

Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit

**Sozialraumorientierung und Demokratisierung
als Strukturelemente einer Neuorganisation
Sozialer Dienste in der Kommune**

(Erfahrungen und Fragmente 2003)

**Freiburg, im Juli 2003
Peter Marquard**

Danke.

**Dank an alle,
die mich Vieles gelehrt
und die mich vielfältig unterstützt haben.**

**Freiburg, im Juli 2003
Peter Marquard**

Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit

Sozialraumorientierung und Demokratisierung als Strukturelemente einer Neuorganisation Sozialer Dienste in der Kommune

(Erfahrungen und Fragmente 2003)

1. Einleitung.....	9
1.1 Ausgangslage und Strukturelemente.....	10
1.2 Professionalisierung und halbierte Modernisierung	15
1.3 Neugestaltung des Sozialen in der Konkurrenzgesellschaft.....	19
1.4 Professionalität und ethisches Wissen	24
2. Problemzugänge.....	28
2.1 Reflexive Modernisierung: Globalisierung und Enttraditionalisierung 28	
2.2 Aneignung und Umweltkontrolle	33
2.3 Jugendhilfe und Bildung.....	39
2.4 Lebenslagenpolitik, Gemeinwesenarbeit und „Neue Fachlichkeit“	49
2.5 Soziales Quartier im Raum	59
3. Organisation und Strategien Sozialer Dienste	65
3.1 Organisationsstrukturen behördlicher Sozialarbeit im Kontext staatlicher Steuerungsinteressen.....	65
3.2 Soziale Kommunalpolitik und Bürgerschaftliches Engagement	67
3.3 Demokratisierung und Sozialraumorientierung.....	80
3.4 Dienstleistungsarbeit und Sozialraumorientierung.....	84
4. Demokratisierung und Teilhabe.....	91
4.1 Globale Demokratisierungstendenzen	92
4.2 Demokratische Rationalität als modernes Paradigma	94
4.3 Neue Dynamik in der Beteiligung junger Menschen.....	96
4.4 Voraussetzungen und Formen der Beteiligung.....	101
4.5 Partizipation und Zusammenarbeit in der Jugendhilfe	110
5. Interessenvertretung und Betroffenenbeteiligung in der Jugendhilfe. 116	
5.1 Subsidiarität und Partnerschaft im Rahmen gesetzlicher Strukturen.. 119	
5.2 Organisatorische Verfasstheit des zweigliedrigen Jugendamtes	121
5.3 Betroffenenbeteiligung und Jugendhilfeplanung.....	128
5.4 Erfahrungsräume und Selbstorganisation in der Jugendarbeit	136
5.5 Beteiligung und (flexible) Erziehungshilfen.....	142
5.6 Jugendhilfe und Sport	149
5.7 Freiwillige Soziale Dienste	156
6. Exkurs: Kommunale Umsetzungsstrategien.....	159
6.1 Regionalisierung und Sozialraumorientierung	160
6.2 Leitziele für die Organisationsentwicklung im Sozial- und Jugendamt der Stadt Freiburg	168
6.3 Quartiersarbeit und Projekt „Sozialraumorientierung“.....	175
6.4 Ansprüche an ein Sozialraumbudget	182
6.5 Bundesmodellprogramm „Soziale Stadt“	189

6.6 Praxisbeispiele zur Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in Freiburg.....	197
7. Neues Steuerungsmodell und Aspekte für die Organisation und Finanzierung Sozialer Dienste	201
7.1 Neue Steuerungsinstrumente im Rechtsrahmen der Jugendhilfe	201
7.2 Vom Dürfen zum Müssen: Freie Träger, Partnerschaft und (neue) Finanzierungsinstrumente	207
7.3 Förderverträge und fachliche Steuerung.....	212
7.4 Chancen und Risiken von Leistungsverträgen.....	218
7.5 Gesamtverantwortung und Garantenstellung des öffentlichen Trägers	224
8. Schlussfolgerungen	230
8.1 Solidarität und Demokratisierung sind die Bedingungen der Zivilgesellschaft.....	230
8.2 Bausteine einer Sozialraumorientierung.....	233
8.3 Elemente einer fachlichen Konzeption von Sozialraumorientierung .	236
8.4 Überlegungen zu einer wirkungsorientierten Steuerung im Sozialraum	238
8.5 Schlussbemerkungen	240
9. Anmerkungen.....	243
10. Literaturverzeichnis und Periodika	292

Schaubilder (in den Text integriert):

- a) Kategorien und Merkmale für eine „Neue Fachlichkeit“ (2.4, S. 56)
- c) Soziale Kommunalpolitik und Dienstleistungsarbeit (1) (3.2, S. 69)
- d) Soziale Kommunalpolitik und Dienstleistungsarbeit (2) (3.2, S. 73)
- e) Demokratisierung, Sozialraumorientierung und Dienstleistungsarbeit (3.3, S. 81)
- f) Beziehungsgefüge Bürgerschaft – Politik – Jugendamt (3.3, S. 82)
- g) Partizipation und Zusammenarbeit von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe (4.5, S. 114)
- g) Elemente der Organisationsentwicklung (OE) (6.2, S. 174)
- h) Praxisbeispiele in Freiburg: Teilhabe und Beteiligung (6.6, S. 198)
- i) Demokratisierung im privaten, öffentlichen und gesellschaftlichen Leben (8.1, S. 232)
- j) Sozialraumorientierung und Demokratisierung (8.2, S. 235)
- k) Elemente einer fachlichen Konzeption von Sozialraumorientierung (8.3, S. 237)

Schaubilder/Tabellen im Anhang

- (20) Elfter Kinder- und Jugendbericht: Schaubild zum Aufbau des Berichts
- (20) Elfter Kinder- und Jugendbericht: Schaubild zu den Standards und Empfehlungen für eine moderne Kinder- und Jugendhilfe
- (60) Wichtigkeit von Lebensbereichen 1992 und 1997
- (67) Übersicht über die wesentlichen „neuen“ Beteiligungsformen
- (74) Neuere Regelungen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf der kommunalen Ebene
- (75) Elfter Kinder- und Jugendbericht: Schaubild zu den Dimensionen von Teilhabe und Beteiligung
- (119) Projektorganisation Soziale Stadt „Alt-Haslach“

Verzeichnis der Abkürzungen

A. d. V.	Anmerkung des Verfassers
aej	Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in der BRD
Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgemeinschaft
AGJ	Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe
AO	Abgabenordnung
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAG	Bundesarbeitsgericht
BauGB	Baugesetzbuch
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundshaushaltsordnung
BM	Bundesministerium
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMJFFG	Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BReg	Bundesregierung
BS	Breitensport
BSC	Balanced Scorecard
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DCV	Deutscher Caritasverband
d. h.	das heißt
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DSB	Deutscher Sportbund
DSJ	Deutsche Sportjugend
Drs.	Drucksache
DV	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
DVJJ	Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EREV	Evangelischer Erziehungsverband e. V.
etc.	etcetera
EU	Europäische Union
E & C	Bundesmodellprogramm „Entwicklung und Chancen“ des BMFSFJ
e.V.	eingetragener Verein
EDV	elektronische Datenverarbeitung
FSB	Freiburger Stadtbau GmbH

FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
FÖJ	Freiwilliges Ökologisches Jahr
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmO/GO	Gemeindeordnung
GWA	Gemeinwesenarbeit
Hg.	Herausgeber/in
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HKO	Hessische Kommunalordnung
HZE	Hilfen zur Erziehung
i. Br.	im Breisgau
i. d. R.	in der Regel
i. S.	im Sinne
IKO-Netz	Interkommunales Netz (Vergleichsring HZE)
i. V. m.	in Verbindung mit
IYG	Internationales Jahr des Kindes (1979)
JGH	Jugendgerichtshilfe
JHA	Jugendhilfeausschuss
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
KOLA	Kommunale Leitstelle für Arbeit (in Freiburg)
Komm-SelbstVwG	Kommunales Selbstverwaltungsgesetz (Saarland)
K.R.Ä.T.Z.Ä.	KinderRächtsZÄnker
KRK	Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen
LJA	Landesjugendamt
LJÄ	Landesjugendämter
LJR	Landesjugendring(e)
MdB	Mitglied des Bundestages
Mrd.	Milliarden
MEW	Marx-Engels-Werke
Mio.	Million(en)
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins
NOSD	Neuorganisation Sozialer Dienste
NSM	Neues Steuerungsmodell
o. ä.	oder ähnlich(es)
OE	Organisationsentwicklung
o. J.	ohne Jahr
o. O.	ohne Ort
o. S.	ohne Seite
OU	Organisationsuntersuchung
p. a.	per anno
PISA	Programme For International Student Assessment
RAE	Regionale Arbeitseinheit
REGSAM	Modellprojekt Regionalisierung Sozialer Arbeit in München
Rz.	Randziffer (in Gesetzeskommentaren)
SGB	Sozialgesetzbuch
SJD	Sozialistische Jugend Deutschlands – Die Falken

SoJu	Sozial- und Jugendamt (Freiburg)
s. o.	siehe oben
SPFH	Sozialpädagogische Familienhilfe
SPI	Sozialpädagogisches Institut (Berlin)
s. u.	siehe unten
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen/Allgemeiner Teil
u. a.	und andere(s)
u. a. m.	und andere(s) mehr
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (Sonderorganisation der UNO zur Förderung von Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfsfonds der UNO)
UN/VN	United Nations/Vereinte Nationen
UNO	United Nations Organisation
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
z. B.	zum Beispiel
Zf.	Ziffer

1. Einleitung

Die fortschreitende gesellschaftliche Modernisierung, gekennzeichnet im Wesentlichen durch relativen Wohlstand und steigendes Bildungsniveau, tiefgreifende technische Neuerungen und neue Möglichkeiten der Information und Kommunikation und eine wachsende Mobilität, hat die Lebensweise von Menschen nachhaltig beeinflusst. Tradierungen sind brüchig geworden oder nicht mehr vorhanden – je nach Stadium der fortschreitenden Auflösung großer, klassischer Milieus. Beschrieben werden diese Entwicklungen insgesamt mit Begrifflichkeiten wie „Individualisierung von Lebensführung“ und „Pluralisierung von Lebenslagen“.¹ Damit wird „Normalität“ ihres statischen Inhalts enthoben und bedarf zunehmend der Aushandlung, wodurch „Beteiligung“ zu einem zentralen Modus der Vergesellschaftung wird.

Diese Entwicklungen gehen einher mit einer wachsenden Entgrenzung. Der „Weltblick“ und die Kenntnis über Bedingungen in anderen Regionen und anderen Wissensbereichen bleibt nicht mehr auf monetäre und intellektuelle Eliten beschränkt. Damit sinken der Einfluss von Mechanismen der Milieu- und Nationaleinbindung und die regionale/nationale Steuerbarkeit gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Prozesse. Durch diese tendenzielle Enttraditionalisierung und wachsende Globalisierung gewinnen Menschen an persönlichem Entscheidungsspielraum, verlieren aber gleichzeitig die schützende und wegweisende „Hand“ der biographischen Einbindung in traditionelle Lebenskonzepte. In diesem Koordinatensystem liegen neue Aufgaben für Soziale Dienste und öffentliche Erziehung. Soziale Arbeit erweitert dann die Handlungsspielräume der Menschen und „... verstärkt gleichzeitig Prozesse der Individualisierung, der Ungewissheit und des sozialen Risikos. Das macht ihre Ambivalenz aus. Sie ist somit nicht nur Produkt der sich in eine andere, zweite Moderne verwandelnden Industriegesellschaft, sondern vielmehr zugleich auch selbst Produzent von Chancen und Risiken auf dem Weg dorthin.“²

Dabei lassen sich demokratiethoretische Überlegungen kaum mehr von der Sozialstaatlichkeit als zweitem Institutionengefüge moderner Gesellschaften trennen. Die Verfassungsentwicklung bietet die formale Basis für die Weiterentwicklung auch wohlfahrtsstaatlicher (Bürger-)Rechte. „Demokratie und Sozialstaat sind danach aufeinander bezogene, komplementäre Basisinstitutionen, da mit der Verhinderung sozialer Desintegration als sozialstaatlicher Kernfunktion“ eine fundamentale Voraussetzung benannt ist für gesellschaftliche Teilhabe als Basis politischer Partizipation.³ In diesem Sinne soll nicht ausgegangen werden von einer Entgensetzung von „Sozialpolitik als Begrenzung“ (sozialer Verwerfungen) und „Globalisierung als Entgrenzung“ (aller wirtschaftlichen und sozialen Prozesse). In einem eher angloamerikanischen Konzept von Wohlfahrtsstaatlichkeit soll Sozialpolitik nicht als Kompensation, sondern po-

¹ Beck, 1986; Achter Jugendbericht, BMJFFG, 1990; kritisch zu den „ambivalenten Effekten des Individualisierungsprozesses“ Böllert, 1995: 46 ff.

² Rauschenbach, 1992: 56.

³ Abeling/Bollweg/Flösser/Schmidt/Wagner, 2002: 30.

sitiv ausgedrückt verstanden werden: „... als politisch, rechtlich gestaltete Teilhabe und Teilnahme aller an allen sozialen Sphären einer Gesellschaft ...“⁴

1.1 Ausgangslage und Strukturelemente

Wenn „verstaatlichte“ Aufgaben mit dem Ziel einer umfassenden und allgemeinen gesellschaftlichen Teilhabe und Beteiligung wieder von der Zivilgesellschaft selbst erledigt werden sollen, muss und kann Solidarität auch von BürgerInnen übernommen werden – mit Hilfe und unter Mitwirkung des Staates. So favorisierte z. B. das Bundesjustizministerium einen Ansatz, bestimmte Formen der Kriminalität eher durch Täter-Opfer-Ausgleich als durch Freiheits- und Geldstrafe zu verfolgen. Etliche Sachfragen könnten, nach öffentlicher Debatte unter Teilnahme der gewählten Gremien, durch BürgerInnenentscheide entschieden werden. In diesem Sinne könnten Probleme des Umweltschutzes mit Mechanismen der Selbstkontrolle unter Einbeziehung von Umweltschutzorganisationen gelöst werden und vieles andere mehr – der Staat würde Aufgaben in einer anderen Art wahrnehmen. Er muss dann weiterhin die „Gewalt“ monopolisieren, er setzt Grenzen der allgemeinen Handlungsfreiheit fest und stellt öffentliche Güter bereit – über seine hoheitlichen Funktionen hinaus bietet er ergänzende Dienste für andere Kräfte aus Wirtschaft und Gesellschaft: Er bringt seine spezifischen Ressourcen – Legitimation, Information, Institutionen und Verfahren sowie Budgets – ein, damit Lösungen von Problemen ausgehandelt werden (können), die eine (größere) Gemeinschaft angehen.

Die Optionen einer solchen Zivilgesellschaft realisieren sich nicht gleichsam automatisch. Die in dieser Arbeit selektiv verknüpften Konzepte und Umsetzungsschritte mögen einen Optimismus begründen, dem man durchaus widersprechen kann. So sieht Schwendter wenig Grund, „auf die Zivilgesellschaft allzu viele Hoffnung zu setzen.“ Er nennt „aktuell fungierende Elemente dieser Zivilgesellschaft ..., die zu Hoffnungen in der angedeuteten Richtung Anlass gäben ... Nichtregierungsorganisationen, Frauengruppen, Bürgerinitiativen, Zukunftswerkstätten, Selbsthilfegruppen, Tauschbörsen, Mütterzentren, Männerbüros, freie Theatergruppen, studentische Ad-hoc-Gruppen mit oder ohne Streik, Kulturinitiativen, sozialpolitische Arbeitskreise, Wohnungslosenzeitschriften, Zusammenschlüsse alternativer Ökonomen in etwa 35 Branchen, Minizeitschriften, selbstorganisierte Altenwohngemeinschaften, Krüppelforen, Sozialprojekte in Selbstverwaltung, unabhängige gewerkschaftliche Arbeitsgruppen, aktive Partikel von Kirchengemeinden, bis hin zu Kirchenvolksbegehren ...“ Doch er verweist exemplarisch vor allem auf die Gruppen von Aktienbesitzenden, für die jede Entlassungswelle im Hinblick auf einen steigenden Aktienkurs legitimiert sei, „jene rechtsextremen Subkulturen, die Campingplätze überfallen, jene durch Infotainment malträtierten Wirtshausgruppen, welchen, Ferdinand Raimund zufolge, der allerärmste Mann immer noch viel zu reich ist. Diese Momente von Zivilgesellschaft – und ich fürchte, dass sie nach wie vor hegemonial

⁴ Opielka, 2002: 69.

sind – werden eher dazu neigen, für die Einschränkung von Wohlfahrt, auf welcher Ebene auch immer, einzutreten.“⁵

In einer anderen Perspektive ist der Staat nur höchst eingeschränkt in der Lage, regulierend in die Gesellschaft zu intervenieren oder die Gesellschaft von außen zu aktivieren. Schaarschuch sieht die Alternative zu solch einer staatlichen Aktivierung der Gesellschaft von oben – plakativ ausgedrückt – in einer „Vergesellschaftung des Wohlfahrtsstaates von unten“. Heute sind demnach im realexistierenden Wohlfahrtsstaat die NutzerInnen zumeist Objekte des staatlichen Handelns: „Sie haben keine systematische Einflussmöglichkeit auf die Operationsweise der Institutionen und auf die Handlungsweisen der Professionellen. Die Perspektive einer Vergesellschaftung des Wohlfahrtsstaates von unten impliziert dagegen eine Strategie der Demokratisierung des Wohlfahrtsstaates und seiner Einrichtungen – d. h., die Rückbindung sozialstaatlicher Produktion an die Bedürfnisse der Nutzer. Eine zentrale Voraussetzung für eine solche Strategie ist, so denke ich, die Schaffung von institutionalisierten Foren und die Etablierung von Mitbestimmungsrechten, so dass konflikthafte Auseinandersetzung über sozialstaatliche Dienstleistungserbringung stattfinden kann, die es jetzt noch nicht gibt“.⁶

Dem klassischen Diskurs zur Zivilgesellschaft⁷ gemeinsam ist eine Verhältnisbestimmung zwischen Individuum, Gesellschaft und Staat, die von der Ausgeglichenheit von Rechten und Pflichten geprägt ist.¹ Zivilgesellschaft als Verhältnisbestimmung von BürgerInnen zu ihrer Gesellschaft ist Ausdruck partizipatorischer Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten. Dieser Diskurs wird in dieser Arbeit in der Verschränkung des Konzepts Sozialer Kommunalpolitik mit aktuellen Entwicklungslinien des Bürgerschaftlichen Engagements aufgegriffen⁸. Im Zusammenhang des Wandels der Arbeitsgesellschaft können drei konkrete Ausformungen beschrieben werden: „Zivilgesellschaft als Partizipation an der Gesellschaft, als Integration in die Gesellschaft und als Solidarität in der Gesellschaft ...“⁹. Bezogen auf Sozialraumorientierung und Demokratisierung geht es entgegen einer ideologischen Instrumentalisierung des Konzepts der Zivilgesellschaft um die darin umfassend vorzunehmende Verortung Sozialer Arbeit im Sinne einer ermöglichenden Öffentlichkeit und einer Alltagspraxis als Dienstleistungsarbeit zur Unterstützung der NutzerInnen.

Mit Evers¹⁰ könnte in diesem Sinne grundsätzlich nach dem „... Unterschied zwischen einer eher instrumentell-manageriellen und einer politisch aktivierenden Ausdeutung ...“ sozialpolitischer Strategien gefragt werden: Stehen sich Staat und Individuum nur gegenüber, indem der/die Einzelne „aktiviert“ werden soll – oder geht es auch um Kooperation und Mitverantwortung im „Sozialstaat“ insgesamt? Will der „aktivierende Staat“ generell Chancen eröffnen und dabei auch mehr Risiken zumuten

⁵ In: Lange/Fritz, 2002: 83.

⁶ Ebd.: 87.

⁷ Vgl. zusammenfassend Kessler, 2001.

⁸ Vgl. Abschnitt 3.2.

⁹ Böllert, 2000: 242.

¹⁰ Evers, 2001: 85.

– oder bleibt sozialer Schutz und Ausgleich eine staatliche Handlungsmaxime? Orientieren sich staatliche Programme an einem Menschenbild des egoistischen „Konsumenten“ – oder vertraut aktivierende Politik den BürgerInnen und setzt auf ihre Kooperationsbereitschaft? Und schließlich ist entscheidend, ob aktivierende Politik auf weniger staatliches Handeln und demokratische Politik zielt – oder auf eine „... Ausweitung individueller und kollektiver Mitbestimmung durch eine Politik der Stärkung von Bürgergesellschaft und durch die Mobilisierung sozialen Kapitals. ... ein wesentliches Kriterium für eine Strategie der Aktivierung von Politik wäre folglich, inwieweit die jeweils festgelegten Arrangements einer Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure öffentlichkeitsbezogen sind und in diesem Sinne einen politischen Charakter beanspruchen können, oder inwieweit sie eher eine Form der Entpolitisierung durch Privatisierung öffentlicher Belange darstellen ...“.¹¹

Die hiermit vorliegende Arbeit ist in mehrfacher Weise in dem so skizzierten Kontext zu verorten. Die Auswahl und Bewertung der hier vorgestellten Begründungszusammenhänge beruht einerseits auf der wissenschaftlichen Ausbildung und Tätigkeit des Autors wie andererseits auf einer gut 20-jährigen hauptberuflichen Praxis in Steuerungs- und Leitungsfunktionen in verschiedenen Handlungsfeldern wie auf unterschiedlichen Ebenen der Kinder- und Jugendhilfe. Die Reflexion vorhandener Theorieentwürfe soll zu einer theoretisch begründeten Praxisentwicklung beitragen. Mithin geht es dem Autor auf dem Hintergrund seiner alltäglichen beruflichen Aufgaben als Leiter eines Sozial- und Jugendamtes (in einer mittleren Großstadt mit rund 200.000 EinwohnerInnen¹²) um den Anwendungsbezug – also um eine wissenschaftlich fundierte Betrachtung der prinzipiell möglichen wie der sozialpolitisch wünschenswerten Funktionen und Strategien bei einer Neugestaltung Sozialer Dienste. Damit ist eine notwendige reflexive Ebene im gewissermaßen intra-subjektiven Entwicklungsprozess der Aneignung von Theorie und Praxis benannt.²

Vor dem Hintergrund beruflicher Erfahrungen und neuer Herausforderungen soll der breite Diskurs zu ethischen, professionellen und fachlichen Aspekten für eine „Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit“ geprüft werden im Hinblick auf die zu begründende Annahme, dass Sozialraumorientierung – als fachliches Arbeitsprinzip – und Demokratisierung professionell grundlegende Strukturelemente einer Neuorganisation Sozialer Dienste – gerade – auf kommunaler Ebene sind oder zumindest sein sollten. Aus einer so fachlich begründeten Konzeption für die Funktion, Aufgabenstellung und Arbeitsweise Sozialer Dienste können dann – so die These – fachliche, organisatorische und finanzielle Steuerungsziele wie -instrumente abgeleitet werden.

Im Kapitel 2 wird versucht, mit Überlegungen zum Grundverständnis pädagogischer und Sozialer Arbeit eine Sozialraumorientierung als ana-

¹¹ Ebd.: 86 f.

¹² Zur Struktur und Aufgabenstellung des Freiburger Sozial- und Jugendamtes siehe unter www.freiburg.de/1/102/10201/aemter_detail.php?amt_id=58.

lytische Kategorie und als Handlungsorientierung zu begründen. Diese basiert zunächst und vor allem auf einer ressourcenorientierten „Neuen Fachlichkeit“, auf den fachlichen Leitlinien von Lebensweltorientierung, Dienstleistungsorientierung und Professionalität und ist in diesem Sinne nur realisierbar als Ko-Produktion mit den (auch potentiellen) NutzerInnen unter Achtung und Förderung deren Bürgerstatus! Deutlich wird die Ambivalenz des Raumbegriffs: die Grenzen des physischen „Sozialraums“ liegen idealtypisch dort, wo sich Raum verflüchtigt, weil die fachlichen Maximen sowie demokratische Beteiligung und Bürgerschaftliches Engagement nicht mehr realisierbar sind.

Sozialraumorientierung als auf soziale und politische Teilhabe ausgerichtete Strategie soll im 3. Kapitel im Hinblick auf die Gestaltung öffentlicher, kommunaler Strukturen untersucht werden. Bevor dort abschließend die Debatte um die personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit analysiert wird, sind widersprüchliche Interessen und Mechanismen eines kommunalpolitischen Aushandlungsprozesses zu reflektieren, mit dem soziale Teilhabe und demokratische Beteiligung garantiert und Bürgerschaftliches Engagement gefördert werden (sollen).

Im 4. Kapitel werden mit dem Fokus auf junge Menschen empirische Befunde und Konzepte zu Engagement und Teilhabe erörtert. Dies wird im 5. Kapitel mit Bezug auf die strukturellen Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendhilfe für deren Handlungsfelder spezifiziert. Handlungsfeldbezogene Praxisbeispiele und Analysen werden in dieser Arbeit zu meist auf die Kinder- und Jugendhilfe (KJHG/SGB VIII) bezogen; dies schließt über den Allgemeinen Sozialdienst wesentliche persönliche Hilfen gemäß Bundessozialhilfegesetz (BSHG) mit ein. Eine solche Fokussierung entspricht der Ausbildung und der Praxis des Verfassers, sie bietet zudem die Möglichkeit, auf eine breite und differenzierte Debatte zurück zu greifen.

Sozialraumorientierung muss sich auch mit förderlichen Organisationsstrukturen, mit Steuerungsinstrumenten und physisch-räumlichen Strukturen auseinandersetzen. Der Raumbegriff ist letztlich nur nutzbar, wenn diese Kategorien für das alltägliche sozialarbeiterische Handeln operationalisiert werden. Deshalb werden in einem Exkurs zur kommunalen Praxis im 6. Kapitel sozialraumorientierte Handlungskonzepte zu Regionalisierung und Quartiersarbeit konzeptionell vorgestellt.

Im 7. Kapitel werden Steuerungsprinzipien und Steuerungsinstrumente insbesondere im Rechtsrahmen der Kinder- und Jugendhilfe mit ihren Optionen und Bedingungen für Sozialraumorientierung und Demokratisierung analysiert.

Wegen der vielfältigen Voraussetzungen und unsicheren Annahmen zur Konstruktion und Entwicklungsperspektive von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft können die nachfolgenden Ausführungen zu Sozialraumorientierung und Demokratisierung auf dem genannten Hintergrund nur als konzeptionelle Bausteine für einen Ausschnitt einer aktuell notwendigen Entwicklung gedacht werden – als Strukturelemente einer Neuorganisa-

tion Sozialer Dienste in der Kommune. Damit werden Vorgaben für eine strategische Steuerung formuliert, deren Effektivität im Sinne eines politischen Werturteils für das Ziel „Umweltkontrolle“ zumindest konzeptionell – und teilweise auf dem Hintergrund eigener Praxis – begründet wird. Die Operationalisierung und effiziente Umsetzung der so abzuleitenden sozialpolitischen Ziele kann – so die These – durch die Strukturelemente Sozialraumorientierung und Demokratisierung nachhaltig unterstützt werden.³

In diesem permanenten Aushandlungsprozess zur Qualität und Quantität der je örtlichen sozialen Infrastruktur ist die Kommune als „politischer Sozialraum“ einerseits ein greifbares, gestaltbares Gebilde; andererseits müssen sich die Protagonisten von Professionalität und sozialpädagogischer Fachlichkeit in diesem Aushandlungsprozess immer auch mit den VertreterInnen anderer Interessen und Wirkungsgefüge auseinandersetzen: Wissenschaftlich – und vielleicht auch praktisch – schon begründete Handlungsstrategien für Soziale Dienste bedürfen vor Ort (neben der Qualifikation und angemessenen Entlohnung des Personals⁴) sowohl der Akzeptanz bei den – potentiellen – NutzerInnen als auch der politischen und materiellen Unterstützung durch die – der regelmäßigen (Wieder)wahl unterworfenen – politischen Gremien. Anders gewendet geht es um das Beziehungsgefüge von Individuen/NutzerInnen zur Politik/Öffentlichkeit und zu den Sozialen Diensten/Verwaltung und damit um demokratische Legitimation, professionelle (personenbezogene soziale) Dienstleistungsarbeit und die Bereitstellung wie Begründung der erforderlichen Ressourcen für die Soziale Arbeit.

Leitungskräfte in der Sozialen Arbeit müssen um das vielschichtige Wirkungsgefüge Sozialer Dienste wissen, damit sie ihre Aufgaben der strategischen Steuerung (die richtigen Dinge tun) und der operativen Steuerung (die Dinge richtig tun) effektiv (fachlich, wirkungsvoll) und effizient (zielgenau, wirtschaftlich) wahrnehmen können. Die klassischen Steuerungsebenen bleiben Recht, Finanzen, Personal und Organisation.⁵ Eine erfolgreiche Leitungskraft in der Sozialverwaltung muss auf diesen vier Ebenen agieren können und sie miteinander verschränken. Eine Grundvoraussetzung dieser Arbeit ist das Anerkenntnis der selbstevidenten Tatsache, dass diese klassischen Steuerungsebenen ein notwendiges – nicht jedoch hinreichendes – Instrumentarium Sozialer Arbeit sind. In diesem Sinne gilt es, die neuen Steuerungsinstrumente fachspezifisch fundiert zu implementieren und der Frage unterzuordnen: Was sind die richtigen Dinge, worin besteht die erstrebenswerte Fachlichkeit?

