamburg erst dann auf, wenn man die Daten auf Ortsteilebene prozentuiert. Kontrolliert man dann wieder die Bevölkerungsgröße der untersuchten Einheiten (Ortsteile = klein; Stadtteile = größer) verschwindet der Zusammenhang; wählt man räumliche Einheiten, die ganz klein sind, besteht ebenfalls kein Zusammenhang.

Flächendeckend lässt sich also keine lineare Beziehung herstellen, um das Auftreten von Hilfen zur Erziehung sicher zu prognostizieren.

Da es in den sogenannten sozialen Brennpunkten punktuell zu einer Konzentration verschiedener sozialer Probleme kommt: hohe Arbeitslosigkeit, Armut, Familienprobleme, Drogen, Alkohol, auffälliges Verhalten von Kindern und Jugendlichen, steht auf einem anderen Blatt.

#### **4. Qualitätsstandards und Probleme**

Sozialräumliche Planungsinstrumente und Informationssysteme alleine liefern nach unseren Erfahrungen einen ersten Einstieg in ein transparentes Qualitätsmanagement. Die Diskussion um die Leistungen und Angebote der Jugendhilfe einerseits und den Stand der Sozialraumplanung andererseits hat uns gezeigt, dass es nicht immer sinnvoll ist, Angebote, Leistungen, Einrichtungen sozialräumlich zu platzieren. Insbesondere speziellere Beratungsangebote findet man aus gutem Grunde an zentralen gut erreichbaren Orten; Einrichtungen müssen schließlich auch eine Mindestgröße haben, um qualitativ angemessenen arbeiten zu können.

Gemeinsam mit den Bezirken und in enger Kooperation mit den Trägern der offenen Kinder- und Jugendarbeit in Hamburg ist ein Berichtswesen entwickelt worden, um jährlich die

Leistungen der Häuser der Jugend, der Jugendclubs etc. zu erfassen und dann für die gesamte Stadt in Berichtsform darzustellen. Diese Berichte über Nutzerprofile, Angebotsstrukturen, Vernetzung der Einrichtung im Stadtteil bieten mehr Informationen über den Stand und die Qualität der Jugendhilfe vor Ort, als die doch sehr dürren Zahlenwerke sozialräumlicher Berichte. Diese Berichte sind zudem hinsichtlich der Handlungsrelevanz sehr abstrakt: Was soll die Jugendhilfe bei einem Alleinerziehenden Anteil von 20% im Unterschied zu einem von 25% mehr oder weniger anderes als das tägliche tun?

Als besonders hilfreich haben sich die Planungsansätze da herausgestellt, wo es um die Beurteilung der sozialen Lage der Bewohner geht. Die besondere Förderung benachteiligter Gebiete hinsichtlich jugendspezifischer Infrastruktureinrichtungen scheint unter allen Beteiligten unstrittig zu sein. Deshalb wird in Hamburg z. Z. ein Verfahren entwickelt, um die Finanzmittel (Rahmenezuweisungen) im Bereich offener Kinder- und Jugendarbeit nach sozialstrukturellen Kriterien zu verteilen. Die Indikatoren habe ich Ihnen oben genannt. Mit einem solchen Verfahren wird in den Bezirken Planungssicherheit geschaffen und die Jugendhilfe wird in allen Bezirken etwas unabhängiger von politischer Einflussnahme auf die Geldzuweisung.

In einem anderen Bereich – Kindertagesbetreuung – kommen etwas modifizierte sozialräumliche Indikatoren zum Einsatz (Berufstätigkeit, Sozialhilfebezug, ausländische Kinder, Arbeitslosigkeit und Aussiedlerkinder). Da man den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für bestimmte soziale Gruppen ausdehnen möchte auf 6 und mehr Stunden, kommen hier sozialräumlichen Problemgrößen zur Beurteilung des Bedarfs und der sich daraus ableitenden Finanzmengen besondere Bedeutung zu.

In beiden Fällen wendet man sich aber an eine Zielgruppe, die fast identisch mit der jeweiligen Altersgruppe ist: offene Kinder- und Jugendarbeit steht für alle Kinder und Jugendlichen der Altersgruppe offen, wenn man auch weiß, dass längst nicht alle kommen. Alle Kinder im Elementaralter haben ein verbrieftes Recht auf Betreuung.

Schwieriger gestaltet sich sozialräumliche Planung und daraus abzuleitendes Qualitätsmanagement in den Fällen, in denen die Zielgruppen extrem klein sind: spezielle offene Beratungsangebote oder Rechtsanspruch im Falle von Hilfen zur Erziehung. Budgets nach sozialräumlichen Kriterien zu verteilen, führt schnell zu Irrtümern, wie wir in Hamburg feststellen mussten.

## Forum 4: Interkommunale Vergleiche

### 1. Funktionen von inter- (intra-) kommunalen Vergleichen

Intern: Abwiegung/ Abwehr von Veränderungen und Kritik im Zusammenhang mit Einsparungszwängen Effektivierung/ Steuern

Extern: Kooperation, Erfahrungsaustausch, Lernen von Anderen

### 2. „Vergleichen wir uns richtig?“

2.1. Vorbild „benchmarking“: Analogien zum Produktionsprozess  
„Vom Besten Lernen“

2.2. Betriebswirtschaft und Jugendhilfe; Unterschiede bei der Klärung der Frage  
„Wer ist der Beste?“

2.3. Einflüsse von Stadtgröße und -struktur, Sozialstruktur, Trägerlandschaft, politischer und Verwaltungsstruktur, soziokulturelle Traditionen, fachliche/ fachpolitische Überzeugungen und ihre Bedeutung bei interkommunalen Vergleichen in der Jugendhilfe (Gleichartigkeit der „Produkte“, die ich vergleichen soll?)  
s.a. Ost-West; Stadt-Land; Nord-Süd; Gemeindetyp...

2.4. Jugendhilfe als mehrfach abhängige Variable:  
Was kann beeinflusst werden?  
„Nachfrage“-Steuerung?  
Es gibt keinen „Besten“, da Ergebnisse von interkommunalen Vergleichen durch die Vielzahl der Variablen verzerrt sind.

### 3. Erfahrungen und Möglichkeiten aus der Sicht einer Großstadt

3.1. Beispiel Wirtschaftliche Jugendhilfe: intrakommunaler Vergleich auf Stadtbezirksebene:  
Reduzierung der unter 2.3 genannten Einflussgrößen

3.2. Sozialraumanalysen statt Gesamtstadtvergleich  
Vergleiche vergleichbare Sozialräume!  
Vom intrakommunalen Vergleich zum interkommunalen Vergleich:  
Einigung auf gleiche Indikatoren und Methoden: ein langwieriger Prozess

3.3. Bedeutung von Kennziffern: Jugendhilfepolitische Ziele und ihre Interpretation vorher klären: Beispiel Lebensweltorientierung oder Veränderung der Lebenswelt

3.4. Wirkungsforschung als Königsweg zum Vergleichen

## Forum 4: Chancen und Grenzen interkommunaler Vergleiche

### Jugendhilfe in Landkreisen – Hilfe zur Erziehung IKO-Vergleichsarbeit

Das Anliegen interkommunaler Vergleiche durchzuführen, entwickelte sich im Kontext der bundesweiten Bemühungen um Konzepte der Verwaltungsmodernisierung anhand der Fragen, nach welchen Kriterien gute Verwaltungsleistungen definiert werden können.

Effizienz und Effektivität (die öffentliche Verwaltung sollte effizienter und effektiver werden) benötigen aber zu ihrer Beurteilung Maßstäbe, die lediglich aus der Leistungsbeschreibung kaum ableitbar sind. Der Vergleich soll dies ermöglichen.

Mein Anliegen ist, aus der Sicht der Teilnahme und Mitwirkung im IKO-Projekt exemplarisch anhand einiger ausgewählter Daten und Interpretationen die Möglichkeiten des Erkenntnisgewinns (Chancen) der IKO-Arbeit zu beschreiben, ohne den Anspruch einer erschöpfenden Darstellung.

Dazu ist zunächst der Blick auf

- den Projektauftrag,
- die Beteiligten,
- die Leitlinien,
- die Entwicklung der Kennzahlen

nötig, um dann die ausgewählten Ergebnisse der Projektphasen I und II präsentieren zu können.

Die Beteiligung des Jugendamts des Kreises Herzogtum Lauenburg (zu Beginn des Projekts Amt für Jugend und Familie, dann Abteilung innerhalb des Amtes für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie und seit 01.06. des Jahres eigenständiger Fachbereich Jugend und Familie) wurde durch die zentrale Verwaltung unterstützt. Die Entscheidung zur Teilnahme war keine Vorgabe, sondern entsprach einer eigenen Motivation, was insofern hervorzuheben ist, weil zu Beginn des Prozesses auch Bedenken vorlagen, ggf. die Ergebnisse einem rein fachbezogenen Diskurs zu entziehen und rein fiskalische Interpretationen in den Vordergrund zu rücken.

Als positive Entkrampfung diesbezüglich, was auch als gestiegenes Selbstbewusstsein im Arbeitsprozess zu interpretieren war, mag der Umstand gelten, dass der Großteil der Teilnehmerkreise für den ersten Bericht noch auf eine Anonymisierung der Daten bestand und dies für den zweiten Bericht als entbehrlich befand.

### Projektauftrag

(auszugsweise zitiert nach dem Abschlussbericht)

Im August 1997 beauftragte die KGST, Abt. IKO-Netz, das Institut für Soziale Arbeit e. V. (ISA), mit der Moderation des Vergleichsring „Jugendhilfe in Landkreisen – Hilfe zur Erziehung“.

Als Ziel des Projekts wurde benannt, in Zusammenarbeit mit den beteiligten Verwaltungen ein Kennzahlensystem für den inter- und intrakommunalen Vergleich der Jugendhilfe mit dem Schwerpunkt „Hilfen zur Erziehung“ zu entwickeln.

In der Projektvereinbarung, die die beteiligten Kommunen unterzeichneten, wurden die Ziele differenziert festgehalten. Es sollten „interpretationsfähige Kennzahlen zur Quantität (Art und Umfang) und Qualität (Grad der Zielerreichung) der Leistungen der Hilfen zur Erziehung für junge Menschen und Familien in Belastungskrisen und Notsituationen sowohl für die Aufgaben und Teilleistungen des öffentlichen Trägers als auch der durch freie Träger erbrachten (Teil-)Leistungen“ entwickelt werden. Im Einzelnen sollten Kennzahlen

- zur Planung und Steuerung des Ressourcenverbrauchs,
- zur Kennzeichnung und Bewertung von Sozialräumen sowie der dazugehörigen Ziel- und Nutzergruppen und
- zur Markierung des Grades externer Beeinflussung von Art und Umfang der Jugendhilfeleistung (z. B. übergreifende soziale Entwicklungen) erarbeitet werden.

Die Kennzahlen sollten in den beteiligten Kreisen für intrakommunale Planungs- und Steuerungsaufgaben ebenso anwendbar sein, wie für interkommunale Vergleiche der am Vergleichsring beteiligten Kommunen. Sie sollten sich – soweit zweckmäßig – aus der KJHG-Statistik ergeben.

### Die Beteiligten

An der 1. Projektphase waren 10 Kreise, davon 7 aus Schleswig-Holstein, 1 Kreis aus Niedersachsen, 1 Kreis aus Nordrhein-Westfalen und 1 Kreis aus Brandenburg, beteiligt.

Aus meiner Sicht war dies eine gute Zusammensetzung. Es entwickelte sich eine konstruktive und vor allem verlässliche Zusammenarbeit. Die Zusammensetzung war aber auch deshalb interessant, weil 7 Kreise aus Schleswig-Holstein zumindest auf gleicher gesetzlicher Grundlage (Landesgesetzgebung) arbeiten und hinsichtlich ihrer soziokulturellen Gegebenheiten nicht von vornherein zu große Abweichungen vermutbar waren.

2 Kreise stiegen in die 2. Phase des Projektes



nicht mehr ein.  
Der durchaus nicht zu unterschätzende Arbeitsaufwand konnte nicht mehr geleistet werden.

### Die Teilnehmer

	Projektphase
Kreis Dithmarschen	1
Kreis Herzogtum Lauenburg	1 + 2
Kreis Nordfriesland	1 + 2
Kreis Osnabrück	1 + 2
Kreis Ostholstein	1 + 2
Kreis Pinneberg	1 + 2
Kreis Segeberg	1 + 2
Kreis Stormarn	1 + 2
Kreis Uckermark	1
Kreis Wesel	1 + 2

### Die Leitlinien

Im Arbeitsfeld bestehen Vorbehalte gegenüber dem Anliegen, die berufliche Arbeit an Zielen auszurichten, die mittels Kennzahlen Aussagen über den Grad der Zielerreichung machen. Diesbezügliche Einwände und Skepsis sind m. E. auch angebracht, insofern sie sich auf das prozessuale der Interaktion von Fachkräften und Klienten beziehen und auf die Vorstellung von linearen Wirkungszusammenhängen abstellen.

Der Grad einer Zielerreichung kann aber nur beurteilt werden, „wenn bestimmte Indikatoren als Messwert Ziele zugeordnet werden“ (1. IKO-Bericht, S. 5).

Deshalb war es besonders wichtig, dass der Erarbeitung von Leitlinien besondere Aufmerksamkeit zukam.

