

Bruno W. Nikles

Universität Essen und Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung e.V -INSO-
,Essen

Anforderungen, Chancen und Grenzen einer sozialraumorientierten Jugendhilfepraxis

1 Sozialraumorientierung als Leitbild der Jugendhilfe

Die **Sozialraumorientierung** ist neben anderen sogenannten Strukturmaximen¹ eines der beherrschenden Leitbilder der derzeitigen konzeptionellen und organisatorischen Diskussion in großen Teilen der Sozialen Arbeit, in Sonderheit in der Jugendhilfe und im Aufgabenfeld der Allgemeinen Sozialdienste. Auf den ersten Blick scheint der Begriff höchst einleuchtend zu markieren, wo sich Soziale Arbeit in der Praxis generell abzuspielen hat: Soziale Arbeit und Jugendhilfe sollen da sein, wo die Menschen sind.

Bei näherem Hinsehen verwundert es aber nicht, dass mit dem Begriff sehr unterschiedliche Inhalte hinsichtlich des Raumbezuges, der räumlichen Zuordnung von Diensten und Angebotsstrukturen, der inhaltlichen Füllung sozialräumlich ausgerichteter oder gebundener Arbeit, der Steuerung dieser Arbeit und anderes mehr verbunden werden. Zu unterschiedlich sind die regionalen und örtlichen Verhältnisse, zu unterschiedlich die Lebensverhältnisse von Kindern und Familien, zu unterschiedlich die strukturellen Bedingungen in den urbanen Zentren und Ballungsräumen, in den Mittel- und Kleinstädten und in ländlichen Räumen, zu unterschiedlich die öffentlichen und die freien Trägerstrukturen, als dass es eine übereinstimmende oder generalisierbare Konstruktionsfigur für ein sozialräumliches Konzept der Jugendhilfe und der Sozialen Arbeit geben könnte. Hierauf hat bereits der Achte Jugendbericht hingewiesen und damit parallel zum 1990/1991 eingeführten Kinder- und Jugendhilfegesetz die Notwendigkeit einer örtlich verankerten Gesamtverantwortung für die Aufgaben der Jugendhilfe betont.

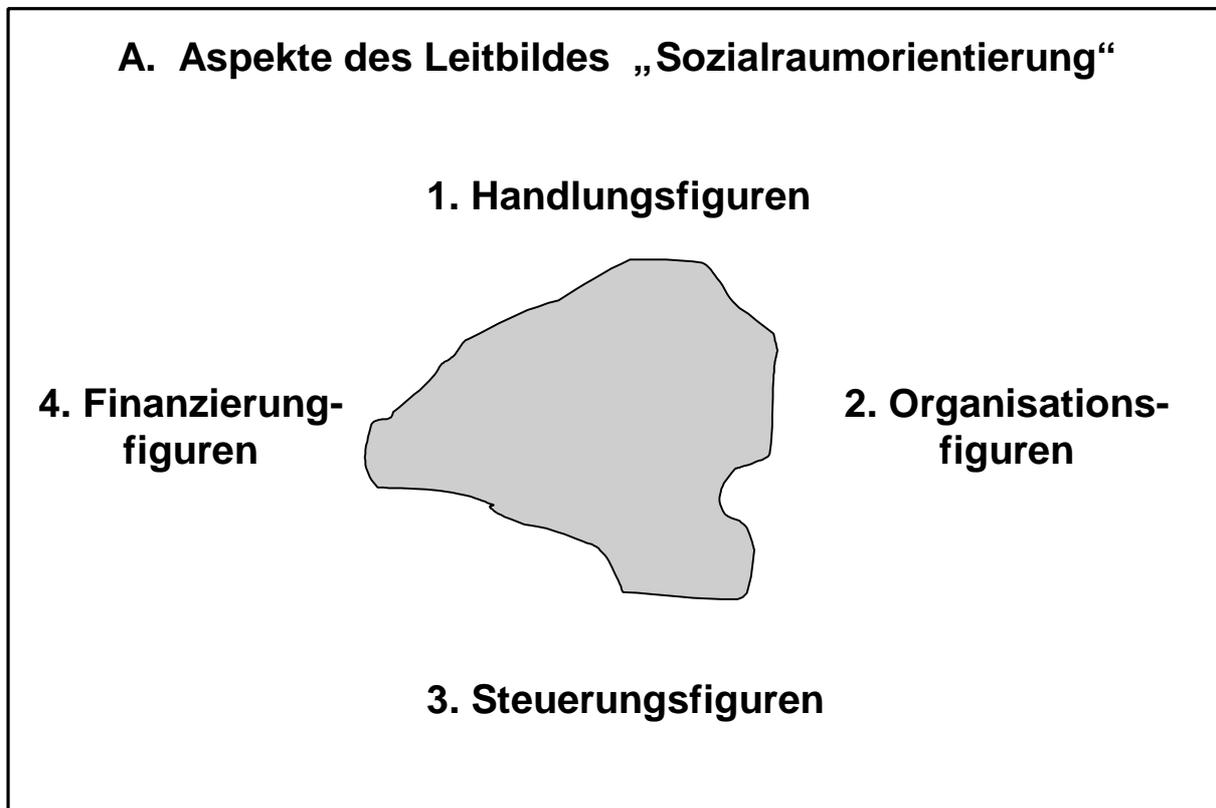
Der Verweis auf die differenten regionalen und örtlichen Kontexte, in die man die Sozialraumorientierung einbetten muss, kann jedoch keine Legitimation dafür sein, dass dieser Begriff seit Jahr und Tag in weiten Teilen der Fachdiskussion höchst unterschiedlich gefüllt und dass mit Bezug auf den Achten und den Zehnten Jugendbericht und andere Empfehlungen und Positionierungen eine Vielzahl von offenen oder verdeckten Ansichten und auch Interessen verfolgt werden.

Ohne nähere Spezifizierungen mangelt es dem Begriff Sozialraumorientierung - ähnlich wie dem Präventionsbegriff, der ebenso gerne und geradezu inflationär benutzt wird - an Operationalisierungsqualität und an präzisen Anknüpfungspunkten für eine erfahrungsorientierte Bewertung. Daran - und nicht an einer Ideologisierung dieses Paradigmas - muss uns aber fachlich gelegen sein. Angesichts der in vielfacher Hinsicht weiterhin prekären Lage der Jugendhilfe zwischen angespannten öffentlichen Haushalten und wachsenden fachlichen Herausforderungen, zwischen öffentlichen Verantwortungsstrukturen und dem Engagement der Träger der freien Jugendhilfe, zwischen wünschenswertem sozial-aktivierenden und die bürgerschaftlichen Verantwortungen stützendem Handeln und dem notwendigen Intervenieren in soziale Lebensbezüge - um nur einige der Spannungsfelder zu nennen - müssen wir uns zwar neuen Modellen und Konzepten öffnen, können es aber nicht zulassen, dass das Experimentieren zum allein tragenden Prinzip erklärt wird. Weil wir uns den Anforderungen stellen, weil wir die Chancen der Sozialraumorientierung nutzen wollen, dürfen und müssen wir auch über deren Bedingungen und Grenzen sprechen.