Ziele, Inhalte und Methoden der Sozialen Arbeit sollen kritisch reflektiert werden als Soziale Dienste in einer Kommune. Damit sind hier eventuelle Differenzen zwischen öffentlichem und freien Trägern zu vernachlässigen. Es geht um die Verknüpfung personenbezogener sozialer Dienstleistungsarbeit mit kommunaler Sozialpolitik und in einem gelingenden Konzept entwickelt sich so eine Soziale Kommunalpolitik. Die gesellschaftspolitische Qualität eines solchen Konzeptes muss sich darin erweisen, welchen Beitrag Soziale Dienste in der Kommune zur Gestaltung des Alltags leisten – können und sollen. Qualität und Quantität blei-

ben dabei Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses, der niemals wirklich durch Expertentum oder die scheinbar zwingende Logik von Steuerungsinstrumenten ersetzt werden kann.

Die dieser Arbeit zugrunde liegende Zielperspektive bezieht sich vor allem auf die Ermöglichung und eigenverantwortliche Sicherung von „Umweltkontrolle“¹³. Dies wird verstanden als demokratische Freiheit, in Achtung vor den Lebensweisen, Bedürfnissen und Fähigkeiten anderer, den eigenen Alltag selbstbestimmt und solidarisch gestalten zu können. Gesellschaft (Staat und Wirtschaft), der (kommunale) Sozialraum und Soziale Dienste sollen dieser Wertentscheidung verpflichtet sein und müssen in ihrem jeweiligen Wirkungsgefüge Gelegenheiten bieten, entsprechende Optionen demokratisch auszuhandeln. Es geht um die solidarische Gestaltung der Alltagsbedingungen, sie müssen als eine Einheit in der Lebenswelt verstanden werden. Dazu gehören vor allem Sicherheit in den beruflichen Perspektiven, Stärkung der lokalen Ökonomie, Verbesserung des Wohnumfeldes und der Wohnsituation, günstige Rahmenbedingungen familiären Aufwachsens, Schaffung und Unterstützung von Netzwerken im sozialen Bereich.

1.2 Professionalisierung und halbierte Modernisierung

Otto¹⁴ kritisiert die Diffusität der Profession als Definitionsmacht im Zusammenhang des Einzugs eines neo-liberalen Effizienzmodells in der Sozialarbeit. Entgegen dem oben genannten Postulat der „Umweltkontrolle“ sieht er die Gefahr, dass sich neue „paradigmatische Leitlinien“ der Individualisierung der Armut, des Abrückens von kollektiven Deutungen und damit auch der Aufgabe von Strukturinterventionen, der Relativierung sogenannter traditionalistischer Institutionen – die zumindest ihrer Intention nach für Gleichheit, Solidarität und soziale Gerechtigkeit eingetreten sind bzw. Instrumente zur Förderung und Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe waren – „durchsetzen“.¹⁵ Die eingangs benannten Steuerungsebenen und Strukturelemente sollen jedoch genau diesen traditionellen Werten zur Wirkung verhelfen, weshalb in dieser einleitenden Rahmung die Effekte einer neo-liberalen Steuerungs- und Marktlogik für eine eben darauf reduzierte Modernisierung Sozialer Arbeit angesprochen werden sollen.

Mit den Stichworten Pluralisierung/Individualisierung/Globalisierung ist eine öffentliche Debatte benannt, in der zurzeit insbesondere auch vor dem Hintergrund der Umgestaltung des Steuersystems von „Sparen“ und damit verbunden vom Rückzug des Staates gesprochen wird. Parallel dazu wird über eine Aktivierung der Bürgerschaft zum Beispiel unter dem Stichwort „Bürgerschaftliches Engagement“ nachgedacht. Diese Themen spielen seit Jahren eine wesentliche Rolle bei der Diskussion um den Umbau des Sozialstaats und speziell auch die Funktion und das Selbstverständnis von Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe. Deren Angebote und Dienste bieten allerdings in diesen Zeiten „produzierter Unsicherheiten“ auch keine Rezepte für „gelingendes Leben“. Im Zusammenhang

¹³ Vgl. Abschnitt 2.2.

¹⁴ Vgl. Otto, 2000.

¹⁵ Ebd.: 76.

mit dem Gerede vom „Sparen des Staates“ wird immer wieder auch ein „Rückzug“ des Staates gefordert. Konsequenterweise wurde dann die Argumentation des Bundesfinanzministers, im Jahr 2000 durch sein „Sparpaket“ von 30 Milliarden DM neue Handlungsmöglichkeiten für den Staat gewonnen zu haben, dahingehend kritisiert, dass nicht neue Handlungsmöglichkeiten, sondern ein genereller Rückzug des Staates und damit langfristig weitere Einsparungen geboten seien. Eine andere Position kritisiert, dass derzeit nur über dieses „Sparen“ gesprochen werde und nicht darüber, wofür denn danach der Staat seine neu gewonnene Handlungsmöglichkeit nutzen wolle.

Zur selben Zeit findet eine öffentliche Diskussion über die Verantwortung des Staates zur Sicherung von Recht und Ordnung, von „Sauberkeit“ und Schutz vor Kriminalität statt. In diesem Zusammenhang wird regelmäßig die Ausdehnung staatlicher Eingriffe bzw. Eingriffsmöglichkeiten gefordert und gefördert (siehe zum Beispiel die enorme Steigerung der Telefonüberwachung). Eine neue Qualität hat diese Debatte bezüglich der Konsequenzen aus dem Terroranschlag vom 11. September 2001. Diese Tendenz beobachten wir auch in der Jugendhilfe in der aktuellen Debatte um die „Garantenstellung“, wenn verstärkt die Wahrnehmung des staatlichen Wächteramts im Hinblick auf den Schutz von Kindern gefordert wird. SozialarbeiterInnen stehen dann vor Gericht, weil sie zum Beispiel nicht rechtzeitig und nicht massiv mit staatlichen Mitteln in eine Familie eingegriffen haben, um die Vernachlässigung von Kindern oder Gewalt gegen Kinder zu verhindern. Das „Schutzbedürfnis“ der Gesellschaft und die damit einhergehende Forderung nach vermehrten staatlichen Eingriffen wird auch deutlich bei der immer wieder aufkommenden Forderung nach einer Verstärkung der so genannten „geschlossenen Unterbringung“.

Es soll hier die Widersprüchlichkeit angedeutet werden, wenn der Rückzug des Staates aus der – präventiven, gestaltenden – Regelung öffentlich interessierender und gleichwohl tendenziell privater Lebensverhältnisse gefordert wird. Gleichzeitig soll immer dann die Schwelle für Kontrolle und einen staatlichen Eingriff gesenkt werden, wenn das öffentliche Verständnis von „normalen Verhaltensweisen“ gestört wird.

Vor diesem Hintergrund findet offensichtlich eine neue Debatte über eine „Entstaatlichung“ des privaten und persönlichen Lebens statt. – Dabei wird die Debatte um Staatsziele des Grundgesetzes wie individuelle Entfaltungsrechte sowie das so genannte „Sozialstaatsgebot“ und ebenso die gesamtstaatliche Verantwortung für Lebensrisiken wie Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit zumindest in den Hintergrund gedrängt.

Die halbierte Modernisierung Sozialer Arbeit manifestiert sich mit Bezug auf ein derartiges neo-liberales Paradigma in einer Übernahme betriebswirtschaftlicher Vokabeln in Verbindung mit Strategien der Reorganisation, in denen alte Entwicklungslinien zum Beispiel der Dezentralisierung, der Sozialraumorientierung und der Gemeinwesenarbeit im Sinne der neuen Effizienzkriterien in einer Art „Managementkonzept“ scheinbar modern und statusfördernd reformuliert werden. Otto¹⁶ befürchtet angesichts solcher berufsstrategischer Routinen für die Soziale Arbeit die

¹⁶ Ebd.: 77.

„... Aufgabe der Priorität beruflicher Kompetenzen zugunsten betriebswirtschaftlicher Methoden und Positionen ...“. Eine angemessene Professionalisierung „... als zweite Hälfte der Modernisierung der Sozialen Arbeit ...“¹⁷ setzt dem entgegen eine konzeptionelle und organisatorische Innovation der Ausbildungsformen voraus, in deren Ergebnis ein Beruf mit eigenständiger Kompetenz und eigenen Leitungspositionen als selbstverständliche Bedingung für die gesellschaftliche Achtung einer professionellen Definitionsmacht konstituiert würde. Die Reformulierung alter Probleme als wohlfahrtsstaatliche Option entgegen gesellschaftlichen Spaltungstendenzen ist für die Soziale Arbeit eine Voraussetzung, die zugleich eine Perspektive bietet: „... die Wiederherstellung des Primats der Profession und einer in ihr begründeten Fachlichkeit ...“¹⁸.

Die neue Professionalisierungsdiskussion zielt auf die Rekonstruktion eines reflexiven Handlungstypus. Dabei wird die „Potentialität“ der professionellen Handlungsqualitäten in der Sozialarbeit/Sozialpädagogik in den Mittelpunkt der Analyse gerückt und Dewe/Otto¹⁹ gelangen so zu einer ersten Definition: „Professionalität materialisiert sich gewissermaßen in einer spezifischen Qualität sozialpädagogischer Handlungspraxis, die eine Erhöhung von Handlungsoptionen, Chancenvervielfältigung und die Steigerung von Partizipations- und Zugangsmöglichkeiten auf Seiten der Klienten zur Folge hat.“⁶

Eine solche „Inklusionsperspektive“ wird in der Jugendhilfe aktuell z. B. unter der Überschrift „Bildung und Lebenskompetenz“ diskutiert²⁰. Auch der Elfte Kinder- und Jugendbericht fordert ein Bildungsverständnis, das zur Aneignung reflexiver und sozialer Kompetenzen beiträgt.²¹ Die PISA-Studie²² hat der generellen Bildungsdebatte eine (plötzliche) Öffentlichkeit und auch politische Aufmerksamkeit verschafft, in die eine professionsorientierte Neubestimmung des Verhältnisses von Jugendhilfe und Bildung nun einzubinden ist. Kessl/Otto/Treptow²³ sehen hier ein doppeltes Spannungsverhältnis von einerseits einem formalen beruflichen Qualifikationserwerb zum Erwerb von Schlüsselqualifikationen zur Teilnahme an einem Prozess lebenslangen Lernens und andererseits einer persönlichen Verortung zwischen pluralisierten und individualisierten Vergesellschaftungsbedingungen und der Forderung nach sozialem Engagement für die Gemeinschaft. Eine Neubestimmung von Jugendhilfe und Bildung muss demnach auf vier grundlegende Vergesellschaftungsdimensionen reagieren: Reproduktion (Arbeitsgesellschaft), Zugang zu und Partizipation an Bildungsarrangements (Informationsgesellschaft), Realisierung politischer Beteiligung (Zivilgesellschaft) und Ermöglichung von Identitätsarbeit (Risikogesellschaft)²⁴. Eine solche Konzeption von „Jugendhilfe als Bildung“ setzt „reflexive Hilfen“ voraus und knüpft an professionstheoretischen Überlegungen einer Jugendhilfe als „reflexive Professionalität“ an. Dieses komplementäre Verhältnis von Jugend-

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Ebd.: 79.

¹⁹ Dewe/Otto, 2001: 1400.

²⁰ Vgl. Münchmeier/Otto/Rabe-Kleeberg, 2002.

²¹ Vgl. BMFSFJ, 2002: 153 ff. und Abschnitt 2.3.

²² Vgl. Artelt u. a., 2001 und Baumert u. a., 2002.

²³ Kessl/Otto/Treptow, 2002.

²⁴ Vgl. ebd.: 81.

hilfe und Bildung zielt auf „... Räume eigenständiger Bildungs- und Lernarrangements innerhalb und außerhalb des formalen Bildungssystems ...“, es geht um „... die Schaffung von Freiräumen zur Ausbildung von Reflexivität und Kritikfähigkeit ...“ und um die Realisierung einer „... aktiven gesellschaftlichen Intermediarität ...“.²⁵

Besonders in personenbezogenen sozialen Dienstleistungsberufen ist ein bisher tradiertes Verständnis von Professionalisierung nicht der eindeutige Weg zur Realisierung von Rationalitätsstandards. Es gilt, die Differenz zwischen dem prinzipiellen Anspruch professionellen Wissens auf rationale Problemlösungen und dem faktischen, in die situativen Aushandlungsprozesse eingelassenen Arbeitswissen bewusst zu bearbeiten. Gleichermaßen bleibt die Differenz zwischen den generalisierten Problemlösungsangeboten und den lebenspraktischen Perspektiven der Betroffenen. Wesentliches Ziel derartiger AdressatInnen-orientierter Handlungsmuster ist der Abbau jener bürokratischen Organisationsstrukturen, die problemadäquaten Handlungsstrategien entgegen stehen. Professionelles Handeln basiert jedoch immer auf – nicht jedermann zugänglichem, wissenschaftlichem – Wissen und entsprechend spezifischen Methoden; es zielt in der Regel auf die (Wieder)Herstellung oder Durchsetzung zentraler gesellschaftlicher Werte. „Umso mehr bedarf die professionelle Autonomie, d. h. das Fehlen einer unmittelbaren sozialen Kontrolle der professionellen Tätigkeit, der öffentlichen Legitimation.“²⁶ ⁷ Erforderlich ist dafür sowohl die Erweiterung von Handlungsspielräumen für personenbezogene und materielle Dienstleistungen als auch die Eröffnung anderer Zugänge beziehungsweise die Beteiligung der NutzerInnen über andere Mechanismen als die der Defizitzuschreibung. Ansonsten setzen sich nicht Empowerment und Selbsthilfe durch, sondern weitere Stigmatisierung Betroffener und die Diskriminierung ganzer Wohnbereiche – und damit wird ein Mechanismus von Abhängigkeit und Fürsorge etabliert²⁷. Auf dem Hintergrund einer solchen Analyse der Funktionsmechanismen Sozialer Arbeit fordern Dewe/Otto²⁸ „eine relative Autonomie der professionellen Tätigkeit und die Sicherstellung einer professionellen Mindeststruktur“; dies erfordere eine immer wieder stattfindende Rückbindung professioneller Praxis an die Rechte und Interessen der NutzerInnen der Sozialen Dienste und an die gesellschaftlichen Prozesse, auf die sich ihre Intervention bezieht. Fallarbeit bezieht dann natürlich die sozialen Kontexte und Konstellationen mit ein, sie knüpft immer an (ehemals) vorhandenen Kompetenzen und Plausibilitäten des Klienten an; in der Kommunikation geht es um „richtige“ und immer gleichsam emotional ertragbare Analysen und Empfehlungen für entsprechende Bearbeitungsstrategien.⁸ Damit ist die Differenz markiert zwischen dem Wissen und dem Kontext seiner Nutzung. Der Professionelle muss „... die Spannung zwischen Wissen und Nichtwissen handelnd bewältigen ...“²⁹, ist doch die dem Laien/Betroffenen und dem Professionellen zugemutete Handlungskompetenz nicht (immer) identisch mit routinisierten Wissenskomponenten.

²⁵ Ebd.: 83.

²⁶ Dewe/Otto, 2001: 1408.

²⁷ Vgl. Müller/Otto, 1980: 6.

²⁸ Dewe/Otto, 1996: 238.

²⁹ Dewe/Otto, 2001: 1414.

In dieser Perspektive will Schaarschuch³⁰ die der Beziehungsstruktur sozialpädagogischer Interaktion inhärente Spannung produktiv nutzen, „... indem die Rolle des Klienten als Konsument im Dienstleistungsprozess reformuliert wird.“ Diese grundsätzliche Neuorientierung Sozialer Arbeit will die Kritik an der strukturellen Dominanz der Professionellen aufgreifen: Sowohl Konzepte der „Lebensweltorientierung“ als auch solche der „Ressourcenorientierung“ überwinden diese Schranke bisher kaum und konzentrieren sich weiterhin auf die Angebotsseite.

1.3 Neugestaltung des Sozialen in der Konkurrenzgesellschaft

Mit dem Bundeskongress Sozialer Arbeit (1995) ist zur strategischen Fragestellung die „Neugestaltung des Sozialen in der Konkurrenzgesellschaft“ zu fordern. Für die soziale Arbeit als einem Segment der Sozialpolitik gilt es demnach festzuhalten: In ihren Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen ist sie auch durch Politik und Sozialpolitik bestimmt. Eine notwendige Konsequenz ist öffentliche Einmischung der Sozialen Arbeit in die Politik (Sozialarbeitspolitik). In ihrer spezifischen Zuständigkeit ist Soziale Arbeit zweifach herausgefordert: Die mit der Entwicklung des Sozialstaats begründeten Prinzipien auf gleiche Ressourcen, auf Risiko- und Existenzsicherung für alle können nicht zurückgenommen werden, sie müssen real und materiell eingelöst werden. Die zurzeit geltenden Strukturen und Formen sozialer Dienstleistung können aber nicht unhinterfragt fortgeschrieben werden. Unverzichtbare sozialstaatliche Aufgaben und veränderte Gestaltungsmöglichkeiten müssen neu ausgehandelt und festgeschrieben werden.³¹ Dies ist wichtig vor allem

- in Bezug auf patriarchale Strukturen der sozialen Sicherung und paternalistische Formen der sozialen Dienstleistung,
- in Bezug auf die kommunale Gewichtung des formellen und informellen Bereichs,
- in Bezug auf spezifische Möglichkeiten professionell-institutioneller Arbeitsstrukturen im Verhältnis von Lebensweltressourcen und Aufgaben einer offenen Vernetzung.

Unsere soziale und „pädagogische Verantwortung“³² verlangt nach neuen Wegen und neuen Sichtweisen auf die alten Ziele, weil wir einen bewahrenswerten Stand an Werten sichern wollen. Sie finden sich ebenso in den allgemeinen Paragrafen des Bundessozialhilfegesetzes wie im Ersten Kapitel des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und gleichermaßen in den grundlegenden Artikeln unseres Grundgesetzes: Für das Bewusstsein über die Unverzichtbarkeit solcher Ziele müssen wir uns auch ein historisches Bewusstsein bewahren!

Kommunale Sozialarbeit wäre zu positionieren im Beziehungsgeflecht von

- Globalisierung und Enttraditionalisierung, Individualisierung und Pluralisierung als gesamtgesellschaftliche Prozesse,
- Ökonomisierung auch sozialstaatlicher Aufgaben als marktwirtschaftliche Strategie zur angeblichen Effizienzsteigerung und

³⁰ Schaarschuch, 1999: 547.

³¹ Vgl. „Memorandum zum 2. Bundeskongress Soziale Arbeit“ 1995 in Tübingen – Arbeitspapier des Initiativkreises.

³² Vgl. Müller, 1999.

- Dienstleistungsorientierung als Schlüssel für Teilhabe, bürgerschaftliches Engagement und mehr Effektivität.

Beim 3. Bundeskongress Soziale Arbeit (1998) wurde das Motto „Die Verantwortung der Sozialen Arbeit für die Gestaltung des Sozialen“ unter dem Schwerpunkt „Ökonomisierung des Sozialen“ verhandelt. Auf dem Hintergrund eines Strukturwandels des Arbeitsmarktes benennt Hanesch³³ kritisch auch Ansatzpunkte für einen bedarfsgerechten Umbau des Sozialstaats und verweist dabei zunächst als zentrale Voraussetzung einer rationalen Umbaudebatte auf die Notwendigkeit einer leistungsfähigen amtlichen Sozialstatistik und die Institutionalisierung einer regelmäßigen Armuts- und Sozialberichterstattung. Während einerseits tatsächlich nicht mehr zu rechtfertigende Privilegien bestimmter Gruppen (Beamtenversorgung in der Alterssicherung, Ehegattensplitting auch für kinderlose Ehegatten) benannt werden, wird andererseits auf große Sicherungslücken verwiesen (zum Beispiel bei Behinderung, bei Unterhaltsausfall bei Alleinerziehenden, defizitärer Kinderlastenausgleich, Pflegeversicherung). Allerdings: „Erste Priorität muss der Abbau der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und die (Re-)Integration der derzeit am Arbeitsmarkt Ausgegrenzten haben ...“³⁴ Dazu gehört die Option auf einen auf Dauer öffentlich geförderten Beschäftigungssektor³⁵ und im Bereich der sozialen Sicherungssysteme eine Stärkung von einkommensabhängigen Transfers.⁹ Reformüberlegungen beziehen sich hier zunächst auf eine Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Sicherung bzw. den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen. Ergänzend muss es dann allerdings auch um den finanziellen Handlungsspielraum für den Sozialstaat und eine gerechtere Lastenverteilung zwischen Reichen und Armen gehen: „Die Durchsetzung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, die Erfassung der bislang der Besteuerung entzogenen Einkommen und Vermögen sowie die Erweiterung der Finanzierungsbasis der Sozialversicherung“ können hierzu die maßgebliche Grundlage schaffen.³⁶

Im Sinne von Butterwegge³⁷ wäre gleichermaßen der Frage nachzugehen, auf welche Weise berechtigte Debatten über Kinderarmut oder dramatische demographische Veränderungen („Vergreisung“) als unmittelbare Begründung für Leistungskürzungen im Sozialbereich herangezogen werden und wie parallel dazu Sozialpolitik auf Familienpolitik zur Sicherung der gesellschaftlichen Reproduktion reduziert wird. Eine „Ökonomisierung des Sozialen“ liegt bei einer solchen Argumentation im Verständnis von Kindern als „Kostenfaktor auf zwei Beinen“, in der Verteufelung von kinderlosen Paaren als „Doppelverdiener“ oder in der Privatisierung der Altersvorsorge. Gleichzeitig wird die Lösung der so lokalisierten Probleme rein monetaristisch propagiert: Der Gesamtstaat brauche eine harte (steuerliche) Konsolidierungspolitik – zugunsten der Kinder der Zukunft. Entsprechende „Sparprogramme“ zielen auf allen Ebe-

³³ Hanesch, 2002: 163 ff.

³⁴ Ebd.: 164.

³⁵ Zu „Sofortprogramm zur Entlastung des Arbeitsmarktes“ vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2002: 103 ff.

³⁶ Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2002: 166.

³⁷ Butterwegge, 2000.

nen auf mehr Kontrolle, Disziplinierung und natürlich Leistungseinschränkungen – statt nach solidarischen Perspektiven zu suchen (wie Erhöhung der Frauenerwerbsquote, Erweiterung der Versichertenkreise, vermehrte Zuwanderung usw.). Sozial- und Familienpolitik müsste Kinder und deren Aufwachsen zum Beispiel unabhängig von der jeweiligen Familienform wie von der Erwerbsbiographie der Eltern fördern: „Kinderarmut kann nicht durch Aufwertung traditioneller Familienformen, sondern nur durch die Bereitstellung/Verbesserung der sozialen Infrastruktur und entsprechender Dienste für die davon (potentiell) Betroffenen wirksam bekämpft werden.“³⁸

Die Forderung nach einer „Ökonomisierung des Sozialen“ richtet sich nicht nur auf eine neue Wettbewerbsordnung, sondern zielt im Hinblick auf das Verhältnis öffentlicher und freier Wohlfahrtsträger sowie deren Beziehung zu den NutzerInnen auch auf die politische, administrative und finanzielle Steuerung insgesamt³⁹. Zu fragen ist dann nach einer bürgerorientierten Umgestaltung kommunaler Verwaltungsstrukturen und damit auch der Sozialverwaltung entgegen einer drohenden Dominanz von Einsparvorgaben. Es geht um zusätzliche Dienstleister im sozialen Bereich und eine Verbesserung der Kooperationsbeziehungen zwischen NutzerInnen, BürgerInnen, Fachkräften, Diensten und Kostenträgern⁴⁰ und entgegen einer betriebswirtschaftlich begründeten Privatisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung geht es um die Aktivierung und Beteiligung der Bürgerschaft bei der Erbringung sozialer Leistungen.⁴¹ Bei Flösser/Hanesch⁴² münden deren Überlegungen zu „Unternehmen Stadt versus Soziale Stadt?“ in die Forderung: „Die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente in sozialen Diensten darf nicht zu einem Selbstzweck werden, sondern muss an die gesellschaftspolitische Leitnorm der Herstellung sozialer Gerechtigkeit rückgebunden werden. Hierfür müssen sie sich an den entwickelten fachlichen Standards der Sozialen Arbeit orientieren und deren spezifische Qualität respektieren.“⁴³ Diesem Ansatz sieht sich auch der Elfte Kinder- und Jugendbericht⁴⁴ verpflichtet, wenn dort die tendenzielle Implementation neuer Steuerungsinstrumente festgestellt und gefordert wird, diese konsequent den fachlichen Anforderungen der Kinder- und Jugendhilfe zu unterwerfen. Die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe darf in diesem Kontext nicht auf Dimensionen der Verwaltungsreform, der Neuen Steuerung und einer stärkeren Ökonomisierung verkürzt werden. Die Reformansätze sind auf der Basis der fachlichen Leitlinien und Standards⁴⁵ auf ganz unterschiedliche Ebenen bezogen.⁴⁶

- Es geht um die Institutionen, vor allem das Jugendamt (Organisation, Finanzen).
- Auf der fachlichen Ebene geht es um die spezifische Qualität sozialpädagogischer Leistungen und ihre Überprüfung.

³⁸ Ebd.: 327.

³⁹ Vgl. Kapitel 7.

⁴⁰ Zu „Subjekttransfers und Gutscheinmodell“ vgl. Bäcker, 2002: 189 f.

⁴¹ „Bürgerschaftliches Engagement ist nicht marktkonform!“, vgl. Marquard, 2002 a: 192 f.

⁴² Flösser/Hanesch, 2002.

⁴³ Ebd.: 178.

⁴⁴ BMFSFJ, 2002: vgl. Abschnitt A.II; zur Rezeption der Jugendberichte der BReg vgl. Frank/Marquard, 2002 a.

⁴⁵ BMFSFJ, 2002: 63 ff.

⁴⁶ Ebd.: 78.

- Personalmanagement und eine Verbesserung der Aus- und Weiterbildung sowie der Beschäftigungsverhältnisse sind gefordert.
- Eine neue „Kundenorientierung“ im Sinne der Koproduktion und Beteiligung der NutzerInnen ist erforderlich.

„Insgesamt geht es bei der Verknüpfung dieser vier Ebenen um die Institutionalisierung neuer Steuerungsmechanismen in der Kommunalverwaltung sowie bei den Diensten und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.“⁴⁷

Angesichts weiter bestehender Ungleichheit und zum Teil wachsender Disparitäten werden Befürworter solcher Strategien, die sich auf die Debatte um Zivilgesellschaft und Kommunitarismus stützen, auf ihre (angebliche) Ignoranz gegenüber der Handlungslogik des ökonomischen Sektors verwiesen, der – dem freien Spiel der Kräfte verpflichtet – soziale Ungleichheit und ökonomische Ungleichgewichte als Triebfedern für Konkurrenz und Markt reproduziert. Profitieren würden dann solche Gruppen, die bereits sozioökonomisch abgesichert seien und „... denen sich hier neue Handlungsspielräume eröffnen. Die Adressaten der Sozialen Arbeit – also die von Prozessen sozialer Deklassierung und sozialer Desintegration betroffenen oder bedrohten Menschen – werden dagegen die Verlierer dieser Entwicklung sein.“⁴⁸ Dabei sei die „Umsteuerung des Sozialstaats zum Wettbewerbsstaat“ weder argumentativ noch empirisch haltbar und das angebliche Hauptziel des Abbaus der Massenarbeitslosigkeit werde kaum erreicht.⁴⁹ An den neoliberalen Konzepten der Kürzung von Sozialleistungen knüpften nun „neosoziale Konzepte des Dritten Weges“ an und propagierten eine sozialstaatliche Umbaustrategie mit dem Paradigmenwechsel vom welfare state zum „workfare state“.⁵⁰ Den entscheidenden Grund für die „Defensivposition“ der Sozialen Arbeit als Gegenkraft zu dieser Entwicklung sehen Depner/Trube⁵¹ in deren „unvollständiger Professionalisierung“. Mit seinen Forderungen zur Schaffung und Sicherung einer umfassenden sozialen Infrastruktur für das „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“ greift der Elfte Kinder- und Jugendbericht die Kontroverse um „Fördern und Fordern“ konstruktiv auf, wenn dort vor dem Hintergrund der Kritik an sozialstaatlichen Leistungssystemen formuliert wird: „Im Hinblick auf die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen verlangt die Modernisierung des Sozialstaats einen Perspektivenwechsel von den Bemühungen um die Reform der Sozialversicherungssysteme hin zu einer politischen Gestaltung und Sicherung der sozialen Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und ihre Familien.“⁵²

Im internationalen Vergleich gelten Markt und Wettbewerb zunehmend als die rationalitätsstiftenden Modi der Koordination auch sozialstaatlicher Leistungen. Mit einem Rückzug von Staat und Wirtschaft bei gleichzeitiger Inanspruchnahme gesellschaftlicher Selbstorganisation im

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Depner/Trube, 2001: 224.

⁴⁹ Vgl. Daten zur Sozialleistungsquote und zum Produktivitätszuwachs, ebd.: 226.