### Leitlinien zur Erarbeitung von Kennzahlen

(siehe 1. IKO-Bericht, S. 5 und 6)

1. Die Grunddaten müssen zuverlässig, d. h. belastbar sein.
2. Zuverlässige Leistungsdaten für die Hilfen zur Erziehung können nur im Zusammenwirken von ASD, wirtschaftlicher Jugendhilfe und Jugendhilfeplanung ermittelt werden.
3. Die Fachkräfte sozialer Arbeit müssen einen erkennbaren Nutzen von der Datenerhebung haben. Sie haben Anspruch auf eine intrakommunale Auswertung und Bewertung. Die Auswertung der Vergleichsdaten auf der Arbeitsebene hat Vorrang vor der kommunalpolitischen Nutzung.
4. Für den interkommunalen Vergleich ist die Auswertungsebene Kreis ausreichend. Für den intrakommunalen Vergleich ist eine differenzierte Datenerhebung auf der Ebene von Sozialräumen notwendig.
5. Kennzahlen aus dem interkommunalen Vergleich müssen/ können Anhaltswerte für die

intra-kommunale fachpolitische Zielfindung und -bildung bieten. Eine Bewertung der maximalen und minimalen Kennzahl in einzelnen Leistungsbereichen im interkommunalen Vergleich sollte Anlass für vertiefende Analysen auf der Arbeitsebene sein, wie z. B.

- Gründe für den Ausbaugrad verschiedener Angebotsformen,
- fachpolitische Konzepte der jeweiligen Kommunen (z. B. Qualitätskriterium: niedrigschwelliger Zugang zu Tagesgruppen oder Tagesgruppen zur Vermeidung von Fremderziehung).

6. Bei der Erhebung von Finanzdaten ist zu beachten, dass

- die Gesamtkosten für die jeweiligen Leistungen für den gesamten Zuständigkeitsbereich, unabhängig von öffentlicher oder freier Trägerschaft, ermittelt werden;
- reale Fallkosten nur auf der Basis der Dauer der Hilfen über ggf. mehrerer Haushaltsjahre hinweg ermittelt werden können (Berechnungsbasis müssen die Anzahl der Belegtage oder Fachleistungsstunden sein);
- eine Zuordnung der Personalkosten nach Leistungsbereichen bisher nur in Ausnahmefällen möglich ist (z. B. Erziehungsberatung, Erziehungsbeistände, SPFH, Vollzeitpflege);
- die Zuordnung des Personalaufwands zu Produktgruppen im interkommunalen Bereich auf Grund der unterschiedlichen Zuordnungskriterien zu Unschärfen führt.

7. Beim Vergleich der Personalausstattung ist auf Grund der unterschiedlichen Spezialisierungs- bzw. Generalisierungsgrade eine Zusammenfassung der Stellen für den ASD, das Pflegekinderwesen, die Adoptionsvermittlung und die JGH sinnvoll.

8. Die Zusammenfassung aller Kostenarten (Brutto-Personalkosten, [Geld-] Leistungen für berechnete, sonstige laufende einmalige Ausgaben, Förderung freier Träger je Jugendeinwohner) kann ein wichtiges Grunddatum für die Berechnung des Jugendeinwohnerwertes darstellen.

9. Der Zielfindung muss zu Beginn der Arbeit in Vergleichsräumen viel Aufmerksamkeit gewidmet werden.

### Die Entwicklung der Kennzahlen

Die Kennzahlen wurden auf den Ebenen von

- umfeldbezogenen Kennzahlen
- fallbezogenen Kennzahlen
- Qualitätsebene
- quantitative Ebene

entwickelt.

### **Umfeldbezogene Kennzahlen**

- Anteil der 0 – bis 18-jährigen an der Wohnbevölkerung
- Anteil der 0 – bis 21-jährigen an der Wohnbevölkerung
- Anteil der nicht ehelich Geborenen an den lebend Geborenen
- Sozialhilfeempfänger/innen an der Gesamtbevölkerung
- Arbeitslosenquote (differenziert nach insgesamt, Quote der unter 20-jährigen und Quote der 20- bis unter 25-jährigen)
- Bevölkerungsdichte
- Anteil der übernommenen Fälle nach § 33 an der Unterbringung nach § 33 insgesamt
- Anteil der übernommenen Fälle nach § 34 an den Unterbringungen nach § 34 insgesamt
- Jugendgerichtshilfefälle auf 1.000 der altersgleichen Bevölkerung
- Inobhutnahme pro 1.000 gleichaltriger Einwohner

### **Fallbezogene Kennzahlen: quantitative Ebene**

- sonstige Hilfen nach § 27 Abs. 2
- soziale Gruppenarbeit
- Erziehungsbeistandschaft
- Betreuungshelfer
- sozialpädagogische Familienhilfe
- Tagesgruppe
- Vollzeitpflege
- Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform
- Hilfe für junge Volljährige
- intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung
- ambulante Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche
- teilstationäre Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche
- stationäre Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

### **Fallbezogene Kennzahlen: Qualitätsebene**

- Anteil der unter 6-jährigen an allen Hilfen
- Anteil der 6- bis unter 12-jährigen an allen Hilfen
- Anteil der 18- bis unter 21-jährigen an allen Hilfen
- ambulante und teilstationäre Hilfen an allen Hilfen
- Unterbringung in Vollzeitpflege an allen Unterbringungen außerhalb der eigenen Familie
- Erziehungsbeistandschaften (Dauer bis zu 12 Monaten)
- Erziehungsbeistandschaften je Planstelle
- sozialpädagogische Familienhilfen (Anteil allein erziehende Eltern)
- sozialpädagogische Familienhilfen (Hilfen bis zu 12 Monate Dauer)

- sozialpädagogische Familienhilfen je Planstelle
- Tagesgruppe (Hilfen bis zu 12 Monate Dauer)
- Tagesgruppe (Unterbringung in einer Tagespflegefamilie)
- Vollzeitpflege (Anteil der Unterbringungen mit vormundschaftsgerichtlicher Entscheidung)
- Vollzeitpflege (Anteil der Sonderpflegestellen)
- Vollzeitpflege (Unter 6 Jahre bei Beginn der Hilfe)
- Vollzeitpflege (Hilfen bis zu 12 Monate Dauer)
- Vollzeitpflege (Beendigung und stationäre Anschlusshilfe)
- Vollzeitpflege (Rückführungen)
- Vollzeitpflegen je Planstelle
- Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform (Unterbringungen mit vormundschaftsgerichtlicher Entscheidung)
- Heimunterbringungen (0 bis unter 6 Jahre)
- Heimerziehung (Anteil der jungen Volljährigen)
- Heimerziehung (Hilfen bis zu 12 Monate Dauer)
- Heimerziehung (vorzeitige Beendigung/Abbruch)
- Heimerziehung (Beendigung durch Vollzeitpflege)
- Heimerziehung (Rückführung)

### **Ergebnisse**

Erstaunlich und für eine vertiefendere Reflexion Anlass waren die gefundenen Abweichungen der Vergleichsdaten sowohl auf der quantitativen Ebene wie auf der Qualitätsebene. Dass Abweichungen vorhanden sein würden, war zu unterstellen, dass diese aber so stark waren, konnte schon erstaunen. Zur Verdeutlichung wird diesbezüglich auf die Anlage 1 verwiesen, die die Vergleichsdaten in Zeitvergleich 1996 zu 1998 darstellt. Die grafische Darstellung, die von unserer Jugendhilfeplanung (Kreis Herzogtum Lauenburg) in Säulenform aufsummiert (alle Hilfearten) dargestellt wurde, verdeutlicht diese Abweichungen besonders (Anlage 2).

Auch auf der Qualitätsebene sind die gefundenen Unterschiede erheblich und können nur schwer einleuchten und als plausibel betrachtet werden (Anlage 3).

Der Bericht (1998) sagt hierzu (Seite 13): „Bei einer ersten Interpretation dieser Daten und der damit sichtbaren Variationsbreite des quantitativen Einsatzes der unterschiedlichen im KJHG / SGB VIII genannten Hilfeformen kann angenommen werden, dass sich hier unverkennbar örtliche Traditionen, Schwerpunktsetzungen

und lokale Einflussnahmen widerspiegeln. Dies gilt durchweg für alle der hier erfassten Hilfen.“

Da das Jugendamtprofil des Kreises Herzogtum Lauenburg insgesamt im Verhältnis zum jeweiligen Mittelwert (Anlage 4) relativ moderat war, gleichzeitig die günstigste Kostenstruktur aufwies (345,88 DM Ausgaben je Jugend- einwohner 0 bis 21 Jahre, Höchstwert 564,08 DM, Mittelwert 458,02 DM, was einer absoluten Zahl von ca. 5 Mio. DM unter dem Mittelwert entspricht) sah unsererseits das Ergebnis in der Betrachtung durchweg positiv aus.

Dieser Auffassung wurde allerdings im kreis- bezogenen Diskurs auch teils heftig widerspro- chen, denn man konnte genauso berechtigt behaupten, dass der Kreis Herzogtum Lauenburg offensichtlich bei den erzieherischen Hilfen seinen jungen Menschen zu wenig an Mittelein- satz zukommen ließe.

Interessant war dann allerdings bei der durch die Jugendhilfeplanung angestellten kreisinter- nen Vergleichsbetrachtung (die Sozialen Dien- ste sind sozialräumlich in 3 Regionalgruppen organisiert mit insgesamt 5 Dienststellen) wur- den ebenfalls signifikante Abweichungen / Pro- file festgestellt.

Diese Erkenntnisse führten zu der Feststel- lung, dass wir uns insbesondere auf der Ebene der Zugangsschwellen zu Leistungsangeboten konzeptionell fortentwickeln müssen wie auch bei der Qualitätsdebatte der Leistungserbrin- gung Defizite bestehen.

Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Als ersten und nicht unwesentlichen Schritt wurde im Kontext des Hilfeplanverfahrens das Casemanagement (nach erfolgter Qualifikation aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD) als Standard per Dienstanweisung eingeführt.

Ferner entwickelt der Kreis Herzogtum Lau- enburg zz. im Rahmen seiner Verwaltungsmod- ernisierung im Rahmen der Jugendhilfe Re- gionalbudgets, sodass künftig auch unter sozi- alräumlichen Gesichtspunkten kreisinterne Ver- gleichsbetrachtungen angestellt werden können.

### **Zielbezogene Steuerung**

Als ein Ergebnis in der ersten Projektphase war zu sehen, dass die Interpretation der Daten dadurch problematisch war, dass wir die empi- rischen Ergebnisse nicht vor dem Hintergrund eigener Zielwerte und Zielvorstellungen ein- ordnen und bewerten konnten. Die Fragestel- lung lautet: sind die Werte gewollt?

Die Entwicklung von Zielformulierungen nahm daher für die zweite Projektphase den größten Raum ein.

Dabei wurde vereinbart, dass die Ziele

- spezifisch (konkret)
- messbar

- akzeptabel
  - realistisch und
  - terminiert
- sein sollten (SMART).

Ein sicher schwieriges Unterfangen und ich kann in diesem Zusammenhang an die Abei- gung der Profession für Messbarkeitskriterien erinnern.

Konkret bedeutete dies für die Vergleichsar- beit im interkommunalen Vergleichsring bei de- finierten Indikatoren den Ist-Werten Soll-Werte gegenüber zu stellen.

Die Beispiele sind in den Anlagen 11, 12, 13, 14, 15 dargestellt.

Damit ein solches Verfahren nicht allein als Setzung der Leitung erfolgt, haben wir im Kreis Herzogtum Lauenburg ein diesbezügliches Be- teiligungsverfahren durchgeführt.

Anhand der konkret dargestellten Kreisdaten im Zeitvergleich 1996/1998 konnten die ver- schiedenen Fachteams, Erziehungsberatungs- stellen und Regionalgruppen jeweils für sich entscheiden, ob die jeweiligen Leistungsdaten steigen (+0,5, +1,0) gleichbleibend (0) oder sin- ken (-0,5, -1,0) sollten.

Interessant waren die teils diametral ge- machten Zielaussagen, während die aufsum- mierten Mittelwerte in der Regel der parallel gemachten Einschätzung der Leitung entspra- chen. Zur Darstellung verweise ich auf die An- lagen.

Über den Fortgang zur Nutzung dieses In- struments beabsichtigen wir anhand der Werte 2000/2001 eine Reflektion vorzunehmen. Ob dieses Instrument ggf. im Rahmen einer Ziel- vereinbarung genutzt werden kann, ist noch keine Entscheidung getroffen. Zurzeit ist aller- dings feststellbar, dass die reale Fallzahlenent- wicklung erheblich von den gewünschten Ent- wicklungen abweicht.

### **Grenzen der IKO-Vergleichsarbeit**

■ Der IKO-Vergleichsring ist kein Instrument, das einen zielgerichteten Steuerungsprozess entbehrlich macht, sondern als Grundlage und Fragestellung für einen solchen Prozess Daten in Form von Kennzahlen liefern kann.

■ Der IKO-Vergleichsring ersetzt nicht eine notwendige Qualitätsentwicklung und setzt auch keine Standards.

■ Die IKO-Vergleichsarbeit – erzieherische Hilfen – hat den Nachteil, dass viele andere Bedingungsfaktoren der Situation im Sozial- raum und damit auch seine Belastungsfähig- keit im Vorfeld der erzieherischen Hilfen, wie z. B. Angebote der Jugendarbeit, der Familien- förderung, der Kindertagesstättenbetreuung in die Vergleichsarbeit nicht einbezogen sind.