Es darf dabei auch gestattet sein, nach den Vor- und Nachteilen der diversen Neuzuschritte und Ausrichtungen der Arbeit für die Bürger und Bürgerinnen zu fragen - und danach, ob nicht letztlich spezifische Eigendynamiken und -interessen der Träger und Dienste der Sozialen Arbeit Ursache und Ziel mancher Neuorganisationen sind. Aus der Sicht der in einem Sozialraum lebenden Menschen hat dieser unter Umständen identitätsstiftende Wirkungen und symbolisiert dabei auch Abgrenzungen und Ausgrenzungen, Privilegierungen und Deprivilegierungen. Während sich die Dezentralisierung und Regionalisierung - unter diesen Stichworten wurde im Achten Jugendbericht das Paradigma der Sozialraumorientierung vorbereitet - für die plurale Trägerlandschaft der Jugendhilfe als kostengünstige und von der Verantwortung des

öffentlichen Trägers abgekoppelte Entwicklungsperspektive entpuppen könnte, könnte sich das neue Leitbild der Sozialraumorientierung als spezifische Variante einer "Kolonialisierung" von Lebenswelten durch die Soziale Arbeit erweisen. Auf beide Gefahren hat der Jugendbericht 1990 bereits hingewiesen. Kurzum, in keiner Beziehung können wir unterstellen, dass es nur positive Korrelationen zwischen den Interessen aller Beteiligten gibt.

2 Aspekte der Sozialraumorientierung



Nikles - Uni Essen 2001

Versuchen wir zunächst herauszuarbeiten, über was wir sprechen, wenn wir eine sozialraumorientierte Jugendhilfepraxis zum Gegenstand der Erörterung machen. Als **Sozialraum** können wir ein geographisch beschreibbares Gebiet ansehen, für dessen Bewohner charakteristische und besondere sozialstrukturelle Merkmale bestimmbar sind oder das die Bewohner selbst gegenüber anderen Gebieten als abgrenzbaren und gegebenenfalls mit einer eigenen "Identität" ausgezeichneten Raum ansehen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass mit dem Instrument der "Sozialraumanalyse" insbesondere soziale Differenzierungen und soziale

Benachteiligungen identifiziert und beschrieben werden und damit Grundlagen der sozialpolitischen und sozialarbeiterischen Steuerung geschaffen werden sollen. Orientieren heißt, sich einen Überblick verschaffen, sich erkundigen und umsehen. Als **Orientierung** verstehen wir die Ausrichtung auf oder die geistige Einstellung zu einer Angelegenheit oder einem Sachverhalt. Mit dem Begriff Sozialraumorientierung als Leitorientierung der Jugendhilfe könnte man demnach die Ausrichtung des Denkens und Handelns der Jugendhilfe auf Gebiete bezeichnen, die sich nach sozialstrukturellen Gesichtspunkten abgrenzen lassen.

Damit ist bereits einiges, aber noch nicht alles Relevante gesagt und in den Blick genommen. Hinter der Sozialraumorientierung in Jugendhilfe und Sozialer Arbeit stehen auf verschiedenen konzeptionellen Ebenen - zum Teil sehr eng miteinander verbunden - folgende Aspekte.

2.1 Handlungsfiguren

Als Handlungsfiguren der Jugendhilfe bezeichne ich die Vielzahl der zielgruppen-, entwicklungs- und lebenslagebezogenen Arbeitsformen einerseits und die diversen methodischen Ansätze von der Einzelfallarbeit, Gruppenarbeit, Gemeinwesenarbeit bis hin zu ihren, gelegentlich nur sprachlich oder in Einzelaspekten angereicherten und modernisierten Varianten. Zu den Handlungsfiguren gehören auch solche Konstrukte oder Handlungsbilder wie "Flexibilität der erzieherischen Hilfen", "Ganzheitliche Sichtweisen" oder "Von Fall zum Feld" und ähnliches mehr.

Wie äußern sich nun sogenannte "sozialraumorientierte" Handlungsfiguren?

Die Akteure und Institutionen der Sozialen Arbeit gehen mit der "Sozialraumorientierung" höchst unterschiedlich um und kommen im Ergebnis zu sehr verschiedenen oder verschieden kombinierten Handlungsfiguren. Heißt es für einige lediglich, die Träger der Sozialen Arbeit sollten mit ihrem Handeln näher an den Lebensraum der Menschen heranrücken und ihre - manchmal auch nur vermeintliche und im Sinne von Verbändekritik unterstellte - Distanz aufgeben, so verbinden andere damit ganz bestimmte Arbeitskonzepte der "Stadtteilarbeit". Während einige Vertreter von Stadtteilarbeit in derselben eine spezifische Weiterentwicklung traditioneller Gemeinwesenarbeit sehen,

setzen sich andere von dieser Art lokalisierter Sozialarbeit ab und verstehen Stadtteilarbeit als Stadtteilmanagement mit partizipativ-sozialpolitischer Ausrichtung und vermischt mit betont "antipädagogischen" Grundhaltungen. Während beide die konzeptionelle Ausrichtungen der "Sozialraumorientierung" im Sinne der Nähe zur Lebenswelt der Menschen zwecks Stützung deren eigener Handlungsfähigkeiten anzielen, sind wiederum andere lediglich daran interessiert, neue Organisations- und Zuordnungsmuster durchzusetzen. Hierzu gehören auch Bestrebungen, mit dem Begriff die Einrichtung eigenständiger Jugendämter in kreisangehörigen Gemeinden zu legitimieren. Damit vergleichbar ist das Ansinnen freie Träger, ihre Präsenz "vor Ort" zu stärken, engere Vernetzungsformen unterschiedlicher Dienste und Angebote zu realisieren oder sich über bisherigen "Gebietsschutz" hinwegzusetzen und neue ortsbezogene Organisationskerne zu gründen.