⁵⁰ Vgl. ebd.: 228 f.

⁵¹ Depner/Trube, 2001: 230 ff.

⁵² BMFSFJ, 2002: 42; vgl. auch ebd.: 56 ff.; ebenso Richter, I., 2002: 165 f.

Dritten Sektor und einzelner BürgerInnen gibt der Wohlfahrtsstaat seinen bisherigen Anspruch auf eine Verallgemeinerung sozialer Sicherheit auf – nicht aber den staatlichen „Anspruch auf das Privileg, soziale Probleme und die legitimen Formen und Strategien ihrer Bewältigung zu definieren“.⁵³ Im internationalen New Public Management-Diskurs⁵⁴ wird als Grundannahme eines managerialistischen Modernisierungsdiskurses unterstellt, dass marktförmige Prinzipien der Produktion und des Austauschs sich auf nicht-erwerbswirtschaftliche Leistungsbereiche übertragen lassen und zu nachhaltigen Rationalitätssteigerungen führen. Solche marktförmigen und manageriellen Prinzipien der Koordination und des Entscheidens würden dann auch die Gestaltung innerorganisatorischer Strukturen und Handlungsabläufe bestimmen.⁵⁵ Kessl/Otto legen erste modelltheoretische Überlegungen zu der von ihnen beschriebenen, international zu beobachtenden Privatisierung sozialer Dienstleistungen vor.⁵⁶ Dieser Prozess könne analytisch „... i. S. einer umfassenden Ökonomisierung des Sozialen beschrieben werden ...“, wäre aber empirisch „... hinsichtlich der unterschiedlichen Ausprägungs-, Verlaufs- und Konzeptionsformen erst noch zu rekonstruieren ...“.⁵⁷ Die zugrunde liegende These besagt, alle bisherigen Organisationsformen sozialer Dienstleistungen (seitens staatlich-öffentlicher Träger genauso wie durch frei-gemeinnützige oder privat-gewerbliche Träger) seien „... den zentralen Prinzipien der Privatisierung ausgesetzt: Ent-Öffentlichung, Individualisierung, Effizienz- und Effektivitätsorientierung, Standardisierung und Differenzierung.“⁵⁸

Eine dem Handlungsfeld angemessene Modernisierung Sozialer Arbeit in Deutschland muss auch diese internationale Debatte aufgreifen. Die Neufassung z. B. der §§ 93 BSHG und 78a – 78g SGB VIII verweist auf die Etablierung einer entsprechenden Logik eines wettbewerbsorientierten Erbringungsregimes. Auch der Versuch einer Neudefinition von Staatsaufgaben unter dem Motto des „aktivierenden Staates“ bezieht sich auf Mechanismen der Revitalisierung staatlicher Normierungs- und Kontrollfunktionen. Eine „Neugestaltung des Sozialen in der Konkurrenzgesellschaft“ setzt die Analyse solcher Tendenzen voraus und erfordert das Engagement der Professionellen für Lebensweltorientierung, Dienstleistungsorientierung und Professionalität. Diesen Trends und ihrer politischen Bearbeitung in den politischen Entscheidungsgremien und gesellschaftlichen Großorganisationen – vom Bundestag bis zum Bürgerverein im Stadtteil – muss sich Sozialpolitik und eine „Sozialarbeitspolitik“ stellen. Sozialarbeit freier und öffentlicher Träger in der Kommune ist sowohl auf Problemstellungen und Sozialraumentwicklungen bezogen wie auch bezogen auf fachliche Konzepte und personelle wie finanzielle Ressourcen zur unmittelbaren Reaktion gezwungen.

⁵³ Otto/Schnurr, 2000: 4.

⁵⁴ Vgl. ebd.: 6.

⁵⁵ Vgl. ebd.: 7.

⁵⁶ Kessl/Otto, 2002.

⁵⁷ Ebd.: 129.

⁵⁸ Ebd.

1.4 Professionalität und ethisches Wissen

Kommunale Sozialarbeit soll einer normativen Zielsetzung bezüglich der Rolle des Staates als Garant für Anspruchssicherheit, soziale Gerechtigkeit und Wahrung des Gemeinwohls verpflichtet sein. Überlegungen zur „Demokratisierung der kommunalen Sozialarbeit“ sind hierzu ein von praktischen Bemühungen zur Organisation Sozialer Dienste in der Kommune geprägter Diskussionsbeitrag. Damit werden einige Aspekte der benannten Trends gebündelt zu dem Plädoyer für eine sozialräumliche Regionalisierung Sozialer Dienste.⁵⁹ In dieser Perspektive wird für ein partnerschaftliches Verhältnis öffentlicher und freier Träger, eine fachpolitisch geprägte Implementation neuer Steuerungsinstrumente und eine „Demokratische Rationalität“ als Strukturmaxime sozialarbeiterischer Konzepte plädiert.

Als Grundlegung und Ergänzung einer solchen Konzeption erscheint ein ethisches Selbstverständnis für sozialpädagogisch Professionelle wesentlich als ständige Infragestellung alltäglicher Selbstverständlichkeiten; damit befähigt die Ethik den/die Professionelle/n gleichsam gegen eine unkritische Übernahme von Wissenschaftlichkeit wie auch gegen eine Verabsolutierung seines/ihrer beruflichen Selbstverständnisses. Im Rahmen seiner Überlegungen zu „Advokatorische(r) Ethik und sozialpädagogische(r) Kompetenz“ betont Brumlik⁶⁰ das Konzept personaler Integrität als Zentrum des professionellen Handelns; damit ist der Konflikt zwischen faktischer und idealer Autonomie der Klienten thematisiert. In der Unterscheidung von der Unterstellung einer Verabredung und Anerkennung von Freien und Gleichen betont Brumlik⁶¹: „Die Geltung moralischer Aussagen ist unablösbar an die vorausgesetzte Erfahrung aufeinander bezogener Unfreiheit und Ungleichheit gebunden“. Dies ist kein Widerspruch, sondern eben die ethische Seite einer „Dienstleistungsarbeit“ im sozialpädagogischen Handlungsfeld, die den/die NutzerIn unter dem fachlichen Aspekt des Koproduzenten begreift und deren spezifische Professionalität sich darüber hinaus eben in der bewussten Anerkennung der/des Anderen als – trotz aller Hilfsbedürftigkeit – selbstbestimmtes Subjekt manifestiert. – „Während eine Ethik der Symmetrie, die auf den reziproken Regeln der Sprechsprache beruht, die unmittelbare Perspektive des Teilnehmers immer schon verlassen hat, beharrt eine Ethik der Asymmetrie auf der Unüberholbarkeit der leiblich vermittelten Standortgebundenheit.“⁶² – Jenseits grundlegender Asymmetrien ist zumindest eine gegenseitige Achtung als pragmatisch notwendig vorzusetzen. Diese Prämisse ermöglicht eine gegenseitige, differenzierte Wahrnehmung des Menschen – in Bezug auf sich selbst durch die Reaktion anderer auf seine Lebensäußerungen und dadurch in der Anerkennung des Anderen. Gerade der bewusste Umgang mit dieser Differenz befähigt und erfordert professionelles Handeln im Unterschied zu Laien- oder Selbsthilfe. Mit Bezug auf eine Problemfokussierung in der Professionalisierungstheorie von Ulrich Oevermann stellt Brumlik⁶³ fest: „Es zeigt

⁵⁹ Vgl. Marquard, 1999.

⁶⁰ Brumlik, 2000: 281.

⁶¹ Ebd.: 282.

⁶² Brumlik, 2000: 284.

⁶³ Ebd.

sich jetzt, dass die entfalten und doch zusammengehörigen Elemente professionellen Handelns in der Moderne: Die Aufrechterhaltung und Gewährleistung einer kollektiven Praxis von Recht und Gerechtigkeit, die Aufrechterhaltung und Gewährleistung von leiblicher und psychosozialer Integrität des Einzelnen sowie die methodisch explizite Überprüfung von Geltungsfragen unter der regulativen Idee der Wahrheit allesamt auf ein ethisches Wissen gerichtet sind, das schon vor aller professionellen Ausdifferenzierung alltäglich vorzuliegen scheint.“ Im Ergebnis können drei Fragen formuliert werden, an denen sich die Leistungskraft solcher ethischen Argumente erweist.⁶⁴ „Erstens nach den einer im sozialen Bereich tätigen Person obliegenden Pflichten, zweitens nach den im sozialen Bereich tätigen Personen zukommenden Rechten und drittens nach der Gerechtigkeit jener institutionellen Strukturen, die sowohl Rechte und Pflichten der Professionellen als auch die Rechte und Pflichten jener regeln, die freiwillig oder unfreiwillig mit diesen Institutionen in Kontakt kommen.“¹⁰

In seiner Skizze zu „Moral und Soziale Arbeit“ knüpft Thiersch (2001) an diesen Überlegungen an und betont den Primat des Subjekts als konstitutiv für Soziale Arbeit. Damit aber dürfe Soziale Arbeit (trotzdem gerade) nicht nur an individuellen Problemen festgemacht werden, sondern müsse den Menschen in seiner materiellen und sozialen Umwelt mit seinen je spezifischen regionalen, politischen und individuellen Ressourcen und den darin eingebetteten Chancen und Risiken sehen.⁶⁵ „Der Ansatz der Sozialen Arbeit in den Ressourcen muss durchgesetzt werden gegen Stigmatisierung und Pathologisierung.“⁶⁶ Das Spannungsverhältnis aus der Unübersichtlichkeit und Offenheit der Lebenslagen bezieht sich gleichermaßen auf die Differenz von Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit. Moralisch-ethische Debatten und daraus abzuleitende, legitimierbare Normen müssen deshalb von den Beteiligten ausgehandelt werden. Die prinzipielle Asymmetrie zwischen den „bedürftigen NutzerInnen“ und den „helfenden Profis“ birgt nun immer die Gefahr von Machtmissbrauch und fürsorglicher Belagerung. Hier ist ein fachlicher Eigensinn Sozialer Arbeit gefragt, mit dem diese in stellvertretender Verantwortung (advokatorische Ethik) ihre Arbeit so konzipiert, „... dass die Intentionen der Hilfe im Horizont der Möglichkeiten des anderen prinzipiell zustimmungsfähig sind.“⁶⁷

Ein solches (moralisches) Selbstverständnis erfordert im Handeln eine hohe Reflexion, Fremd- und Selbstevaluation, Fremd- und Selbstkritik – und entsprechend verpflichtende Verfahren und Gelegenheiten. Thiersch⁶⁸ fordert „... Beschwerdeinstitutionen und -kammern, in denen die Profession Unzulänglichkeiten in sich selbst klärt ...“. Der Elfte Kinder- und Jugendbericht⁶⁹ fordert „Dienste der Verbraucher“ bzw. der Klientenberatung, die zur Qualitätsüberprüfung und Kundenberatung so-

⁶⁴ Ebd.: 286.

⁶⁵ Vgl. auch Ausführungen zu „Lebenslagen“ im Abschnitt 2.4 und dortige Verweise auf den Elfte Kinder- und Jugendbericht, BMFSFJ, 2002.

⁶⁶ Thiersch, 2001: 1253.

⁶⁷ Ebd.: 1255.

⁶⁸ Ebd.: 1256.

⁶⁹ BMFSFJ, 2002: 260

zialer Dienstleistungen zu schaffen wären und durch unabhängige Beschwerde- bzw. Clearingstellen ergänzt werden sollen.

Depner/Trube⁷⁰ möchten aus „dem Ansatz einer universalistischen Begründung von ethischen Qualitätsanforderungen an die Soziale Arbeit (lassen sich) dann auch speziellere berufsethische Ableitungen wagen“ (die jenseits von Fachstandards für konkrete Handlungsfelder liegen). Die oben genannte „Asymmetrie“ wird als „generelle Annahme der Gleichberechtigung zum einen und der tatsächlichen Benachteiligung der Adressaten der Sozialarbeit zum anderen“ aufgenommen, um ein „Gebot der Qualitätssicherung“ zu begründen. Ohne zeitliche und sachliche Vorbehalte müsse es dazu ein „Gebot der reziproken Verlässlichkeit“ geben, womit allein ein nachhaltig agierender Sozialstaat auf Dauer solidarisches Verhalten befördern könne: „Die wichtigste Ressource der Sozialpolitik ist Solidarität, und das Vertrauen auf Solidarität ist auch zugleich die wichtigste Bedingung ihrer Möglichkeit.“⁷¹ Und in diesem Sinne erforderten die Probleme einer sich entsolidarisierenden Gesellschaft zu ihrer Lösung ein „Gebot der Nachhaltigkeit“, welches seinen Ausdruck finden könnte in langfristigen, präventiven und vernetzten Strategien und einer Optimierung der sozialen Infrastruktur zur Förderung der Selbsthilfe.⁷² Depner/Trube resümieren, dass Soziale Arbeit unter den aktuellen gesellschaftspolitischen Bedingungen nicht nur vermehrt dezidierter fachlicher Qualitätsstandards bedürfe, „... sondern ebenso notwendig einer allgemein ethischen Fundierung und berufsethischen Flankierung, um nicht zum willfährigen Handwerkszeug gesellschaftlicher Selektionsprozesse zu verkommen.“⁷³

Im Zusammenhang der hier vorgelegten Arbeit über Sozialraumorientierung und Demokratisierung können weder die theoretischen Ansätze einer „Advokatorischen Ethik“ reformuliert noch die (praktische) Haltbarkeit einer damit vorgeschlagenen „Ethik der Asymmetrie“ überprüft werden. Vorstehende Ausführungen erscheinen im Zusammenhang der hier insgesamt vertretenen Konzeption als kompatibel und sind soweit notwendig, als am Beispiel dieses Zugangs die immer schon vorausgesetzte Verbindung von Professionalität und ethischem Wissen illustriert werden soll.

Die Erörterung der Ethik von Interventionen ist also ebenso zwingend wie die Aushandlung gesellschaftlicher und subjektiver Handlungsziele⁷⁴. Die traditionelle Strukturierung von Hilfeangeboten setzt in der Regel nicht auf eine wirklich dialogische Aushandlung nachfrageorientierter Dienste – „aktives Vertrauen“ wird nur verlangt als Einverständnis in das angebliche Wissen, das die schon vorgefertigten Angebote garantieren sollen. So müssen sich Erziehungsinstanzen dann fragen lassen, auf welche Vorstellung einer gelingenden Biografie hin sie denn erziehen wollen? Und wie sich vor einer völlig „offenen“ – weil unsicheren – Per-

⁷⁰ Depner/Trube, 2001: 236.

⁷¹ Ebd.

⁷² Vgl. in diesem Sinne auch die Hauptthese „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“ im Elften Kinder- und Jugendbericht, BMFSFJ, 2002; dazu: Richter, I., 2002.

⁷³ Depner/Trube, 2001: 237.

⁷⁴ Vgl. z. B. Kritik an der üblichen Strukturierung von Hilfeprozessen und das darin unterstellte Rationalitätspotenzial, u. a. Klatetzki, 1995.

spektive ein Eingriff in individuelle Persönlichkeitsrechte legitimieren ließe? Aus diesem Blickwinkel hat Jugendhilfe/Hilfe zur Erziehung kaum eine Legitimation, ihre eigenen „Vorstellungen einer gelingenden Biografie“ durchzusetzen. Gerade weil die Betroffenen ernst genommen werden sollen und müssen, gibt es dann keine Alternative zur Koexistenz und Kooperation der Professionellen mit den Betroffenen/NutzerInnen.

2. Problemzugänge

Sozialraumorientierung soll als professionelles Arbeitsprinzip verstanden werden, unter dem eine ressourcenorientierte Ko-Produktion sozialer Dienstleistungen und eine zivilgesellschaftliche Aktivierung im Sinne einer Bemächtigung der Subjekte⁷⁵ subsumiert werden. Lebensweltorientierung als Bezug zum sozialen und konkreten physischen Raum muss die pluralen Lebensweisen der Menschen respektieren und unterstützen. Gleichzeitig muss eine so ausgerichtete Soziale Arbeit ihre Netzwerke und Arbeitsweisen in einem immer begrenzten Raum organisieren, die mit ihr zu protezierenden individuellen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse sind auf definierbare Gruppen und Orte zu beziehen. Demokratische – soziale und politische – Teilhabe der NutzerInnen und umfassende Reflexivität der Professionellen sind Grundlage und Ziel einer Strategie der „Öffnung sozialer Räume“.⁷⁶

Mit der im 1. Kapitel entwickelten Einordnung und den nachfolgend im 2. bis 4. Kapitel zu explizierenden Kategorien, empirischen Befunden und Konzepten soll die Debatte um Sozialraumorientierung aus ihrer Begrenzung auf die Definition von Sozialräumen sowie die Tragfähigkeit einer solchen Fokussierung gelöst werden. Erst ein solcher Zugang ermöglicht eine kritische Untersuchung einzelner Handlungsfelder wie das der Hilfen zur Erziehung oder Instrumente wie das Sozialraumbudget. So erfolgt eine Rückbindung einer aktuell geführten Debatte im Kontext des professionstheoretischen Diskurses über Funktionen und Funktionalisierungen Sozialer Arbeit. Erst auf dieser Grundlage können dann Umsetzungsstrategien in den Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe (5. Kapitel) und Projekte in den Kommunen (6. Kapitel) sowie einige Steuerungsinstrumente (7. Kapitel) konzipiert oder erprobt werden.

2.1 Reflexive Modernisierung: Globalisierung und Enttraditionalisierung

Für eine Neudefinition politischer und sozialer Aushandlungsprozesse erscheint das Konzept von Giddens zur „dialogischen Demokratie“ hilfreich. Globalisierung wird dabei verstanden als Sog von unten – „... sie mündet in neue Forderungen und auch neue Möglichkeiten zur Wiederbelebung lokaler Identitäten ...“.⁷⁷ Im Kontext von Überlegungen zur „Regionalisierung“ (von Sozialen Diensten zum Beispiel oder allgemeiner von politischen Entscheidungsprozessen) ist auch die Einschätzung richtungsweisend, dass Expertenwissen wohl nicht im Stande sein wird, traditionelle Legitimationsmuster zu ersetzen. Andererseits stellt jedes Lebensstilmuster bei aller gegebenen Tradition immer nur eine von mehreren möglichen Lebensweisen dar: „Zur Herrschaft der Wissenschaft und des Expertentums gibt es keine Alternative. Doch sobald sogar unser Alltagsleben experimentelle Züge annimmt, bedeuten die Entwicklung

⁷⁵ Vgl. Kessl/Otto/Ziegler, 2002: 188.

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Giddens, 1999: 44.

von Autonomie und der Schutz der Solidarität, dass es zur dialogischen Auseinandersetzung mit ihnen ebenfalls keine Alternative gibt.“⁷⁸

Giddens⁷⁹ analysiert die Trends von Globalisierung und Enttraditionalisierung als „reflexive Modernisierung“. Dabei führt die Routinisierung intensiver Kommunikation zu einer neuen sozialen Reflexivität. So entstehen parallele Anwendungsherausforderungen für eine „dialogische Demokratie“ bezogen auf formale Mechanismen der politischen Demokratie und die Arena des persönlichen Lebens: Im Rahmen des größeren Gemeinwesens ebenso wie im Zusammenhang von Beziehungen muss der/die Einzelne über die nötige psychische und materielle Autonomie verfügen, um erfolgreich mit anderen zu kommunizieren. Globalisierung, Reflexivität und Enttraditionalisierung des persönlichen Lebens schaffen „Dialogräume“ im öffentlichen und privaten Leben, die ausgefüllt werden müssen. Die Kritik an politischen Mechanismen, Forderungen nach Verwaltungsmodernisierung und Beteiligung der Bürgerschaft lassen sich als Ausdruck einer solcher Art gesteigerten sozialen Reflexivität verstehen. In diesem Kontext bleibt Demokratie nicht (nur) ein Mittel der Interessenvertretung, sondern wird (auch) zu einem Verfahren zur Schaffung eines öffentlichen Forums, in dem durch dialogische Aushandlung in persönlicher und sozialer Verantwortung statt durch Rückgriff auf Macht die Konflikte (zumindest) geregelt werden. Giddens propagiert eine „Demokratie als dialogische Politik“, die mittels einer „erfinderischen Politik“ die materiellen Voraussetzungen und organisatorischen Rahmenbedingungen bereitstellen müsse für die Entwicklung einer „positiven Wohlfahrt“.¹¹

Man verstehe Globalisierung hier als Verwandlung von Raum und Zeit: Sie schafft nicht nur umfassende Systeme, sondern gestaltet auch die lokalen und sogar persönlichen Kontexte der gesellschaftlichen Erfahrung um. In diesem Sog entsteht eine posttraditionelle Gesellschaft, in der nun Traditionen in Frage gestellt werden und sich je neu rechtfertigen müssen. Im Achten Jugendbericht⁸⁰ und zum Beispiel bei Ulrich Beck u. a.⁸¹ werden diese Entwicklungen als Pluralisierung von Lebenslagen und Individualisierung von Lebensführungen analysiert. Giddens begründet sein Konzept der „Reflexiven Modernisierung“ auf den Trends von Globalisierung und Enttraditionalisierung. In einer solchen posttraditionellen Ordnung müssen die Einzelnen, um zu überleben, jeweils differenziert mit ihrer Umwelt kommunizieren. In der Verallgemeinerung von Spezialistenwissen – auf Basis einer verzögerungsfreien, globalen Kommunikation – und der Routinisierung intensiver Kommunikation soll nun eine neue soziale Reflexivität entstehen. Als ausschlaggebender Faktor beeinflusse sie eine Vielfalt von Veränderungen, die ansonsten nur als wenig miteinander verbunden scheinen.

Weil die neue Individualisierung „... mit der schwindenden Bedeutung von Traditionen für unser Leben ...“ zusammenhängt, kann der gesellschaftliche Zusammenhalt „... nicht durch staatliche Eingriffe, also von

⁷⁸ Ebd.: 179.

⁷⁹ Vgl. Giddens, 1997.

⁸⁰ BMJFFG, 1990.

⁸¹ Beck u. a., 1994.

oben, oder die Anrufung der Tradition gewährleistet werden ...⁸² – „Mit der zunehmenden Individualisierung sollte eine Zunahme der Verpflichtungen des Einzelnen einhergehen.“⁸³ Solche Appelle an den/die Einzelne/n knüpfen an die neuere Debatte um den „Kommunitarismus“ aus den USA an. Wesentliche Interpreten, die auch in Deutschland vortragen und das allerdings weite Spektrum repräsentieren, sind u. a. Etzioni, Bellah und Walzer.⁸⁴ Kritische Anmerkungen mit weiteren Quellen sind zu finden bei Rausch.⁸⁵ Er selbst schreibt kritisch-optimistisch: „Wenngleich der vielfach geäußerten Kritik, insbesondere an der restriktiven ‚Tugendpolitik‘ der Kommunitaristen zum Teil zugestimmt werden kann, verkennen viele EinwanderInnen oftmals die Chancen, die eine kritische Rezeption des kommunitaristischen Ansatzes eröffnen könnte. ... Die Tendenzen der entwickelten Moderne zur Differenzierung oder das Bemühen der Individuen nach Selbstverwirklichung müssen jedoch nicht a priori als Auswüchse eines hedonistischen Egozentrismus betrachtet werden. Die oftmals ambivalenten und unübersichtlichen Erscheinungen der postmodernen Vielfalt können durchaus auch im Rahmen des Emanzipationsprozesses der Aufklärung gesehen werden.“⁸⁶

Grundlegende Veränderungen wie die in den Beziehungen zwischen den Geschlechtern und den Generationen verweisen darauf, dass die mögliche Demokratisierung des persönlichen Lebens heute besondere Bedeutung für viele Aspekte der politischen Reform haben kann. Die individuelle Identitätssuche erfordert in einer zunehmend reflexiven Gesellschaftsordnung neue und akzeptierte Formen auch der politischen Legitimität – und damit eine „Demokratisierung der Demokratie“⁸⁷. Eine dialogische Demokratie beruht gemäß Giddens auf der sozialen Reflexivität als einer Bedingung sowohl für das Alltagshandeln als auch für den Bestand von Organisationsstrukturen. Dann geht es nicht unbedingt um die Herstellung eines Konsens‘, sondern um die Toleranz in einem ermöglichten öffentlichen Dialog: Dieser sollte „... im Sinne der Fähigkeit begriffen werden, durch Einsicht in die Integrität des anderen aktives Vertrauen zu schaffen ...“⁸⁸

Das Subjekt wird zunehmend und notwendigerweise zum Baumeister des Sozialen, seiner eigenen Gemeinde oder Lebenswelt. Statt Einpassung von Subjekten in vorhandene soziale Zusammenhänge kommt es deshalb darauf an, dass Menschen die Fähigkeit entwickeln, sich selbst solche Zusammenhänge zu schaffen. Nicht mehr die Bereitschaft zur Übernahme von fertigen Paketen des „richtigen Lebens“, sondern Fähigkeiten zum Aushandeln sind notwendig.⁸⁹ Dazu gehört natürlich auch eine gehörige Portion Konfliktfähigkeit. Deshalb sei auch die „demokratische Frage“ durch die Etablierung des Parlamentarismus durchaus nicht abgehakt, sondern sie müsse im Alltag erst verankert werden. Für die dafür notwendige psycho-soziale Konstitution des Menschen sind heute psy-

⁸² Giddens, 1999: 49.

⁸³ Ebd.: 81.

⁸⁴ Vgl. Literaturverzeichnis.

⁸⁵ Rausch, 1998: 141 ff.

⁸⁶ Ebd.: 144.

⁸⁷ Giddens, 1997: 161.

⁸⁸ Ebd.: 163.

⁸⁹ Keupp, 1994: 345.

chische, soziale und materielle Ressourcen und Kompetenzen gefordert, die ein Gefühl des Vertrauens in die eigene Gestaltungskompetenz der Lebenswelt und in die Kontinuität des Lebens zur Voraussetzung haben.

Individualisierung meint hier zum einen die Auflösung vorgegebener sozialer Lebensformen – zum Beispiel das Brüchigwerden von lebensweltlichen Kategorien wie Geschlechterrollen, Familie, Nachbarschaft und so weiter oder auch Normalbiografien, Orientierungsrahmen und Leitbilder. Wo immer solche Auflösungstendenzen sich zeigen, stellt sich zugleich die Frage: Welche neuen Lebensformen entstehen dort, wo die alten, qua Religion, Tradition oder vom Staat zugewiesenen, zerbrechen? Ulrich Beck u. a. sind den Gefahren und Chancen dieser Umbrüche in den letzten Jahren öffentlichkeitswirksam nachgegangen. Dabei wurde folgende Anforderung an die Individuen immer wieder herausgearbeitet, vereinfacht gesagt: In die traditionelle Gesellschaft und ihre Vorgaben wurde man hineingeboren (wie etwa in Stand und Religion). Für die neuen Vorgaben hingegen muss man etwas tun, sich aktiv bemühen, hier muss man erobern, sich in der Konkurrenz um begrenzte Ressourcen durchzusetzen verstehen – und dies nicht nur einmal, sondern täglich. Die Folgen – Chancen wie Lasten – verlagern sich immer mehr auf die Individuen, wobei diese angesichts der hohen Komplexität der gesellschaftlichen Zusammenhänge vielfach kaum in der Lage sind, die notwendig werdenden Entscheidungen in Abwägung von Interesse, Moral und Folgen fundiert zu treffen.⁹⁰ Träger der Sozialen Arbeit sollen nun durch verschiedene Formen sozialpädagogischen Handelns Optionen für diesen Prozess eröffnen, in dem sich in Bezug auf die personenbezogenen, sozialen Dienstleistungen die Frage stellt: Welche Normalitätsvorstellungen und Normalisierungsstrategien können Fachkräfte dabei – z. B. als angemessene Erziehung zum Wohl des Kindes – realisieren?

Gerade für die Wirkungsweise Sozialer Dienste kann und muss aus solchen Überlegungen geschlussfolgert werden, dass eine in diesem Sinne „nachbürokratische Organisation“ sowohl die Wechselbeziehungen einer umfassenden sozialen Reflexivität nutzen kann als sie damit auch viel effektiver auf hergestellte Unsicherheiten bzw. Krisen zu reagieren vermag. Im Kontext von gesellschaftlich hergestellten Unsicherheiten geht es nun um die Erzeugung eines „aktiven Vertrauens“ in andere oder in Institutionen. Dabei soll es einen Zusammenhang von Vertrauen, Pflicht und Solidarität geben: In einer posttraditionalen Ordnung beruht das Vertrauen in persönliche Beziehungen auf der Voraussetzung der Integrität des anderen. Vertrauen basiert damit auf einer positiven Nutzung von Unterschieden: Der Unterschied als Mittel zur Ausgestaltung einer positiven emotionalen Verständigung wird zur Triebfeder eines Prozesses von Kennenlernen und Verlässlichkeit. Dieses „aktive Vertrauen“ in andere vergrößert die eigene Handlungsfähigkeit im Sinne von gesellschaftlicher Umweltkontrolle und kann eine Solidaritätsbeziehung erzeugen, deren Intimität als Medium für eine wechselseitige Verpflichtung bürgt.

⁹⁰ Vgl. Beck/Beck-Gernsheim, 1994.