Eric van Santen,  
Deutsches Jugendinstitut e.V., München

## Forum 4: Chancen und Grenzen interkommunaler Vergleiche

### Interkommunale Vergleichsringe – eine Außenperspektive

Der Titel dieses Beitrages lautet: „Interkommunale Vergleichsringe, eine Außenperspektive.“ Was heißt hier nun eine Außenperspektive? Ich bin weder als Moderator noch sonst wie an einem Vergleichsring beteiligt. Stehe also nicht im Ring, habe daher leicht reden und bin angewiesen auf die einzelnen Berichte, die zu diesem Thema der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass man als Externer nicht viel von den Vergleichsringen mitkriegt. Die Beteiligten wollen sich, was man auch nachvollziehen kann, nicht allzu viel von Externen in die Karten schauen lassen, einzelne Angaben sind anonym und keiner will natürlich bundesweit an den Pranger gestellt werden. Nichtsdestotrotz ist es natürlich schade, dass man nicht so viel von den Vergleichsringen erfährt, weil die Initiatoren, allen voran die Bertelsmann Stiftung (vgl. Adamaschek 1997), und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), grundsätzlich die positiven Aspekte betonen, obwohl sie an manchen Stellen auch durchaus auf Umsetzungsprobleme hinweisen. Diese Situation führt dazu, dass es bislang in der Fachöffentlichkeit nur vereinzelte (kritische) Stimmen gibt, die sich explizit auf die Praxis der Vergleichsringe beziehen können. Interessenten für dieses Verfahren haben daher wenig Chancen eine Entscheidung für oder wider eines Vergleichsringes einer fundierten Gegenüberstellung von Vorteilen und Nachteilen voranzustellen.

Die Berichte zu den Vergleichsringen, die man bisher einsehen oder hören konnte, und im übrigen eine m.E. sehr lobenswerte selbstkritische Reflexion der Vergleichsringe beinhalten, erlauben, glaube ich, aber doch so was wie eine Formulierung einer Außenperspektive, die nicht ganz am Thema und der Realität vorbeigeht.

Meine These ist, dass Vergleichen durchaus sinnvoll sein kann, man zumindest vorerst aber andere Dinge vergleichen sollte, bevor man zu einem Kennzahlenvergleich übergeht. Ich werde diese Einschätzung in diesem Beitrag versuchen zu plausibilisieren und klar machen, was meiner Meinung nach das andere was man vergleichen sollte, denn eigentlich ist. Der Beitrag ist in vier Teile gegliedert nämlich:

1. Ausgangspunkt und Ziele der Vergleichsringe,
2. Vorteile der Vergleichsringe,
3. Probleme im Prozeß der Vergleichsringe, sowie
4. Interpretation von Kennzahlen, wobei der Schwerpunkt auf letztgenannten Aspekt liegt.

Zuerst möchte ich nochmal ganz kurz auf den Ausgangspunkt zurückgehen. Die Vergleichsringe sind entstanden in Rahmen der Diskussion um neue Formen der Verwaltungssteuerung. Die Zielsetzung des IKO-Netztes ist, bis zum Jahr 2001, die wesentlichsten Leistungsbereiche der Kommunalverwaltung interkommunal vergleichbar zu machen. Hierzu sollen überörtliche Kennzahlensysteme entwickelt werden, die sich in ein örtliches Ziel- und Controllingssystem integrieren lassen (vgl. Schmitz 1997), d.h. die in den Vergleichsringen ermittelten Zahlen, sollen eine Bedeutung für die Steuerung der einzelnen beteiligten Jugendämter zugewiesen bekommen, also im Management der Verwaltung irgendwie Rechnung getragen werden.

Interkommunale Vergleichsringe sollen in etwa die Funktion eines Marktes übernehmen, den es in dieser Form durch das Prinzip der örtlichen Zuständigkeit der Jugendämter nicht gibt. Die Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe, können also nicht sagen „Das Jugendamt X gefällt mir nicht und ich nehme dafür Jugendamt Y“. Die Vergleichsringe als Marktsurrogaten sollen bewirken, dass die Kommunen Anregungen zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit in Bezug auf die Qualität und Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen und Produkte erhalten. Zusammengefasst heißt dies: Die Vergleichsringe sollen helfen, das eigene Management zu bewerten und Anhaltspunkte für mögliche Veränderungen zu finden.

Hohe Qualität und Wirtschaftlichkeit sind Ziele, die niemand in Abrede stellen wird, also bleibt lediglich die Frage, ob das Instrument der Vergleichsringe für diese Ziele geeignet erscheint.

Was sind nun die Vorteile dieses Instrumentes oder Verfahren der Vergleichsringe? Ich beziehe mich bei der Beantwortung dieser Frage, auf das was in der Literatur zu diesem Thema genannt wird.

■ Interkommunale Vergleichsringe (IKV) bieten Möglichkeiten zur fachlichen Auseinandersetzung. Sie fördern die Kommunikation zwischen den Jugendämtern.

■ Die IKV sind ein Forum und bieten auch Material in Form von empirischem Wissen, das eigene Verwaltungshandeln zu reflektieren und zu hinterfragen (vgl. z.B. KGSt 1996).

- IKV generiert empirisches Wissen, da wo es bislang Defizite gibt. Die Jugendämter werden gezwungen, ihre Selbstauskunftsfähigkeit zu erhöhen (vgl. z. B. Pothmann 2001).
- IKV bieten Möglichkeiten zur steuerungsrelevanten Bewertung des eigenen Handelns, d. h. die Vergleichsringe bieten in Form einer Feedbackschleife oder Regelkreis Indikatoren für positive Veränderungspotentiale.

Aus der Außenperspektive sehe ich die ersten drei genannten Punkte uneingeschränkt als Vorteil, bezweifle aber, ob die Beteiligten in den Vergleichsringen in der bisherigen Form in der Lage sind, aus dem Vergleichsring heraus für sich Steuerungsmaßnahmen zu begründen.

Um dies zu begründen werde ich in einem ersten Schritt auf die Probleme eingehen, die sich im Laufe der Vergleichsringe aufgetan haben. Ich unterscheide hier zwischen zwei Arten von Problemen, nämlich die Probleme bei der Datengenerierung und das Problem der Gewinnung von Steuerungswissen. Wobei die Lösung des ersten Problems eine notwendige aber freilich keine hinreichende Bedingung für die Lösung des Steuerungsproblems ist.

## Probleme bei der Datengenerierung

### 1) Konzeptionelle Unschärfen

Es gibt ja das schöne Sprichwort, dass man keine Äpfel mit Birnen vergleichen soll. Diese Binsenweisheit ist aber in der Praxis gar nicht so einfach zu erfüllen. Nicht weil die Beteiligten das nicht können oder wollen würden, sondern weil unterschiedliche Vorstellungen existieren über das – um in diesem Bild zu bleiben – was eigentlich Äpfel und was eigentlich Birnen sind.

Bei der Datengenerierung muss also bedacht werden, dass es zwischen den verschiedenen Jugendämtern und nicht, selten sogar innerhalb der verschiedenen Organisationseinheiten eines Jugendamtes, zu erheblichem Umfang begriffliche und konzeptionelle Unschärfen und differierende Begriffskulturen geben kann, die einen Vergleich erschweren. Gerade im Jugendhilfebereich herrscht eine fast schon babylonisch zu nennende Begriffsverwirrung. Einerseits können dieselben Wörter grundsätzlich unterschiedliche Sachverhalte kennzeichnen und andererseits werden identische Sachverhalte mit unterschiedlichen Begriffen belegt. So werden zum Beispiel in einigen Regionen qualitative Unterschiede zwischen Jugendtreffs (ohne hauptamtliche pädagogische MitarbeiterInnen) und Jugendzentren (mit Hauptamtlichen) gemacht, wohingegen in anderen, alle Räumlichkeiten die der offenen Jugendarbeit zur Verfügung stehen, als Jugendhaus bezeichnet werden.

Auch hinter den, durch das KJHG definierten Hilfearten, verbergen sich verschiedene Konzepte, die zu unterschiedlichen Zuordnungen zu den Leistungsparagrafen führen können, die ja meistens die Basisdaten für die Vergleichsringe darstellen. Anders ausgedrückt, eine konkrete Hilfe, die für das eine Jugendamt eine SPFH darstellt und als solche auch dokumentiert und gezählt wird, gilt unter Umständen anderswo als Erziehungsbeistand. Wenn man nun aber die verschiedenen Inanspruchnahmenquoten dieser beiden Hilfeformen vergleichen will, hat man also ein Problem (vgl. z.B. IKO-Netz 1999a).

Eine besondere Herausforderung stellt die Erfassung von Neuentwicklungen dar, z.B. die Herausbildung neuer Hilfekonzepte, zu denen es bisher keine gemeinsam geteilten Auffassungen über deren Gestaltung sowie keinen einheitlichen Sprachgebrauch gibt.

Eine solche Herausforderung für Vergleichsringe ist beispielsweise die Erhebung neuer Angebotsformen wie z.B. flexible Hilfen. Mit flexiblen Hilfen sind in der Regel Hilfen gemeint, die individuell auf den Hilfebedarf eines Klienten reagieren und nicht von vornherein in das Hilfeschema nach dem KJHG einzupassen sind. Beispielsweise werden im Rahmen einer flexiblen Hilfe einem Jugendlichen innerhalb eines kurzen Zeitraumes nacheinander drei verschiedene Formen der Hilfe gewährt, die sich an § 27ff. anlehnen. Die Erhebung dieser flexiblen Hilfe kann zu Schwierigkeiten führen, da die Erfassung von Hilfen in der Regel nach Kategorien erfolgt, die sich in erster Linie an die im KJHG aufgezählten Hilfekategorien anlehnt. Dieser spezielle Fall taucht in den Grundzahlen dann entweder dreimal unter den einzelnen Hilfeformen nach dem KJHG auf oder er ist für die Jugendämter nicht einzuordnen.

### 2) Organisation der Hilfen

Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland und das Recht zur kommunalen Selbstorganisation führt zu einer Vielfalt von Organisationsformen zur Erledigung der Jugendamtsaufgaben. Die Organisationsvielfalt bei Jugendämtern reicht von der Ausgliederung einzelner Aufgabenbereiche, wie beispielsweise in Form eines eigenständigen Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) oder der Zuständigkeit für Kindertagesstätten beim Kultusministerium bzw. bei dem örtlichen Schulaufwandsträger.

Auch die Übertragung von Leistungen und Dienste auf freie Träger macht es schwierig, organisationsbezogene Zahlen und Leistungsdaten zu generieren, weil dann mehrere Stellen von der Sinnhaftigkeit des Anliegens der Vergleichsringe überzeugt werden müssen.

Als ein Spezialfall der Organisation der Hilfen sind institutionenübergreifende Strukturen zu nennen: Das heißt, inhaltlich zusammengehörende Aufgaben werden von verschiedenen Institutionen wahrgenommen. Insbesondere wenn Daten zu Ressourcen, die für eine bestimmte Aufgabe zur Verfügung stehen, generiert werden sollen, kommt man nicht umhin, alle an der Erledigung einer Aufgabe beteiligten Institutionen zu berücksichtigen. So gibt es in der Kinder- und Jugendhilfe Einrichtungen, wie zum Beispiel Beratungsstellen oder Stadtteilzentren, die in gemeinsamer Verantwortung mehrerer Ämter (also nicht nur von einem Amt) innerhalb einer Kommune geführt werden. Ähnlich gelagerte Fälle mit Konsequenzen für die Generierung von Strukturdaten in Vergleichsringe stellen überregional geteilte Zuständigkeiten mehrerer (gleicher) Institutionen dar. So schließen sich vor allem kleinere Jugendämter zusammen, um z. B. eine gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle oder Inobhutnahmestelle zu betreiben.

In beiden genannten Fällen institutionenübergreifender Strukturen ist z.B. die Zurechnung der Ressourcen einer Institution zu den einzelnen Erhebungseinheiten nicht ohne weiteres möglich.

### 3) Ablauforganisationen

Bei gleicher Aufbauorganisation kann es darüber hinaus erhebliche Unterschiede in der Ablauforganisation geben, die die Komplexität der Ermittlung von Organisationsdaten einer Institution zusätzlich erhöhen.

So ist es zum Beispiel für manche Jugendämter nur unter erheblichen Mühen möglich, das Qualifikationsprofil ihrer MitarbeiterInnen zu rekonstruieren, weil die Erfassung dieser Informationen im Personalamt erfolgt und keine nach Organisationseinheiten differenzierten Profile vorhanden sind. Statt dessen müssen diese extra auf Anfrage erstellt werden (vgl. Mamier, Seckinger, Pluto, van Santen & Zink 2001).

### Zwischenfazit

Kennzahlen sollen, damit sie ihren Zweck erfüllen können – nämlich anhand von Indikatoren komplexe Sachverhalte zeitnah zu beschreiben und so rechtzeitige Reaktionen zu ermöglichen – schnell und einfach verfügbar sein (vgl. Heuchel & Schrapper 1999).

Die angeführten Beispiele zeigen jedoch, dass diese Vorstellung in der Praxis oftmals nicht umsetzbar ist. Trotz entsprechender gesetzlicher Verpflichtungen (§ 61 – 68 KJHG), zentrale Leistungsdaten der Jugendhilfe zu erheben (Heuchel & Schrapper 1999: 108), zeigt sich in

der Realität, dass dies nicht ganz einfach ist.