Zu dem hier diskutierten Komplex der Handlungsfiguren gehören auch Aspekte des Verhältnisses von fallbezogener Arbeit einerseits und feldbezogener andererseits. Welche Mischungsformen gehen diese in der Position eines Sozialarbeiters oder einer Sozialpädagogin ein? Welche Spannungsverhältnisse entwickeln sich, wenn in einer Berufsposition die generalistische Arbeit überwiegt und spezialisierte Vertiefungen in besonderen Qualifikationsfeldern zusätzlich erforderlich sind? In welchem Verhältnis steht ein eher stadtentwicklungsbezogenes Quartiermanagement zur Sozialen Arbeit selbst? In welcher Form werden sozialpädagogisches und sozialarbeiterisches Handeln einerseits und sozialadministratives Handeln andererseits in einer Position integriert, gibt es bessere Regulierungsmöglichkeiten in getrennten Rollen, aber integrierter Teamstruktur? An diesen beispielhaften Fragen ist ersichtlich, dass es bei der Umsetzung sozialräumlicher Arbeitsperspektiven nicht nur um ein paar neue organisatorische Stellschrauben geht, sondern möglicherweise um die Veränderung ganzer Handlungssysteme.

2.2 Organisationsfiguren

Als Organisationsfiguren bezeichne ich alle diejenigen Konstellationen, die logistisch unterstützend, einrichtungs- und trägerbezogen zuordnend, Arbeitsteilungen festlegend und sichernd sozusagen den Organisationshorizont der Handlungsfiguren Sozialer Arbeit

füllen. Auch hier wiederum haben wir es mit einer Vielzahl von Konstellationen zu tun. Dieser Aspekt lässt sich nicht reduzieren auf die Frage, welche Träger in welchem Arbeitsfeld und in welchen jeweils eigenen Gebieten zuständig und tätig sind. Auch die Wechselwirkungen zwischen örtlichen und überörtlichen Anbietern, zwischen möglicherweise fachlich notwendigen regionalen Versorgungsstrukturen und örtlich begrenzten Organisationsmustern sind in den Blick zu nehmen. Zu beachten sind schließlich die Organisationsgrößen und spezifische Charakteristika der Organisationen selbst, von der nachbarschaftlichen Initiative über den kleinen Träger bis hin zum öffentlichen Träger oder großen freien Trägern und Verbänden, von privatwirtschaftlichen Anbietern nicht zu schweigen. Den konkreten Organisationsfiguren stehen Organisationsbilder zur Seite, überlagern diese oder stehen mit diesen in Spannung: Subsidiarität, Partnerschaft, Wettbewerb oder Markt.

Welche konkreten Konstellationen stehen hinter sogenannten "sozialräumlichen" Organisationsfiguren? Zunächst muss einmal deutlich formuliert werden, dass nach unserer oben vorgenommenen Erläuterung zum Begriff "Sozialraum" die Grenzen sozialräumlicher Organisation durchaus definiert werden können. Eine Kleinstadt mit etwa 25.000 Einwohnern wird man unter Organisationsgesichtspunkten der Jugendhilfe nur sehr behutsam "aufteilen" können. "Teil-Jugendämter" mit kompletter fachlicher Infrastruktur sind weder fachlich, noch finanziell verantwortbar. Eine Alternative zur zentralen Steuerung dürfte ausgeschlossen sein. Dennoch stellt sich selbstverständlich die Frage, ob es kleinere Sozialräume im Sinne von Quartieren gibt - vielleicht lässt sich übrigens der frühere diskriminierende Begriff des "sozialen Brennpunktes" dadurch vermeiden - , für die spezifische sozialräumliche Handlungsfiguren angezeigt sind. In einem größeren Kreisgebiet, für das ein Kreisjugendamt die Gesamtverantwortung trägt, wird sehr wohl erwogen werden müssen, ob alle oder einzelne kreisangehörige Städte und Gemeinden durch teilräumliche Organisationsmuster der Jugendhilfe zielgenauer mit bestimmten sozialräumlichen Handlungsfiguren ausgestattet werden können. An dieser Stelle ist der Hinweis wichtig, dass eine nachhaltige Etablierung solcher Handlungsfiguren nur durch angemessene organisationelle Stützen erreicht werden kann. Die Organisationsfiguren dürfen nicht zu weit von der Handlungsebene entfernt sein. Fraglos sehen sinnvolle und tragfähige Organisationsmuster in größeren Städten oder gar in großstädtischen Ballungsräumen wiederum anders aus. Wenn eine Stadt mit eigenem

Jugendamt knapp unterhalb oder um die 100.000 er Grenze ihre Organisationslogistik auf zwei oder drei Arbeitsbezirke herunterzont und damit ein Mehr an Organisationsstütze für sozialräumliche Analysen der Lebensbedingungen, Vernetzungen der einzelnen Handlungsfiguren der Jugendhilfe und der Sozialen Arbeit und größere Chancen für die Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern vor Ort schafft, dann sind damit durchaus administrierbare und organisierbare Einheiten geschaffen. Es besteht kein Zweifel, dass es zwei verschiedene Dinge sind, ob eine Großstadt in ein Dutzend Sozialbezirke aufgeteilt wird, von denen manche ohne dichte Stadtteilkonzepte weiterhin gut leben können oder ob in derselben Stadt sogenannte "Stadtteile mit Erneuerungsbedarf" mit einem spezifischen und im Vergleich zu anderen Stadtteilen exklusiven Programm von Stadtteilmanagement und besonderen Sozialprogrammen ausgestattet wird. Eine Stadt kann gut beraten sein, viele Stadtteile im Sinne zentraler Organisationslogik zu versorgen und nur einige durch dezentralisierte Organisation. Entscheidungen hierüber hängen von vielen Aspekten ab: von topographischen Gesichtspunkten, von der Verkehrsinfrastruktur, den Baustrukturen, Zuordnungen anderer Verwaltungsteile wie Verwaltungsnebenstellen, Bezirksverwaltungen und anderem mehr. Im übrigen sei gestattet, auch darauf aufmerksam zu machen, dass es eine Ökonomie der Organisation gibt. Kleinräumige Organisationsmuster müssen nicht, aber können teurer sein. Organisatorischer Overhead kann Ressourcen verschlingen, die wir besser für die Anregungen, Hilfen und Interventionen im Sozialraum einsetzen sollten.