Auch aktuelle Überlegungen zur gesellschaftlichen Bedeutung und politischen Konzeption des Bürgerschaftlichen Engagements beziehen sich auf die Funktion einer auf Vertrauen basierenden grundlegenden Kooperationskultur als „eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität, politisch-gesellschaftliche Stabilität und Lebensqualität.“⁹¹ Eine darauf ausgerichtete Politik würde auch die Gegebenheiten für einen Sozialraumbezug Sozialer Dienste fördern: Es werden „Umsetzungsbedingungen“ unterstützt, ohne die angestrebten Ergebnisse vorab administrativ zu definieren. Sowohl in der Administration als auch bei Kooperationsbeziehungen mit Dritten wird die Entwicklung eines „aktiven Vertrauens“ gefördert, indem den NutzerInnen bzw. Betroffenen ausdrücklich Autonomie gewährt wird. Für diese Autonomie werden Ressourcen – auch materielle Güter – bereitgestellt.¹² Der Informationsfluss von außen nach innen und die Anerkennung von Autonomie erfordern dezentrale Entscheidungsstrukturen. „Aktives Vertrauen verlangt die vermehrte ‚Sichtbarkeit‘ sozialer Beziehungen, trägt aber auch seinerseits aktiv dazu bei, diese Sichtbarkeit zu steigern.“⁹²

In der deutschen Debatte wird dieser Ansatz einer „Politik der Lebensführung“ in Verbindung mit den politischen Strategien eines Konzeptes des „Aktivierenden Staates“⁹³ interpretiert und als gleichzeitiger Rückgriff auf neoliberale und kommunitaristische Elemente kritisiert. Der neue Typus von Sozialstaat nutzt demnach das alte Subsidiaritätsprinzip im Sinne einer durch familiäre Solidarität und bürgerschaftlichen Gemeinsinn herzustellenden Chancengerechtigkeit (statt Verteilungsgerechtigkeit). Nicht (demokratische) Teilnahme, sondern sozialstaatlich inszenierte Teilhabe würde dann zum maßgeblichen Integrationsprinzip, was auch bedeute: „... Gemeinschaft und Zwang auf der einen Seite, Selbstverantwortung und Selbststeuerung auf der anderen ...“.⁹⁴ Eine „Politik der Lebensführung“ würde aus dieser Perspektive bedeuten, die auch in dieser Arbeit vertretenen Prinzipien Sozialer Arbeit als nicht mehr hinreichend anzusehen, sie müssten demnach in einer individualisierten Gesellschaft, „... um Einsicht in die Notwendigkeit auch durchsetzen zu können, durch autoritäre bis repressive Interventionsmittel ergänzt werden ...“.⁹⁵ Konsequenterweise wären Auswirkungen auf die Methoden praktischer Sozialer Arbeit zu verzeichnen, letztlich würde die Autonomie in der Fallbearbeitung verschwinden und paternalistische Tendenzen führten zu einer Deprofessionalisierung, „... da lediglich die von den jeweiligen Programmen vorgegebenen Verhaltensstandards durchgesetzt werden müssen ...“.⁹⁶

In seinen Überlegungen zum „aktivierenden Staat“ knüpft Olk⁹⁷ an Konzepte der „Lebenslagenpolitik“ an und sieht den Charakter von Sozialpolitik zunehmend in der Bereitstellung einer unterstützenden Infrastruktur für „Situationsgruppen“ und deren Bewältigung individueller Umbrüche

⁹¹ Deutscher Bundestag, 2002: 57; vgl. zu Bürgerschaftlichem Engagement Abschnitt 3.2.

⁹² Giddens, 1997: 136.

⁹³ Vgl. die Stichworte „Dritter Weg“, „Neue Mitte“ etc.; hierzu Schröder, 2000, und Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 1.12.1999; vgl. auch Deutscher Bundestag, 2002: 24 f.

⁹⁴ Wohlfahrt, 2001: 83.

⁹⁵ Ebd.: 85.

⁹⁶ Ebd.: 85 f.

⁹⁷ Olk, 2000.

und Krisen und bezeichnet diese sozialpolitische Strategie als „Lebenslaufpolitik“⁹⁸. Biografische Übergänge und begrenzte Risikolagen verlangen nicht nach dauerhafter Versorgung sondern nach gesicherten Aufnahmepositionen als Basis für eigene Bewältigungsstrategien. Mit diesem Aspekt „der strukturellen Reinstitutionalisierung des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates“ kommt Olk zum „... Übergang der Sozialpolitik von der reinen Verteilungs- hin zur ‚Lebenspolitik‘ (life politics) ...“⁹⁹ und bezieht sich hier ausdrücklich auf Giddens. Eine solche „Lebenspolitik“ zielt umfassend auf die Gestaltung von Gesellschaftspolitik und Risikolagen und begrenzt sich nicht auf sozioökonomisch motivierte Umverteilungsstrategien. Allerdings zeigen sich hier auch neuartige moralische Konflikte als neue Themen sozialer Politik: Regulierung ökologischer Entwicklungen; Körper/Gesundheit/Medizin; Lebenskonzepte einzelner gesellschaftlicher Gruppen. Dabei verweist Olk sehr wohl auf die Schwierigkeiten bestimmter Zielgruppen, Kompetenzen und Ressourcen im Rahmen aktivierender Strategien einbringen zu können: „Aktivierende Politik muss daher von einer ungleichen Verteilung von Bewältigungskompetenzen und Ressourcen ausgehen und gegebenenfalls durch gezielte Maßnahmen solche Ressourcen umverteilen.“¹⁰⁰

Eine empirische Überprüfung solcher politischen Programme und operativen Strategien und vor allem der Beleg von Kausalitäten dürften im Feld von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit kaum möglich sein. Professionstheoretisch und methodisch-praktisch ist hiermit auch die Frage nach Inhalt und Bedeutung sozialer Gerechtigkeit und eines individuell gelingenden (befriedigenden) Alltags ebenso dringlich gestellt wie die Frage nach den Maßstäben für Produktion und Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums – und der Funktion bzw. Funktionalisierung Sozialer Arbeit.

2.2 Aneignung und Umweltkontrolle

Für die hier geforderten Strukturierungsprinzipien Sozialer Dienste sollen aus verschiedenen Grundlagentheorien Aspekte hervorgehoben werden, die für eine moderne, sozialraumbezogene Dienstleistungsdebatte von Bedeutung sind. Im Rahmen der kritisch-kontroversen Anmerkungen der Einleitung und mit Bezug auf die aus den Trends einer reflexiven Modernisierung abgeleiteten Argumente für eine Demokratisierung werden nun Kernbestände aus vorhandenen Theorien eingeführt, mit denen ein materialistisches Aneignungskonzept verknüpft werden kann mit Handlungskonsequenzen für eine reflexive Soziale Arbeit.¹⁰¹ Antizipation und Handlungsfähigkeit im Kontext beruflicher Arbeit ebenso wie in privaten Beziehungen sind Voraussetzungen für einen gelingenden Alltag. Soziales Kapital als Zusammenfassung sozialer Beziehungen und sozialer Positionen ist zwar eine analytisch wertneutrale Kategorie, aber gerade deshalb gilt es „... die Bedingungen zu klären, unter denen bestimmte Formen sozialen Kapitals zu Ressourcen werden, die ihren Trägern nützen oder schaden ...“¹⁰² Damit ist der Bezug zu Sozialraumorientierung und

⁹⁸ Ebd.: 107.

⁹⁹ Ebd.

¹⁰⁰ Ebd.: 117.

¹⁰¹ Vgl. Kessl/Otto/Ziegler, 2002: 187 f.

¹⁰² Ebd.: 183.

Demokratisierung angedeutet, weil bei einer „... Konzentration auf konsensual ermittelte Bedürfnisse und Forderungen der im Sozialraum symbolisch dominanten, definitions- und durchsetzungsmächtigen ...“ Mitglieder eher die Exklusion von „Außenseitern“ befördert wird, „... womit eine Einschränkung individueller Freiheit droht ...“.¹⁰³ Die hier zu erörternden Problemzugänge sollen ebenso wie die im 3. Kapitel vorzustellenden Optionen für die Organisation und für Strategien Sozialer Dienste, über die Verwaltung und Begleitung zunehmender Ausgrenzungsprozesse hinaus, zu einer Strategie der „Öffnung sozialer Räume“ beitragen: „Soziale Arbeit und gerade auch Jugendhilfe sind somit dazu aufgefordert, einerseits die Bemächtigung der ‚Subjekte‘ zu unterstützen, und ihnen andererseits sozialpolitische Teilhabe zu erschließen, d. h. neue (Handlungs-)Möglichkeiten zu eröffnen – seien sie lokal oder nicht.“¹⁰⁴

Als Anknüpfungspunkt auch für sozialpädagogische Handlungsstrategien wird hier ein an Selbstbestimmung und „Umweltkontrolle“ ausgerichtetes Menschenbild postuliert: Antizipation ist danach ein wesentlicher Ausdruck des Strebens, durch Handlungsfähigkeit (Arbeit als Aneignung) die Teilhabe an der Verfügung über gesellschaftliche Prozesse zu erlangen.¹⁰⁵ Motivation als Bereitschaft zum Handeln entsteht eben nur, wenn das Handeln auch tatsächlich eine Erweiterung der gesellschaftlichen Kontrolle und eine langfristige Befriedigung der eigenen Bedürfnisse ermöglicht.¹⁰⁶ Der Mensch ist demnach ein aktives Wesen. Grundlage jeder Entwicklung in einer Gesellschaft ist die Produktion materieller Güter, denn sie ist der entscheidende Unterschied zwischen tierischer Gemeinschaft und menschlicher Gesellschaft. Der Mensch macht sich die Natur mittels der Arbeit in einem kooperativen Prozess dienstbar.¹³ Auf der Basis des biologisch sinnvollen Dranges zur Umwelterkundung (oder Neugierverhalten) ist der Mensch prinzipiell anstrengungsbereit. Er ist darüber hinaus in höchstem Maße zur Arbeit motiviert, erhöht doch die Arbeit die Überlebenswahrscheinlichkeit in dem Sinne, als Arbeit in der Regel Früchte trägt. Säen ist halt die unabdingbare Voraussetzung für Ernten. Die Antizipation ist also somit nichts anderes als ein Ausdruck des menschlichen Strebens nach Umweltkontrolle oder dem Drang, seine Lebensumstände zu bestimmen. Dies spiegelt sich im Ausdruck „Selbstbestimmung“. In diesem Zusammenhang ist die Sprache doppelt bedeutsam: Ausdrücke sollen ihren Gegenstand eindeutig beschreiben; zu reflektieren ist aber auch „die Funktion der Sprache für die Aneignung von Kenntnissen und Fähigkeiten“, wie sie Keseling u. a. untersucht haben. Wesentliche Grundlage ihrer Lerntheorie ist Galperins „Interiosationstheorie“¹⁰⁷, also die Frage nach der Verinnerlichung der gegenständlichen Tätigkeit¹⁰⁸: „Vergegenständlichung und Aneignung ... sind ohne Frühformen der Sprache nicht möglich. Mit dem Identifizieren von in Werkzeugen vergegenständlichten Bedeutungen – Holzkamp (1975) folgend können wir kurz von Gegenstandsbedeutungen sprechen – und dem Auswählen geeigneter Arbeitsgegenstände sowie an-

¹⁰³ Ebd.: 186.

¹⁰⁴ Ebd.: 188.

¹⁰⁵ Vgl. Holzkamp, 1975.

¹⁰⁶ Vgl. Holzkamp-Osterkamp, 1975 und 1976.

¹⁰⁷ Galperin/Leontjew u. a., 1972.

¹⁰⁸ Vgl. Keseling u. a., 1974: 36 ff.

gemessener Arbeitsverfahren geht eine verallgemeinernde Leistung einher, die nur mit Hilfe der Sprache erbracht werden kann. ... Wir können jedoch feststellen, dass Sprache die Bedeutung der Gegenstände nicht schafft. ... Bei der Aneignung von Gegenstandsbedeutungen spielt die Sprache die Rolle des Vermittlungsgliedes beim Übergang von der in materiellen Gegenständen verkörperten zur immateriellen gedanklichen Form des Wissens.¹⁰⁹ – Nicht die Arbeit als solche ist erstes Lebensbedürfnis, sondern „Arbeit“ nur so weit, wie sie dem/der Einzelnen die Teilhabe an der Verfügung über den gesellschaftlichen Prozess erlaubt, uns also „handlungsfähig“ macht. Arbeit ist immer auch Teilhabe an und mit anderen Menschen. „Das Wechselspiel, die Dialektik von Vergegenständlichung und Aneignung, ist immer zugleich gesellschaftliches Handeln. Der zwischenmenschliche Bezug ist für Marx mit der Produktionsstätigkeit untrennbar verwoben.“¹¹⁰ Mithin ist nicht „Arbeit“, sondern „Handlungsfähigkeit“ das erste menschliche Lebensbedürfnis: weil Handlungsfähigkeit die allgemeinste Rahmenqualität eines menschlichen und menschenwürdigen Daseins ist und Handlungsunfähigkeit die allgemeinste Qualität menschlichen Elends ist. Handlungsunfähigkeit bedeutet also Ausgeliefertheit an die Verhältnisse, Angst, Unfreiheit und Erniedrigung. In diesem Sinne macht erst die Arbeit den Menschen frei. Verständlich und abgeleitet ist damit auch der Satz: Freiheit ist die Einsicht in die Notwendigkeit. Oder: Um Not zu wenden in Sicherheit und Kontrolle, ist der Mensch motiviert zu arbeiten, zum lernenden Nachvollzug der gesammelten Erfahrungen. Er bewertet diese Tätigkeit positiv oder – anders ausgedrückt – er hat positive Gefühle/Emotionen. Tätigkeiten basieren auf zwischenmenschlichen Einigungsprozessen (i. d. R. über Erziehungsprozesse verinnerlichte Normen), deren tatsächliche Bedeutung vom realen „Aufforderungscharakter“ der materiellen Güter bzw. der „Produktionsprozesse“ abhängt. Solche Normen ermöglichen wechselseitige Erwartungen (Perspektivenverschränkungen), die wegen ihrer erwartbaren Dauer und Kalkulierbarkeit wesentliche Bedingungen für Umweltkontrolle sind.¹¹¹ Solidarität und Motivation sind Ergebnis der eigenen Bewertung von bestimmten Zielen. Die Bewertung kann nur dann positiv beeinflusst werden, wenn der/die Einzelne im Erkennen und Unterstützen des Ziels auch zusätzliche Möglichkeiten der Bewältigung und Beeinflussung seiner/ihrer Alltagsprobleme sieht. Zugleich müssen Möglichkeiten für einen eigenen nützlichen Beitrag deutlich werden. – Genau diese Bedingungen können in einer dialogischen Demokratie aufgenommen werden.

Der kapitalistisch organisierte Produktionsprozess macht am Beispiel der Arbeitslosigkeit die gegenteiligen Wirkungen deutlich: „Destrukturierung des unter anderem seiner zeitlichen Strukturen beraubten Daseins und der daraus resultierende Verfall jeglichen Verhältnisses zur Welt, zu Raum und Zeit“.¹¹² Bourdieu beschreibt die individuelle Ausgeliefertheit und deren kollektive Wirkung bzw. Verarbeitung als „Prekarität ist überall“, hier sieht er die Ursachen für Demoralisierung und Demobilisierung. Ursachen und besondere Ausformungen des oft zerstörten und entfremdeten

¹⁰⁹ Ebd.: 20 f.

¹¹⁰ Ottomeyer, 1977: 25.

¹¹¹ Vgl. ebd.: 35.

¹¹² Bourdieu, 1998: 97.

Zustandes zwischenmenschlicher Beziehungen sind dann zu sehen im objektiven „stummen Zwang der ökonomischen Verhältnisse“ (Marx). Gerade die bekannten Erfahrungen der Verunsicherung und der ständigen Bedrohung in allen Lebensbereichen, im Beruf, in der Freizeit, in den sozialen Beziehungen¹⁴, führen zu Unsicherheit, Konfliktangst – mit der Folge der Verdrängung und damit nicht selten zur Zurücknahme von Handlungsbereitschaft.¹⁵

Den Kategorien von Aneignung und Umweltkontrolle ist ein Verweis auf die Bedeutung des „sozialen Kapitals“ (Bourdieu) anzufügen, insbesondere weil dieser analytische Zugang eine Differenzierung der Bedeutung des (sozialen) Raumes¹¹³ unterstützt. Der Begriff des Kapitals dient Bourdieu zur Beschreibung der sozialen Lage von Individuen und Klassen. Er unterscheidet zunächst drei Arten des Kapitals:

- Das ökonomische Kapital in Form der Verfügung über Sachwerte bedeutet also Geld oder ist direkt in Geld konvertierbar. In kapitalistischen Gesellschaften ist diese Kapitalart dominant; dieses ökonomische Kapital ist Voraussetzung für die Akkumulation kulturellen und sozialen Kapitals.
- Das kulturelle Kapital bezieht sich auf die Form der Verfügung über Bildung und Kulturgüter. Bourdieu gelangte (leider) immer wieder zu dem Ergebnis, „... dass sich soziale Klassen und Gruppen sehr deutlich darin unterscheiden, mit welchen Kunstprodukten (im weitesten Sinne) sie sich befassen.“¹¹⁴ Über den persönlichen Kunstumgang wird die Gesellschaft offensichtlich politisch und sozial gerade reproduziert.¹⁶ Der Ertrag von Bildungsinvestitionen hängt z. B. von der Möglichkeit zur Übertragung kulturellen Kapitals innerhalb der Familie ab; die zum Erwerb kulturellen Kapitals aufzubringende Zeit stellt im Übrigen ein Bindeglied zwischen ökonomischem und kulturellem Kapital dar.
- Soziales Kapital meint vor allem die Form der Verfügung über Beziehungen: „Der Umfang des Sozialkapitals, das der Einzelne besitzt, hängt demnach sowohl von der Ausdehnung des Netzes von Beziehungen ab, die er tatsächlich mobilisieren kann, als auch von dem Umfang des (ökonomischen, kulturellen oder symbolischen) Kapitals, das diejenigen besitzen, mit denen er in Beziehung steht ... das Beziehungsnetz ist das Produkt individueller oder kollektiver Investitionsstrategien, die bewußt oder unbewußt auf die Schaffung und Erhaltung von Sozialbeziehungen gerichtet sind.“¹¹⁵

Als eine Art übergeordnete Kapitalart bezeichnet Bourdieu das „symbolische Kapital“. Dies bezieht sich wesentlich auf das Ausmaß der gesellschaftlichen Anerkennung der vorgenannten drei Kapitalarten und verweist damit auf die Möglichkeiten der Konvertierbarkeit (zum Beispiel kann das soziale Kapital in Form der Zugehörigkeit zu einem exklusiven Club gegebenenfalls genutzt werden für eine Umwandlung in ökonomisches Kapital durch die Verknüpfung von Freundschaft und höherer Berufsposition). Diese Sorten von Macht oder Kapital nutzt Bourdieu für

¹¹³ Vgl. Abschnitt 2.5.

¹¹⁴ Fuchs, 2002: 112.

¹¹⁵ Bourdieu, 1992: 64 f.

seinen komplexen Raumbegriff, den er auf einer analytischen Ebene zunächst in einen physischen/konkreten und einen sozialen/abstrakten Raumbegriff unterscheidet. Diese beiden Dimensionen sind in einem sozial angeeigneten Raum grundsätzlich miteinander verwoben; für Bourdieu ist die soziale Aneignung des Raumes die Schnittstelle, an welcher sich die ungleichen gesellschaftlichen Strukturen in den physischen Raum einschreiben. Ausgehend von den Positionen in einem solchen Raum können Klassen oder Gruppen beschrieben werden, „... das heißt Ensembles von Akteuren mit ähnlichen Stellungen, und die, da ähnlichen Konditionen und ähnlichen Konditionierungen unterworfen, aller Voraussicht nach ähnliche Dispositionen und Interessen aufweisen, folglich auch ähnliche Praktiken und politisch-ideologische Positionen.“¹¹⁶ Mit der Annahme eines sozial angeeigneten Raumes als physischem und symbolischen Ort der fortwährenden Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung individueller Lebensführungen und kollektiver Lebensweisen kann die entscheidende Frage gestellt werden, wie und in wie weit die Lokalisierung des Individuums an einem bestimmten Punkt des physischen Raumes seine Vorstellung von seiner Stellung im sozialen Raum und damit sein Handeln beeinflusst. Soziale Teilhabe soll dabei universell und ohne Ansehen der Person garantiert und institutionell abgesichert werden. Für Sozialpolitik und Soziale Arbeit ist damit die Aufgabe gestellt, dass mit ihren Mitteln und Verfahren „die Relationalität, Relativität und Risikohaftigkeit sozialen Kapitals auf dem Wege seiner Institutionalisierung abgefangen, substituiert bzw. ergänzt werden kann.“¹¹⁷

Dieser Ansatz wird auch als ein Zugang zum Begriff des „bürgerschaftlichen Engagements“ aufgegriffen¹¹⁸. Danach wird mit den drei Elementen

- Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements,
- Normen generalisierter Gegenseitigkeit und
- sozialem Vertrauen

die Koordination innerhalb der Gesellschaft und die Kooperation zwischen Individuen erleichtert. Soziales Kapital wird in diesem Kontext als ein privates und ein öffentliches Gut betrachtet.¹¹⁷ „Es kann von den Individuen für ihr persönliches Fortkommen genutzt werden – es kann aber auch in den sozialen Netzwerken akkumuliert werden“¹¹⁹. Im öffentlichen Bereich umfasst diese Kategorie „allgemeines Vertrauen“ und bezieht sich damit auf die Leistungsfähigkeit von Institutionen und die Qualität von Politik (Offenheit, Transparenz, Verlässlichkeit).¹⁸ „Soziales Kapital“ bezeichnet die Fähigkeit einer Gesellschaft, kooperatives, gemeinschaftsbezogenes und solidarisches Verhalten und einen vertrauensvollen Umgang im privaten wie im beruflichen Bereich zu fördern und so den sozialen Zusammenhalt von Menschen und Institutionen - Familien, Betriebe, Verbände, Schulen – sowie verbindliche Regeln und Verhaltensmuster zu ermöglichen¹²⁰. Die jeweilige Ausprägung sozialen Kapitals kann kulturell und regional unterschiedliche Formen annehmen. Die politische Dimension bezieht sich auf das demokratische Funktionieren des Gemeinwesens und im wirtschaftlichen Bereich „reduziert ein

¹¹⁶ Bourdieu, 1985: 12.

¹¹⁷ Kessl/Otto/Ziegler, 2002: 184.

¹¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 32 ff.; vgl. Abschnitt 3.2.

¹¹⁹ Ebd.: 34.

¹²⁰ Vgl. ebd.: 196.

funktionierendes soziales Gefüge (Transaktions-)Kosten, und es entstehen Wettbewerbs- und Standortvorteile.“¹²¹ Der wesentliche Maßstab ist die Offenheit für die Mitwirkung der BürgerInnen: „Es geht um Partizipationsmöglichkeiten, die durch bürgerschaftliches Engagement genutzt werden können.“¹²²

Kritisch zu dem hier skizzierten Verständnis von Aneignung und Teilhabe fordert Reutlinger¹²³ in der Jugendforschung einen Perspektivenwechsel: Angesichts von Entkopplungs- und Freisetzungprozessen¹²⁴ im Rahmen des Strukturwandels der Arbeitsgesellschaft müsse der klassische Aneignungsansatz einer sozialräumlichen Jugendarbeit über den „Bewältigungsansatz“ neu erschlossen werden. Böhnisch¹²⁵ hat mit dem „sozialräumlichen Prinzip“ in der Jugendarbeit auf die Bedeutung so genannter „altershomogener Räume“ und deren besondere Möglichkeiten für die Aneignung, das Selbsterleben und die soziale Orientierung für Kinder und Jugendliche aufmerksam gemacht. Aneignung meint dann einen aktiven, konfliktiven Prozess, der sich auf die im öffentlichen Raum materialisierende gesellschaftliche Realität mit den diesem Raum innewohnenden Möglichkeiten bezieht.¹⁹

Gerade weil gesellschaftliche Integration immer noch vorrangig über Erwerbsarbeit im Ersten Arbeitsmarkt vermittelt wird, entfallen für einen immer größeren Teil der jungen Menschen die Grundlagen eines solchen sozialpädagogischen Konzeptes, da sie durch den Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft freigesetzt und somit nicht mehr benötigt werden – „sie müssen diese Spannung zusätzlich neben den Entwicklungsaufgaben bewältigen. Damit entsteht eine Diskrepanz zwischen gesellschaftlich vorgegebenen Zielen und den individuellen Möglichkeiten, diese zu erreichen.“¹²⁶ Reutlinger schlussfolgert, dass die Freisetzungsmechanismen im „digitalen Kapitalismus“ einen anderen Arbeitsbegriff notwendig machen: „Durch die Entkopplungstendenz steht das Aneignungsverhalten von Jugendlichen in keinem gesellschaftlichen Spannungsverhältnis (mehr) und ist auf sich selbst zurückgeworfen.“¹²⁷ Die „sichtbare Jugend“ als Gegenstand von Jugendforschung, sozialräumlichen Theorien und Praxen sei nicht mehr repräsentativ für einen großen Teil junger Menschen, der im Rahmen eines klassischen Verständnisses von auf systemische Integration ausgerichteten Aneignungskonzepten nicht mehr erreicht werden könne. Auf diese strukturelle Desintegration durch zunehmende Entkopplungs- und Segmentierungstendenzen soll mit einem neuen Konzept des Aneignungsverhaltens im Sinne eines „Bewältigungskonzeptes“ eingegangen werden. Dann „können sowohl die Leistungen von Jugendlichen anerkannt als auch die hinter den Handlungen liegenden Motive erklärt werden.“¹²⁸ Die sozialräumliche Jugendforschung soll auf diese Weise die „unsichtbare Jugend“ und deren unsichtbare „Bewältigungskarten“ in den Blick bekommen. „Bewältigung“ ist dabei

¹²¹ Ebd.: 197.

¹²² Ebd.

¹²³ Reutlinger, 2002.

¹²⁴ Vgl. Böhnisch/Schröer, 2001.

¹²⁵ Vgl. Böhnisch, 1993.

¹²⁶ Reutlinger, 2002: 370.

¹²⁷ Ebd.: 371.

¹²⁸ Ebd.: 373.

zu verstehen als Aneignungshandeln in einer gespaltenen Stadt, deren sozialräumliche Strukturen letztlich ohne biografische Orientierung und gesellschaftliche Integration für eine individuelle Perspektive benutzt werden.

2.3 Jugendhilfe und Bildung

Ohne Information zu den – inzwischen – vieldiskutierten „PISA“-Ergebnissen¹²⁹ machte bereits der Elfte Kinder- und Jugendbericht im Kapitel „Bildungschancen und Herausforderungen an Bildung“¹³⁰ deutlich, dass das Bildungswesen in der Bundesrepublik den Anspruch, Bildungserfolg unabhängig von Herkunft und Lebenslage zu ermöglichen, nicht einlöst. Anzuführen ist die nach wie vor nicht überwundene Selektivität des Schulwesens nach sozialer Lage, kulturellem Kapital im sozialen Nahraum, regionaler Zugehörigkeit und/oder ethnisch kultureller Herkunft; zudem ist belegt, dass das gegliederte Schulwesen zur sozialen Entmischung beiträgt und so die Bildungsaspirationen von Kindern mit ungünstigeren Bildungsvoraussetzungen zusätzlich verschlechtert.¹³¹ Obwohl für die PISA-Studie Inhalte und Strukturen der Pädagogik im frühen Kindesalter gar nicht untersucht wurden, werden ohne wirklich empirische Befunde viele Forderungen zur Reform von Erziehung und Bildung vor der Schulzeit abgeleitet. Die Gründe für die Selektivität des gegliederten Schulwesens belegen allerdings die prägende Bedeutung der Faktoren Familie, Lebenslage und Herkunft. Dies wiederum ist ein Grund für eine selbstkritische Reflexion der möglichen, tatsächlich aber nicht erbrachten kompensatorischen Wirkungen der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zum Ausgleich herkunftsbedingter Unterschiede in den Bildungsbiographien von Kindern und Jugendlichen.

Hinzuweisen ist weiterhin auf die steigende Zahl junger Menschen, die die Teilnahme am schulischen Unterricht ganz oder teilweise verweigert – vor allem in den Bildungsgängen, in denen allenfalls ein geringwertiger Schulabschluss erreicht werden kann. Mangels empirischer Befunde muss hier auf Schätzungen zurückgegriffen werden, denen zufolge von etwa 200.000 „Intensivschwänzern“ auszugehen ist.¹³² Dies provoziert die Frage, welche strukturellen, materiellen und inhaltlichen Merkmale des Schulwesens systematisch dazu beitragen, dass benachteiligende Lebenslagen nicht ausgeglichen werden. Es war jedoch nicht Aufgabe des Elften Kinder- und Jugendberichtes, Empfehlungen für eine Bildungsreform zu geben. Insofern beschränkt dieser sich zum einen darauf, den Bildungsauftrag und die auf Bildung bezogenen Leistungen in den einzelnen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe darzustellen. Außerdem fordert er „Zeit für Bildung“, d. h. einen flächendeckenden Ausbau von Ganztagsangeboten, in denen die Zuarbeit der Familien nicht selbstverständlich vorausgesetzt wird und in denen Raum für individuelle Förderung, den Ausgleich von Benachteiligungen sowie für solche Bildungsinhalte vorhanden ist, die bisher dem Bereich des informellen Lernens zugeordnet werden. Damit verbunden ist die Forderung nach Aner-

¹²⁹ Vgl. Artelt u. a., 2001, und Baumert u. a., 2002; zur jugendpolitischen Debatte vgl. Jugendministerkonferenz, 2002.