Obwohl ich glaube, dass das Problem der Datengenerierung unterschätzt wird, gehe ich, um zu verdeutlichen, dass wir es hier mit zwei Dimensionen von Problemen zu tun haben, davon aus, dass die Probleme der Datenermittlung alle gelöst werden können und man a) tatsächlich in der Lage ist Daten zu generieren und b) diese sich auch tatsächlich auf den gleichen Gegenstand beziehen.

### Problem der Generierung von Steuerungswissen

Am Anfang der Arbeit in einem Vergleichsring sollen sich die Beteiligten erstens auf den Vergleichsgegenstand einigen und zweitens für diesen Vergleichsgegenstand Steuerungsziele formulieren. Diese Konzeptionsphase hat sich wohl als besonders schwierig herausgestellt, wie ich dem vorliegenden Berichten entnehme. Zentrales Problem ist wohl weniger den Vergleichsgegenstand zu bestimmen, sondern vielmehr die Festlegung von zentralen Steuerungskennziffern, z. B. für den gesamten Bereich der Hilfen zur Erziehung. Darüber hinaus kann man sich wohl kaum auf ein einheitliches Bewertungsschema der gebildeten Kennzahlen einigen (vgl. Pothmann 2001). Steuern macht aber nur Sinn wenn man weiß wohin man steuern soll, sonst kann man es auch lassen oder – und das kann gefährlich werden – andere übernehmen das Steuer. Auch wenn man sich vielleicht nicht auf ein einheitliches Bewertungsschema einigen kann, so sollte doch wenigstens für die einzelnen beteiligten Jugendämter klar sein, wohin sie steuern wollen. In einem der Berichte zu den Vergleichsringen wird dann auch völlig zurecht festgestellt: „Ohne in Jugendhilfeplänen und Arbeitskonzepten konkretisierten Zielen für die Gestaltung örtlicher Jugendhilfe kann keine Steuerung erfolgen“ (IKO-Netz 1999b: 9). In der Praxis musste man aber feststellen, dass keine der am Vergleichsring beteiligten Jugendämter „auf eine aktuelle Jugendhilfeplanung zurückgreifen (konnte), in der für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung diese Steuerungsziele konkret benannt werden“ (IKO-Netz 1999b: 11).

Was passiert nun aber wenn die notwendige Einbindung der Analyse der Daten in einen fachlichen Bezugsrahmen, die eine den fachlichen Notwendigkeiten angemessene Interpretation der Daten zumindest wahrscheinlicher macht, fehlt. Wie ich anfangs ausgeführt habe, sind es hauptsächlich die Unterschiede, die im Vergleichsring zwischen verschiedenen Jugendämtern festgestellt werden, die als Anlass dazu dienen, über Veränderungspotentiale sowie Möglichkeiten der Effizienzsteigerung nachzudenken und somit steuerungsrelevant

zu werden.<sup>1</sup> Oder nochmal prägnant formuliert: Lernen durch Vergleich (vgl. Lehnerer 1998) auf der Basis von Ungleichheiten (Schilling 2000: 157). Was geschieht aber, wenn keine Auffälligkeiten hervortreten, sprich keine Unterschiede in den Vergleichen vorhanden sein sollten? In diesem Fall fehlt das fachliche Korrektiv, die fachliche Plausibilisierung: Die Zahlen – und nicht die Fachstandards – sprechen für sich. Es findet dann ein kennzahlenimmanenter Vergleich statt, weil der Vergleich mit fachlichen Standards fehlt.<sup>2</sup> Zu Ende gedacht bedeutet dies, dass man bei einem fehlenden fachlichen Bezugsrahmen Unterschiedliches lernen kann und zwar je nachdem wie sich eine bestimmte Konstellation im Vergleichsring ergibt. Ist man zusammen mit Jugendämtern, die alle hohe Inanspruchnahmequoten der erzieherischen Hilfen aufweisen, ist man nicht unzufrieden mit seinen eigenen Quoten. Trifft man allerdings auf andere Jugendämter mit niedrigen Kennzahlen, sinkt die Befindlichkeit. Verlässt ein Jugendamt mit hohen Werten den Vergleichsring, sinkt der Durchschnitt; kommt eines mit hohen Werten, steigt der Durchschnitt an; wechselt das Jugendamt den Vergleichsring, ergeben sich wieder neue Vergleichswerte etc. etc..

Wie kann man aber überprüfen, ob nicht innerhalb eines Vergleichsringes überall Handlungsbedarf existiert? Vielleicht wird überall qualitativ hochwertige und effiziente Leistung zur Verfügung gestellt, vielleicht wird aber auch überall schlecht und ineffizient gearbeitet. Die Kennzahlen setzen, sobald man sie verwendet, Normalitätsstandards. Hiermit ist ein besonders kritischer Punkt angesprochen: Kennzahlen setzen also dort Standards, wo ihnen keine sonstigen Maßstäbe entgegengehalten werden oder andere, z.B. fiskalische sich vordrängen – ohne dass diese fachtheoretisch oder fachpolitisch begründet werden.

Diese Fragen und Bedenken gelten natürlich auch für Fälle bei denen es Unterschiede gibt zwischen den Jugendämtern gibt. Besonders hohe oder niedrige Kennzahlen, z.B. Inanspruchnahmequoten stellen an sich noch kein erstrebenswertes Ziel dar, sondern müssen immer in Beziehung zu den Rahmenbedingungen und den fachlichen Standards gesetzt werden. Eine restriktive Bewilligungspraxis für Hilfen zur Erziehung führt zu niedrigen Inanspruchnahmequoten und damit zumindest vorerst und bezogen auf den Jugendhilfeeinsatz zu geringen Ausgaben für die erzieherischen Hilfen. Aber stellt dies ein erstrebenswertes Ziel dar?

Ohne fachlichen Bezugsrahmen von Seiten der Jugendämter besteht m.E. die Gefahr, dass andere durch den Vergleich meinen „lernen“ zu können. Insbesondere wenn man bedenkt,

dass fachlich nicht grundsätzlich kontraproduktive Vorschläge der Verwaltungsmodernisierung bislang sehr selektiv und oft auf Betreiben von fachfremden Kräften vorangetrieben wurden, wird deutlich, dass diese Gefahr kein Hirngespinnst ist, sondern in vielen Fällen eine Realität darstellt.<sup>3</sup>

Wenn wir jetzt nicht nur annehmen, dass es gelingt, die Probleme der Datenermittlung zu lösen und man also a) tatsächlich in der Lage ist Daten zu generieren und b) diese sich auch tatsächlich auf den gleichen Gegenstand beziehen, sondern c) zusätzlich auch noch annehmen, dass es den Jugendämtern gelingt, einen fachlichen Bezugsrahmen, also eine Ziel- und Vergleichsgröße für sich zu formulieren, dann stellt sich immer noch die Frage nach der Aussagekraft und Interpretation der Kennzahlen in Bezug auf die Steuerungsziele.

### **Fragen der Interpretation von Kennzahlenwerten**

Soweit ich das überblicken kann, stehen bisher insbesondere die verschiedenen Inanspruchnahmequoten im Mittelpunkt der Betrachtung. Diese Zahlen sind nur dann aussagekräftig, wenn ein Bezug zur Bedarfssituation hergestellt werden kann. Wie ich vorhin mit der rhetorischen Frage schon angedeutet habe, ist m.E. aus fachlicher Sicht eine niedrige Inanspruchnahmequote nur dann begrüßenswert, wenn ihr tatsächlich eine geringe Nachfrage nach solchen Leistungen gegenüber steht. Das heißt, Kennzahlen zur Inanspruchnahme können nur vor dem Hintergrund der vorhandenen Nachfrage sinnvoll interpretiert werden. Hier stellt sich die Frage, wie das Bedingungsgefüge der Nachfrage nach Diensten und Leistungen der Jugendämter konstituiert ist. Bürger, Lehning und Seidenstücker (vgl. Bürger et al. 1994) haben hierzu ein theoretisches Modell entwickelt das im Wesentlichen drei Faktoren benennt, nämlich:

- 1. Die sozialstrukturellen Verhältnisse und Entwicklungen, die die Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien entscheidend beeinflussen.
- 2. Vielfalt, Quantität und Qualität des verfügbaren Angebotsspektrums der Jugendhilfe sowie
- 3. Wahrnehmungs-, Definitions- und Entscheidungsprozesse in den Jugendämtern

Diese drei Faktoren gilt es also einerseits zu berücksichtigen bei der Interpretation der Kennzahlen, weil sie diese quasi rückbinden an die örtlichen Gegebenheiten der einzelnen Jugendämter und andererseits stecken sie auch das Feld ab auf das sich Steuerungsmaßnahmen richten können.

Ich meine, dass die gleichzeitige Berücksichtigung dieser drei Variablen für alle beteiligten Jugendämter gleichzeitig, nur so würde man nämlich zu einer Situation kommen in der man wirklich Äpfel mit Äpfel vergleichen kann, einer überkomplexe Aufgabe darstellt, sprich „schlicht und einfach unmöglich“ ist. Insbesondere auch weil ein richtiger Vergleich voraussetzt, dass alle Jugendämter sich über ihr jeweiliges Bedingungsgefüge tatsächlich im klaren sind, was zumindest nicht überall der Fall ist.

Die Bedarfssituation, die sich aus der Lebenslage von Kindern und Jugendlichen ergibt, ist nur sehr bedingt zu bestimmen, da sie durch eine Vielzahl – bislang zum Teil auch noch unbekannter Faktoren – bestimmt wird. Außerdem ist sie aus der Steuerungsperspektive eines Jugendamtes in der Regel kaum zu beeinflussen, da sie außerhalb des Feldes der direkten Wirkungsmöglichkeiten der Jugendämter liegen. (Beispiel: Sozialhilfeempfänger; Einkommenssituation). Allerdings können und sollten sich die Jugendämter natürlich schon überlegen, ob sie ihrerseits nicht Dienste und Unterstützungsleistungen für ihre Adressaten zur Verfügung stellen, die helfen können mit schwierigen Lebenslagen zurecht zu kommen z. B. durch die Errichtung von Mütterzentren oder anderen niederschweligen Unterstützungsangeboten.

Die Berücksichtigung des zweiten bedarfsbeeinflussenden Faktors, also die Angebotsstruktur erschwert die Interpretation von Kennzahlen vor allem deshalb, weil bei der Interpretation sowohl das Vorhanden- oder Nichtvorhandensein bestimmter Hilfeformen als auch deren jeweiliger Umfang berücksichtigt werden muß. Es macht einen Unterschied, ob es eine Fachkraft für SPFH gibt und zehn für andere ambulante Maßnahmen oder ob dies umgekehrt ist. Dasselbe gilt für das Verhältnis von ambulanten und stationären Hilfen. Auch hier ist eine Interpretation von einzelnen Inanspruchnahmequoten nur vor dem Hintergrund und im Kontext der übrigen Leistungen sinnvoll. Ein sinnvolles Verhältnis zwischen verschiedenen Hilfearten läßt sich aber nicht aus einem Vergleich mit anderen ableiten, sondern muß vor dem Hintergrund der vorhandenen Bedarfssituation aus fachlichen Kriterien abgeleitet werden.

Damit komme ich zu dem letzten bedarfsbeeinflussenden Faktor, nämlich die Wahrnehmungs-, Definitions- und Entscheidungsprozesse im Jugendamt. Auf diesen Punkt möchte ich ein bisschen ausführlicher eingehen, weil ich meine, dass diesem Punkt bislang zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird, obwohl dies meiner Einschätzung nach einer der wichtig-

sten Erklärungsfaktoren für vorhandene Unterschiede bei den Kennzahlen darstellen dürfte.

Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass Hilfe und Unterstützungsbedürfnisse von Adressaten nur dann wirksam werden, wenn das Jugendamt sie als Bedarf definiert. Wenn das Jugendamt also der Meinung ist, dass kein Hilfebedarf besteht, dann wird das Jugendamt also auch nicht helfen. Da hilft auch der individuelle Rechtsanspruch auf erzieherische Hilfen nur bedingt weiter, weil diesem keine objektivierbaren Kriterien zugrunde liegen und es ohne Kläger auch keinen Richter gibt. Das heißt, es gibt keinen objektiv bestimmbar Bedarf, sondern dieser unterliegt immer bestimmten Definitionsprozessen.<sup>4</sup> Das klingt alles einfacher als es ist.

Der Übersetzungsprozeß von einer konkreten individueller Problemlage zu einer eventuellen Hilfe von Seiten des Jugendamtes kann man analytisch in drei Teilen gliedern nämlich:

- 1. die Diagnose,
- 2. Beurteilung und Bewertung sowie
- 3. die Hilfeentscheidung

(vgl. Hansbauer 1995: 14).

Alle diese drei Phasen sind natürlich in der Realität natürlich eng miteinander verwoben. Die hier erfolgte Trennung dient rein analytische Zwecke. In allen drei Teilprozessen finden Selektionsprozesse statt. Die Fachkräfte müssen entscheiden, welche Informationen sie als relevant erachten und welche nicht. Hansbauer formuliert in diesem Zusammenhang: „Durch diese Selektionsleistungen wird gleichsam die „Außenwelt“ der Organisation in eine „Innenwelt“ transformiert, oder anders formuliert, die Wirklichkeit wird nach organisationsrelevante Kriterien rekonstruiert.“

(Hansbauer 1995: 14f).