Ich kann an die letzten Anmerkungen anknüpfen und fragen, ob alle Träger- und Angebotsstrukturen auf sozialräumliche Muster umgestrickt werden müssen oder können. Wie alle anderen Fragen, gibt es auch hierauf keine eindeutige und erst recht nicht eine einzige Antwort. Die Organisationsfiguren sowohl der öffentlichen Träger als auch der freien Träger sind recht unterschiedlich. Zum einen gibt es keine Gleichverteilung organisationsbezogener Logistik (Gebäude und Liegenschaften, Betriebliche Kommunikations- und Verkehrswege und anderes mehr), zum anderen haben wir es mit historisch gewachsenen und von der jeweiligen Trägeridentität bestimmten Strukturen zu tun. So sind kirchliche Grenzen nicht immer identisch mit kommunalen, so lassen sich fachliche Angebote im stationären Bereich nicht einfach räumlich verlagern, so sind manche Einrichtungen nur im regionalen Bezug betriebswirtschaftlich tragfähig zu etablieren. Wir sehen, es handelt sich bei der Option für sozialräumlich ausgerichtete

Handlungs- und Organisationsfiguren der Jugendhilfe nicht um eine, die durch kurzes Drehen eines Schalters ausgeübt werden kann, sondern recht umfassende Steuerungsüberlegungen erfordert. Damit wären wir beim nächsten Punkt.

2.3 Steuerungsfiguren

In der Sozialen Arbeit und Jugendhilfe entdecken wir einige Steuerungsfiguren wieder, die in weithin allen Organisationen und Unternehmen zu finden sind, von der Zuordnung von Gesellschaftsorganen und Führungsfiguren über das Controlling und Berichtswesen bis hin zur Personalentwicklung. In einem öffentlich verantworteten Aufgabenfeld sind die politischen Gremien zu nennen, etwa der Rat der Stadt oder der Kreistag als demokratisch gewählte Vertretungskörperschaften, in der Jugendhilfe das nach speziellen gesetzlichen Regeln arbeitende Jugendamt mit dem Jugendhilfeausschuss. Hinzu kommen fachspezifische Steuerungsfiguren wie etwa Supervision, Fachberatung oder Kollegiale Beratung. Die Pluralität der Jugendhilfe und Sozialen Arbeit, sowohl in der Vielzahl der Handlungsfiguren wie auch in der Vielzahl der Organisationsfiguren sich ausdrückend, wird mit besonderen Arbeitsgemeinschaften und weiteren Kommunikationsstrukturen bearbeitet. Schließlich gibt es bei Kooperationsfeldern in Fachgebieten oder in räumlichen Feldern weitere trägerübergreifende Steuerungsbedarfe. Auch hier wiederum lassen wir uns von Steuerungsbildern leiten: Verhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung, Abgrenzung von Strategischer und Operativer Planung und Steuerung, Umfang und Inhalt von Verantwortungsdelegation und -wahrnehmung und anderem mehr.

Erlauben Sie mir zu diesem Punkt ein paar recht lockere Bemerkungen zu Beginn. Wir könnten uns darauf einigen, dass die Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagogen in der Praxis eigentlich keiner Steuerung bedürfen: alle haben ein Hochschulstudium hinter sich, alle sind sogar staatlich approbiert, alle arbeiten professionell und wissen, was sie zu tun haben, Teamarbeit funktioniert ohne Leitung, Vernetzung klappt, weil alle wissen, was Netze sind und wenn wir Selbstevaluation betreiben, dann implementieren wir sogar Regelkreise in die Handlungskontexte. Dass die Soziale Arbeit auf diesem Hintergrund nicht immer funktioniert, liegt meist an den Kunden und manchmal eben an der menschlichen Natur, der auch die Professionellen nicht ausweichen können. Zugegeben, so funktioniert es eben nicht.

Steuerungsaufgaben ergeben sich, wie oben dargelegt, auf den verschiedensten Ebenen. Organisationsbezogen müssen zunächst, beginnen wir quasi "unten", die Steuerungsaufgaben des teilträumlich organisierten öffentlichen Trägers angemessen wahrgenommen werden, d.h. Leitungspositionen sind zu verorten, Arbeitsregeln festzulegen, Zuständigkeiten klar zu bestimmen. Dies ist von zentraler Bedeutung auch für die freien Träger, die sich - in welcher Form auch immer - "einloggen" müssen. Bemerkenswert ist, dass man immer noch Landschaften findet, in denen mit merkwürdigsten "Teamkoordinationen" gearbeitet wird oder gar Vorstellungen herrschen, man könne die sozialräumliche Arbeitsstruktur allein auf diverse freie Träger gründen. Mit anderen Worten: angesichts der Gesamtverantwortung und der Planungsverantwortung, angesichts der Leistungsverantwortung und angesichts der hoheitlichen Aufgabenstellung kann und darf sich der öffentliche Träger nicht aus den Verantwortungs- und Steuerungsstrukturen sozialräumlicher Jugendhilfe heraushalten oder gar verabschieden. Damit ist eine Vorentscheidung über die Gewichtung der Aufgabenwahrnehmung zwischen öffentlichem und freien Trägern keineswegs gefallen. Weitreichende Konzepte der Aufgabenübertragung sind denkbar, wenn nicht nur auf dem Papier, sondern faktisch der öffentliche Träger verantwortend präsent ist.

Auf der Vernetzungs- und Koordinationsebene zwischen den Trägern und Einrichtungen bedarf es verbindlicher Vereinbarungen. Diese müssen nicht sozialräumlich bezogen sein, wenn freie Träger ihre Dienste zwar für den Sozialraum, aber im Hinblick auf die Bearbeitung des Einzelfalles erbringen. Sind sie mit Einrichtungen im Sozialraum präsent, erhalten ihre Vernetzungen aber möglicherweise dichtere Qualitäten und sind demnach auch mit höherem Steuerungsaufwand verbunden.

Sozialräumliche Konzepte und vor allem dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortungen verlangen einen höheren und vor allem intelligenteres Maß an Controlling und Berichtswesen als ezentrale Strukturen. Damit sind Führungsstile erforderlich, die sich durch Zielführung, Kontraktmanagement und moderne Formen der Personalführung und -entwicklung auszeichnen. Nur so lassen sich mögliche Abkopplungen der sozialräumlichen Arbeit von der zentralen Verantwortungsstruktur vermeiden.

Es gilt auch, darüber nachzudenken, welche politischen Steuerungsbedarfe sich aus sozialräumlichen Konzepten ergeben. Wenn einzelne Aufgabenwahrnehmungen etwa von der Ebene eines Kreisjugendamtes auf kreisangehörige Gemeinden verlagert werden, wären sinnvollerweise die dort vorhandenen kommunalen Ausschüsse informationsmäßig und beratend einzubeziehen, ohne dass die Verantwortung des Jugendhilfeausschusses des Kreises rechtlich beschnitten wird. Ähnliches gilt für Bezirksausschüsse in großen Städten. Regelungen in diesen Bereichen sind durchaus nicht einfach, zumal klare Zuständigkeitsabgrenzungen und auch Prüfungen erforderlich sind, damit die Kommunikation arbeitsökonomisch, transparent und schlank gestaltbar ist.