¹³⁰ BMFSFJ, 2002: 153 ff.

¹³¹ Ebd.: 155.

¹³² Ebd.: 154.

kennung/Einbeziehung lebensweltlich erworbener Kenntnisse und Fähigkeiten durch Institutionen.¹³³ Bildung vermittelt auf der Grundlage der Persönlichkeitsbildung auch Kompetenzen zur Lebensbewältigung und findet an unterschiedlichen Bildungsorten statt. Der Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe zur Förderung der „Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“¹³⁴ beinhaltet dann – ohne Eingriff in das institutionalisierte Bildungswesen – auch Bildungsaufgaben im Hinblick auf die Herausforderungen für Kinder und Jugendliche in einer lernenden Gesellschaft: „Kinder- und Jugendhilfe schafft also zunächst einmal Gelegenheitsstrukturen für Bildung, macht aber darüber hinaus auch selber Bildungsangebote.“¹³⁵

Thiersch¹³⁶ verweist auf eine ausholende Diskussion zur Bestimmung der Sozialpädagogik im Horizont eines Bildungskonzepts und versteht Bildung als allgemeines anthropologisches Konzept: „Bildung meint dann den Prozess der Aneignung der Welt und der Ausformung und Entwicklung der Person in dieser Aneignung. ... Es gibt keine gesellschaftliche Wirklichkeit, in der sich nicht Bildungsprozesse vollziehen ... Bildung meint – so verstanden – Lebensbildung als Lebensbewältigung, meint – in einer neuen Terminologie – informelle Bildung.“¹³⁷ Davon zu unterscheiden wäre das neuzeitliche Konzept von Bildung als Profilierung und Akzentuierung des allgemeinen Konzepts von Lebensbildung: „Gleichsam eingelagert in die informellen Bildungsprozesse entstehen, wie formuliert wird, die formellen, spezifisch inszenierten Bildungsprozesse.“¹³⁸

Thiersch erinnert an die allgemeine terminologische Differenz zwischen Bildungssystem und Erziehungssystem, wonach mit dem Begriff Erziehung zunächst allgemein der pädagogische Diskurs insgesamt zusammengefasst werde. „Im spezifischen Sinn zielt Erziehung auf die besondere Form des pädagogischen Umgangs ... Im Erziehungsbegriff werden vor allem auch die Probleme in dieser – strukturell asymmetrischen – Form des Umgangs thematisiert, ihre Chancen, Schwierigkeiten und vor allem ihre historischen Veränderungen, die gerade für unsere Gegenwart vielfältige Probleme mit dem Erziehungskonzept aufwerfen. Da in ihm die für das Bildungskonzept konstitutiven Merkmale – Aneignung von Wirklichkeit, Weltwissen, Eigentätigkeit und Gleichheit – nicht im Vordergrund stehen, diese aber für das Verständnis gerade auch sozialpädagogischer Aktivitäten wesentlich sind, scheint es mir sinnvoll, sie als spezifische Form einer Praxis von Bildung zu verstehen.“¹³⁹

Das Verhältnis von Bildung zur Erziehung wird auch von Liegle in diesem Sinne thematisiert. Weil menschliche Bildungsprozesse von sozialen und sächlichen Anregungen aus der Umwelt abhängig sind, repräsentiert Erziehung eine „... absichtsvoll vorbereitete Umwelt; sie gestaltet die ‚Systembedingungen‘ von Selbstbildungsprozessen ...“.¹⁴⁰ Mit diesem

¹³³ Vgl. ebd.: 158 f.

¹³⁴ § 1 SGB VIII.

¹³⁵ BMFSFJ, 2002: 160.

¹³⁶ Thiersch, 2002: 57 ff.

¹³⁷ Ebd.: 59 f.

¹³⁸ Ebd.: 60.

¹³⁹ Ebd.: 65.

¹⁴⁰ Liegle, 2002: 50.

Verständnis sind entsprechende Erziehungsprozesse im Rahmen von Diensten und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe selbstkritisch zu überprüfen: Erziehung als Bildungshilfe macht es erforderlich, in der pädagogischen Arbeit in Angeboten und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche wirklich spezifische Bildungsangebote zu machen.

Die aktuelle Bildungsdebatte kann in diesem Kontext auch genutzt werden, um mögliche und notwendige Beiträge für eine Unterstützung der Subjekte bei der Realisierung ihrer sozialen und politischen Rechte auf Teilhabe zu leisten. Bildung bietet eine Inklusionsperspektive und die Professionellen müssen den hier für verschiedene Handlungsfelder der Sozialen Arbeit begründeten Bildungsbegriff in eine je geeignete Anwendungsperspektive übersetzen, um auch in diesem Sinn die Kategorien von Ressourcenorientierung und Sozialraumorientierung nutzen zu können.

Dazu gehört grundlegend ein respektvoller Umgang mit Minderheiten als Inhalt und Ziel von Bildung, die sich damit auf die uneingeschränkte Achtung der „Menschenwürde“ im Sinne eines moralischen Gefühls mit universalistischem Anspruch bezieht. Mit Bezug auf Gedenkstättenarbeit mit rechten Jugendlichen erörtert Brumlik diese ethisch-moralische Dimension als Imperativ aller Erziehung, die auf einem Verständnis für die körperliche, personale und soziokulturelle Identität des/der jeweils Anderen basiert. Unter Beachtung der lebensweltlichen Voraussetzungen dieser Haltung gilt dann:

„Die Anerkennung der Integrität anderer ist an die Erfahrung eigener Integrität und Anerkennung, die sich in Selbstgefühl, Selbstrespekt und Selbstachtung artikuliert, gebunden. Niemand kann Selbstgefühl, Selbstrespekt und Selbstachtung entfalten, der nicht seinerseits in allen wesentlichen Bezügen toleriert, akzeptiert und respektiert worden ist. Selbstgefühl, Selbstrespekt und Selbstachtung sind die logischen und entwicklungsbezogenen Voraussetzungen dafür, Einfühlung, Empathie in Andere entfalten zu können.“¹⁴¹

Aus Fragen nach der individuellen und gesellschaftlichen „Biographie“ leitet Negt die Forderung ab, politische Kultur als einen lebendigen Arbeitsprozess zu begreifen, der sich mit „Übersetzungs- und Orientierungstätigkeit“ befasst. Eine so verstandene Bildung gründet ebenfalls auf einer ethisch-moralischen Erfahrung, sie ist „im Sinne von heute notwendigen Schlüsselqualifikationen ... wesentlich verknüpft mit der Entwicklung innerer Reserven und geistiger Lagerhaltungen.“¹⁴² Die gesellschaftliche Relevanz und der politische Nutzen einer so verstandenen Bildungsdebatte fasst Negt zusammen in der Forderung nach zwei Bestandteilen des Lernens: „Zusammenhang herstellen“ und „Vorratsbildung“. „Der innengeleitete, kritikfähige Mensch bedarf der Reserven, der inneren Lagerhaltung, die ihm situationsunabhängige Selbstdeutungen im gesellschaftlichen Zusammenhang ermöglichen. Bildung ist wesentlich auch Entwicklung von Eigensinn, von Wissens- und Urteilsvorräten, die

¹⁴¹ Brumlik, 2002: 100 f.

¹⁴² Negt, 2002: 54.

nicht immer gleich anwendungsfähig sind und aufgebraucht werden.“¹⁴³ Eigensinn und Urteilsvermögen sollen die Menschen befähigen, die aktuellen Krisensituationen begreifen zu können. Es geht um die Kompetenz zur solidarischen Kooperation und entsprechende Orientierungen wie Sachkompetenzen. Demnach basieren die sechs Kompetenzen oder gesellschaftlichen Schlüsselqualifikationen gemäß Negt auf der „Herstellung von Zusammenhang“ als oberstem Lernziel:

- Identitätskompetenz soll das Selbstgefühl stärken.
- Die ökologische Kompetenz ist als fürsorglicher Umgang mit der Natur ein Existenzial der modernen Welt.
- Die ökonomische Kompetenz bezieht sich auf die Erkenntnis, dass wirtschaftliches Handeln als gesellschaftlicher Prozess von Herrschaftsinteressen bestimmt wird.
- Die technologische Kompetenz zielt als Bildungs- und Aufklärungsprogramm auf die Zwiespältigkeit der Technologie.
- Die Gerechtigkeitskompetenz ist ein hohes Bildungsziel im Hinblick auf die verschiedenen gesellschaftlichen Strukturen von Ungleichheit und Ungerechtigkeit.
- Schließlich zielt die historische Kompetenz auf „die Kraft der Utopie und die Erinnerungsfähigkeit der Menschen.“¹⁴⁴

Solche gesellschaftspolitischen Lernziele sind letztlich nur als politische Bildung und soziales Lernen in öffentlichen Räumen und gesellschaftlichen Reflexionsprozessen möglich – und für die Praxis und Sicherung des demokratischen Gemeinwesens erforderlich.

Erziehung – im Unterschied zu Konditionierung oder Sozialisation – bezieht sich auf eine natürliche Veränderungsfähigkeit des Subjekts und kann mit ihren Wirkungen als Voraussetzung für Bildung verstanden werden: Bildung „als Selbstbewusstsein des Subjekts von der Konstitution der eigenen Subjektivität in der Auseinandersetzung mit der Welt. ... Bildung zielt insofern auf das subjektive Ich, das weltoffen hat werden können, dem nicht nur die Fähigkeit zur Erschließung von Welt und die dazu nötigen kognitiven wie moralischen Kategorien zugänglich geworden sind, das sich vielmehr schon Welt hat aneignen können. ... Genau darin liegt die Aufgabe von Erziehung, weil sie zum einen Situationen schafft, in welchen das immer schon als solches unterstellte Subjekt Wirklichkeit anzueignen vermag, andererseits diese Wirklichkeit vorstrukturiert, gleichsam didaktisch gestaltet wird, um durch Rationalität Einfluss auf die Bildungstätigkeit der Subjekte zu nehmen.“¹⁴⁵ Im Lichte der mit Begriffen wie Individualisierung und Pluralisierung, Globalisierung und Modernisierung bezeichneten gesellschaftlichen Prozesse ist ein Moment von Erziehung gefordert, das als selbstbewusste Subjektivität im Sinne von Widerstandsfähigkeit zu verstehen wäre – womit die Grenze zwischen Erziehung und Bildung (wieder einmal) fließend wird. Andererseits bezieht sich Erziehung auf einen unvermeidbaren Integrationsprozess, den die Subjekte als „... Aneignung einer prekären sozialen und

¹⁴³ Ebd.: 55.

¹⁴⁴ Ebd.: 57.

¹⁴⁵ Winkler, 2001: 179.

kulturellen Welt selbst bewältigen müssen und sich damit zwischen Autonomie und Anomie bewegen.¹⁴⁶ Auch diesbezüglich ist Bildung im Rahmen von Erziehung zu realisieren, weil das Subjekt sich seiner selbst bewusst werden und gleichzeitig in seinem Verhältnis zur Umwelt die gesellschaftlichen Prozesse als lebensbiografische Aufgabe integrieren muss. Für Soziale Arbeit geht es in diesem Kontext dann um „Hilfe zur Selbsthilfe“, weil mit ihr elementare erzieherische Arrangements bereitgestellt und diese systematisch mit Aufgaben und Gelegenheiten der Bildung verknüpft werden können – und im Interesse der Lebensqualität der NutzerInnen und ihrer eigenen Rechtfertigung bzw. Wirkung dies als aktuelle Aufgabe geboten erscheint.

Unter der Überschrift „Bildung und Lebenskompetenz“ werden solche grundlegenden Ausführungen zu Definitionen, Zielen und Aufgaben von Bildung und auch handlungsfeldbezogene Beiträge insbesondere natürlich im Zusammenhang mit der Kinder- und Jugendhilfe in einem Sammelband des Bundesjugendkuratoriums diskutiert.¹⁴⁷ Mit den dort ausgeführten Ansätze wird von der frühkindlichen Erziehung und Bildung in der Kindertagesstätte bis zur politischen Bildung in der Jugendarbeit ein tiefes Verständnis von Bildung außerhalb der institutionalisierten Schule begründet, mit dem Dienste und Einrichtungen vor allem der Kinder- und Jugendhilfe spezifische Beiträge leisten können zur Emanzipation des Individuums und damit zur produktiven Entwicklung seines sozialen und kulturellen Kapitals.

Liebau¹⁴⁸ überschreibt seinen Beitrag bezeichnenderweise mit dem Untertitel „Bildung als Teilhabefähigkeit“. Mit Bezug auf die „Aktualität des Humanismus“ kommt er zu der Einschätzung: „Politische Mündigkeit und ökonomische Selbstständigkeit, Bildung als Aufgabe lebenslanger Selbstvervollkommnung im Dienste der Humanität, Entfaltung der Subjektivität und der individuellen Ausdrucksformen in leiblicher Gegenwartigkeit, doppelter Zeitbezug der Erziehung: das ist die normative Erbschaft, die auf die moderne Pädagogik aus ihren zentralen neuzeitlich-humanistischen Traditionen überkommen ist. ... Es ist nicht nur für die Zukunft unseres Bildungssystems, sondern für die Gesellschaft im Ganzen entscheidend, Bildung nicht nur auf vorberufliche Qualifikation, sondern auf Lebensführung und Lebensbewältigung im Ganzen zu beziehen.“¹⁴⁹ In diesem Sinne kann man dann Bildung auch verstehen als aktiven Beitrag zur Realisierung von Teilhabeinteressen und Teilhabefähigkeit in verschiedenen Lebensbereichen.

Mit Bezug auf den Auftrag des SGB VIII ist für Kinder ein Recht auf Bildung zu postulieren.¹⁵⁰ Das lernende Kind soll als „Akteur seiner Selbst“ und damit in der Subjektivität des Bildungsprozesses in dessen sozialer, kommunikativer Dimension zwischen Kindern und zwischen Kindern und Erwachsenen gefördert werden. Bildung ist mehr als Lernen und zielt auf einen umfassenden Prozess der Entwicklung und Entfaltung

¹⁴⁶ Winkler, 2001: 181.

¹⁴⁷ Vgl. Münchmeier/Otto/Rabe-Kleeberg, 2002.

¹⁴⁸ Liebau, 2002: 19 ff.

¹⁴⁹ Ebd.: 29 f.

¹⁵⁰ Vgl. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, 2002.

emotionaler Kräfte, sozialer Kompetenzen, vielschichtiger Motivationen und umfassender Fähigkeiten. Die frühkindlichen Lern- und Entwicklungspotentiale sind für die Anregung, Ausgestaltung und Differenzierung einer solchen Dimension von Bildung als enorm hoch anzusehen. In Tageseinrichtungen und von Erzieherinnen als Lobby kann ein solches Verständnis realisiert und vertreten werden; darauf muss die Kinder- und Jugendhilfe mit einer eigenen Konzeption eingehen: „Es geht nicht darum, schulisches Lernen zu kopieren, sondern darum, die spezifische Lernweise von Kindern im Spiel für Bildung zu nutzen.“¹⁵¹ Zur Erfüllung dieses Bildungsauftrages gehören angemessene Strukturen und Rahmenbedingungen, womit zu aller erst Gruppengrößen und Personalschlüssel sowie insbesondere die Qualifikation des Personals gemeint sind.¹⁵²

Krappmann¹⁵³ stellt seinen Überlegungen zum Kindergarten, zur Grundschule und zum Hort mit Bezug auf den Fünften Familienbericht¹⁵⁴ einige Überlegungen zu „Bildung als Humanvermögen“ voran: „In den sozialisatorischen Interaktionsprozessen der Familie werden Fähigkeiten, Motivationen und persönliche Dispositionen hervorgebracht, von denen die Wirtschaft, das demokratische Staatswesen, weitere wichtige, von Bürgern getragene Einrichtungen, das Gesundheitssystem und schließlich auch wieder die Bindungs- und Erziehungskräfte in den Familien der nächsten Generation profitieren. ... Die Gesellschaft braucht die Familie nicht nur um überhaupt Nachwuchs zu haben, sondern auch um qualifizierten Nachwuchs zu haben: Familie ist eine unverzichtbare Bildungsinstitution, die für ihre Leistungen einen Anspruch auf Entgelt hat.“¹⁵⁵

Bei seinen Überlegungen zur „Beteiligung des Kindergartens am Bildungsprozess“ sieht Krappmann¹⁵⁶ den Kindergarten bzw. die Kindertagesstätte letztlich als „Wurzel der Demokratie“. Die Begegnung der Kinder und die so entstehenden Beziehungsmodelle, Vereinbarungen und Regelungen vermitteln den Kindern Erfahrungen, in denen die Ursprünge von Kooperation, Partnerschaft und Demokratie zu sehen sind.

Liegle¹⁵⁷ betont den Vorrang von Selbstbildung bei den Bildungsprozessen in der frühen Kindheit. Demnach bezeichnet Bildung die „... Selbsttätigkeit des Subjektes, kraft derer sich das Subjekt in ein Verhältnis setzt zur Welt der Dinge und Personen und zu inneren Repräsentationen der Welt sowie seines Verhältnisses zur Welt und zu sich selber gelangt ...“.¹⁵⁸ Von diesem Verständnis ausgehend sind Bildungsprozesse in der frühen Kindheit und spezifische, lebensphasenbezogene Strukturen zu analysieren. Gerade bezogen auf die frühe Kindheit muss Erziehung mehr und anders als in späteren Lebensaltern verstanden und gestaltet werden als angemessene „Reaktion auf die Tatsache der Selbstbildung und des Selbstunterrichts des Kindes in seinem Aufbau des Subjekt-

¹⁵¹ Ebd.: 5.

¹⁵² Ebd.: 14 ff.

¹⁵³ Krappmann, 2002: 33 ff.

¹⁵⁴ Vgl. BMFSFJ, 1994 a.

¹⁵⁵ Krappmann, 2002: 35.

¹⁵⁶ Ebd.: 36 ff.

¹⁵⁷ Liegle, 2002: 49 ff.

¹⁵⁸ Ebd.

Welt-Bezugs. Die Art und Weise, wie die Umwelt für die Selbstbildungsprozesse des Kindes vorbereitet wird, bewirkt in dieser Sichtweise mehr als alle Versuche einer direkten Erziehung im Medium des pädagogischen Bezugs.¹⁵⁹ Mit diesem Ansatz ist für eine sozialräumliche Einbindung von Bildungsgelegenheiten zu plädieren, wobei Bildung nicht im Hinblick auf die Interessen des Staates und der Gesellschaft an der Zukunft des „Humanvermögens“ instrumentalisiert werden darf. „Die vorausgehenden Thesen begründen demgegenüber die Forderung nach dem Vorrang der Bildung mit Berufung nicht auf Bedürfnisse und Interessen der Erwachsenen(Gesellschaft), sondern auf die Bildungsbedürfnisse und Bildungsansprüche der Kinder.“¹⁶⁰

Für die Jugendarbeit möchte Scherr¹⁶¹ deren Beitrag zu einer integrativen und umfassend verstandenen Bildung bestimmen. Er definiert Subjekt-Werdung, Selbstachtung, Selbstbewusstsein und Selbstbestimmung als „Dimensionen von Subjekt-Bildung“.¹⁶² Als Voraussetzung für Bildung ist ausdrücklich auf eine halbwegs gelingende alltägliche Lebensbewältigung hinzuweisen. Scherr schlussfolgert: „Fasst man eine integrativ verstandene Bildung als gemeinsame Zielvorgabe, dann sind die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere Kindergarten und Horte sowie der außerschulischen Jugendbildung und der Jugendberufshilfe, jedoch ebenso als Bestandteile gesellschaftlich verantworteter Bildung zu denken wie Schulen und Hochschulen.“¹⁶³

Jugendhilfe und Konzepte des sozialen Lernens sind in wachsendem Maße als Lernarrangement informeller Lernprozesse zu sehen. Kessl/Otto/Treptow¹⁶⁴ beschreiben ein solches Verständnis von „Jugendhilfe als Bildung“¹⁶⁵ und fordern abschließend „... eine Idee von Bildungsarrangements als Freiräume zur Reflexion und kritischen Auseinandersetzung mit aktuellen Vergesellschaftungsprozessen und -logiken ...“ In diesem Kontext definieren sie Bildung erstens als „... die anstrengende, fordernde und dennoch erfolgsunbestimmte Seite der Auseinandersetzung mit Unvertrautem und Fremden, und zweitens (als) die kritische Zuwendung zu Wissensbeständen, Lernorten, Sozialisationsbedingungen und Bewältigungsmöglichkeiten ...“.¹⁶⁶

Auf dieser Grundlage und in diesem Zusammenhang hat das Bundesjugendkuratorium mit seiner „Streitschrift“ hervorgehoben, warum Bildung notwendige Voraussetzung für Lebenskompetenz und Zukunftsfähigkeit von jungen Menschen ist.¹⁶⁷ Danach ist Bildung stets „... ein Prozess des sich bildenden Subjektes, zielt immer auf Selbstbildung ab. ... Sie ist zu verstehen als Befähigung zu eigenbestimmter Lebensführung, als Empowerment, als Aneignung von Selbstbildungsmöglichkeiten.“ Bildung wird als Anregung aller (kognitiven, sozialen, emotionalen und ästheti-

¹⁵⁹ Ebd.: 52.

¹⁶⁰ Ebd.: 55.

¹⁶¹ Scherr, 2002: 93 ff.

¹⁶² Vgl. ebd.: 95.

¹⁶³ Ebd.: 101.

¹⁶⁴ Kessl/Otto/Treptow, 2002: 73 ff.

¹⁶⁵ Vgl. Abschnitt 1.2.

¹⁶⁶ Kessl/Otto/Treptow, 2002: 82.

¹⁶⁷ Bundesjugendkuratorium, 2002: 161.

schen) Kräfte verstanden, darüber hinaus als aktiver, subjektiver Prozess der Aneignung der Welt und als Entfaltung der Persönlichkeit im Sinne einer Auseinandersetzung des Subjektes mit inneren und äußeren Anregungen und der Befreiung von inneren und äußeren Zwängen: „Hier wurzelt die emanzipatorische Tradition von Bildung.“¹⁶⁸

Die gegenwärtige Bildungsdiskussion kann nicht sinnvoll als bloße Schuldiskussion geführt werden. Der prekäre Zusammenhang von Bildung und Erziehung¹⁶⁹ erfordert die Reflexion der realen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen ebenso wie eine neue Konzeption zum prekären Zusammenhang von Schule und Sozialer Arbeit. Die Realisierung eines umfassenden Bildungsauftrags in der Kinder- und Jugendhilfe setzt immer auch voraus, die Optionen der Kinder, Jugendlichen und Familien in ihrer Lebenswelt zu fördern: Familien und die – vorhandenen oder eben nicht gegebenen – Strukturen im sozialen Nahraum bieten – oder versagen – die wesentlichen Bedingungen für die Aufgabe, das Recht der nachwachsenden Generation auf umfassende Förderung ihrer Entwicklung und auf Erziehung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu verwirklichen.

Bildungspolitik und das Bildungswesen müssen die strukturellen und oft auch konzeptionellen Rahmenbedingungen für die Initiierung adäquater Bildungsprozesse gleichermaßen erst noch schaffen, wie in den Institutionen des Elementarbereichs, der Schule und der außerschulischen Bildung bzw. den Orten nicht-formeller Bildung der Bildungsauftrag zur allgemeinen Förderung im Hinblick auf individuelle Chancengerechtigkeit und gesellschaftliche Integration noch seiner alltagsrelevanten Füllung bedarf. Darauf bezogene Leitsätze schließen die Aspekte Sozialraumorientierung und Demokratisierung ein, weil Bildung und Bildungsförderung in diesem Sinne im alltäglichen sozialen Nahraum und unter Beachtung dessen realer Chancen und Behinderungen stattfinden muss und immer auch auf Befreiung aus einschränkenden Lebensweisen zielt.

- * Ein altersangemessener Bildungsbegriff ist vielschichtig und differenziert zu füllen: Auf der Grundlage emotionaler Kräfte und sozialer Kompetenzen geht es um die Förderung allgemeiner Lernprozesse und die Ausprägung von Bewältigungskompetenzen. Bildungsinhalte beziehen sich auf den Zusammenhang von Bewegung, Wahrnehmung und Denkentwicklung ebenso wie auf die Ausformung der Sinne für eine sensible Wahrnehmung. Problemlösungs- und Orientierungsfähigkeiten sind ebenso weiter zu entwickeln wie kreative Gestaltungs- und Ausdrucksformen. Ein derartig umfassendes Bildungsverständnis hat die Entfaltung der Sprach- und Kommunikationsfähigkeit sowie die Aneignung der Bedeutung von Schriftzeichen gleichzeitig als Ziel und Voraussetzung.
- * Bildung findet an vielen Orten in vielfältigen Strukturen statt. Auch deshalb muss für junge Menschen und ihre Familien eine vielfältige soziale Infrastruktur gesichert und qualitativ ausgebaut werden.

¹⁶⁸ Vgl. ebd.: 164.

¹⁶⁹ Vgl. Winkler, 2001.

- * Die Subjektstellung, das individuelle Bedürfnis nach Umweltaneignung und die Lernbereitschaft der Kinder sind im Elementarbereich als erster, außerschulischer Stufe des Bildungswesens mit einem bedarfsgerechten (ganztägigen) und sozialpädagogischen Erziehungs- und Bildungsangebot zu fördern.
- * Der Übergang vom Elementar- in den Primarbereich muss als strukturelle Gemeinschaftsaufgabe von Kindergarten und Grundschule pädagogisch begleitet und als Entwicklungsaufgabe gestaltet werden.
- * Die bildungsökonomisch unsinnige und bildungspolitisch unverantwortliche Selektion im Schulsystem muss durch Konzepte der umfassenden Förderung und der sozialen wie kulturellen Integration abgelöst werden.
- * Die bewusste Kenntnisnahme und allgemeine Förderung von Bildungsprozessen in informellen Kreisen ist als Grundlage zu nutzen für die integrativen, fördernden, schützenden und helfenden Funktionen von nicht-formellen Bildungsorten, die wesentlich die Selbstorganisation und gesellschaftliche Teilhabe unterstützen – und damit dem und der Einzelnen eine reflexive Vermittlungsinstanz zur (formellen) Schulbildung bieten.

Im Sinne der Realisierung eines solchen Bildungsverständnisses muss das Erfordernis des Zusammenwirkens von formellen, nicht-formellen und informellen Bildungsorten und Lernsituationen hervorgehoben werden: „Erst das Zusammenspiel dieser drei Formen ergibt Bildung im umfassenden Sinn. Deshalb müssen sie strukturell und funktional aufeinander bezogen werden.“¹⁷⁰ Diese Begrifflichkeit geht zurück auf eine internationale Klassifikation von Bildung in formelle, non-formelle, informelle und inzidentielle (Detail-versessene) Bildung, eine Terminologie aus den 1970er Jahren aus dem Kontext internationaler Organisationen wie UNESCO, UNICEF und Weltbank. Diese aus der englischen Sprache stammende Typologie und die Übersetzung von „education“ ist in der deutschen Bildungsdebatte problematisch, weil der Bildungsbegriff hierzulande oft mit ideologischen Konnotationen verbunden ist. Eine Übersetzung mit „lernen“ erscheint am ehesten als angemessen, weil im Ursprung dieser Debatte „education“ und „learning“ die gleiche Bedeutung hatten.¹⁷¹

Wenn die zunehmende Abhängigkeit von Zugangschancen und Partizipationsmöglichkeiten von Bildungsprozessen thematisiert wird, kann in der Kinder- und Jugendhilfe sowohl an konzeptionellen Überlegungen wie auch an praktischen pädagogischen Erfahrungen angeknüpft werden. Eine Konzeption von „Jugendhilfe als Bildung“ wird in diesem Kontext so definiert, dass den NutzerInnen Hilfe und Unterstützung bei der Bewältigung eines doppelten Spannungsfeldes von Anforderungen gegeben werden muss: Kinder und Jugendliche müssen die Erwartung zur individuellen Lebensgestaltung verknüpfen mit der Aufforderung zum Engagement für die Gemeinschaft.¹⁷² In diesem Sinne will auch das Bundesjugendkuratorium mit seiner Streitschrift die „Zukunftsfähigkeit sichern!“¹⁷³ Die

¹⁷⁰ Bundesjugendkuratorium, 2002: 165.

¹⁷¹ Vgl. Belle, 2002: 174 f.

¹⁷² Vgl. Kessl/Otto/Treptow, 2002: 80 ff.; vgl. Abschnitt 1.2.

¹⁷³ Bundesjugendkuratorium, 2002: 159 ff.