Um dies zu verdeutlichen werde ich für jede dieser drei Teilprozesse ein Beispiel geben, das deutlich macht, dass eine Veränderung von Definitions- und Wahrnehmungsprozessen sich letztendlich auch in einer Veränderung von Kennzahlen durchschlagen wird. Ich greife hierbei auf die Beispiele von Hansbauer zurück

### **1. Die Diagnose**

In den letzten Jahren hat sich die Sensibilität gegenüber sexueller Missbrauch von Kindern und Jugendlichen deutlich erhöht. Verhaltensauffälligkeiten werden schon früh mit der Möglichkeit von sexuellem Missbrauch in Verbindung gebracht. Nicht weiter verwunderlich ist also, dass die Fallzahlen von registrierten sexuellen Missbrauch deutlich angestiegen sind.

### **2. Beurteilung und Bewertung**

Je nachdem, wo die Ursachen von Verhal-



tensauffälligkeiten bei Kindern- und Jugendlichen gesehen werden, wird man zu unterschiedlichen Hilfeentscheidungen kommen. Hansbauer benutzt das Beispiel eines Jugendlichen, der einen Einbruch begangen hat. Die Frage ist nun: Wer wird als Schuldiger angesehen. Ist es der Junge, dann muß er bestraft werden. Ist es das Alter des Jungen, reicht eine Verwarnung aus. Sind es die Eltern, dann müssen diese unterstützt werden, damit der Junge keinen Unfug mehr macht. Ist es das Milieu, dann muß das Junge aus dem Milieu raus oder das Milieu verändert werden. Man sieht, unterschiedliche Ursachenzuschreibungen einer Problemsituation führen zu unterschiedlichen Lösungsansätzen und damit Hilfeformen. Wie die Beispiele zeigen, gibt es auch keine feste Verknüpfung von Ursachenzuschreibungen und Hilfeformen, womit man beim dritten Entscheidungsprozeß gelandet ist.

### 3. Hilfeentscheidung

Geht man davon aus, dass die Eltern letztendlich Schuld am Diebstahl ihres Sohnes sind, weil ihre Erziehung Defizite aufweist, könnte man sich nicht nur entschließen die Eltern bei der Erziehung zu unterstützen, sondern könnte man auch zu dem Schluß kommen, dass der Jugendlichen von den Eltern entfernt werden sollte.

Auch neue Angebotsformen sind nicht zuletzt Ausdruck dafür, dass auch andere Maßnahmen als geeignet erscheinen. So haben insbesondere die betreuten Wohngemeinschaften und die Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung (ISE) andere Hilfeformen ersetzt, weil sie als geeigneter eingeschätzt werden oder auch das Gesamtspektrum der Hilfen erweitern.

Die Entscheidungen des einzelnen Sozialarbeiters oder der Sozialarbeiterin auf diesen drei Ebenen des sozialarbeiterischen Handelns, unterscheiden sich nicht einfach je nach Person, sondern unterliegen bis zu einem gewissen Umfang einer bestimmten Entscheidungskultur in den einzelnen Jugendämtern. Diese beinhaltet bestimmte normative Vorstellungen welche Entscheidungen als angemessen gelten. (Vgl. hierzu z. B. Hansbauer 1996).

Um das Beispiel wieder aufzugreifen, kann man sich mehr oder weniger ex- oder implizit innerhalb eines Jugendamtes darauf verständigen, dass die Gründe von Verhaltensauffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen in der Regel bei den Eltern zu suchen und zu finden sind. Was freilich nicht ausschließt, dass einzelne MitarbeiterInnen hierzu eine andere Meinung haben können.

Neben diesen eher latenten Entscheidungskulturen in den Jugendämtern gibt es auch Situationen, in denen für einzelne Bereiche ganz

klare manifeste Richtlinien existieren. So werden z.B. in München nur in absoluten Ausnahmefällen stationäre Unterbringungen für über 18-jährige genehmigt. Man kann davon ausgehen, dass diese Vorgehensweise durch die Antizipation dieser Tatsache sich auch auf die Hilfestützungspraxis in den anderen Altersgruppen auswirkt. Diesen Kontext in den Kennzahlen einzufangen halte ich für unmöglich.

Als letztes möchte ich zu diesem Punkt noch ein anderes Beispiel bringen das die Existenz und Bedeutung von Definitionsprozessen und Entscheidungskulturen unterstreicht. Um Anhaltspunkte für die unterschiedlichen Inanspruchnahmequoten einzelner Leistungen der Jugendämter zu erhalten, wurde in einem der interkommunalen Vergleichsringe ein Experiment durchgeführt, das ich von der Idee her sehr gelungen finde. Auf der Basis vier realer Fälle aus der Altersgruppe der 15 – 18jährigen wurden vier Fallbeispiele generiert und den anderen teilnehmenden Jugendämtern zur Verfügung gestellt. Diese Fallbeispiele, die in schriftlicher Form vorlagen, wurden in allen Jugendämtern im Rahmen von Hilfeplankonferenzen mit den sonst für einen solchen Fall üblichen Zahl von MitarbeiterInnen verhandelt und zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Alle beteiligten Jugendämter konnten also keinen persönlichen Kontakt aufnehmen, Fragen stellen oder sonstwie einen persönlichen Eindruck von dem Jugendlichen, dem Wohnumfeld, den Sorgeberechtigten etc. gewinnen, sondern waren alle nur auf das schriftliche Material angewiesen. Das bedeutet aber auch, dass für alle Jugendämter die Entscheidungsgrundlage vollkommen identisch war, also unter idealen experimentellen Bedingungen stattfand. Die konkreten Fallgeschichten sind unter den gegebenen experimentellen Bedingungen nebensächlich. Das Ergebnis ist in meinen Augen verblüffend und gibt einen eindeutigen Hinweis auf die Bedeutung von spezifischen Definitionsprozessen und Entscheidungskulturen in den Jugendämtern.

Diese folgende Zusammenstellung zeigt für vier Fälle die unterschiedlichen Ergebnisse der verschiedenen Hilfeplankonferenzen in unterschiedlichen Jugendämtern. In der Zusammenstellung sind nur sich unterscheidende Ergebnisse aufgenommen, deren Zahl zwischen zwei und sechs variiert.

#### Fall A

- Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31)
- Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen (§ 42)
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform (§ 34) und
- Erziehungsberatung (§28)

- Erziehungsbeistandsschaft ( §30)
- Flexible Hilfe ( § 27, 2)

#### Fall B

- Erziehungsbeistandsschaft ( §30)
- keine Hilfe zur Erziehung
- Flexible Hilfe ( § 27, 2) oder Erziehungsbeistandsschaft ( §30)
- Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung ( § 35)
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform (hier betreutes Wohnen) ( § 34)
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform ( § 34)

#### Fall C

- Sozialpädagogische Familienhilfe ( § 31) und Erziehungsberatung ( §28), soziale Gruppenarbeit ( § 29)
- Sozialpädagogische Familienhilfe ( § 31)

#### Fall D

- Erziehung in einer Tagesgruppe ( § 32) und Erziehungsberatung ( §28)
- Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche ( § 35a)
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform ( § 34), hier heilpädagogisches Heim
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform ( § 34), hier im Ausland
- Flexible Hilfe ( § 27, 2)
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform ( § 34)

Wie die Ergebnisse zeigen, kommt man in den einzelnen Jugendamtsbezirken je nach Fallkonstellation zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen. Auffallend ist zum einen, dass manche Jugendämter wohl an mehreren Punkten ansetzen, d.h. sowohl bei den Jugendlichen als auch bei den Sorgeberechtigten, während andere nur Hilfe für die Jugendlichen anbieten. Zum anderen ist auffällig, dass in einem der Beispiele (Fall B) der Jugendliche bei einem Jugendamt im Heim landet, während in einem anderen Jugendamt überhaupt kein Hilfebedarf festgestellt wird.

Man kann davon ausgehen, dass die Entscheidungen der Jugendämter unter realen Bedingungen, also mit der Möglichkeit zum persönlichen Kontakt und der Gewinnung weiterer und spezifizierter Informationen, die jetzt beobachtete Variation verringern wird, dass sie aber nicht vollständig verschwinden wird, sondern jugendamtstypische Probleminterpretationen und Entscheidungsmuster auch in der Realität zu unterschiedlichen Hilfeentscheidungen führen.

## Fazit

Das größte Problem der Vergleichsringe ist m.E., dass die Kennzahlen zur Herstellung von echter Vergleichbarkeit und zur validen Interpretation ständig kontextualisiert werden müssen. Dieses ist auch den Betreibern der Vergleichsringe bewusst. Nicht umsonst schließen sich ähnliche Typen von Jugendämtern zusammen (z. B. Landkreisjugendämter; mittlere Großstädte; Großstädte) oder man versucht innerhalb von den Vergleichsringen durch Typenbildung zu einer Vergleichbarkeit von Kontextbedingungen zu kommen (vgl. IKO-Netz 1999b).

Insbesondere die Problemlagen in den Jugendamtsbezirken, die bedarfsauslösend sind als auch die Angebotsstruktur mit ihren gesamten Feinheiten müssen permanent mitgedacht werden und ich bezweifle, dass die bisherige Praxis der Vergleichsringe dieses gewährleistet und glaube auch nicht, dass man das überhaupt lösen kann.

Hinzu kommt, dass nicht nur die Angebotsstruktur, sondern – wie ich versucht habe deutlich zu machen – auch die Transformation und Definition von Problemlagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Sorgeberechtigten in vom Jugendamt tatsächlich anerkannten hilfe- und unterstützungsbedürftigen Problemlagen nicht gottgegeben sind, sondern zu einem guten Teil bereits Ergebnis von fachlichen Entscheidungen. Ob diese Entscheidungen immer so klug und angemessen sind, gilt meines Erachtens immer wieder zu hinterfragen.

Es stellt sich die Frage, ob man statt die erhobenen Zahlen permanent kontextualisieren zu müssen nicht gleich einen Vergleich von fachlichen Standards unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten, insbesondere der Größe eines Jugendamtsbezirk etablieren soll. Das heißt, sich darüber auszutauschen wie z.B. eine moderne Angebotsstruktur aussehen soll und kann oder darüber welche Sichtweise auf Problemlagen eigentlich den fachlichen Standards der Sozialpädagogik entspricht oder welche Hilfeformen vor diesem Hintergrund für angemessen erscheinen. Ich formuliere das nochmal pointiert: Für das auf was es wirklich ankommt, also das Herausarbeiten und Bewerten von fachlichen Standards, braucht man m. E. nicht den Umweg über Kennzahlen.

Man weiß, dass Organisationen, also auch das Jugendamt dazu tendieren, die Unsicherheiten mit denen sie umgehen müssen in Form von Verfahren und Routinen zu bewältigen versuchen. Es gibt aber kaum Mechanismen, die überprüfen, ob die gewählten Wege, Reaktionsweisen, Hilfgewährungspraxis etc. nicht vielleicht doch angepasst werden müssen. Organisationen beschäftigen sich irgendwann oft

mehr mit sich selbst als mit ihrer Umwelt. Jugendämter, wie auch andere Organisationen, benötigen daher Irritationen, die sie zum Nachdenken über ihr Handeln veranlassen (vgl. hierzu Hansbauer 1995). Vergleichsringe könnten eine Form der institutionalisierten Irritation darstellen. Vorteil und Ergebnis von Vergleichsringen ist wohl tatsächlich, dass durch sie viele Diskussionen angeregt und auch manche Probleme offensichtlich geworden sind. Man muß nur sehr aufpassen, dass nicht die falschen Leute irritiert werden. Die beste Waffe dagegen ist natürlich, klare fachlich begründete Ziele zu haben.

---

1) Auf der Homepage des IKO-Netzes findet sich folgende Erläuterung zum Vorgehen: „Mehrere Kommunen kommen zu bestimmten Themen in regelmäßigen, moderierten Arbeitssitzungen zusammen, um auf der Basis eines vereinbarten Kennzahlensystems ihre Erhebungsdaten auszutauschen. Aus den differenzierten Daten werden Unterschiede deutlich, die die Chance bieten, vom anderen zu lernen und damit die Leistungen der eigenen Kommune zu verbessern.“ (vgl. Homepage des IKON)

2) Vgl. hierzu auch Merchel (1996).

3) Die Studie zur Kommunalen Einbettung von Jugendhilfe hat in diesem Zusammenhang gezeigt, dass lediglich in 25 % der Fälle die Jugendämter ausschließlich selbst die Initiative zur Verwaltungsmodernisierung ergriffen haben (vgl. Pluto 2001).

4) In dem Buch von Weick (1998) ist hierzu ein nettes und illustratives Beispiel enthalten. Drei Schiedsrichter unterhalten sich über Regelverletzungen: Der erste sagt zu den Regelverletzungen: „Ich pfeife sie, wie sie sind“; der zweite sagt: „Ich pfeife sie, wie ich sie sehe“, und der dritte meint hierzu: „Es gibt sie überhaupt erst wenn ich sie pfeife“ (Simons 1976 zitiert in Weick 1998)

## Literatur

Adamaschek, B (1997): Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb, 2. Aufl., Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Bürger U., Lehning, K. & Seidenstücker, B. (1994) Heimunterbringungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland – Theoretischer Zugang, Datenlage, Hypothese. Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

Hansbauer, P. (1995): Fortschritt durch Verfahren oder Innovation durch Irritation? neue praxis, Heft 1, S. 12 – 31.