Für die Jugendhilfeausschüsse haben kleinräumigere Kommunikationsstrukturen ähnliche Konsequenzen wie für die Zentralen der Jugendämter: sie sind auf strategische Beratungen und Entscheidungen zu konzentrieren, müssen zielorientierter politisch und fachpolitisch steuern.

Im Zusammenhang mit der sozialräumlichen Orientierung, insbesondere bei der Umsetzung von sozialräumlichen Organisationsfiguren und Logistiken wird die Frage aufzuwerfen sein, wie man in zum Teil sehr kleinteilig entwickelten Jugendhilfestrukturen - wie sie vor allem in Nordrhein-Westfalen vorliegen - künftig operiert. Einerseits, so könnte man argumentieren, ist die kleinteilige Jugendamtslandschaft bereits als Realisierung einer sozialräumlich organisierten Jugendhilfe anzusehen. Andererseits ist und kann diese Realisierung nicht konsequent überall vorgenommen werden: wir stehen zum Teil vor einem Flickenteppich unterschiedlicher Versorgungsmuster in den Kreisen. Wer in diesen vielgestaltigen Landschaften unter Einbeziehung der freien Träger fachlich kommunizieren will, benötigt einen enormen Aufwand. Bei der rhetorischen Frage, ob denn angesichts der vielen Gremienarbeit überhaupt noch jemand zum eigentlichen Arbeiten komme, handelt es sich nicht allein um einen der üblichen sarkastischen Zwischenrufe, sondern durchaus um ein ernsthaftes Problem. Und wenn heute so viel von Qualitätssicherung gesprochen wird, dann müsste doch auch die Frage erlaubt sein, ob ein Mini-Jugendamt hinsichtlich seiner personellen und fachlichen Grundausstattung Qualität sichern kann und ob es sich um betriebswirtschaftlich optimierte Größen handelt. Das Problem könnte zum Teil dadurch gelöst werden, dass man das Jugendamt in andere Organisationsgefüge

einbindet, aber um welchen fachlichen Preis und mit welchen rechtlichen Konsequenzen? Kurzum, die Qualitätsdebatte kann nicht verkürzt werden auf die diversen Prozessqualitäten, sondern muss auch die Strukturqualität der Leistungs- und Verantwortungsträger umfassen. Fachlich müsste das Augenmerk darauf gerichtet werden, wie zwischen den kleineren öffentlichen Trägern gemeinsame fachliche Arbeitsstrukturen geschaffen werden können, denn was und vor allem wem nützen kleinteilige, aber allein nicht leistungsfähige Zuschnitte der Jugendhilfe. Die Erweiterung der Genehmigungsmöglichkeit von Jugendämtern auf Städte unter 25.000 Einwohner brächte vermutlich keine Qualitätsverbesserung. Sinnvoller wäre es, wenn sich kleinere Städte zu einer Art Zweckverbände zusammenschließen könnten und dann gemeinsam eine sozialräumliche Arbeitsstruktur tragen würden. Oder wenn die (letzten noch verbliebenen) Jugendämter der Kreise eine tragfähige sozialräumliche Arbeitsstruktur mit verbleibender zentraler Steuerung, inklusive der erforderlichen Spezialisierungen schaffen würden. Dies sind zwar Themen, die die eigentlichen fachlichen Logiken von sozialraumorientierten Handlungsfiguren der Jugendhilfe nicht im Kern treffen, wohl aber deren logistische Absicherung empfindlich berühren.

2.4 Finanzierungsfiguren

Die Finanzierungsfiguren in der Sozialen Arbeit und in der Jugendhilfe haben in den vergangenen Jahren rechtlich, betriebswirtschaftlich, raumbezogen-konzeptionell und hinsichtlich der Kostenträgerschaft zum Teil einschneidende Veränderungen erfahren. Es ist absehbar, dass diese Prozesse keineswegs abgeschlossen sind. Stichwortartig sind zu nennen: Zuwendungsfinanzierung oder Leistungsvertragsfinanzierung, Fallbezogene oder feldbezogene Finanzierung, Budgetierungsformen, Refinanzierungen durch örtliche oder überörtliche Kostenträger, Kostenträger innerhalb der Jugendhilfe oder außerhalb der Jugendhilfe, Zuwendungen und Spenden Privater, Stiftungs- und Lotteriemittel, langfristig gesicherte oder nur kurzfristig vereinbarte Finanzierungen und anderes mehr. Unterschiedliche Finanzierungsfiguren schneiden sich dabei quasi matrizenförmig - nein vielmehr kreuz und quer zu solchen graphisch und mathematisch abgezeichneten Mustern - mit und sogar in den verschiedenen Handlungs-, Organisations- und Steuerungsfiguren.

An dieser Stelle erlaube ich mir, nur einige generelle Bemerkungen zur sozialraumorientierten Budgetierung vorzutragen. Das Gesamtthema ist zu breit, um es mit wenigen Sätzen abhandeln zu können. Die Budgetierung begreift sich als ein Steuerungsinstrument der fachlichen und - in diesem Fall Diskussionszusammenhang - zugleich auch sozialräumlichen Platzierung von finanziellen Ressourcen. Für bestimmte Aufgaben und Leistungen wird ein Finanzrahmen definiert, innerhalb dessen und mit dem die gestellten Aufgaben zu bearbeiten sind. Die sozialräumliche Verteilung der Mittel soll im Idealfall über Indikatoren erfolgen, die Auskunft über den Hilfe- und Interventionsbedarf in den unterschiedlichen Sozialräumen geben. Damit ist die sozialräumliche Budgetierung auf ein leistungsfähiges sozialstatistisches Instrumentarium angewiesen. Die vorliegenden Budgetierungsversuche umfassen im wesentlichen die Hilfen zur Erziehung und einige weitere einrichtungs- und dienstbezogene Arbeitsfelder wie etwa die offene Jugendarbeit. Unter sozialräumlichen Aspekten darf nicht übersehen werden, dass es vielfältige weitere Allokationen von Ressourcen auf die Sozialräume gibt, die zwar soziale Wirkungen entfalten, aber separaten administrativen oder politischen Steuerungen unterliegen und nota bene überwiegend nicht Aufgabe der Jugendhilfe sind. Beispielhaft sei nur auf die Stadtteile mit sogenanntem besonderem Erneuerungsbedarf hingewiesen, in denen städtebauliche und andere Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden. Von umfassenden Bilanzierungen sozialräumlicher Ressourcen-Allokation sind wir weit entfernt. Sie müssten eigentlich einbezogen werden, wenn man den Eindruck vermeiden wollte, Jugendhilfe und Soziale Arbeit sollten sich einstweilen allein an engen Budgetkonzepten "abarbeiten".