Bildungspotentiale der Jugendhilfe sollen aufgedeckt und genutzt werden, die konzeptionelle Weiterentwicklung und die Reorganisation angemessener Strukturen müssen zu einer kritischen Reflexion der bisherigen Bildungspraxis führen, damit die Ansprüche junger Menschen und ihrer Familien auf allgemeinen Zugang und angemessene Teilhabe realisiert werden können. „Jugendhilfe als Bildung“ kann dann einen wesentlichen Beitrag zur Teilhabe junger Menschen durch allgemeine Stärkung ihrer Handlungskompetenz leisten wie auch durch Förderung von Kompetenzen zur Bewältigung des Alltags in kritischen Lebenssituationen und belasteten Lebenslagen beitragen. Dabei ist die Förderung junger Menschen in Bezug auf ihre Reflexionsfähigkeit eine Basis für Bildungsprozesse, die sich wesentlich auf individuelle Prozesse der Entwicklung von Persönlichkeit und Identität – auch im Sinne von § 1 SGB VIII – bezieht.

Lebenslagenpolitik und die Förderung von Teilhabe sind gerade in ihrer Bedeutung für Kinder und Jugendliche Strategien, mittels derer auch die berechtigte Forderung nach mehr und besserer Bildung entschieden unterstützt werden kann. Für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe geht es dann um eine Wiederaneignung des eigenen Bildungsauftrages im Sinne einer „gesellschaftlichen Bildung“. Jugendhilfe ist nicht immer Bildung, Bildung kann – und muss im Sinne eines als umfassende Kompetenzaneignung verstandenen Lernens – sich in sozialpädagogischen Arbeitsweisen realisieren. Die hier geforderte selbstkritische und reflexive Debatte zu den spezifischen Bildungsdimensionen der Jugendhilfe bzw. der Sozialen Arbeit in ihren jeweiligen Handlungsfeldern kann allerdings nur dann wirklich zu einer Verbesserung der Bildungs- und damit Teilhabechancen aller jungen Menschen beitragen, wenn insgesamt eine Repolitisierung der Bildungsdebatte gelingt. Ein moderner, integrativer Bildungsbegriff muss u. a. zielen auf „... mehr Zeit zum Lernen und damit zum Eingehen auf individuelle Begabungen, zur Anerkennung und Einbeziehung außerschulisch erworbener Kompetenzen, zum Ausgleich von Benachteiligungen bzw. fehlenden Ressourcen im familiären Umfeld, zur Förderung politischen und sozialen Lernens und natürlich auch Verbesserung des Zusammenwirkens von Familie, Jugendhilfe, Schule und Arbeitswelt.“¹⁷⁴ Dieses Verständnis umfasst die Ziele bzw. angestrebten Ergebnisse sozialen Lernens wie Sozialkompetenz, Kooperationsbereitschaft und Solidarität. Soziales Lernen vollzieht sich i. d. R. zunächst als Begleiterscheinung jeder menschlichen Interaktion. Darüber hinaus können Normen, Werte und Verhaltensweisen von den Lernenden durch verschiedene Lernmechanismen angeeignet werden. „Soziales Lernen wird schließlich auch als geplantes, intentional betriebenes Lernarrangement verstanden: dafür gibt es spezifische Lernorte, Methoden und Ziele“¹⁷⁵. Personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit muss im Rahmen Sozialer Kommunalpolitik so konzipiert werden, dass soziales Lernen in diesem Sinn adäquat unterstützt wird und damit die Chancen für soziale und demokratische Teilhabe auch für benachteiligte Gruppen real verbessert werden.

¹⁷⁴ Leipziger Thesen, 2002: 320.

¹⁷⁵ Deutscher Bundestag, 2002: 138; dort im Kontext zum „Bürgerschaftlichen Engagement“.

2.4 Lebenslagenpolitik, Gemeinwesenarbeit und „Neue Fachlichkeit“

Sind globale ökonomische und politische Trends und insbesondere ihre Auswirkungen auf die Gestaltungsbedingungen des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaats tatsächlich so identifizierbar, dass ein „Umbau des Sozialstaats“ oder dessen „Modernisierung“ in eine bestimmte Richtung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit als notwendig propagiert werden kann? Das Dilemma ergibt sich möglicherweise aus der Verquickung objektiver Trends wie der demografischen Entwicklung – und ihrer unvermeidbaren Herausforderungen z. B. für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme – oder der EU-Osterweiterung – und weiterer Herausforderungen für einen gerechten Welthandel – mit politisch, ökonomisch motivierten Herrschaftsinteressen, die sich gleichfalls z. B. in den unterschiedlichen Reformstrategien für die sozialen Sicherungssysteme niederschlagen oder mit der angeblich bedrohten Konkurrenzfähigkeit am Weltmarkt begründet werden. Auch in diesem Kontext liegt in einer „Demokratisierung“ ein möglicher allgemeiner Handlungsmodus, der in einer professionellen Sozialen Arbeit und ihrer Solidarität mit den Modernisierungsverlierern aufgenommen werden kann. Gerade die „Unübersichtlichkeit der Verhältnisse“ verweist auf die begründenden, aktivierenden und legitimierenden Optionen einer „dialogischen Demokratie“.

In diesem Sinne gilt es, die Bereitschaft zu solidarischem Handeln sowohl für den unmittelbar überschaubaren zwischenmenschlichen Bereich zu fördern als sie auch für die Gestaltung sozialer Beziehungen zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und Kräften zu mobilisieren. Entsprechend hieß es schon 1997 im gemeinsamen Sozialwort der Kirchen in Deutschland: „Denn die Tatsache der Verbundenheit bzw. der Abhängigkeit fordert zu ethischer Gestaltung heraus, und in diesem qualifizierten Sinne ist Solidarität Sache und Ergebnis einer Entscheidung. Menschen, die sich solidarisch verbunden wissen, erkennen und verfolgen gemeinsame Interessen und verzichten auf gemeinnützige Vorteilssuche, wenn diese zu Lasten Dritter oder der Gemeinschaft geht.“¹⁷⁶

Das Ziel „soziale Gerechtigkeit“ kann aus vielerlei Gründen in unserer Gesellschaft nicht (mehr) mit „Gleichheit“ übersetzt werden. Es geht um ein Mindestmaß an sozialem Frieden in der Gesellschaft. Dieses ist – auch im Sinne sozialstaatlicher Normen – in erster Linie mit sozialen Maßnahmen zu befördern. Eine aktive Sozialpolitik kann sich angesichts der angedeuteten Globalisierung und umfassenden Enttraditionalisierung nicht mehr auf reine Versorgung der Menschen mit sozialer Sicherheit allein beschränken; sie muss ein umfassendes und offensives Verständnis von sozialer Infrastrukturpolitik entwickeln, um neue Anstöße geben zu können für soziale Gestaltungs- und Partizipationsprozesse!

Der Elfte Kinder- und Jugendbericht²⁰ nimmt diesen Ansatz auf mit seiner These vom „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“.¹⁷⁷ Die

¹⁷⁶ Kirchenamt, 1997: 47 f.

¹⁷⁷ Vgl. BMFSFJ, 2002; Richter, I., 2002: 165 ff..

Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung im Hinblick auf die Gestaltung von Lebenslagen besteht demnach zuallererst darin anzuerkennen, dass diese nicht individuell verantwortet, sondern gesellschaftlich bedingt sind: Kinder können sich ihren sozialen Nahraum nicht aussuchen und werden in ein hoch komplexes Gefüge von sozialen, kulturellen und ökonomischen Bedingungen und Beziehungen hineingeboren. Dies unterstreicht, dass Familien-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung materieller und sozialer Rahmenbedingungen und die Überwindung von Benachteiligungen wegen des Geschlechts, der sozialen oder ethnischen Herkunft sind. Doch nicht der Staat allein trägt neben der Familie und sonstigen privaten Netzen im sozialen Nahraum Verantwortung für die Gestaltung der Bedingungen des Aufwachsens junger Menschen. Die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung bezieht alle Teile der Gesellschaft in die Aufgabe ein, Erziehung und Bildung als voraussetzungsvolle und nachhaltige Investitionen in die Zukunft unseres Gemeinwesens anzuerkennen sowie Lebensverhältnisse zu realisieren, in denen ein Leben mit Kindern als Normalfall ohne Diskriminierungen zu gestalten ist, Risiken ausreichend abgemildert werden und Zukunftschancen offen gehalten werden. Die umfassende Interdependenz vielfältiger Lebenswelten und Lernorte sowie die sozial- und wirtschaftspolitische Verfasstheit der bundesdeutschen Systeme verweisen im Sinne eines sozialen Wohlfahrtsstaates auf die Bedeutung einer öffentlichen Gewährleistungsverantwortung für umfassende Erziehungs- und Bildungsangebote sowie deren Qualität und allgemeine Zugänglichkeit. Dies ist in der Umsetzung allerdings nicht mit staatlichem Handeln gleichzusetzen, sondern betrifft die Gesellschaft als Ganzes und erfordert auch von der Wirtschaft verbindliche Beiträge – z. B. zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie für die berufliche Qualifikation und Integration junger Menschen. Diesbezügliche Strategien müssen darauf konzentriert werden, eine Verteilung materieller Ressourcen zwischen Jung und Alt, Reich und Arm sowie Kinderlos und Kinderreich zu fördern, die – wenn schon nicht Gleichheit im Ergebnis – dann wenigstens den allgemeinen Zugang zu umfassenden Chancen für alle Kinder und Jugendlichen gewährleisten.

Eine öffentliche Verantwortung erfordert dann eine umfassende Infrastrukturpolitik: Der Staat hat dabei den Auftrag, auf der sozialstaatlichen Basis garantierter individueller Rechtsansprüche effektive soziale Transferleistungen zu organisieren und eine im Hinblick auf soziale Risiken kompensatorische Infrastruktur von Unterstützungsleistungen bzw. Sozialisationsinstanzen bereitzuhalten. Dazu gehören eben auch Soziale Dienste wie die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, durch die zunächst für alle Lebenslagen Leistungen der Bildung, Erziehung und Betreuung garantiert und darüber hinaus in spezifischen Situationen Hilfen und Ressourcen für die Entwicklung von Bewältigungsstrategien bereitgestellt werden. Die Risiken des Aufwachsens zu Beginn des 21. Jahrhunderts können mit finanziellen Transfers allein nicht ausgeglichen werden. Verhältnisse wie ungleiche Verteilung sozialer und kultureller Ressourcen unter jungen Menschen, die Verkleinerung und Destabilisierung von Familien, die nach wie vor ungesicherten und das Familienleben enorm belastenden Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie

und Beruf, die unzureichende Integration von ZuwanderInnen, die Chancenhierarchie zwischen den Geschlechtern oder die Probleme am Übergang Schule – Beruf erfordern die Bereitstellung einer kompensatorischen Infrastruktur sozialer Dienstleistungen in öffentlicher Verantwortung. Diese darf nicht vorrangig als Ausfallbürge für Erziehungsdefizite konzipiert sein, sondern ist auf die allgemeine Förderung, Unterstützung und Ergänzung der Erziehung und Bildung junger Menschen in der ganzen Bevölkerung zu richten, das heißt, sie muss sich an einem Verständnis von Sozialer Arbeit und Jugendhilfe als Lebenslagenpolitik mit der Zugänglichkeit entsprechender Angebote im sozialen Nahraum orientieren.

Für die Kommune als öffentlichen Träger der sozialen Fürsorge ist zunächst die Sozialhilfe das Hauptinstrument zur Sicherung eines menschenwürdigen Lebens für alle HilfeempfängerInnen. Damit ist auch die Verpflichtung eingeschlossen, schon im Vorfeld einer Hilfestellung mit den Hilfesuchenden so umzugehen, dass ihre Persönlichkeit und Menschenwürde respektiert wird. Grundrechte sind nicht nur Abwehrrechte gegenüber staatlichem Handeln, sondern beinhalten auch einen Rechtsanspruch auf positive Gestaltung der Lebensverhältnisse, indem eine staatliche Mitverantwortung für die Schaffung und Erhaltung der realen Voraussetzungen für den Gebrauch der Grundrechte existiert. Aus zahlreichen Artikeln des Grundgesetzes folgt bereits ein individuell einklagbares Recht auf staatliche Sicherung eines menschenwürdigen Lebens. Neben dem BSHG konkretisiert auch das Kinder- und Jugendhilfegesetz diese Zielsetzung. Danach hat „Jeder junge Mensch ... ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“. Jugendhilfe soll „... junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen.“ Sie soll ebenso „... dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“¹⁷⁸

Mit der Konzeption der „Lebenslagen“ soll hier die soziale Differenzierung in ihrer vertikalen und horizontalen Dimension als Instrumentarium zur angemessenen Beschreibung von „Ungleichheiten“ definiert werden (können).²¹ So können die objektive soziale Lage und die Formen der Lebensführung (als subjektive Seite) beschrieben werden; auf diese Weise werden Strategien der Lebensbewältigung und damit verbundene Einstellungen und Befindlichkeiten zugänglich. Gemäß Böhnisch sind es sozialpolitisch beeinflusste Lebensverhältnisse und Handlungsspielräume, die den Menschen Lebensperspektive und Interessenentfaltung ermöglichen: In diesem Sinne spiegeln Lebenslagen „... die Widersprüchlichkeit sozialstaatlicher Balance wider und werfen damit täglich Probleme der Lebensbewältigung angesichts widersprüchlicher Anforderungen und gespaltener Lebensbereiche auf.“¹⁷⁹ Die Lebensverhältnisse sollen dahin adäquat erfasst werden, als neben den „objektiven“ auch die „subjektiven“ Faktoren zu berücksichtigen sind. Dann werden Einstel-

¹⁷⁸ Vgl. § 1 SGB VIII.

¹⁷⁹ Böhnisch 1992: 164.

lungen, Bewusstseinsformen, Mentalitäten und die Praktiken der Akteure in ihrem Einfluss auf die jeweiligen Handlungsbedingungen insoweit sichtbar, als sich auf deren Grundlage soziale Unsicherheit erst realisiert.

Im Lebenslagenkonzept werden die sozial abgestuften Zugangsmöglichkeiten zu materiellen, immateriellen und sozialen Ressourcen erfasst. Vorgegebene Strukturen müssen immer auch individuell angeeignet und interpretiert werden; insofern kann „Lebensführung“ dann als Handlungsregulativ verstanden werden, das der subjektiven Ausgestaltung von vorstrukturierten Lebenslagen den inneren, individuellen Zusammenhang verleiht.¹⁸⁰ Kinder- und Jugendpolitik¹⁸¹ muss hier die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen angesichts der objektiven Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen und bezogen auf deren subjektive Lebensführung sowohl gewährleisten als auch konkret mit umsetzen. Eine solche „Lebenslagenpolitik“ berücksichtigt die Dimensionen sozialer Differenzierung und richtet sich nach dem Auftrag des SGB VIII auf die Schaffung positiver Lebensbedingungen; es geht zugleich um die Aktivierung von Ressourcen für eine selbstbestimmte Lebensführung der Kinder und Jugendlichen, was auch erfordert, diese an der politischen Lösung ihrer eigenen Probleme tatsächlich zu beteiligen.¹⁸²

Mit Bezug auf die im 3. Kapitel zu erörternden Phasen einer Neuorganisation Sozialer Dienste und die Einführung neuer Steuerungsinstrumente (NSM) sollen zur Geschichte einer Sozialen Arbeit in der Kommune theoretische Analysen zum Widerspruch von privater Produktion und staatlicher Reproduktion einbezogen werden, wonach „... die enorme Ausdehnung öffentlicher Sozialisationsleistungen nicht unmittelbar aus ökonomischen Imperativen erklärt werden kann ... sondern aus den spezifischen Aktionsformen des politischen Systems in Reaktion auf vermutete oder tatsächliche Reproduktionsschranken der privaten ökonomischen Basis.“¹⁸³ Sozialarbeit hat dabei eine Aufgabe als Sozialisationsagent und muss sich mit diesbezüglichen didaktisch/methodischen Techniken von Lernprozessen befassen. „In diesem Verständnis ist der Pädagogisierungsprozess der Sozialarbeit nicht Resultat kurzfristiger, krisenbedingter Entpolitisierungsprozesse, sondern Ausdruck ihrer realen gesellschaftlichen Funktion.“¹⁸⁴ Die genannten Autoren konstatierten eine „Wende zum Pragmatismus“, in der neue Erfahrungsdimensionen bewusst wurden wie insbesondere „die historischen wie systematischen, individuellen wie kollektiven Dimensionen des Lebenszusammenhangs der Betroffenen, ihre spezifischen Wahrnehmungsweisen und sozialen Reaktionsformen, aus deren Kenntnis erst die konkreten Strategien individueller wie kollektiver Lernprozesse sowie Aktionspotentiale entfaltet werden können.“¹⁸⁵ Dieser pragmatische Wechsel des Blickwinkels aus den 1970er Jahren kann aufgenommen werden in einem Konzept von Dienstleistungsarbeit im Zusammenhang von Sozialraumorientierung und Demokratisierung.

¹⁸⁰ Vgl. zu „Lebenslagen und sozialer Wandel“ Abschnitt B.I im Elften Kinder- und Jugendbericht; BMFSFJ, 2002.

¹⁸¹ Vgl. Abschnitt C.I ebd.

¹⁸² Vgl. Kapitel 5.

¹⁸³ Barabas/Blanke/Sachße/Stascheit, 1977: 499.

¹⁸⁴ Ebd..

¹⁸⁵ Ebd.: 492.

Eine solche politische Analyse verweist auch auf die Bedeutung einer Kommunalisierung Sozialer Arbeit und auf „Grundfragen der Handlungsorientierung“, wie sie als „Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit“ diskutiert wurden. Anschlussfähig wird eine alte und neu aufgenommene Debatte um Gemeinwesenarbeit, die als Orientierung für das Alltagshandeln einhergeht mit einer Renaissance des sozialen Raums. Hans Thiersch als Protagonist der Alltags- und Lebensweltorientierung, die Einmischungsstrategie¹⁸⁶, strategische Überlegungen zu „Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe“, gemeinwesenorientiertes Handeln als Arbeitsprinzip und entsprechende Überlegungen zur Dienstleistungsorientierung¹⁸⁷ sowie zu einer adäquaten Steuerung etwa in Form eines Sozialraumbudgets¹⁸⁸ unterstreichen die Perspektive eines ressourcenorientierten Empowerment-Modells, das wiederum nur im „sozialen Raum“¹⁸⁹ in einem demokratischen Aushandlungsprozess realisiert werden kann.²²

An dieser Stelle wird verzichtet auf die Reformulierung und Aktualisierung eines Konzeptes der Gemeinwesenarbeit (GWA), das grundsätzlich das methodische Instrumentarium für eine regionalisierte Arbeitsweise liefert.¹⁹⁰ Rausch beschreibt mit Verweis auf eine langjährige Praxis ein neu entstandenes Modell von Gemeinwesenarbeit¹⁹¹; er verweist auf den Kontext von „Community work“ und das „Prinzip Hoffnung“ als zentrale Metapher aus der Philosophie von Ernst Bloch, wenn er als Perspektive formuliert: „Es geht um die Veränderung des Bestehenden, aus der Vorstellung heraus, wie es sein könnte.“¹⁹² GWA will eben nicht an der traditionellen „Defizitorientierung“ anknüpfen, sondern „... durch die alltägliche Erfahrung eigener Kompetenzen und durch die zunehmende Teilhabe an der Gestaltung des Umfeldes dazu beitragen, dass das Vertrauen in die eigenen Selbstbestimmungs- und Gestaltungskräfte wächst.“ Sie will „... die oftmals verschütteten, unterdrückten, verdrängten oder auch vergessenen Fähigkeiten oder Talente ...“ aktivieren (Empowerment).¹⁹³

Ausgehend von früheren Konzepten der Einmischung²³ muss es im Sinne eines politischen Handlungsbegriffs um die demokratischen Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen gehen, die zuförderst auf der kommunalpolitischen Ebene erfahrbar sind. Die von der GWA geforderte Parteilichkeit soll hier nicht als Dialogmanagement zwischen Bürgerschaft und Entscheidungsinstanzen verstanden werden.²⁴ Eine „professionelle Parteilichkeit“¹⁹⁴ soll Benachteiligungen jeglicher Art ausgleichen und im umfassenden Wortsinn „Raum“ schaffen für eine angemessene Artikulation aller Beteiligten; sie achtet auf Alternativen und die Einhaltung von Spielregeln und ist eben keine naive Betroffenenolidarität.¹⁹⁵ Das diesem Ansatz zugrunde liegende Empowerment-Modell ist ressourcenorientiert. „Es zielt darauf ab, dass Professionelle für und

¹⁸⁶ Vgl. Mielenz, 1981.

¹⁸⁷ Vgl. Kapitel 3.

¹⁸⁸ Vgl. Kapitel 6.

¹⁸⁹ Vgl. Riege/Schubert, 2002: 13 ff. sowie Abschnitt 2.5.

¹⁹⁰ Zur „Entwicklung und zu ihrem gegenwärtigen Stand“ vgl. Wendt, 1989; vgl. auch Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 182 ff.

¹⁹¹ Rausch, 1998:197.

¹⁹² Ebd.: 207.

¹⁹³ Ebd.: 201.

¹⁹⁴ Vgl. „Demokratische Rationalität“ in den Abschnitten 1.2 und 4.2.

¹⁹⁵ Zu „Bausteine einer modernisierten Gemeinwesenarbeit“ vgl. Rausch, 1998: 197 ff.

mit den Betroffenen akzeptable Rahmenbedingungen für die Verwirklichung von mehr Lebensqualität einfordern. Es zielt gleichzeitig darauf ab, Betroffene dazu zu ermuntern und zu befähigen, diese Rahmenbedingungen mit zu bestimmen und nach ihren Vorstellungen in einen Aushandlungsprozess mit Mitbetroffenen und gegenüber fachlichen und politischen Instanzen auszufüllen.¹⁹⁶

Als methodische Strategie ist hier u. a. auf das Case Management²⁵ als auf Zusammenarbeit angelegtes „Unterstützungsmanagement“ zu verweisen: „Es organisiert den Ablauf einer Kooperation mit den in ihr nötigen Zielfestlegungen und Entscheidungen, mit dem koordinierten Einsatz von Ressourcen und den erforderlichen Kontroll- und Bewertungsvorgängen.“¹⁹⁷ Oelschlägel unterstreicht in dieser Perspektive das Erfordernis der „Vernetzung im Gemeinwesen“.¹⁹⁸ Das sogenannte „öko-soziale Paradigma“ sieht den Menschen eingebettet in soziale Beziehungen, Institutionen, Wohnumfeld und Arbeitswelt.²⁶ GWA richtet sich mit der Vernetzung der (betroffenen) Menschen, der Professionellen und (neuerdings) der Gemeinwesenökonomie¹⁹⁹ auf das ganze Quartier. Der Gemeinwesenarbeitsansatz „reduziert die Komplexität der Probleme nicht, sondern gibt die Fragen an das Gemeinwesen – an die Politik, an die Öffentlichkeit etc. – zurück und stellt z. B. die Frage nach Ausgrenzung oder Akzeptanz der Jugendlichen.“²⁰⁰ Schon die Verknappung der (finanziellen und personellen) Ressourcen im Verhältnis zur Problemzuschreibung für Soziale Arbeit wird zu einer Bevorzugung feldorientierter Ansätze führen. Diese ermöglichen am ehesten Prävention und Synergieeffekte und zielen gleichzeitig auf Selbstorganisation und gemeinsames Handeln Betroffener. Ein regionalisiertes Arbeitskonzept – mit integrierter und dezentraler Ressourcenverantwortung – kann in der Kombination persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen am wirksamsten Unterstützungsarrangements unter Berücksichtigung von Problemen und Ressourcen aller Beteiligten entwickeln. Hier liegt die Innovationskraft der Neuorganisation Sozialer Dienste für eine weitere Demokratisierung und Revitalisierung des Gemeinwesens und die Aktivierung der Bürgerschaft.²⁷

Auch wenn die GWA als eigenes Arbeitsfeld und „Dritte Methode“ der Sozialarbeit in Lehre und Praxis inzwischen randständig ist, haben sich ihre wesentlichen Elemente – lokale Orientierung, Koordination, Vernetzung, Betroffenenaktivierung – unter unterschiedlichen Begriffen im Gesamtbereich Sozialer Arbeit etabliert. Gerade auch neuere Ansätze wie „Stadtteilbezogene Sozialarbeit“, „Community Organization“ oder „Gemeinwesenökonomie“²⁰¹ wären in ihrer Anschlussfähigkeit als Struktur- und Arbeitsprinzip für ein modernes, demokratisches Konzept von „Quartiersarbeit“ im Einzelnen auszuwerten. Das spezifische Profil von GWA als Arbeitsprinzip – und damit als eine grundsätzliche professionelle Herangehensweise an soziale Probleme – wäre zu reformulieren hinsichtlich möglicher strukturbildender Beiträge, die tatsächlich ge-

¹⁹⁶ Müllensiefen, 1995: 31.

¹⁹⁷ Wendt, 1995: 69.

¹⁹⁸ Oelschlägel, 1997: 21 ff.

¹⁹⁹ Alternative Betriebe, Wohnungsgenossenschaften etc.; Oelschlägel, 2001: 658.

²⁰⁰ Oelschlägel, 1997: 23.

²⁰¹ Vgl. Oelschlägel, 2001: 657 ff.

eignet sind für „... eine sozialräumliche Strategie, die sich Ganzheitlich auf den Stadtteil und nicht pädagogisch auf einzelne Individuen richtet ... GWA als Gestaltung von sozialen Räumen ist immer auch Politik und bedarf unterschiedlicher Formen der Einmischung.“²⁰²

Mit Bezug auf die Einmischungsstrategie wird durch die gesetzlichen Gebote des SGB VIII die Arbeit im Gemeinwesen und gemeinwesenorientiertes Arbeiten für den Bereich der Jugendhilfe dezidiert unterstützt.²⁰³ Die Strukturmaximen und Handlungsprinzipien einer lebensweltorientierten Jugendhilfe²⁰⁴ beschreiben auch aktuell den fachlichen Rahmen des SGB VIII und begründen darüber gleichfalls gemeinwesenorientiertes Denken und Handeln. Auch wenn die Strategie der Einmischung nicht identisch ist mit GWA²⁰⁵, so sind mit dem SGB VIII doch fachliche Standards²⁰⁶ normiert, die solche Strukturen und Arbeitsprinzipien nicht nur zulassen, sondern ausdrücklich fordern.

²⁰² Ebd.: 653 f.

²⁰³ Vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII; weitere Belege bei Kreft/Mielenz, 2000: 368 f.

²⁰⁴ Vgl. BMJFFG, 1990; Kreft/Lukas, 1993.

²⁰⁵ Wohl anderer Auffassung sind Kreft/Mielenz, 2000: 267 f.

²⁰⁶ Vgl. BMFSFJ, 2002: 63 ff.

Kategorien und Merkmale für eine „Neue Fachlichkeit“

	Zentralisierung/traditionelle Fachlichkeit	Regionalisierung/neue Fachlichkeit
Menschenbild ²⁸	defizitorientiert, professionelle Ethik; Ursachen für <i>Probleme</i> werden <i>in Menschen</i> lokalisiert, <i>Hilfen</i> sind <i>personenorientiert</i> . Sozialarbeit versteht sich gegenüber Klienten als gesellschaftliches <i>Über-Ich</i> , das das Richtige <i>fordert</i> .	kompetenzorientiert, Selbstverantwortung, advokatorische Ethik; Sozialarbeit analysiert <i>Interaktionen</i> und hilft, diese funktionaler zu gestalten. Die Umsetzung von <i>positiven Möglichkeiten/Fähigkeiten</i> in konstruktive Handlungen wird <i>gefördert</i> .
Berufliches Selbstverständnis	administrativ, spezialisiert, Fallorientierung; Lebenslagen werden in <i>Falltatbeständen</i> definiert, durch Individualisierung verbunden mit Stigmatisierung. Die Hilfe-Suchenden werden zu Beratungs- und <i>Behandlungsobjekten</i> (Klientifizierung).	ganzheitlich integrativ, Empowerment, Feldorientierung; eine umfassende und ganzheitliche Sicht- und Handlungsweise versucht, das Lebensumfeld und <i>soziale Netzwerke einzubeziehen</i> . <i>Mündige BürgerInnen</i> vertreten ihre Anliegen auch kommunalpolitisch (politische Aktivierung).
Methodischer Ansatz	<i>Einzelfallhilfe</i> , soziale Gruppenarbeit, präventive Ansätze, <i>Intervention</i> ; Sozialarbeit will <i>Defizite abarbeiten</i> ; sie definiert psychische <i>Auffälligkeiten</i> (für die sie sich als nicht zuständig erklären kann). Psychologisierung; Pädagogisierung.	<i>Ressourcenanalyse</i> : Geld, Macht, Ansehen; <i>Ressourcenmobilisierung</i> ; Unterstützung von Hilfe zur <i>Selbst- und Mithilfe</i> . <i>Kontextualisierung</i> von Problemen und Lösungsmöglichkeiten. <i>Kulturalisierung</i> als Förderung der Identifikation mit der eigenen Alltagskultur.
Organisationsformen der staatlichen Sozialarbeit; Steuerung	zentral, <i>ressortgebunden/Abteilungen</i> , hierarchische Zuständigkeit/ Kompetenz; Produktdefinition, Kennziffern, Budgetierung/Haushaltsüberwachung, Controlling	dezentral, Ressortbindung tendenziell aufgehoben, fachliche Entscheidungskompetenz; <i>integrierte Fach- und Ressourcenverantwortung</i> , Regionalbudgets; intersubjektive Abstimmung und Aushandlung von Strategien bei Beteiligung der BürgerInnen, Stadtteilkonferenzen, fach- und regional-spezifisches Controlling.
Überprüfung der Effektivität	interne Aufgabenkritik, Abgrenzung von Zuständigkeiten	externe Aufgabenkritik, Sozialindikatoren/Sozialraumanalysen, Evaluation unter Einbeziehung der BürgerInnen
Strategien der Professionalisierung ²⁹	Spezialisierung	multiprofessionelle Koordination, Vernetzung; Reflexivität; demokratische Rationalität

Im Schaubild werden Unterschiede in den Arbeitsprinzipien „Zentralisierung versus Regionalisierung“ benannt³⁰, die mit zwei aus der Praxis abgeleiteten „Sicht- und Interventionsweisen der Sozialarbeit“ zur traditionellen und zur neuen Fachlichkeit²⁰⁷ kombiniert werden.³¹

²⁰⁷ Müllensiefen, 1995: 32 ff.