Hansbauer, P. (1996): „Mikrorationalitäten“ im Verwaltungsallday. Dargestellt am Beispiel der „Hilfen zur Arbeit“ (§§ 18ff. BSHG) in einer Sozialverwaltung. In: Soziale Welt, Jhg. 47, Heft 1, S. 68 – 91.

Heuchel, I. & Schrapper, C.(1999): Planung und Steuerung der Jugendhilfe auf der Grundlage systematischer Beobachtung. Instrumente und Verfahren für die sozialräumliche Gestaltung kommunaler Jugendhilfe durch interkommunale Vergleiche. In: Institut für Soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999, S. 95 – 130.

Iko-Netz (1999a): Interkommunaler Vergleich mittlerer Großstädte zum Bereich Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte und Schutzmaßnahmen. Abschlußbericht, Köln 1999.

Iko-Netz (1999b): Abschlußbericht für den Vergleichsring Jugendhilfe in Großstädten – Hilfen zur Erziehung. Institut für Soziale Arbeit: Münster.

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt): Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe. Bericht Nr. 3/1996, Köln 1996.

Lehnerer, C.: Lernen durch Vergleich. In: SOCIALmanagement, 8. Jg., 1998, Heft 3, S. 7 – 11.

Mamier, J., Pluto, L., van Santen., E. & Seckinger, M. (2000): Herausforderungen von Institutionenbefragungen am Beispiel von Jugendamtserhebungen – Ein Feldbericht. In: H.-G. Micheel & H.-U. Otto: neue praxis-Jahrbuch Empirische Sozialforschung Bd. 1. Neuweied: Luchterhand Verlag (im erscheinen).

Merchel, J. (1996): Fachliche Anforderungen an die Jugendhilfe versus Ökonomisierung der Verwaltung? Neue Steuerung im Kontext des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. In: J. Merchel, C. Schrapper (Hrsg.) Neue Steuerung. Münster: Votum, S. 145 – 167.

Pluto, L. (2001): Verwaltungsmodernisierung bei Jugendämtern – empirische Befunde einer Vollerhebung (unveröffentlichtes Manuskript). München

Pothmann, J. (2001): Interkommunale Vergleiche eine Fundgrube für empirische Jugendhilfeforschung. In: H.-G. Micheel & H.-U. Otto: neue praxis-Jahrbuch Empirische Sozialforschung Bd. 1. Neuweied: Luchterhand Verlag (im erscheinen).

Schmithals, E.: Arbeiten im Iko-Netz. Kennzahlenorientierte Steuerung und interkommunale Vergleiche. In: Der Landkreis, 1997, Heft 1, S. 15 – 17.

Schilling, M (2000): Die Kinder- und Jugendhilfe und die KGSt. Eine wechselseitige Anregung mit zeitweisen Irritationen, In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 48. Jhg, Heft 2, S. 143 – 158.

Weick, K. E. (1998): Der Prozeß des Organisierens. 2. Auflage Frankfurt am Main: Suhrkamp.

## Perspektiven sozialraumorientierter Planung – oder warum ist so schwierig, was viele so gut finden?

Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf der ISA Fachtagung am 12./13. Juni 2001 in Braunschweig

1. Vorgestellt wurden in den Referaten und Arbeitsgruppen dieser Fachtagung vernünftige, d.h. nachvollziehbar begründete und reflektierte Konzepte und Leitideen für die Ausrichtung und Gestaltung einer öffentlichen Verantwortung für private Lebensschicksale. Die Bedeutung einer vorrangigen Orientierung an sozialräumlichen Strukturen wird dabei unter drei Aspekten betont:

- (a) Die subjektiven und kollektiven Lebenswelten der „Bewohner“ seien unverzichtbarer Bezugspunkt für jede sozialpädagogische und sozialplanerische Aktivität in den Regionen einer Stadt oder einer Gemeinde – eine in der sozialpädagogischen Theorie- und Konzeptentwicklung spätestens seit dem 8. Jugendbericht breit entfaltete Erkenntnis;
- (b) Die lokalen Milieus der ökonomischen, kulturellen und politischen Betätigung und Problembearbeitung sollen nicht nur gekannt und respektiert werden, sie sind wesentlicher Ausgangspunkt für tragfähige Unterstützung und Konfliktbearbeitung im Quartier – eine Basiserkenntnis der Gemeinwesenarbeit.
- (c) Vorgefundene administrative Strukturen sind der dritte wichtige Bezugspunkt – von den Bezirkzuschnitten des Allgemeinen sozialen Dienstes und anderer örtlicher Ämter bis zu den unterschiedlichen Dienststellen in einer Stadt und in den überregionalen Behörden, die für die regionalen und sozialen Angelegenheiten eines Stadtviertels zuständig sind.

Eine sozialraumorientierte Planung und Entwicklung soll dabei dreierlei leisten:

- Informationen und Einschätzungen beschaffen;
- Abstimmungen über Schwerpunkte und Ressourceneinsatz fördern
- Vertretung, Einmischung und Rückkopplung in die Gesamtverantwortung sowie in andere Arbeits- und Planungsbereiche kommunaler oder lokaler Politik ermöglichen.

2. Wenn dieses Konzept und dieser Pla-

nungsansatz so produktiv und in diesem Sinne vernünftig sind, warum gibt es dann so viel Skepsis, so viel Widerstand, so wenig gelingende Praxis? Dies wurde zumindest in den Referaten und Diskussionsbeiträgen dieser Tagung immer wieder behauptet. Was ist an einer sozialraumorientierten, flexiblen und integrierten Jugendhilfe so schwierig? Dazu fünf Hinweise und ein Exkurs.

### (a) Das Konzept einer lebenswelt- und sozialraumorientierten Planung und Entwicklung ist anspruchsvoll und komplex.

So sprachlich eingängig und verständlich die Begriffe „Lebenswelt“ und „Sozialraum“ auf den ersten Blick erscheinen, so theoretisch aufgeladen und konzeptionell anspruchsvoll werden sie bei näherer Beschäftigung.

Von „Lebenswelten“ ist die Rede, seit in den Debatten der Sozialphilosophen und Soziologen in den frühen Siebziger Jahren wieder die Frage bewegt werden konnte: Was prägt das Leben der Menschen stärker: Klasse oder Biographie, soziale Schicht oder konkretes Leben? Nicht mehr dogmatisch-ideologische Standpunkte wie „Das Sein prägt das Bewusstsein“ oder „Der Mensch ist, was er denkt“ sollten das Nachdenken über die konkreten gesellschaftlichen Verhältnisse der Menschen und ihre mögliche Entwicklung prägen, sondern ein differenzierendes Nachdenken über die komplexen Verhältnisse von objektiver Normierung – durch ökonomische, politische und kulturelle Verhältnisse – und subjektiver Lebensgestaltung – in Alltag und Biographie. Gerade für die (Sozial-)Pädagogik eröffnete diese theoretische Orientierung ganz neue Horizonte jenseits der Klassenkampfkonzepte einer „Sozialarbeit unter kapitalistischen Produktionsbedingungen“ aus den frühen Siebziger Jahren. Hans Thiersch wurde zum Vordenker einer zuerst „Alltagsorientierten“ und dann „Lebensweltorientierten“ Sozialpädagogik, die ihre marxistisch geschulten gesellschaftskritischen Einschätzungen mit konkreten Bildungs- und Unterstützungsleistungen für Menschen in Not zu versöhnen suchte – das „Godesberger Programm“ der modernen Sozialpädagogik.

Sozialpädagogisch meint „Lebensweltorientierung“ in bewusster Abkehr von programmatisch oder theoretisch abgeleiteten Vorgaben für das „richtige“ Leben (z.B. in politischen Programmen, religiösen Normen oder von professionellen Experten ausgedachten Lebensregeln), dass die Menschen in ihrem „konkreten Alltag“ auch über Kompetenzen und Ressourcen verfügen können, ihre Probleme eigenständig und in ihrem Sinne (eigensinnig) zu lösen. Professionelle Unterstützung und Hilfe

muss sich zuerst an diesen Kompetenzen und Ressourcen orientieren, sie unterstützen und ggf. wieder „freilegen“ und nicht vorrangig und wesentlich an den ebenfalls zum Alltag gehörenden Defiziten und Notlagen. All diese Vorstellungen über die Beschaffenheit einer Gesellschaft und über ihre mögliche Veränderung und Entwicklung schwingen mit, wenn von Lebensweltorientierung die Rede ist.

Ebenso komplex aufgeladen ist das Kunstwort „**Sozial-Raum**“ – soll damit nicht der Umkleide- und Waschraum eines Betriebes gemeint sein. Mit „Sozial-Raum“ soll ausgedrückt werden, dass

- einerseits für Kinder, Jugendliche und Familien bedeutsame Lebensbedingungen regional bestimmt sind, z.B. durch die Wohnraumqualität in Quartieren, die Infrastruktur für Versorgung (Ärzte, Geschäfte, Behörden etc.), den verfügbaren Verkehrsraum, z.B. für Autos ebenso wie für Kinder, die Einzugsbereiche von Sportvereinen oder Kirchengemeinden und nicht zuletzt auch von Kindergärten, Jugendhäusern oder Schulen; oder kurz: Der Raum prägt das Soziale. Je mehr Familien und Kinder – ebenso wie alte Menschen – aufgrund geringerer Mobilität auf die Region im unmittelbaren Umfeld ihrer Wohnung angewiesen sind, desto größer wird die Bedeutung des Raumes für die Lebensqualität, aber auch für Unterstützungs- und Hilfebedarf in Krisen und Notsituationen!

- Andererseits bestimmen soziale Merkmale wie Altersaufbau, Einkommensverhältnisse, Familiengrößen und -zusammensetzung, Religion und Nationalität, Bildungsgrad oder Berufsgruppen das Milieu und die Lebensqualität eines Quartiers, eines Wohnviertels, eines Stadtteils. oder kurz: Das Soziale prägt den Raum. Je mehr durch Prozesse sozialer Auswahl und Schichtung (minderwertigere Wohnungen und Wohnumfelder, isolierte Lage und schlechte Verkehrsanbindung und dadurch geringere Mieten) Wohnquartiere geprägt werden, desto bestimmender wird die Prägung des Raumes durch soziale Probleme.

Beide Aspekte, die soziale und die räumliche Bestimmung konkreter Lebensverhältnisse von jungen Menschen und Familien, sind für die soziale Arbeit bekannte und bedeutungsvolle Bezugspunkte. Die Prägung positiver Lebenschancen ebenso wie die Ballung und Verdichtung sozialer Problemgruppen in bestimmten Regionen gehörte immer schon zu den fundamentalen Erfahrungen der Jugendhilfe. Schon die bezirkliche Aufteilung der alten Familienfürsorge oder heute des ASD, Konzepte der Gemeinwesenarbeit vor allem in sozialen Brenn-

punkten oder die Orientierung an Zielgruppen, z.B. durch Cliquenarbeit oder Straßensozialarbeit, haben die enge Verbindung von räumlichen Gegebenheiten und sozialen Verhältnissen berücksichtigt.

So bezieht sich auch folgerichtig das KJHG von 1991 grundlegend auf solche Erfahrungen und Konzeptionen, wie sie mit den Strukturmaximen einer „lebensweltorientierter Jugendhilfe“, also Prävention, Dezentralisierung/ Regionalisierung, Alltagsorientierung, Integration und Partizipation im 8. Jugendbericht programmatisch formuliert wurden.

**Neu** ist hingegen, dass die Orientierung an Lebenswelt und Sozialraum, also an den sozialen und räumlichen Prägungen der Lebensverhältnisse von Kindern, Jugendlichen und Familien, zum **wesentlichen** Bezugspunkt werden sollen für die

- **organisatorische** Gestaltung (Zuschnitt und Ausstattung von Aufgabenbereichen),
- **konzeptionellen** Zielsetzungen und Schwerpunkte der Aufgabenwahrnehmung,
- **methodischen** Verfahren und Arbeitsweisen sowie
- **finanziellen** Planungen erforderlicher Haushaltsmittel und deren geschäftlicher und administrativer Abwicklung (z.B. Sozialraumbudgets und Kontrakt management).

Sozialraum- und Lebensweltorientierung bilden damit zwei nicht zu trennende Leitlinien einer zeitgemäßen Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe. Diese Orientierungen bedeuten aber auch eine Relativierung oder **Abkehr von anderen Orientierungen**, wie z.B. an:

- Problemlagen und Defiziten,
- vorgegebenen Sozialisationszielen,
- professionellen Handlungskonzepten und Kompetenzen insbesondere spezialisierter Aufgabenwahrnehmung,
- gesetzlichen oder organisatorischen Vorgaben, z.B. aus dem JGG.

Gerade die (kommunalen) sozialen Dienste sollen sich an der Gestaltung von Lebensräumen für Kindern und Familien beteiligen, ihre Sicht auf den einzelnen Fall in eine Perspektive auf die größeren Zusammenhänge einer Wohnsiedlung, eines sozialen Brennpunktes, spezifischer Zielgruppen wie Migrantenfamilien oder Alleinerziehende einordnen. Sie sollen sich, so die Forderung, vorrangig an den Erfordernissen der Entwicklung von Sozialräumen orientieren, wollen sie nicht die ohnehin zumeist schon sozial benachteiligten Kinder und Familien, die auf diese Leistungen des KJHG angewiesen sind, noch weiter sozial isolieren und ausgrenzen.