Im Idealfall tragen Budgetierungen dazu bei, über den Ausweis des verfügbaren finanziellen Rahmens das Kostenbewußtsein zu stärken, über die Budgetbegrenzung die Suche nach kostengünstigeren Handlungsalternativen zu intensivieren und, sofern weitreichende wechselseitige Deckungsfähigkeiten einzelner Budgettitel oder gar deren Übertragbarkeit in die folgende Rechnungsperiode gesichert ist, die Flexibilität und das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten zu erweitern. Ein sozialräumlicher Zuschnitt von Budgets kann unter der Voraussetzung, dass die Verteilungsprobleme zwischen einzelnen Sozialräumen gelöst sind, sinnvoll und nützlich sein. Das Problem, dass unabhängig von vorgesehenen Budgets sozialrechtlich begründbare Leistungsansprüche auch dann vom öffentlichen Träger erfüllt werden müssen, wenn sie das Budget überschreiten, stellt sich

sowohl bei Gesamtbudgets, als auch bei Teilbudgets. Es muss vom öffentlichen Träger durch differenzierte Budgetregelungen gelöst werden.

Die eigentliche strukturelle Problematik beginnt dort, wo der öffentliche Träger nun zusätzlich durch einen Kontrakt einen oder ein Konsortium von freien Trägern für einen bestimmten Raum und für ein bestimmtes Leistungsspektrum an ein Budget für die öffentlich zu finanzierenden Sozialleistungen binden will. Unabhängig vom Tatbestand, dass der öffentliche Träger aus rechtlichen Gründen nicht aus der Gewährleistungsverpflichtung entlassen werden kann, die erforderliche Sozialleistungen zu erfüllen, entstehen finanzielle und fachliche Konfliktzonen erheblichen Ausmaßes. Ist in hergebrachten Strukturen der Konflikt zwischen dem fachlich Notwendigen und Wünschbaren einerseits und dem finanziell Möglichen und Angemessenen andererseits einzelfallbezogen zwischen öffentlichem und freiem Träger noch in überschaubaren Verfahren bearbeitbar, und kann davon abgekoppelt auf der Systemebene das Aushandlungsgeschäft über leistungsbezogene Entgelte oder Zuwendungen bewerkstelligt werden, so fallen beide Sphären nach einem mit freien Trägern vereinbarten Budgetsystem quasi zusammen. Der vielfach seitens öffentlicher Träger zu hörende Vorwurf, die Träger der freien Wohlfahrtspflege würden in unangemessenem Umfang sich Fälle "selbst besorgen" und hinsichtlich des Hilfeumfangs auch "selbst definieren", könnte - unabhängig von der Bewertung dieses Vorwurfs und des Sachverhaltes, dass auch der öffentliche Träger Definitionsprozesse über die Fälle legt - nicht mehr transparent bearbeitet werden. Der freie Träger kommt in die gleiche Rolle, in der sich der öffentliche Träger zwischen der Sozialpolitik und dem individuellen Leistungsanspruch einerseits und finanzwirtschaftlicher Knappheit andererseits befindet. Mit einem gravierenden Unterschied: für diese Rolle fehlt ihm, dem freien Träger, die Legitimation. Und auch sein Selbstverständnis müsste dem widersprechen.

Hinter diesen Fragen einer sozialräumlicher Kontrahierung von Diensten und ihrer Finanzierung durch Budgets stehen allerdings noch weitere: Es ist bislang gewiß ein Mangel gewesen, wenn in Sozialen Diensten aufgrund fehlender Transparenz zu wenig Mitverantwortung für die Finanzierungsseite der Dienste und Leistungen getragen wurde. Budgetierungsmodelle und Leistungsverträge können hier Transparenz und Kostenbewußtsein stärken. Andererseits stellt sich aber doch die Frage, ob es in jedem

Fall nützlich ist, beide Verantwortungen, die fachliche und die finanzielle eng miteinander zu verknüpfen oder gar zu verschmelzen. Wenn durch sozialräumliche Modelle eine hohe Dichte der Zusammenarbeit zwischen Sozialarbeit und Verwaltung dadurch geschaffen wird, dass nicht die eine Seite dezentral und die andere zentral arbeitet, sondern beide auf der sozialräumlich-dezentralen Ebene wirken, dann ist dies im Sinne der geforderten neuen Sichtweise ein erheblicher Fortschritt. Darüber hinaus vertrete ich aber die These, dass eine positionelle Trennung zwischen denjenigen, die die Sozialarbeit am und mit dem Klienten leisten und denjenigen, die die rechtlich-wirtschaftliche Seite der Fälle bearbeiten, tragfähiger ist als eine völlige Aufhebung der Rollen. Insoweit sind Modelle zu favorisieren, wo die Integration auf der Teamebene erfolgt, die Rollen aber dennoch getrennt sind.

3 Beurteilungskontexte

Es ist gewiss richtig, dass die oben - auf den verschiedenen fachlogischen Ebenen - dargestellten Figuren für alle gebietlichen Zuschnitte von Jugendhilfe und Sozialer Arbeit Bedeutung haben. In Zeiten raschen Wandels oder vielleicht nur wechselhafter Veränderungen erhält deren genaue Betrachtung und Einbeziehung in die konzeptionellen Bezüge erhöhte Bedeutung im Hinblick auf die Sicherung der Qualität der Kinder-Jugendhilfe. Diese Betrachtung könnte von verschiedenen Prüfkriterien geleitet werden, die für die Beurteilung des Gelingens einer sozialraumbezogenen Jugendhilfepraxis heranzuziehen wären.