Soziale Arbeit in der Tradition von Lebensweltorientierung und Dienstleistungsarbeit ist der Ressourcenorientierung als Mobilisierung lebensweltlicher, sozialer Bezüge, der Prävention als Unterstützung der individuellen Handlungsfähigkeit und damit Sicherung von Lebensqualität in Lebensräumen sowie der Selbstorganisation und zivilgesellschaftlichen Teilhabe verpflichtet. Diese Handlungsprinzipien markieren als fachliche Standards eine zeitgerechte Arbeitsweise, die dem aktuellen gesellschaftlichen Wandel gerecht werden kann.²⁰⁸ Das Schaubild fasst die so bezeichneten Prinzipien handlungsorientierend zusammen, es nimmt in seinem Professionsverständnis die bisherigen Analysen auf und bildet mit seiner begrifflichen Konzentration den Bezugspunkt in der weiteren Argumentation, in so weit zum Verständnis von Sozialraumorientierung immer wieder auf fachliche Prinzipien hinzuweisen ist.

Eine Grundlegung und Popularisierung des Konzeptes der Lebensweltorientierung erfolgte mit dem Achten Jugendbericht.²⁰⁹ Danach müssen die von der Jugendhilfe zu gewährenden Unterstützungen und Anregungen in Bildungs-, Erziehungs-, Lebensbewältigungs- und Orientierungsaufgaben als Hilfe zur Selbsthilfe strukturiert sein; Hilfen müssen ansetzen bei der Selbsterfahrung und der Eigensicht der Probleme der AdressatInnen und sie müssen deren eigene individuellen, sozialen und politischen Ressourcen unterstützen. „Lebensweltorientierte Jugendhilfe sieht die gegebenen Verhältnisse, wie sie gestützt und respektiert werden müssen, und die Unzulänglichkeiten, die kompensiert, abgearbeitet, aufgehoben werden müssen. ... (sie) versucht, im engeren Raum die sozialen oder stadtteilbezogenen Ressourcen gerade auch für die zu erschließen, die sich von sich aus damit besonders schwer tun ...“²¹⁰ Fast zehn Jahre später hat Thiersch bei der Eröffnungsveranstaltung des 11. Deutschen Jugendhilfetages in Nürnberg das Konzept der Lebensweltorientierung im Hinblick auf die spezifische Sicht aktueller Lebensverhältnisse neu verknüpft mit Fragen nach spezifischen Konsequenzen für die Gestaltung der Jugendhilfe.

Im Konzept der Lebensweltorientierung³² sind die Menschen danach zu sehen in den Verhältnissen alter und neuer Ungleichheit, in der Brüchigkeit traditioneller Klassen und Milieus und mit schwierigen Aufgaben in der Bestimmung eines eigenen Lebenskonzepts. Die gesellschaftspolitische Determination von Lebensverhältnissen verpflichtet zur Einmischung. Lebensweltorientierte Jugendhilfe agiert dann „... in der Vermittlung von Respekt vor den Verhältnissen und ihren Ressourcen und der Konfrontation dieser Verhältnisse mit dem Anspruch sozialer Gerechtigkeit und einem Leben, in dem Menschen sich als Subjekt ihrer Verhältnisse erfahren können.“²¹¹ Dieses durchaus ursprüngliche Selbstverständnis muss nach Thiersch allerdings aktuell radikal neu gelesen werden. So bestehe Nachholbedarf in Bezug auf Modernisierungsdefizite, Jugendhilfe müsse die sich verschiebenden Lebensverhältnisse neu analysieren, das Konzept der Lebensweltorientierung werde belastet durch Verkrustungen und Fehlentwicklungen; lebensweltorientierte Ju-

²⁰⁸ Zu „Fachliche Standards und Leitlinien der Kinder- und Jugendhilfe“ vgl. Bissinger u. a., 2002: 14 ff.

²⁰⁹ Vgl. zum Beispiel BMJFFG, 1990: 81.

²¹⁰ Thiersch, 1991: 16.

²¹¹ Thiersch, 2000: 40.

Jugendhilfe müsse im Kontext der Debatte um die Zivilgesellschaft und eine „Kultur des Sozialen“ neu bestimmt werden.²¹²

Lebensweltorientierung muss dann die Frage der sozialen Gerechtigkeit neu aufnehmen und darf sie nicht der Suggestion überlassen, eine anständige Verwaltung und das System würden sich selbst schon anständig steuern. Soziale Gerechtigkeit muss immer wieder in angemessener Kommunikation, mit Offenheit und Würde ausgehandelt und konkretisiert werden. Lebensweltorientierung bezieht sich heute aber vor allem auch auf die Fähigkeit zu Toleranz und Respekt vor Unterschiedlichkeit einschließlich praktischer Solidarität. Eigeninteressen und soziales Engagement müssen sich arrangieren in den Strukturen der Konkurrenzgesellschaft. Zu fragen ist schließlich nach Strategien der Lebensbewältigung angesichts von Ungleichheiten und ungleichen Zugängen zu Lebensmöglichkeiten und Unterstützungen im Sozialraum. Lebensweltorientierung verlangt dann und heute insbesondere, „... die Jugendhilfe im Zusammenspiel mit anderen Formen sozialer Hilfe, im Horizont also der Kultur des Sozialen, wie sie Nachbarschaften, Vereine, bürgerschaftlich engagierte Gruppen praktizieren, und mit den darin unterschiedlichen Zugängen zu sehen.“²¹³ Dafür darf das Arbeitsgefüge der Jugendhilfe nicht (nur) in seinen differenzierten Maßnahmen („Versäulung“) gesehen werden, gefordert sind Strukturen, Arbeitsweisen und methodische Settings, die dem Zusammenhang von Lebensbewältigung und Ungleichheit in Bezug auf ungleiche Zugänge zu Diensten und Leistungen und damit Unterstützungsmöglichkeiten im Sozialraum gerecht werden. „Flexibilisierung der Hilfen ist für eine lebensweltorientierte Jugendhilfe nicht denkbar ohne das Prinzip Sozialräumlichkeit.“²¹⁴

Damit geht es nicht um voluntaristische Vorstellungen von der Tragfähigkeit lokaler Traditionen, sondern gerade um die professionelle Gestaltung von unterschiedlichen Erlebnissen und Erfahrungen im konkret erlebbaren Raum – also um demografische, geschlechtsspezifische, ethnische, soziale Disparitäten. Eine solche Anerkennung und fachliche Bearbeitung von Konfliktstrukturen darf dann nicht auf ein „... Verständnis von Sozialraum als Verwaltungs- und Versorgungseinheit ...“ verkürzt werden, sondern zielt auf „... eine Politik der Artikulation und Anerkennung lokaler Ansprüche im Zeichen von Integration ...“.²¹⁵ Hier kann eine Verknüpfung der Begriffe Lebenswelt und Sozialraum ansetzen, die auch den Rahmen für eine Analyse des Zusammenhangs räumlicher Gegebenheiten und sozialer Verhaltensweisen schafft. Während der Lebenswelt-Begriff die subjektive Wahrnehmung tatsächlicher Eigenschaften durch die Individuen und damit eher die sekundären Qualitäten des sozialen Raums erfasst, wäre anders herum danach zu fragen, wie sozialräumliche Phänomene erst aus „den subjektiven Sinnzusammenhängen der sie konstituierenden Handelnden“²¹⁶ zu erklären sind, weil diese individuelle Sicht die relevanten Bedeutungen bestimmt.³³

²¹² Vgl. ebd.: 41.

²¹³ Thiersch, 2000 a: 542.

²¹⁴ Ebd.: 539.

²¹⁵ Ebd.: 540; vgl. aktuell zusammenfassend und mit Bezug zur Jugendberichterstattung auch Thiersch, 2002 a.

²¹⁶ Riege/Schubert, 2002: 16.

2.5 Soziales Quartier im Raum

Am Beispiel einer Freiburger Hochhaussiedlung erörtert Rausch²¹⁷ auch das Wohnen als eine Grundform menschlichen Seins. Jenseits weiterer Zugänge zu den Merkmalen und Grenzen eines (bestimmten) Sozialraums wird hier eine Definition angeboten: „Der Wohnort, das Wohnquartier, die Nachbarschaft, der Stadtteil, vielleicht sogar die dazugehörige Landschaft bilden zusammen mit den darin lebenden Menschen den Raum, der unser alltägliches Leben birgt. Diesen Raum bewohnen wir immer auch mit anderen gemeinsam. In der Gemeinsamkeit des Wohnens bilden sich die Grundlagen der Lebenswelt, entstehen Identitäten und ein Heimatgefühl.“²¹⁸ Sozialraumorientierung wäre ergänzend zu den in dieser Arbeit angeführten Konstituierungsbedingungen grundsätzlich zu definieren z. B. in der historischen Tradition des „öffentlichen Raums“ (griechische „Polis“). Im Zusammenhang mit einer grundsätzlich sozial-ökologischen Sichtweise soll hier nur auf die Überlegungen von Bourdieu zur Konstruktion eines Sozialraums hingewiesen werden, wobei ein inter-subjektiv konstituierter sozialer Raum von einem sozial angeeigneten geografischen Raum unterschieden werden kann.³⁴ Im letzteren lokalisierbaren Sozialraum sind Muster der Bewegung, Nutzung und Wahrnehmung identifizierbar, die im gesellschaftlichen Sozialraum unter Nutzung unterschiedlich verfügbarer Ressourcen (Kapitalarten) entwickelt und angeeignet werden. In einem solchen „sozialen Raum“ kämpfen unterschiedliche Akteure insbesondere um den „common sense“ und damit ihre Definitionsmacht über die Interpretation der sozialen Welt. Diese Sichtweise greift substantiell über die Analyse soziodemografischer und baulich-infrastruktureller Merkmale hinaus und richtet sich auf die komplexe Historie und Interdependenz sozialer und räumlicher Merkmale. Erst im Zusammenwirken „sowohl von den Interessen und Wertvorstellungen dominanter gesellschaftlicher Gruppen als auch von einer bestimmten räumlich gebundenen Verfasstheit der Bevölkerung und von den besonderen Wirkungen der Organisation des städtischen Raumes“²¹⁹ entsteht als Kontexteffekt ein soziales Quartier im Raum – ein sozialräumliches Milieu.

Dann ist die Fähigkeit, etwas ausdrücklich öffentlich und offiziell zu machen, eine besondere gesellschaftliche Macht. „Die Fähigkeit, an diesem Machtprozess der Common-sense-Bildung teilhaben zu können, rekurriert aus der Stellung im sozialen Raum. ... notwendig ist es insbesondere, über das erforderliche Startkapital zu verfügen, um damit überhaupt in den Kreis der Mitspieler aufgenommen zu werden. Dazu zählen die Verfügung über materielle Mittel, der Nachweis entsprechender Bildung, die notwendigen Beziehungen und ein entsprechendes Ansehen.“²²⁰ Hier ist auch auf die Konstitutionsbedingungen von (sozialen) Netzwerken zu verweisen, deren mögliche Unterstützungspotentiale bereits auf bestimmten Ressourcen basieren, deren unterschiedliche Verteilung sich wieder-

²¹⁷ Rausch, 1998.

²¹⁸ Ebd.: 209.

²¹⁹ Riege/Schubert, 2002: 23.

²²⁰ Rausch, 1998: 117.

um aus einer konkreten Lebenslage und einer entsprechenden Stellung im sozialen Raum ergibt.²²¹

Damit sich Netzwerke konstituieren können, ist der soziokulturelle Hintergrund ebenso wie die konkrete räumliche Umgebung in professionellen Handlungsstrategien zu berücksichtigen: „Sie sollten offen sein für Differenzen und Dissense und auch Teilgemeinschaften die Chance bieten, eigene Identitäten bewahren zu können.“²²² Sozialraumorientierte Soziale Arbeit darf sich nicht auf eine Funktion im Konzept der Stadtentwicklungsprogramme reduzieren lassen. Nahraumorientierung ist zwar ein wesentlicher Aspekt der fachlich wie konzeptionell-strategischen Neuausrichtung Sozialer Arbeit seit den 1980er Jahren.²²³ Die Analyse der Aneignung von Räumen und der Ausbildung von sozialem Kapital²²⁴ muss die territorialen, geographischen Bindungen der Akteure zwar aufnehmen, Handlungskonzepte müssen aber die sozialen Interessen der Akteure als Bezugspunkt haben – und nicht eine Verwaltungs- oder Versorgungseinheit. Es ist zu prüfen, wie sich die operativen Ansätze einer Sozialraumorientierung ihrer manageriellen Inanspruchnahme im Sinne einer Minimierung der öffentlichen Opportunitätskosten und effizienten Steuerung von Mitteln zur Befriedung sozial benachteiligter Quartiere entziehen können, damit das Paradigma von Beteiligung und Teilhabe nicht zu einer „Selbstverwaltung der Not“ degeneriert. Zahlreiche Einwände gegen eindimensional definierte Sozialraumtheorien begründen berechnete Kritikpunkte. Die Gefahren eines Missbrauchs neuer Strategien der interdisziplinären und integrativen Kooperation im Feld einer (neuen) Stadtentwicklungspolitik und einer gemeinwesenbezogenen, professionellen sozialen Dienstleistungsarbeit sind jedoch unzureichend für eine generelle Ablehnung von Sozialraumorientierung als zumindest einer wesentlichen Handlungsebene Sozialer Kommunalpolitik: „Sie bildet kein Zauber-Instrument zum Abbau gesellschaftlich verursachter Ungleichheit und Benachteiligung. (Sozial-) Politische Leitziele, Macht- und Mehrheitsfragen ersetzt Sozialraumorientierung natürlich nicht.“²²⁵

Pries²²⁶ untersucht die Migration im transnationalen Raum und formuliert diesbezüglich die These, dass „sich gegenwärtig eine Neubestimmung des Verhältnisses von geographischem Raum und sozialem Raum ankündigt, die für die Erforschung von internationalen Migrationsprozessen von großer Bedeutung ist.“²²⁷ Mit Bezug auf Giddens²²⁸ wird argumentiert, dass der „Flächenraum“ angesichts der modernen Fortbewegungsmittel und Kommunikationstechnologien im Hinblick auf die Endlichkeit menschlichen Lebens zusammenschrumpfe: Damit könne „sich der soziale Raum, in dem sich menschliche Alltagsroutinen von Interaktionsbeziehungen aufspannen, partiell von diesem geographischen Raum ‚emanzipieren‘ und pluri-lokal entfalten. ... Gegenwärtig zeichnet sich der Beginn einer tendenziellen Entkopplung von Flächenraum und sozialem

²²¹ Vgl. ebd.: 160 ff.

²²² Ebd.: 164.

²²³ Vgl. Kessl/Otto/Ziegler, 2002: 179.

²²⁴ Vgl. Abschnitt 2.2.

²²⁵ Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 14.

²²⁶ Pries, 1997.

²²⁷ Ebd.: 16.

²²⁸ Vgl. Abschnitt 2.1.

Raum ab. Dies führt – hinsichtlich sozialer, ökonomischer und kultureller, nicht unbedingt politischer Prozesse – zu einer Bedeutungsausdünnung des nationalgesellschaftlichen Referenzrahmens ‚nach oben‘ (‚Globalisierung‘) und ‚nach unten‘ (‚Regionalisierung‘, ‚Re-Lokalisierung‘).²²⁹ Transmigranten können ihre Situation als Einwanderer oder bzw. und Rückkehrer in ihrer so genannten pluri-lokalen Existenz offensichtlich durchaus souverän gestalten und einen sozialen Zusammenhang (Familie, Milieu) sichern.²³⁰

Auf die Debatte wissenschaftlicher Raumkonzepte und von Raumvorstellungen in der Soziologie²³¹ kann in dieser Arbeit nicht ausführlicher eingegangen werden. Zu verweisen ist zumindest auf die Konzeption eines vieldimensionalen „Raum-Zeit-Kontinuums“²³², das auf die Relativitätstheorie Einsteins²³³ zurückgeht: In einer generellen Theorie des Zusammenhangs von Raum, Zeit und Materie verlor das absolutistische „Container-Konzept“ des Raumes zugunsten einer relationalen Perspektive seinen umfassenden Deutungsanspruch. Sozialwissenschaftler und Geografen nahmen ab den 1960er Jahren wesentliche Impulse zur Interpretation von Sozialräumen auch als Konstruktionen des Verhaltens auf und bezogen dies im Kontext des starken Wachstums von Städten auf die Entwicklung von Wohngebieten, Einkaufszentren und unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen. "Für die Erarbeitung wissenschaftlich gesicherter Grundlagen, die sowohl die Sozial- und Infrastrukturplanung als auch die Stadt- und Standortplanung benutzen kann, entstand die zeit-räumlich ausgerichtete Aktionsraumforschung."²³⁴

Sozialraumorientierung als Handlungs- und Strukturprinzip Sozialer Arbeit muss Bezug nehmen auf stadtsoziologische und kulturgeographische Ansätze zu einem Raumbegriff; dann wird dieser nicht als absolute Einheit und objektorientiert wie ein Behälter konzipiert, sondern als relationaler Raum von konkret physischen wie sozialen Lokalisierungen und Positionierungen: „Ein Ort wird also nicht auf seine Materialität reduziert, sondern vor allem als sozial bestimmter Handlungskontext aufgefasst.“²³⁵ Dann sind die vielfältigen materiellen und sozialen Beziehungen der Individuen, die sich im Rahmen einer umfassenden auch technisch unterstützten Mobilität ihre je eigenen „Räume“ selbst suchen, zu respektieren und handlungsleitend aufzunehmen.³⁵ Kritisch zu beachten bleibt die Differenz zwischen territorial (geographisch) bestimmten Sozialräumen mit solchen von den Akteuren selbst bestimmten „sozialen Grenzen“ angesichts realer Netzwerke und Mobilitätsstrukturen. Möglicherweise thematisieren Bestimmungen von (materiellen oder symbolischen) Grenzen eher Stigmatisierungen (Charakterisierung als „Russenviertel“ o. ä.) von Stadtvierteln. Orte sind als Regionen i. d. R. nicht eindeutig festgelegt, sie bieten unterschiedlichen Individuen unterschiedliche Optionen und vermitteln differenzierte Regeln zur Aufrechterhaltung sozialer Praktiken. „Die Struktur des sozialen Raumes bildet sich also im

²²⁹ Pries, 1997: 28 f.

²³⁰ So Pries, 2000: 433, vgl. auch BMFSFJ, 2002: 203 ff.

²³¹ Vgl. zusammenfassend Pries, 1997: 18 ff.

²³² Vgl. ebd.: 20.

²³³ Vgl. hier Einstein, 1960.

²³⁴ Riege/Schubert, 2002: 13.

²³⁵ Helfferich, 2000: 9.

physischen Raum ab, in der Struktur des physischen Raumes wird die des sozialen Raumes sichtbar.²³⁶

Die Aneignung des sozialen Raums umfasst die Konstruktion der kulturellen und sozialen Identität und damit auch die Entwicklung eines Bezugs zum eigenen Körper: „Die Aneignung sozialer Räume ist ein wesentlicher Faktor im Prozess der Subjektwerdung der Geschlechter.“²³⁷ Mädchen werden häufig (noch) als benachteiligte homogene Gruppe stigmatisiert, worauf auch in einem Konzept der Raumanneignung dann im Sinne höchst problematischer Defizitzuschreibungen Bezug genommen wird.³⁶ Für die Implementation der Kategorie Gender-Mainstreaming in einem Konzept der Sozialraumorientierung ist es dann erforderlich, „sozialräumliche Grundsätze im Sinne einer Ethnographisierung, d. h. der Realisierung eines offenen, entnormierten und perspektivenverschränkenden Blicks“ durchzusetzen entgegen einem Festhalten „am dramatisierenden und dichotomisierenden Gender-Paradigma“.²³⁸ In einem komplexen Verständnis von Geschlechterrollen muss auch die Differenzierung von Raumwahrnehmung und -nutzung aufgenommen und die Rückwirkungen auf geschlechtsspezifische Rollenmuster berücksichtigt werden.²³⁹

Ausgehend von der These unterschiedlicher räumlicher Aneignungsstrategien der beiden Geschlechter wird in einer Freiburger Untersuchung über und mit wohnungslosen Frauen gefordert, „die Einschreibung von Geschlechterdifferenzen in die gebauten Strukturen und die Notwendigkeit einer veränderten Verfügungsmöglichkeit über den Raum für Frauen“²⁴⁰ anzuerkennen. Frauen in Wohnungsnot zeigen eine verhängnisvolle Dynamik, in Krisensituationen zunächst auf private soziale Netzwerke zurückzugreifen und auf institutionelle Hilfen zu verzichten; dies führt oft in labile persönliche Abhängigkeiten und so genannte „verdeckte Wohnungsnot“.²⁴¹ Das – ständig drohende – Verschwinden eines persönlichen „sozialen Quartiers im Raum“ (Wohnung als private Adresse) versinnbildlicht den lebenswirklichen Zusammenhang zwischen sozialer Situation und Lokalisierung bzw. Position im physischen Raum und unterstreicht die Bedeutung dieses Zusammenhangs für Strategien Sozialer Arbeit.

Der Sozialraum muss somit als komplexes Gebilde betrachtet werden. Menschen haben eine Adresse und – zumeist – eine Wohnung. Hier ist ein Ausgangs- und hauptsächlicher Bezugspunkt für ihre Lebensweise gegeben, sie realisieren – zunächst – hier ihren Lebensstil so wie sie gleichzeitig – mit ihren je individuellen Mitteln – Einfluss auf die Gestaltung des Quartiers nehmen: Sie eignen sich ihre materielle und soziale Umwelt an bzw. entwickeln alltagstaugliche Bewältigungsstrategien – sie konstruieren ihr „soziales Quartier“.²⁴² Soziale Arbeit muss die Differenz zwischen sozialem, erlebtem Raum und physisch anzueignendem Raum

²³⁶ Mack, 2001: 138.

²³⁷ Meyer/Ginsheim, 2002: 89.

²³⁸ Rose, 2001: 77; vgl. zur Jugendhilfeplanung in diesem Kontext: SPI, 1999.

²³⁹ Vgl. Riege/Schubert, 2002: 27.

²⁴⁰ Helfferich, 2000: 21.

²⁴¹ Vgl. ebd.: 20.

²⁴² Vgl. Abschnitt 2.2.

- organisatorisch (Dezentralisierung/Regionalisierung) und
- fachlich-professionell (Sozialraumorientierung/Dienstleistungsorientierung)

anerkennen und in ihre Handlungsstrategien integrieren. Dafür sind kleinräumige, quartiersbezogene Sozialstrukturanalysen²⁴³ erforderlich, die lebensweltbezogene Aspekte ebenso einbeziehen wie eine „Geographie des Sozialraumes“ und einrichtungsbezogene Informationen.²⁴⁴ Riege/Schubert konstatieren eine Pluralisierung des stadträumlichen Verständnisses und plädieren zur methodischen Konstruktion des Sozialraumes für eine interdisziplinäre Integration von Untersuchungsmethoden.²⁴⁵

Eine Integration von Perspektiven und Verknüpfung verschiedener methodischer Konzepte kann in diesem Sinne an der humanökologischen Tradition mit ihrem Fokus auf sozialräumliche Strukturen und sozioökonomischen Indikatoren anknüpfen und mit Formen der Aktionsraumanalyse sowie Lebenswelt-Konzepten – die sozialräumliche Nutzungsmuster (im Raum) betonen bzw. analysieren – verbinden. Eine interdisziplinär integrierte Sozialraumanalyse muss dann „(1) die materielle Erscheinungsform des Raumes in der Form der physischen Grundlagen, (2) die Interaktions- und Handlungsstrukturen der Produktion, Nutzung und Aneignung des Raumes und (3) das räumliche Zeichen- und Symbolsystem“ einbeziehen.²⁴⁶ Gerade für eine auf Sozialraumorientierung konzentrierte Organisationsentwicklung in der Jugendhilfe ermöglicht eine solche Typologie einen vielschichtigen Zugang im Sinne einer differenzierten Potenzialanalyse einzelner Sozialräume. Damit geht es nicht um eine den administrativen Routinen folgende neue Verwaltungsgliederung, sondern für die Begründung sozialräumlicher Arbeitseinheiten kann das folgende Methodenrepertoire grundsätzlich eingesetzt werden:

- Physische Raumabgrenzung und Raumdefinition
- Strukturanalysen nach Administrationsräumen
- Befragungen im Nutzungsraum
- Systematische Beobachtungen und Erhebungen im Nutzungsraum
- Erhebung von subjektiven Nutzungsaspekten des Sozialraums.²⁴⁷

In diesem Kontext kann Quartiersmanagement als Konzept eingesetzt werden, mit dem sozialräumliche Merkmale und Ressourcen ermittelt und Erkenntnisse direkt an die Betroffenen weitergegeben werden, damit diese Ziele und Aktionsformen entwickeln können. Damit wird der Prozesscharakter solcher Arbeitsweisen unterstrichen. Gleichzeitig bleibt für die empirische Sozialraumanalyse die Beschränkung zu konstatieren, wonach die „in Raumnutzungen und -wahrnehmungen zum Ausdruck kommenden gesellschaftlichen Mechanismen ... über diese Methoden kaum erschlossen werden“ können.²⁴⁸

Die soziale Stellung bzw. der Habitus der Akteure führt zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung und Nutzung von (physischen) Räumen. Die angeeigneten physischen Räume (Wohnung, Stadtteil, Region) der Be-

²⁴³ Vgl. auch Abschnitt 5.4.

²⁴⁴ Vgl. Klawe, 2000.

²⁴⁵ Vgl. Riege/Schubert, 2002: 36 ff.

²⁴⁶ Ebd.: 42.

²⁴⁷ Ebd.: 43 ff.

²⁴⁸ Ebd.: 47.

wohnerInnen sind häufig mit dem Quartier als Sozialraum nicht identisch (Mobilität; Schul-/Ausbildungsort; zentrale Freizeitangebote). So ist die Pluralität der Lebensverhältnisse, der Aneignungsweisen und Bewältigungsstrategien zu beachten. Dies schließt eine „sozialräumliche Kundigkeit“ ein, die als Qualitätsstandard und mit „Gender-Kundigkeit“³⁷ „weibliche Verdeckungszusammenhänge“ berücksichtigt.²⁴⁹ Für eine Handlungsorientierung ist es schließlich von großer Bedeutung, ob in einem Quartier Menschen von sehr unterschiedlicher Herkunft und mit unterschiedlichem sozialen Status leben oder eher homogene Gruppen³⁸: „Die Differenzierung in soziale und angeeignete physische Räume eröffnet neue Perspektiven für sozialräumliche Ansätze in der Jugendhilfe. ... Sozialräumlichkeit als Handlungs- und Strukturprinzip der Jugendhilfe ist deshalb notwendig immer auch ein Konstrukt.“²⁵⁰ Das sozialraumbezogene Angebot an Diensten und Einrichtungen muss auf die erkennbaren und artikulierten Bedürfnisse der BewohnerInnen eingehen, die individuellen und sozialräumlichen Ressourcen nutzen und stärken sowie Teilhabe und Beteiligung umfassend fördern.

In diesem Sinn ist eine Perspektive gesellschaftlicher Teilhabe immer handlungsorientierend für eine reflexive und damit professionelle Soziale Arbeit, die ihre öffentliche Legitimation behaupten will. Sozialstrukturelle Ungleichheitsstrukturen im sozialen Nahraum können den analytischen Ausgangspunkt für die Identifizierung belasteter Stadtteile und benachteiligter Gruppen bilden. Gegenstrategien dürfen die BewohnerInnen jedoch nicht mit Verweis auf die eigenen (begrenzten) Handlungsressourcen letztlich in ihren Quartieren „einschließen“. Sozialraumorientierung und Demokratisierung als Strukturprinzipien zielen auf eine gesellschaftliche Perspektive und führen zur „sozialpolitischen Aufgabenstellung, Strategien zur Überwindung oder Reduzierung sozialstrukturell bedingter Teilhabebeschränkungen zu dynamisieren, zu initiieren und mit entsprechend engagierten politischen Akteuren zu kooperieren.“²⁵¹

²⁴⁹ Vgl. Rose, 2001: 70 ff.

²⁵⁰ Mack, 2001: 143.