**(b) Die gesellschaftliche Legitimation ist strittig: Geht es um Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen oder um einen „intelligent“ begründeten Rückzug aus öffentlicher Verantwortung ?**

So kompliziert die theoretischen Bezüge so komplex sind auch die gesellschafts- und sozialpolitischen Begründungen sozialraumorientierter Planungs- und Entwicklungskonzepte sozialer Arbeit. Die positive Konjunktur solcher Ideen und Ansätze fällt nicht zufällig zusammen mit einer heftigen Debatte über den Umbau des Sozialstaates. Unter dem Siegel einer „Neuen Steuerung“ wird seit gut zehn Jahren dieser Umbau vor allem für die kommunalen Aufgaben und Organisationen der Daseinsvorsorge diskutiert. Dabei geraten fiskalische Überlegungen einer deutlichen Kostenreduzierung immer wieder in Konkurrenz mit Forderungen nach Ausbau und Verbesserung der Leistungen. Qualitätssteigerung bei gleichzeitiger Kosteneinsparung, dies sind die ökonomisch und politisch widersprüchlichen Zielsetzungen dieses Programms einer Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Konzepte der sozialräumlichen Planung, Entwicklung und ggf. auch Umorganisation geraten damit „automatisch“ in den Sog dieser Widersprüche: soll nur, gut argumentiert, „gespart“, d.h. Ausstattung, Personal und Leistung reduziert werden, oder sollen bessere Leistungen für Bürgerinnen und Bürger, für Jungen und Mädchen, junge Menschen und ihre Familien erbracht werden? In den mir bekannten Projekten örtlicher Jugendhilfeplanung und Konzeptentwicklung waren und sind die skizzierten Widersprüche immer wieder Anlass für berechtigte Skepsis aber auch Munition für Abwertung und Verhinderung notwendiger Veränderungen.

**(c) Zumeist fehlen personelle und sächliche Ressourcen sowie methodische Kompetenzen zur Realisierung**

Obwohl seit gut zehn Jahren die Aufgaben der Jugendhilfeplanung als gesetzlich geregelte Aufgabe jedes öffentlichen Jugendhilfeträgers formuliert, ja sogar unverzichtbare Voraussetzung seiner Gewährleistungspflichten sind, obwohl es in der Zwischenzeit zahlreiche brauchbare Anregungen und Konzepte für diese Jugendhilfeplanung gibt, ebenso Fortbildungs- und Qualifizierungsangebote für Menschen, die dies tun sollen und obwohl nicht zuletzt eine ansehnliche Reihe gelungener Planungsprojekte in der Praxis der örtlichen Jugendhilfe besichtigt werden kann, fehlt es nach meiner Erfahrung immer noch vielerorts an den notwendigsten personellen und sächlichen Voraussetzungen für eine Jugendhilfeplanung, die ihren Namen verdient. Neben diesen

Grundmängeln fehlt es vor allem an:

- systematisch gesammelten Informationen und regelmäßig gepflegten Daten über die soziale Situation von Kindern und Familien, vor allem aber über die Leistungen und Kosten der Jugendhilfe
- entwickelten und abgesicherten Orten der Beratung und Abstimmung bei den Trägern der Jugendhilfe, ihren Fachkräften und Geschäftsführungen
- Regularien und verbindlichen Vereinbarungen über die Verbindung von fachlichen Beurteilungen und politischen Entscheidungen.

Ironie der Geschichte ist, dass die ansonsten im Konzert der kommunalen Aufgaben so oft minderbemittelte Jugendhilfe mit dem gesetzlich geregelten Verfahren der Jugendhilfeplanung über eines der modernsten Instrumente „Neuer Steuerung“ verfügt, nicht selten aber vor Ort die „basics“ einer qualifizierten Ausstattung und Konzeption hierfür fehlen. In dieser Situation über neue Konzepte sozialräumlicher Planung und Entwicklung zu reden, bedeutet daher nicht selten, den dritten vor dem ersten Schritt machen zu wollen – oder, so mein Verdacht, werden immer neue Ansprüche formuliert, damit die alten nicht abgearbeitet werden müssen.

**(d) Das Konzept setzt eine positive lokale Kultur der Kooperation voraus.**

Sozialräumliche Planung und Entwicklung fußt auf komplexen Annahmen über die Entwicklung sozialer Lebensverhältnisse und will sich in komplizierte Bedingungen und Kräfteverhältnisse kommunaler Zuständigkeiten und Interessen einmischen. Damit dies auch nur ansatzweise gelingen kann, braucht es neben den oben aufgeführten Ressourcen und Kompetenzen der Akteure vor allem die positive Erfahrung aller Beteiligten, dass „etwas dabei herauskommt“. Nur wenn bei Bewohnern und Geschäftleuten, in der Verwaltung und Politik, bei Mitarbeiterinnen und Leitungen sozialer Einrichtungen und Dienste sich die Erfahrung breit machen kann, die vielen Gespräche und Vorbereitungen, die mühevoll erstellten Papiere und Konzepte, die anstrengenden Verhandlungen und Entscheidungen tragen tatsächlich zu einer produktiven Gestaltung sozialer Verhältnisse in einem Gemeinwesen bei, entsteht auch Bereitschaft sich immer wieder neu auf solche Planungs- und Entwicklungsprozesse einzulassen. Somit ist das Ergebnis solcher Prozesse bereits eine wesentliche Voraussetzung, ein Dilemma, dass nur über kleine Schritte und begrenzte Projekte bearbeitet werden kann; vorzeigbare Erfolge in Modell-Regionen und Teilbereichen können anregen, es auch für die nächst

größere Aufgabe zu wagen.

**(e) Sozialräumliche Planung und Entwicklung braucht engagierte, kompetente und glaubwürdige Menschen, insbesondere in der Leitung der beteiligten Institutionen und Arbeitsbereiche sowie in der verantwortlichen Politik.**

Sollen Planungs- und Entwicklungsprozesse nicht Akte „symbolischer Politik“ bleiben – es kann zwar über vieles gesprochen, aber es soll möglichst wenig tatsächlich bewegt werden –, so sind Personen unverzichtbar, die bereit sind, Verantwortung für folgenreiche Prozesse der konkreten Veränderung und Umgestaltung zu übernehmen. Wie schwer solche Verantwortungsbereitschaft gerade in Leitungspositionen kommunaler Sozialverwaltungen zu entwickeln und durchzusetzen ist, auch davon war auf dieser Tagung mehrfach eindrucksvoll die Rede.

**Exkurs: Was steuert Organisation/Systeme – oder: Warum tun Menschen und Organisationen nicht dass, was vernünftig ist?**

Neben den aufgeführten konzeptionellen Schwierigkeiten und sachlichen Problemen will ich noch eine weitere Antwort auf die Titelfrage anbieten. Ohne hier auf die umfangreichen Begründungen der Systemtheorie eingehen zu können, wissen wir, dass soziale und politische Systeme ihre Entscheidungen und Aktivitäten vor allem am „Systemerhalt“ ausrichten. Jedes System, biologisch jedes Lebewesen und sozial jede Organisation oder Gemeinwesen tut vor allem das, was zum Erhalt und zur Sicherung der eigenen Existenz vernünftig und erfolgversprechend erscheint. Auch aus der Forschung über die Probleme sittlichen oder moralischen Verhaltens und Urteilens (z.B. von Pestalozzi oder Kohlberg) wissen wir, dass nicht zuerst normative Vorgaben, sondern ein ausgeprägt ökonomisches Kalkül das Verhalten wirkungsvoll steuert.

Vernünftig in der Logik der Systeme ist das, was gut für den Systemerhalt ist, so das zugegeben verkürzte aber doch zentrale Fazit dieser Forschungen und Erkenntnisse. Warum soll eine sozialraumorientierte Planung und Entwicklung „vernünftig“ sein für den Erhalt der Systeme in Gemeinwesen und Jugendhilfe, bei öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe, bei Fachkräften in Einrichtungen und Diensten?

So eindeutig die positiven Antworten auf diese Fragen ausfallen, bleibt man oder frau auf der Ebene der Programme und Konzepte, so uneindeutig fallen die Antworten aus, begibt man sich auf die Ebene der konkreten Praxis:

■ Ein Umbau entwickelter Spezialisierungen zugunsten regionalisiert-ganzheitlicher Arbeits-

weisen ist für alle spezialisierten Dienste, von der Jugendgerichtshilfe über den Pflegekinderdienst bis zu den Beratungsstellen gar nicht vernünftig, garantierte über lange Jahre hinweg doch erst die Spezialisierung Qualität und Wertschätzung der Arbeit.

■ Ebenso wenig vernünftig ist es für einen Allgemeinen Sozialen Dienst, der sein fachliches und organisatorisches Selbstverständnis aus Aufgaben der unmittelbaren Beratung und Betreuung ziehen will, sich in Aufgaben des Fall- und Stadtteil-Management drängen zu lassen.

■ Schwerpunktträger mit Sozialraumbudgets lassen neue Monopole und Abhängigkeiten befürchten und bedrohen die Existenz vieler Träger und Einrichtungen ganz unmittelbar.

■ Sozialraumindikatoren, Leistungsbewertungen und Leistungsbonus sind immer wieder genannte Elemente einer veränderten finanziellen Steuerung im Sozialraum, deren Bedrohungspotenzial ebenfalls unmittelbar einleuchtet.

Diese Liste der „unvernünftigen“ Auswirkungen und Befürchtungen einer sozialraumorientierten Planung und Entwicklung können Sie sicher noch erheblich erweitern, wenn Sie an die Bedingungen in Ihrer Region denken, und wollten Sie mit den hier skizzierten Forderungen und vorgestellten Konzepten tatsächlich „ernst machen“. Warum sollen sich Menschen und Organisationen auf etwas einlassen, dass ihnen zumindest Unruhe und Arbeit, möglicherweise auch Unsicherheit und Existenzbedrohung „verspricht“? Bevor alte Orientierungen und Strategien aufgegeben werden können, müssen erfolgversprechendere nicht nur „theoretisch“ erkennbar, sondern auch praktisch erprobt und glaubwürdig sein; darum haben es „vernünftige Ideen“ so schwer, nicht nur in der Jugendhilfe.

**3. Anforderungen an die Umsetzung sozialraumorientierter Konzepte in der Kinder- und Jugendhilfe**

Nach den eher kritischen Anmerkungen will ich versuchen den Blick nach vorne zu wenden, um auf die Perspektiven und Visionen zu kommen. Welche Anforderungen stellt die Entwicklung sozialräumlich ausgerichteter Arbeitsweise an Menschen und Strukturen, an Konzepte und Methoden der Jugendhilfe?

**(a) Die Lebenswelt will verstanden, der Sozialraum erkundet und gekannt werden.**

Für die Organisation und Konzeption der Kinder- und Jugendhilfe in einer Stadt wird es zum wichtigsten Bezugspunkt, die Sozialräume und Lebenswelten, für die sie zuständig ist, zu kennen – oder besser: immer wieder neu kennen

zu lernen, da sie sich ständig wandeln, von den dort lebenden Menschen neu gestaltet und „erfunden“ werden.

Verstanden werden wollen die subjektiv biographischen und die kollektiv strukturellen Ausprägungen und Prozesse des „gelebten Lebens“. Hier scheinen mir weder die Methoden und Konzepte für ein explizit sozialpädagogisch-hermeneutischen Verstehen im Einzelfall, noch für ein qualitativ-ethnographisches Verstehen der Milieus und Subkulturen ausreichend entwickelt. Im Einzelfall dominiert immer noch eine psychologisch-psychiatrisch ausgerichtete Diagnostik von Fehlern und Abweichungen, und auch die Milieus und Kulturen werden mehr defizitorientiert abgewertet, statt ressourcenorientiert verstanden. Geeignete Konzepte und Methoden stehen zu Verfügung, sie müssen nur in der Praxis genutzt werden wollen.

Auch für die regelmäßige Erkundung und Bewertung der Beschaffenheit und Qualität sozialer Strukturen und Räume stehen ausreichend Konzepte und Methoden zur Verfügung, eine regelmäßige Sozialberichterstattung in den Kommunen ist aber immer noch eher die Ausnahme. Hier mangelt es m.E. vor allem an einer abgestimmten und verbindlichen Erhebung und Pflege relevanter sozialdemographischer und sozialstruktureller Daten, von den Falldaten aus dem ASD bis zu den Bevölkerungsentwicklungen einer Stadt. Dabei fehlen weniger die entsprechenden Computerprogramme, sondern vielmehr vereinbarte und verankerte Konzepte für ein regelmäßiges Berichtswesen. In einem solchen Bericht ist ebenso anhand „harter Daten“ über die Lebensverhältnisse in den Regionen Auskunft zu geben wie mittels „weicher Quellen“ über Situationen, Ressourcen und Problemen in Stadtteilen und Quartieren. Aspekte zur Auswertung der „harten Fakten“ und „weichen Quellen“ sind die Fragen nach:

- bedeutsamen Gesichtspunkten zur Kennzeichnung der Lebensqualität in den Quartieren und Stadtteilen der Region für junge Menschen und Familien?
- wichtigen Belastungsfaktoren, die das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in der Region beeinträchtigen oder gefährden?
- Art, Umfang und Zielsetzungen der passenden Jugendhilfe-Angebote und Interventionen in der Region?