Nikles - Uni Essen 2001

3.1 Kontinuität und Verlässlichkeit

Wenn die Sozialraumorientierung der Jugendhilfe deren Erkennbarkeit im lebensweltlichen Kontext und deren Akzeptanz durch die Menschen erhöhen soll, wenn Eigeninitiative und Engagement der Bürger- und Bürgerinnen angeregt und gestärkt werden sollen, dann bedarf es einer langfristigen Arbeitsperspektive. Ist in den vergangenen Jahren bereits in vielen Feldern ein projektorientierter Umbau von Finanzierungs- und Angebotsstrukturen mit kurz- und maximal mittelfristiger Stabilität erfolgt, dann wirken sich unstete und nicht nachhaltig angelegte Angebots- und Veranstaltungsstrukturen im transparenteren und übersichtlicheren Sozialraum nachteiliger aus als in einer räumlich offeneren Angebots-Landschaft. Es bauen sich im sozialräumlichen Kontext viel dichtere Erwartungsstrukturen auf und somit treffen auch Enttäuschungen härter. Gewiß haben heute Rathäuser nicht mehr die symbolische Bedeutung wie in früheren Jahrhunderten, zumal die von ihnen ausgehenden oder in ihnen getätigten Leistungen vielfach höchst nüchtern und funktional betrachtet werden. Dennoch benötigen Bürger und Bürgerinnen längere Zeiträume, um sich auf neue Angebotsstrukturen einzurichten und sie als "ihre" Organisationen wahrnehmen zu können. Wenn man sieht und erlebt, wie schwer es beispielsweise Menschen mit Migrationshintergrund haben, sich im Dickicht organisationeller deutscher

Landschaften zurecht zu finden, dann mag dies ein Hinweis darauf sein, wie wir in einer sich auch demographisch verändernden Gesellschaft nicht nur auf Wandel, sondern auch auf Kontinuität achten müssen. Kontinuität hat auch trägerbezogene Aspekte: eine kleine Initiative mit ehrenamtlichem Engagement, gestützt durch öffentliche Organisationsmittel, ist bei Ausbleiben dieser Mittel unter Umständen schneller "beerdigt" als neu etabliert. Die bewusst kleinteiligere Anlage sozialräumlicher Jugendhilfe birgt die Gefahr der Schaffung von Strukturen, die in Krisensituationen aufgrund ihrer "kritischen" Größe instabil sind. Auch kann es zu "Verinselungen" von Angebotsstrukturen kommen. In manchen Feldern ist schon zu registrieren, dass kleine Träger unter Druck geraten oder gar verschwinden und große Trägerkomplexe immer mehr an Bedeutung zunehmen, weil sie eben den kleinteiligen Räume ausgleichend überspannen können.

Dass wir eine öffentlich verantwortete Grundstruktur in der Jugendhilfe haben, hat mit rechts- und sozialstaatlichen Prinzipien zu tun. Hoheitliche Aufgaben oder die "rechtzeitige" und "ausreichende" Versorgung mit Sozialleistungen und Hilfen - wie es das Kinder- und Jugendhilfegesetz formuliert - werden in ihrer Wirkung ausgehöhlt, wenn es keine verlässlichen Arbeits- und Organisationsstrukturen gibt. Verlässlichkeit kann auf der Handlungsebene festgemacht werden. Verlässlichkeit erfordert aber auch bestimmte Mindestgrößen von Arbeitseinheiten und eine angemessene Bündelung und Platzierung von Kompetenzen. Gerade Menschen, insbesondere junge, die in belasteten Lebenssituationen und -phasen sich befinden, benötigen personelle Kontinuität bei den Bezugspersonen. Personalwirtschaftliche Anforderungen können und dürfen also nicht allein am Fallaufkommen, an Vergütungsstrukturen und anderen eher instrumentellen Bedingungen ausgerichtet werden, sondern müssen gleichermaßen die Bezüge und Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern in den Blick nehmen. Dem Bezirksbeamten der Schutzpolizei wird man nicht dadurch gerecht, dass man die wenigen Fälle nachhält, bei denen er einen kleinen "Strauchdieb" erwischt hat oder bei denen ihm ein Ladendieb vom Händler überstellt wird. Seine gute Ortskenntnis, seine vielfältigen und langjährigen Kontakte "im sozialen Raum" bringen eine spezifische Qualität in die polizeiliche Arbeit, die mit Kontinuität, Verlässlichkeit, Erkennbarkeit, Präsenz und anderem mehr beschreibbar ist. Sozialräumliche Bezüge auch in der Jugendhilfe, aber bitte mit einer tragfähigen Ausstattung.

3.2 Varianz und Flexibilität

Mit diesem Begriff soll zunächst jenseits des Bezugs auf das Wunsch- und Wahlrecht oder auf die Trägerpluralität eine spezifische Qualität von Jugendhilfe beschrieben werden, die von besonderer Bedeutung ist: die Verschiedenheit der Angebote und Zugangsweisen hat die Lebendigkeit der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahrzehnten entscheidend getragen. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz nahm dies unter anderem dadurch auf, dass Hilfen nicht in rezeptförmigem Zugriff auf einzelne "Leistungsschubladen" erbracht werden sollen, sondern in aus einer breiten Palette von zur Verfügung stehenden Hilfen individuell geschnittene Lösungen entwickelt werden.

Flexibilität in der Erziehungshilfe erfordert ein angemessen breites und komplexes Angebotspotential. In den Handlungs- und Verantwortungsräumen der Jugendhilfe muss also eine Mindestausstattung an generalistischen und spezialisierten Fachkompetenzen zur Verfügung stehen, damit die flexible Anpassung an die Bedarfslagen überhaupt möglich ist. Längerfristig müssen über plurale Trägerstrukturen Varianzen in der Kinder- und Jugendhilfe gesichert werden, damit Modernisierungs- und Entwicklungspotentiale sich im Wettbewerb um fachlich tragfähige und wirksame Lösungen entwickeln können.

3.3 Akzeptanz und Toleranz

Bevor wir in der sozialen Arbeit über Wirksamkeiten sprechen können, bedarf es der Akzeptanz der Angebote und Dienste bei den Bürgerinnen und Bürgern. Eine sozialräumliche Perspektive oder Organisationsform ist für den Zugang zu den Menschen in manchen Bereichen durchaus notwendig, aber nicht immer hinreichend, um angemessene Ansätze für Hilfen und Unterstützungen zu finden. Die Lebenswelt der Menschen ist nicht identisch mit den Sozialräumen, in denen sie leben. Lebenswelten sind die je individuell konstruierten Sichtweisen der Menschen über ihr Leben, ihre Lebensperspektiven und "-entwürfe". Und hier müssen wir feststellen, dass es Menschen gibt, die ihre Lebensentwürfe stark an einen bestimmten Sozialraum binden oder binden müssen, dass es aber auch Menschen gibt, die nur sehr "unverbindliche" Bezüge zu ihrer sozialräumlichen Umgebung besitzen, sich dagegen eher "szenischen" Räumen oder nicht räumlich fixierbaren Milieus zuordnen. Wir können in sozialräumlichen Kontexten nicht alle sozialen Hilfen verorten, mehr noch, wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass es