Aus der Zusammenschau dieser drei Aspekte entsteht eine Einschätzung über die Wechselwirkungen von Lebensqualität und Belastungsfaktoren einerseits sowie den Ansatzpunkten und möglichen Wirkungen der Aktivitäten der Kinder- und Jugendhilfe andererseits. Diese Zu-

sammenschau ist Grundlage für die Bewertung der bisherigen Organisationsweisen, Konzepte und Arbeitsmethoden der Kinder- und Jugendhilfe sowie für ihre ggf. erforderliche Umorientierung und Weiterentwicklung.

### **(b) Entlastung und Unterstützung statt Eingriff und Ersatz,**

so heißt die vorrangige Orientierung der Interventionsstrategien einer sozialräumlich verankerten Jugendhilfe. Was für Jugendarbeit, Kindergarten und Familienbildung noch logisch und einfach erscheint – aber schon schwer genug ist (s.o.) – wirft für die kommunalen Bezirkssozialdienste (ASD), vorrangig zuständig für die Entlastung, Unterstützung und Betreuung von Menschen in Belastungs-, Krisen und Notsituationen, nicht einfache Fragen nach den Kosten und Gewinnen einer sozialräumlichen Arbeitsweise auf:

- Was kann ein ASD für seine Aufgabenstellung aus dem Sozialraum gewinnen und was muss er dafür tun?
- Welche Erkenntnisse für den zuständigen ASD können aus den Kontakten zu Menschen und Institutionen im Bezirk gewonnen werden?
- Welche Leistungen für Klienten des ASD können diese Menschen und ihre Institutionen erbringen?
- Welche Erwartungen haben diese Menschen und Institutionen an Mitarbeiter und Leitung des ASD, mit dem sie zusammenarbeiten?

Sozialraumorientierung ist nicht ohne Investitionen zu haben, und diese bedürfen einer „guten Begründung“, wodurch Entlastung und Unterstützung „mehr bringen“ sollen als Eingriff und Ersatz.

### **(c) Zuverlässige, schnelle und kompetente Krisenintervention**

Durch frühzeitige Unterstützung soll niederschwellig und kostengünstig entlastet und so möglichst eingriffs- und kostenintensive Intervention, z.B. durch stationäre Hilfen zur Erziehung, verhindert werden – so die große Hoffnung von Kämmerer und Sozial- und Jugendpolitikern gleichermaßen. Aber so richtig diese Strategie ist, so falsch ist die Annahme, Prävention und Intervention könnten zwei alternative Handlungsstrategien der Jugendhilfe sein, eine ausgebaute, sozialräumlich orientierte und integrierte Jugendhilfe auf Interventionen, also auf machtvollen Eingriffe, gänzlich zu verzichten. Prävention könnte Intervention nur dann ersetzen, wenn sie total gelänge, jegliche Gefährdung kindlichen Lebens und kindlicher Entwicklung durch Vorbeugung sicher auszuschließen wäre. Soll aber diese pädagogisch omnipotente und politisch totalitäre Vorstel-



lung von einer Gefährdungen umfassend verhindernden Prävention nicht verfolgt werden, bleibt nur die Erfahrung, dass wirkungsvoller Schutz erst durch eine sowohl vorausschauende und vorbeugende Verhinderung der Entstehung von Gefahren als auch durch eine wirkungsvolle und zuverlässige Abwehr akuter Gefahren gestaltet werden kann.

Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe ist es, das Recht von Kindern auf Entwicklung und Erziehung zu gewährleisten. Dazu soll sie Benachteiligung ausgleichen, Eltern unterstützen, positive Lebensbedingungen schaffen und bewahren und dadurch auch Kinder vor Gefahren für ihr Wohl schützen (§ 1 KJHG Abs. 3 Nr. 1 – 4). Jugendhilfe insgesamt muss in dem Sinne „präventiv“ wirken, dass sie positiv Entwicklung fördert und darauf setzt, Gefahren möglichst gar nicht erst entstehen zu lassen. Die alte sozialpädagogische Idee von der Einheit der Jugendwohlfahrt meinte genau dieses: Gute Jugendhilfe wirkt nur als Ganzes gut, ermöglicht Entwicklung und Förderung durch Bildung und Beratung, Jugendarbeit und Kindergarten, aber sie lässt auch die Kinder und Familien nicht allein, die in akuter Not auf Hilfe angewiesen sind, und sie stellt sich damit ihrer gesellschaftlichen Funktion, soziale Normalität und gesellschaftliche Reproduktion zu sichern.

Eine Jugendhilfe, die Kinder vor Gefahren für ihr Wohl schützen soll, muss auch den Kinderschutz als eine qualifizierte und zuverlässige Krisenintervention ausgestalten, als notwendiges Pendant zu ihren anderen, Lebensbedingungen gestaltenden, präventiv wirksamen Leistungen und Aufgaben. Entgegen der häufig abwertend gemeinten Rede von der „Krisenfeuerwehr“ kann hierfür gerade die moderne Feuerwehr mit ihren integrierten Aufgaben des Brandschutzes, der Brandbekämpfung, der Rettung und Bergung brauchbare Anregungen für die professionelle Entwicklung zuverlässiger Krisenintervention geben. Die insgesamt eher negative Konnotation der Aufgabe „Krisenintervention“ in der Jugendhilfe hat dazu geführt, dass diese weder konzeptionell noch methodisch den Aufgaben der Beratung oder Erziehung vergleichbar ausgearbeitet und qualifiziert wurde. Kinderschutz als Aufgabe der Jugendämter und sozialen Dienste wird immer noch zu sehr mit den ungeliebten Resten bevormundender Fürsorge, dem Gang zum Familiengericht als sozialpädagogischer Bankrotterklärung oder hilfloser Ohnmacht angesichts begrenzter Handlungsmöglichkeiten assoziiert. Dagegen müssen gerade im Kontext einer sozialräumlich orientierten Jugendhilfe die Auslöser, Ursachen und Verläufe familiärer Krisen systematisch erforscht und professionelle Methoden und Instrumente der Krisenintervention

entwickelt und eingeführt werden.

#### **(d) Bildung ermöglichen statt Verhalten ändern**

Bildung sichert sowohl für das einzelne Kind als auch für die Gesellschaft als Ganzes die Zukunft. Gerade eine sozialräumliche orientierte Jugendhilfe muss sich als eine Bildungsleistung begreifen und nicht zuerst als „Nothilfe“ – auch wenn Not- und Krisenhilfen unverzichtbar bleiben werden (s.o.). Bildung soll hier begriffen werden als ein Vorgang, der im Kern immer ein Prozess der „Selbstbildung“ ist, der selbsttätigen Aneignung der Welt durch das sich bildende Subjekt. Dabei sind Menschen in unterschiedlicher Weise auf Unterstützung und Förderung angewiesen, auch weil ihre Lebensbedingungen und Bildungschancen unterschiedlich sind. Die spezifische Bildungsleistungen der Jugendhilfe bestehen darin:

- individuell Kinder aktiv zu unterstützen, „etwas aus sich zu machen“, damit sie sich offensiv mit den Widersprüchen und Barrieren unseres immer noch ständisch gestuften Bildungssystems umgehen können, z.B. Kinder aus Migrantenfamilien;
- familiär Eltern zu entlasten und zu unterstützen, die Bildungsprozesse ihrer Kinder aktiv zu ermöglichen und zu fördern, ggf. auch ausfallende Leistungen zu kompensieren sowie
- strukturell und institutionell an den Übergängen, Bruchstellen und Ungereimtheiten unseres Bildungssystems anzusetzen und diese ebenso zu skandalisieren wie bessere Alternativen aktiv auszugestalten.

#### **4. Fazit: Sozialraumorientierte Planung und Entwicklung der Jugendhilfe sind anspruchsvolle und komplexe Prozesse, aber besser und wirkungsvoller kann gute Jugendhilfe z.Zt. nicht gestaltet werden.**

Gefragt war zum Abschluss der Tagung nach einer Einschätzung der Perspektiven sozialraumorientierter Planung und Entwicklung der Kinder und Jugendhilfe. Deutlich wird, dass sozialräumliche Orientierungen mit einem komplexen Verhältnis von Kooperation, Konkurrenz und Kontrolle konfrontieren, das verstanden und austariert werden will in einer meist schwierigen Balance zwischen den Erwartungen der Ökonomie sowie den kulturellen Besonderheiten und sozialen Verhältnissen eines städtischen Gemeinwesens. Vorgetragen habe ich dazu zahlreiche skeptische Einschätzungen und einige hoffentlich konstruktive Hinweise.

Zusammenfassend will ich nochmals drei Veränderungen benennen, die durch eine sozialräumliche Orientierungen herausgefordert werden:

- Grundlage wird eine andere „Philosophie“

des Verstehens von Menschen, ihrer Entwicklungen und Lebensweisen, die sich in professionellen Haltungen, methodischer Kompetenz und gesellschaftspolitischen Ausrichtungen niederschlägt.

- Erforderlich sind andere Organisations- und Handlungskonzepte, die von einem Raum- und Ressourcenbezug ausgehen statt von einem Problem- und Expertenbezug.

- Notwendig ist eine andere „Geschäftsgrundlage“, die statt der Versorgung von Notfällen eine Entwicklung von Lebenswelt und -räumen bewertet und bezahlt.

Insgesamt wird die Kinder- und Jugendhilfe gefordert, ihre Leistungen und Beiträge selbstbewusst in die Entwicklung städtischer Gemeinwesen einzubringen. Dabei muss sich darauf bestehen, dass Kindheit und Jugend nicht vorrangig als „Problemgruppen“ gesehen werden, sondern dass die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe als ein Feld der Standortsicherung und Zukunftsgestaltung begriffen werden. Nun fällt es den Fachleuten der sozialen Arbeit aus guten Gründen schwer, vollmundig solche politischen Parolen wie „Standortsicherung“ und „Zukunftsgestaltung“ zu bedienen. Es muss aber trotzdem gelingen, sich in die politischen Diskurse über die Zukunftsgestaltung unserer Gesellschaft einzumischen und nicht abgedrängt zu werden in die Rolle der zwar kompetenten aber auch immer etwas lästigen „Problem-Bewältiger“. Nicht Probleme verwalten, sondern Zukunft gestalten! heißt auch die Perspektive sozialräumlicher Planung und Entwicklung der Jugendhilfe.

# Programm

„Sozialraumorientierte Planung in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf – Konzepte, Erfahrungen, Visionen“ am 12. und 13. Juni 2001 in Braunschweig

## Dienstag, 12. Juni 2001

12.30 Anreise und Stehkafee

13.00 Eröffnung und Begrüßung  
Dr. Peter Hansbauer, Institut für soziale Arbeit e.V.

13.30 Peter Haupt, Staatssekretär im Bundesministerium für Familie,  
Senioren, Frauen und Jugend  
**Planung im Sozialraum - Politische Herausforderungen im Rahmen von E&C**

Aussprache

14.30 Pause

15.00 Dr. Erwin Jordan, Institut für soziale Arbeit e.V.  
**Theorie und Praxis sozialräumlicher Planung**

Franziska Wächter-Scholz, Dr. Wolfgang Mack, Deutsches Jugendinstitut München  
**Jugend am Rand – Jugendliche in benachteiligten Sozialräumen**

Aussprache

Moderation: Prof. Dr. Jochen Merchel, Fachhochschule Münster

16.30 Pause

17.00 Annegret Bommelmann, Bürgermeisterin und Sozialdezernentin  
der Landeshauptstadt Kiel  
Dr. Eberhard Mühlich, Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt  
**Sozialräumliche Planung konkret - Unterschiedliche Planungsverständnisse,  
unterschiedliche Lösungen**

Plenumsdiskussion

Moderation: Prof. Ullrich Gintzel, Ev. Hochschule f. Sozialarbeit, Dresden

18.30 Pause

19.30 Abendprogramm - Kaltes Buffet

## Mittwoch, 13. Juni 2001

9.00 Beginn der Foren

**Forum 1: Sozialraumbudgets – restriktive Instrumente technokratischer Steuerung  
oder hilfreiche Elemente einer lebensweltorientierten Jugendhilfe?**

Moderation und Einführung: Dr. Ulrich Bürger

Oliver Herweg, Stadt Stuttgart

Thomas Röttger, Stiftung Linerhaus, Celle

**Forum 2: Träger- und Adressatenbeteiligung in der sozialraumorientierten Planung**

Moderation und Einführung: Prof. Dr. Reinhold Schöne

Uwe Hansen, Landkreis Verden

**Forum 3: Qualitätsmanagement und Sozialraumorientierte Planung**

Moderation und Einführung: Prof. Dr. Joachim Merchel

Dr. Ulrich Wienholt, Amt für Jugend der Freien und Hansestadt Hamburg

**Forum 4: Chancen und Grenzen interkommunaler Vergleiche**

Moderation und Einführung: Ilona Heuchel

Rüdiger Jung, Kreis Herzogtum Lauenburg

Hans-Karsten Heymann, Stadt Köln

Eric van Santen, DJI-Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel“, München

12.00 Mittagspause

13.30 Prof. Dr. Christian Schrapper

**Perspektiven sozialraumorientierter Planung**

Aussprache

15.00 Schlußwort

Peter Kupferschmid, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend

16.00 Ende der Veranstaltung