auch Menschen gibt, die bewußt Rat und Hilfe außerhalb von "Zuständigkeits- und Trägerräumen" suchen. Wir müssen gelegentlich bewusst Kinder und Jugendliche aus einem sozialen Kontext herausnehmen, um überhaupt pädagogisch sinnvoll arbeiten zu können. Soziale Dienstleistungsprodukte sind "Koproduktionen" mit den beteiligten Menschen: ihre Aufgeschlossenheit, ihr Mitwirken und ihr eigenes Bemühen um Entwicklung und Veränderung ist Voraussetzung für Vieles, was wir in der Jugendhilfe und in der Sozialen Arbeit tun. Akzeptanz stellt sich nicht auf Zuruf ein, sondern muss durch geeignete Settings des helfenden Handelns selbst und der entsprechenden Rahmenbedingungen ermöglicht werden. Mit dem Begriff "Toleranz" umschreibe ich das Gegenteil der Kolonialisierung von Lebenswelten, vor der die Autoren des Achten Jugendberichts im Zusammenhang ihrer Begründung der sozialräumlich und lebensweltlich auszurichtenden Jugendhilfe gesprochen haben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen nicht zu neuen "Blockwarten" ihrer Quartiere gemacht und in Verantwortungskontexte für Prozesse und Entwicklungen gestellt werden, die sie letztlich nicht zu verantworten haben. Sie benötigen selbst ausreichend Toleranz gegenüber der Klientel und ihnen muss seitens der Administration und Politik Toleranz widerfahren. Der gesellschaftliche Druck, an den zunehmend ausfransenden sozialen Rändern für Ruhe und Ordnung zu sorgen, steigt - so scheint es - seit geraumer Zeit fast proportional zum Abbau gesellschaftlich integrierender und sozialpolitisch unterlegter Strukturen. Die sozialpädagogischen Fachkräfte vor Ort im Sozialraum sind können nicht als "lokale Ausputzer" herhalten.

3.4 Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit

In der politischen Debatte der letzten Jahre haben sich zwei lange in der Sozialen Arbeit und Jugendhilfe verdrängte Themen in den Vordergrund geschoben. Im Zusammenhang mit dem steigenden Finanzdruck verstärkte sich der Druck, die Wirtschaftlichkeit der Angebote, Dienste und Veranstaltungen zu prüfen. Zunächst dominierte allerdings eine Sichtweise von Wirtschaftlichkeit, die sich reduktionistisch auf die Frage bezog, wie Sozialausgaben verringert oder Kostensteigerungen vermieden werden können. Nicht zuletzt unter dem "Gegendruck" der Träger und Einrichtungen kam die Frage nach der Wirksamkeit ins Spiel. Die Erörterung von Wirksamkeiten führt uns dazu, dass wir genauer darüber nachdenken müssen, was wir denn alles wollen und welche Wirkungen

Jugendhilfe in den unterschiedlichen Angebotsfeldern und in den Sozialräumen entfalten soll. Erst von entfalteten Zielbildern ausgehend sind Wirksamkeitsdialoge überhaupt sinnvoll, unabhängig davon, ob und wie wir Wirkungen plausibel machen, nachweisen oder gar zu messen in der Lage sind. An dieser Stelle wird dann deutlich, dass eine Steuerung auch und gerade der sozialräumlichen, dezentralen Organisationsmuster der Jugendhilfe ohne eine tragfähige Jugendhilfeplanung kaum zu realisieren sein wird. Die sogenannte "Ökonomisierung des Sozialen" ist gewiss für diejenigen schwer erträglich, die von anderen Denkmustern bestimmt Soziale Arbeit leisten, zumal sie sich derzeit in Standardabsenkungen, Deregulierungen, und ähnlichem mehr äußert. Vielleicht kann man der Ökonomisierung aber auch eine positive Seite abgewinnen: dass sie möglicherweise auch dazu beiträgt, dass wir in der Neuvermessung unserer Infrastruktur- und Dienstleistungslandschaften den Wert von Jugendhilfe und Sozialer Arbeit neu bestimmen können. Was wirtschaftlich ist, hängt zweifellos unter betrieblichen Aspekten davon ab, wie rationell und kostengünstig wir die Dienstleistungsprozesse organisieren. Hier wird eine Grenznutzendiskussion zu führen sein, wo und wie es auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vertretbar ist, sozialräumlich zu arbeiten und zu organisieren. Darüber hinaus, wenn man so will "gesamtwirtschaftlich", sind die gesellschaftspolitischen Grundorientierungen der Maßstab dafür, was wir uns im Sozialen leisten wollen und aufgrund unseres Menschenbildes leisten müssen.

4 Schlussbemerkung: Sozialräumliche Arbeitskonzepte und ihre Umsetzung

Die Zahl der konzeptionell und organisatorisch bereits umgesetzten sozialräumlichen Arbeitsmuster der Jugendhilfe ist zur Zeit noch recht überschaubar. Königswege gibt es nicht und insoweit sind auch realisierte Vorhaben nicht oder nur sehr schwer übertragbar. Wer sorgfältig in die Landschaft hineinschaut, der wird neuerdings feststellen können, dass sich nach und nach auch diejenigen zu Wort melden, die Behutsamkeit anmahnen, die die Grenzen der Budgetierung und anderer Parallelkonzepte aufzeigen und die den modischen Anstrich der Sozialraumorientierung abkratzen: Ein Blick auf die darunter hervorkommende Grundierung verdeutlicht dann, dass die Sozialraumorientierung eine grundlegende, aber nicht die alleinige Figur der Sozialen Arbeit sein kann. Erst eine

nüchterne Betrachtung stärkt die Sozialraumorientierung dort, wo sie sinnvoll und nützlich, ja in welchen Räumen sie gerade unverzichtbar ist.

Die Umsetzung sozialräumlicher Ansätze wird allerdings da zu einem fahrlässigen Unterfangen, wo keine abwägenden Prozesse stattfinden, keine Kosten-Nutzen-Abgleiche, keine strategische Planung, keine ausreichende Personalentwicklung. Hierauf sollten wir um der Qualität der Jugendhilfearbeit willen bestehen. Versäumen wir dies, geben wir die fachliche Definitionsmacht aus der Hand. Das wäre auch nicht im Sinne derer, die von der sozialräumlichen Arbeit letztlich profitieren sollen: nämlich die jungen Menschen und ihre Familien.