²⁵¹ Kessl/Otto/Ziegler, 2002: 181.

3. Organisation und Strategien Sozialer Dienste

3.1 Organisationsstrukturen behördlicher Sozialarbeit im Kontext staatlicher Steuerungsinteressen

Mit Verweis auf eher staatstheoretische Ableitung an anderer Stelle ³⁹ kann der These gefolgt werden, wonach es die zentrale Aufgabe des bürgerlichen Staates ist, die Voraussetzungen für die Einbeziehung aller BürgerInnen in den gesellschaftlichen Tauschprozess zu schaffen. Bei steigender Arbeitslosigkeit reduziert sich inzwischen drastisch die Summe des abschöpfbaren produzierten Wertes (z. B. über die verschiedenen Steuern), während gleichzeitig immer mehr Menschen auf die nicht beliebig reduzierbaren sozialstaatlichen Reproduktionsgarantien angewiesen sind (z. B. Sozialhilfe, diverse Sozialversicherungsleistungen). Zum anderen nimmt der Druck zu, auf Grund einer permanenten Finanzkrise aller staatlichen Ebenen (die eben keinen Zugriff auf den privaten Reichtum haben) die noch vorhandenen öffentlichen Mittel möglichst effizient einzusetzen. „Durch eine gezielte Arbeitsmarktpolitik, durch eine variable Gestaltung der reproduktiven sozialstaatlichen Dienstleistungen, durch ein Austarieren von Re-Privatisierungstendenzen (Entstaatlichung) und Ent-Privatisierungstendenzen (Verstaatlichung) und durch eine umfassende Rationalisierung des administrativen Systems (Kommunale Neugliederung, Dienstrechtsreform, NOSD etc.) versucht der Staat, dieses strukturelle Dilemma pragmatisch bzw. ‚inkrementalistisch‘ zu bewältigen.“²⁵² ⁴⁰ Staatliche (Sozial)Politik kümmert sich vor allem um die Sicherung der Reproduktion in den Bereichen Sozialisation, Gesundheit, Wohnen, Qualifikation, subsidiäre Daseinssicherung. „Verstaatlichung“ zielt weiterhin auf den Ausgleich des Funktionsverlustes familialer Sozialisations- und Versorgungspotenzen (Kindergarten, Pflege); Re-Privatisierungsstrategien überantworten die Problembearbeitung wieder der Eigendynamik gesellschaftlicher Entwicklungen. Allerdings wird i. d. R. nicht auf eine hoheitliche Regelung der Rahmenbedingungen für die dann „private“ Problembearbeitung verzichtet.⁴¹

Müller/Otto²⁵³ skizzierten drei Positionen⁴² als zentrale Argumentationsfiguren zur Neuordnung Sozialer Dienste. Die „Professionalisierungsstrategie“ als gesellschaftspolitisch reflektierte „neue Fachlichkeit“ setzt dabei wesentlich auf eine „administrative“ Selbstbegrenzung und Problemlösungskompetenzen der Betroffenen.²⁵⁴

Solche Strategien spiegeln ein „Orientierungsdilemma“ einer „Normalisierungsarbeit in der Normalitätskrise“ wider, da das sozialstaatliche Prinzip der Inklusion nicht mehr trägt: „Da nun die Perspektive der prinzipiellen Reintegration in die Arbeitsgesellschaft gefährdet ist, ist auch das sozialstaatliche Modell der erweiterten Integration grundlegend in Frage gestellt.“²⁵⁵ Damit stellt sich für Sozialpolitik die Aufgabe, konventionelle Handlungsformen der Integration zu vernachlässigen zugunsten einer Vermittlung von „Inklusion“ und „Exklusion“²⁵⁶: Die mit

²⁵² Müller/Otto, 1980: 9 f.

²⁵³ Müller/Otto, 1980.

²⁵⁴ Vgl. auch: Schaarschuch, 1996.

²⁵⁵ Böhnisch/Schefold, 1985: 54 f.

²⁵⁶ Vgl. Schaarschuch, 1999: 545.

dem lohnarbeitsorientierten Normalitätskonzept verbundenen Lebensentwürfe verlieren normativ und materiell an Vertrauenswürdigkeit; angesichts verschiedener Realitäten der Mehrheit und der Minderheit verliert Sozialarbeit ihre scheinbar klare Funktion zwischen Normalität und Abweichung sowie Hilfe und Kontrolle. Diese Prozesse bilden die strukturelle Basis für eine Relativierung der sozialpolitischen Inpflichtnahme von Sozialarbeit und erweitern zumindest potenziell ihre eigenen Definitionsspielräume. Damit eröffnen sich Handlungsoptionen für das Paradigma einer modernen Dienstleistungsorientierung²⁵⁷ entsprechend den pluralisierten Lebenslagen und der individualisierten Lebensführung der Individuen.

Einer so postulierten Neuorientierung soll eine Regionalisierung als sozialräumliches Arbeitsprinzip entsprechen. Die innerorganisatorischen Widersprüche zwischen Kern- bzw. Querschnittsverwaltung und Fachamt sowie auch zwischen Bereichen mit überwiegend Verwaltungsaufgaben, die über konditionale Programmierung erledigt werden können (z. B. auch mit EDV), und personenbezogenen Diensten bleiben virulent: hierarchische Organisationsstrukturen und auf Legalität abhebende Kontrollmuster behalten ihre Bedeutung.⁴³ Regionalisierung zielt auch in diesem Kontext auf ermöglichende Bedingungen für neue Prioritäten. Neben die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln treten vermehrt externe Rationalitätskriterien der funktionalen Wirksamkeit und der politischen Konsensfähigkeit. (Auseinandersetzungen um die „Wirksamkeit“ von Sozialhilfe – „Arbeit statt Sozialhilfe“ etc. – und Klagen von Betroffenen – steigende Widersprüche – können in diesem Kontext interpretiert werden.) Damit verschiebt sich in der Organisation die Bedeutung von der konditional programmierten Eingriffsverwaltung hin zur zweckprogrammierten Leistungsverwaltung.

Konflikte ergeben sich dann sowohl nach außen durch die Verbindung von Organisation und NutzerInnen als auch nach innen durch die erweiterten Handlungsspielräume. Eine Aufhebung der Trennung z. B. von „Ermittlung“ und „Entscheidung“ oder persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe steigert die Belastung für die Professionellen, weil Konflikte mit den NutzerInnen nicht mehr an Dritte delegiert werden können. Hier liegt auch eine Erklärung für den permanenten Konflikt zwischen „Verwaltung“ und „Sozialarbeit“ innerhalb der Sozialadministration; für die Beschäftigten wären Entlastungsstrategien wie z. B. Fachberatung anzubieten und angemessene Instanzen z. B. für Beschwerden von NutzerInnen zu entwickeln.

Die klassischen Organisationsstrukturen der bürokratischen Herrschaftsausübung²⁵⁸ mittels ordnungsbehördlicher Eingriffsverwaltung (z. B. Sozialhilfe) verlieren deutlich an Wirksamkeit gegenüber den gestaltenden, zwecksetzenden und sich selbst programmierenden Administrationen (z. B. personenbezogene soziale Dienste).⁴⁴ „Mit der Öffnung der Organisation gegenüber der Umwelt zur Erhöhung der administrativen Steuerungsfähigkeit verändern sich auch die Rationalitätskriterien staatlichen

²⁵⁷ Vgl. BMFSFJ, 1994: 582, und Schaarschuch, 1996: 22.

²⁵⁸ Vgl. Weber, 1972.

Handelns: sie verlagern sich von der Binnenstruktur bürokratischer Handlungsmuster auf die Frage nach der Systemfunktionalität eben dieser Interventionsstrategien.“²⁵⁹ Eine sich selbst programmierende Leistungsverwaltung kann dabei in situativen Konsensbildungsprozessen eine Legitimationsquelle finden: „Insbesondere die Sozialadministration ist heute mehr denn je darauf angewiesen, zur Erfüllung ihrer Aufgaben einzelne Bürger (z. B. Betroffene) in die exekutive Funktion zu transformieren und gesellschaftliche Gruppen zu inkorporieren.“²⁶⁰ 45

Im weiteren Ausbau personenbezogener Sozialer Dienste nimmt die Bedeutung einer „produktiven Interaktion“ von Professionellen und NutzerInnen zu. Lebensweltbezug, situationsnahe Arbeitsformen²⁶¹ sind gebunden an die Anpassung bürokratischer Handlungs- und Entscheidungsprämissen; Aushandlungsprozesse mit den NutzerInnen sind produktive Bedingungen, weil Interventionen und Angebote nach ihrem Gebrauchswert beurteilt werden. Diese Aushandlungsprozesse führen zu – auch widersprüchlichen – Anforderungen, die die Sozialverwaltung nicht immer befriedigen kann; andererseits sind nur so handlungsrelevante Informationen zugänglich, um auf komplexe und dynamische Umweltanforderungen noch angemessen reagieren zu können. Die Verknüpfung aktueller Trends, die unter dem Begriff „reflexive Modernisierung“ subsumiert werden können, mit oben genannten Arbeitsprinzipien verweist auf die Vorteile einer „Zweckprogrammierung des Handelns in Aushandlungsprozessen“, was wiederum im Hinblick auf die angestrebte „Hilfe zur Selbsthilfe“ nur lokal organisierbar ist. Eine sozialraumbezogene Organisation Sozialer Dienste müsste am ehesten an der Eigenverantwortung und den positiven Ressourcen der Menschen anknüpfen.

3.2 Soziale Kommunalpolitik und Bürgerschaftliches Engagement

Zur weiteren Bestimmung personenbezogener sozialer Dienstleistungsarbeit und ihrer sozialräumlichen Umsetzungsoptionen ist nach dem gewandelten Funktionsverständnis von „Sozialer Arbeit in der Kommune“ zu fragen. Die konzeptionelle Verknüpfung einer diesbezüglichen Analyse mit den hier propagierten Strategien von Demokratisierung und Sozialraumorientierung verdeutlicht unmittelbar den Bezug zum aktuellen zivilgesellschaftlichen Diskurs und führt über die Rechte auf eine soziale und politische Teilhabe auch zur kritischen Integration von Ansätzen des Bürgerschaftlichen Engagements. Ehrenamtliches Engagement stellt eine Funktion des individuellen sozialen und kulturellen Kapitals dar und bildet eine Ressource im Sozialraum, die sich selbst reproduzieren kann.

In den 1980er Jahren wurde „kommunale Sozialpolitik“ als abgeleitete Politik bezeichnet, die im Wesentlichen zentralstaatliche Aufgaben der Aufrechterhaltung und Sicherung von Produktionsverhältnissen umfasst.²⁶² Davon abgrenzend propagierten Olk/Otto²⁶³ eine sich neu konstituierende „Sozialarbeitspolitik“, die „... unter der Leitidee einer sozialen Kommunalpolitik die unverbunden nebeneinander her bestehenden Teil-

²⁵⁹ Müller/Otto, 1980: 20.

²⁶⁰ Ebd.: 20.

²⁶¹ Vgl. ebd.: 22.

²⁶² Kühn, 1981: 114.

²⁶³ Olk/Otto, 1981: 100.

politiken auf örtlicher Ebene auf das umfassende Ziel der qualitativen Verbesserung sozialer Chancen aller Bevölkerungsgruppen ...“ verpflichtet will. Die Bedeutung der Kommune als Steuerungsebene nimmt deshalb zu, weil immer mehr Funktionen der Sozialpolitik hier realisiert werden sollen, um die Steuerungsdefizite zentralistischer Bürokratien zu kompensieren. Gleichzeitig sieht sich die Soziale Arbeit herausgefordert, ihre Problemperspektive auf den gesamten Steuerungs- und Leistungszusammenhang in der Kommune zu richten. Im Hinblick auf eine integrierende, politische Strategie der „Sozialarbeitspolitik“ gilt es, die widersprüchlichen Mechanismen einer Kommunalisierung sowie die damit verbundenen Varianten von Dezentralisierung und Gemeinwesenarbeit (Sozialraumbezug) zu problematisieren. Olk/Otto²⁶⁴ konstatierten reformpolitische Überlegungen zur Effektivierung institutionell verfasster Sozialpolitik und gleichzeitig die Etablierung von Selbstorganisation und Eigenarbeit als „Vorläufer einer anti-institutionalisierten Form der Vergesellschaftung“ – und damit nicht nur als persönliche Verarbeitung ökonomischer oder gesellschaftlicher Benachteiligung. Im Sinne einer offenen und sich ihrer Ambivalenz bewussten Definition von Raum²⁶⁵, der sich in der physischen und sozialen Lebenswelt materialisiert, muss eine auf die Gestaltung des Sozialraums bezogene Sozialarbeitspolitik die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aufnehmen und parallel die Konzepte und Strukturen der Sozialen Dienste gestalten.²⁶⁶

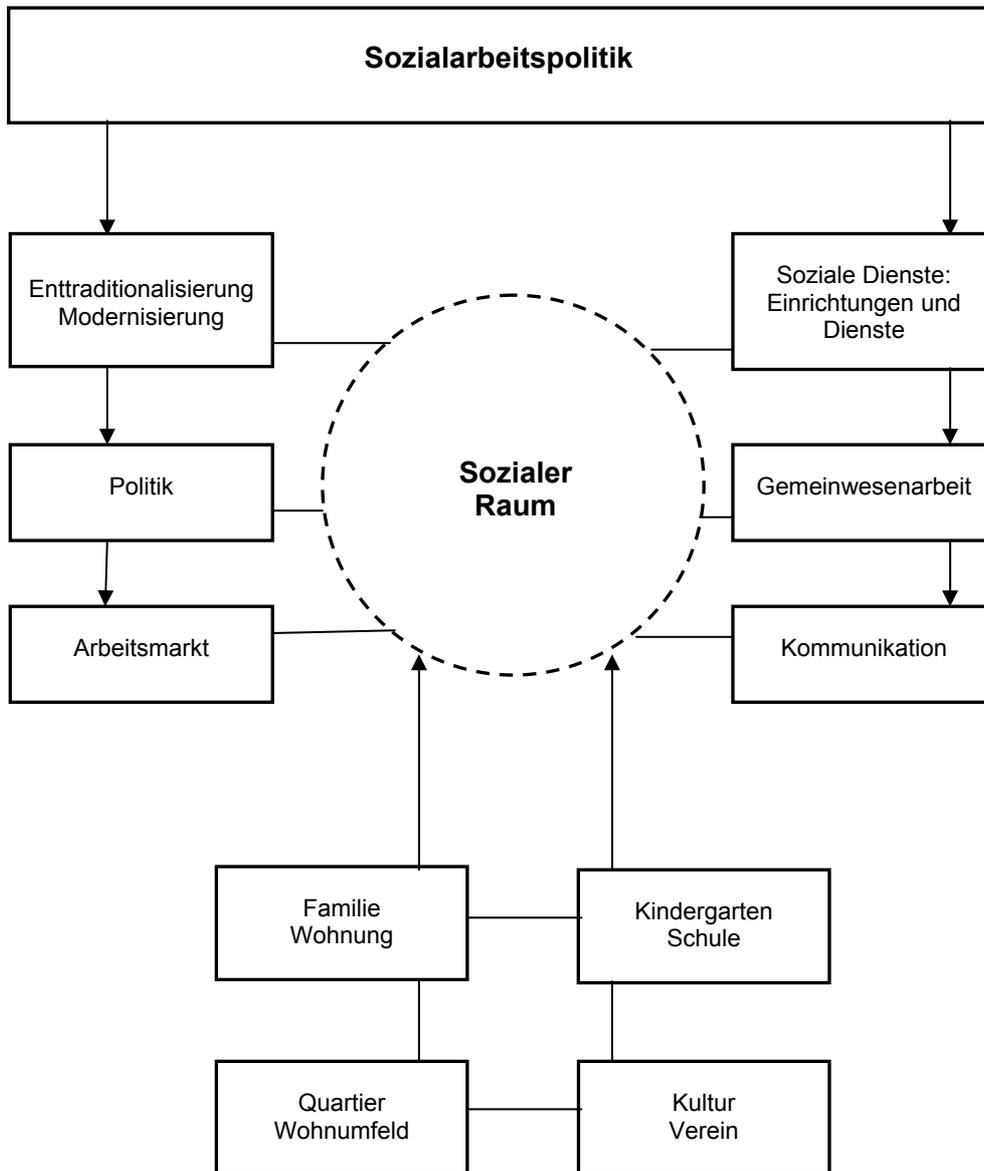
²⁶⁴ Olk/Otto, 1985: 12.

²⁶⁵ Vgl. Abschnitt 2.5.

²⁶⁶ Vgl. Schaubild "Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit (1)" zum Beziehungsgefüge "Sozialraum - Sozialarbeitspolitik".

Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit (1)

Beziehungsgefüge „Sozialraum – Sozialarbeitspolitik“



In Verbindung mit der anhaltenden ökonomischen Krise zielt eine Dezentralisierung sozialpolitischer Kompetenzen als Erhöhung von Autonomie bei gleichzeitiger Ausweitung sozialer Kontrolle zumeist auch auf die Abwälzung von Kosten: „Jegliche Reformkonzepte, die auf eine Umverteilung der Problembearbeitungszuständigkeiten zwischen Staat (bzw. Kommune), Markt und Solidarität hinauslaufen, sind darauf hin zu durchleuchten, welche Vor- und Nachteile sie vermutlich für die Adressaten haben.“²⁶⁷ So wurde die Problemlösungskapazität von Dezentralisierungsstrategien schon vor Jahrzehnten als organisationspolitische Lösung aus Sicht von Sozialadministrationen auf folgende Dimensionen bezogen: Kostendruck, Stabilisierung von Problemgruppen, Arbeits- und Laienrollen in sozialen Diensten, Legitimationsanforderungen. Japp/Olk²⁶⁸ bestätigten mit Verweis auf die ersten beiden Aspekte die „Kontrollfunktion“; in solchen Dezentralisierungsstrategien könne ein eingebautes Expansionspotential die intendierten Rationalisierungseffekte allerdings auch zunichte machen, wenn „... die strukturell stärkere Situationsnähe dezentraler Dienste Anspruchsniveaus, die zu disziplinieren sie konzipiert sind, gleichzeitig antreiben ...“. Bezogen auf unterschiedliche Steuerungslogiken für eine „Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit“ muss das Wirkungsgefüge zwischen Aufgaben und Strukturen der Jugend- und Sozialhilfe, der Finanzknappheit öffentlicher Haushalte – und entsprechender Verteilungskämpfe – und neuer Steuerungsinstrumente zu Gunsten einer zivilgesellschaftlichen wie fachlichen Steuerung beeinflusst werden.

In diesem Zusammenhang ist eine empirische Begründung kommunaler Sozialpolitik durch Sozialberichterstattung und Sozialplanung eindrücklich gefordert: Politische Prioritätensetzungen bei der Bewältigung der ökonomischen, fiskalischen und sozialen Problemstellungen müssen zum einen auf normative Vorstellungen über die künftig gewollten Konturen einer sozialen Stadt zurückgreifen; sie müssen aber ebenso auf der Grundlage fundierter empirischer Kenntnisse der aktuellen Lebensbedingungen im Gemeindegebiet erfolgen.²⁶⁹

Die Zielsetzung lautet, angesichts der „hergestellten Unsicherheiten“ moderner Gesellschaften einen integrierten, demokratischen Prozess Sozialer Arbeit zur Verbesserung und Angleichung von Lebenschancen zu organisieren. Darin sind die individuellen und infrastrukturellen Ressourcen aktivierend aufzunehmen. So soll die Situationsorientierung der Sozialpolitik auf kommunaler Ebene als Gegenstück einer Sozialarbeitspolitik entsprechen. Diese soll Problemlagen bzw. Lebenslagen²⁷⁰ – als subjektive Lebensäußerung/individuelle Biografie in der objektiven Schnittstelle von individueller und gesellschaftlicher Reproduktion bzw. sozio-ökonomischer und sozial-räumlicher Lebenswelt²⁷¹ – in den Kontext ihrer strukturell-gesellschaftlichen Verursachungszusammenhänge stellen und systematisch auf die verschiedenen Ebenen von Bearbeitungsstrategien einer strukturorientierten Sozialarbeit/Sozialpädagogik verweisen –

²⁶⁷ Olk/Otto, 1985: 16.

²⁶⁸ Japp/Olk: 1980: 82.

²⁶⁹ Vgl. Hanesch, 1997.

²⁷⁰ Vgl. Böhnisch/Schefold, 1985; vgl. Abschnitt 2.4.

²⁷¹ Vgl. Brülle/Marschall, 1981.

als da wären: die normative Ebene (Recht, Leistungsgesetze), die materielle Ebene (Geld, Einrichtungen), die methodische Ebene (professionelle Dienste, Empowerment, Selbsthilfe) und die politische Ebene (Selbstorganisation, demokratische Teilhabe). „Auf diese Weise ergänzen sich kommunale Sozialpolitik und Sozialarbeitspolitik im Kontext anderer örtlicher Politiken unter der Zielsetzung der sozialen Ausgestaltung lokaler Lebensbedingungen zur ‚sozialen Kommunalpolitik‘.“²⁷² Das Schaubild „Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit (2)“ fokussiert dieses Beziehungsgefüge auf politische, fachliche, soziale und organisatorische Faktoren bei der Konzipierung, Erbringung und Finanzierung Sozialer Dienste und soll Interdependenzen auf gesellschaftlich-personeller, politisch-konzeptioneller und fachlich-steuernder Ebene verdeutlichen.

Eine substantielle Verbesserung der Produktivität und Qualität Sozialer Dienste kann erwartet werden von der Stärkung der Nachfrageseite in der Sozialen Arbeit. Dafür ist ein systematischer Wechsel von den institutionellen und organisatorischen Perspektiven hin zur Perspektive der NutzerInnen notwendig. Der Erfolg Sozialer Dienste als sozialstaatliche Veranstaltung basiert dann maßgeblich auf der bürgerrechtlichen Absicherung der Teilhabe der nachfragenden Subjekte; dies gilt sowohl hinsichtlich der Bedürfnisadäquatheit als auch für die Effizienz und Effektivität Sozialer Dienste.²⁷³

Otto reflektiert mit Bezug auf den Neunten Jugendbericht die Institutionalisierungsstrukturen moderner Jugendhilfe und darin die „Deutungskonkurrenz, in der die Dienstleistung zum einen als Optimierungsform einer zeitgerechten Verwaltung gesehen wird und zum anderen als theoretisch begründete und praktisch wegweisende Ergänzung des Professionalisierungsansatzes in der Jugendhilfe.“²⁷⁴ Gerade weil das Konzept der personenbezogenen sozialen Dienstleistung oft unterkomplex debattiert wird, ist als Grundfigur „von einer prinzipiell gleichgewichtigen Bedeutung sowohl organisatorischer, professioneller als auch adressatenbezogener Komponenten für die institutionalisierten Formen der Dienstleistungsorientierung“²⁷⁵ auszugehen. Unter der Überschrift „Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit“ sollen die beiden Schaubilder in diesem Kontext Beziehungs- und Wirkungsgefüge, damit Einflussfaktoren und Interdependenzen illustrieren, die in diesem 3. Kapitel erörtert werden. Die Benennung

- der Menschen/NutzerInnen/Gruppen,
- der gesellschaftlichen Basisfaktoren (Politik, Wirtschaft, Recht) und Lebensbereiche,
- der übergeordneten gesellschaftlichen Trends,
- der fachlichen Trends und Handlungsfelder sowie
- der Steuerungslogiken und Steuerungsinstrumente

soll in ihrer jeweiligen Gegenüberstellung bzw. Verknüpfung die Multidimensionalität für Strategien Sozialer Kommunalpolitik verdeutlichen: Sozialarbeitspolitik bedarf einer zivilgesellschaftlichen Steuerungslogik

²⁷² Olk/Otto, 1981: 118.

²⁷³ Vgl. Schaarschuch, 1996: 20.

²⁷⁴ Otto, 2002: 115.

²⁷⁵ Ebd.: 117.

für das komplexe Beziehungsgefüge Sozialer Dienste, damit die Subjekte tatsächlich Ausgangspunkt und Ziel gesellschaftlicher Prozesse bleibt (oder erst werden?).²⁷⁶

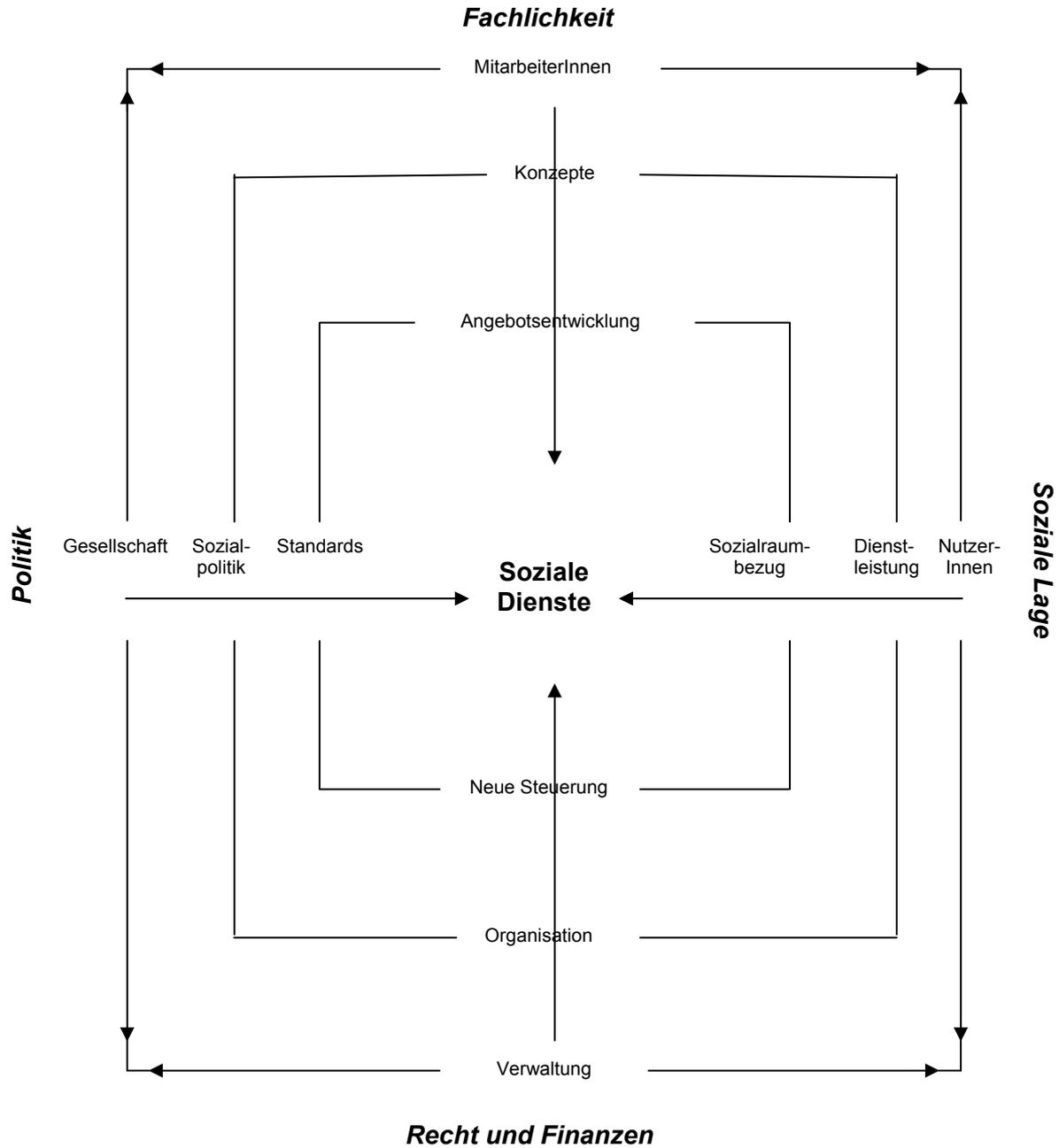
Selbstbestimmungsrechte und Mitwirkungsmöglichkeiten zu stärken bedeutet, mehr Demokratie zu wagen. Weil das politische Interesse und das gesellschaftliche Engagement der – vor allem jungen – Menschen ein Seismograph für die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft ist, soll eine in diesem Kontext konzipierte Soziale Kommunalpolitik eine besondere Verantwortung bei der Gestaltung sozialer Probleme übernehmen. Die Bekämpfung von Armut, ihrer nur teilweise kommunal zu verantwortenden Ursachen und ihrer (in jedem Fall auf der kommunalen Ebene sichtbaren und hier zu bearbeitenden) Auswirkungen erfordert ein integriertes Handeln, in der Regel auf benachteiligte Stadtteile konzentriert. Denn eine Kommune ist mehr als ein Dienstleistungsbetrieb, der nur auf betriebswirtschaftliche Effizienz zu achten hat. Soziale Stabilität und Gerechtigkeit sind in den Kommunen (und dem Staat insgesamt) vom Grundgesetz vorgegebene Ziele (und ein wichtiger Standortfaktor). Auch die Konzeption von Bürgerschaftlichem Engagement knüpft an diesem Verständnis an. Es gibt empirische Belege für den ausgesprochen positiven Einfluss zwischenmenschlichen Vertrauens auf Investitions- und Wachstumsraten; eine „Konstellation aus Vertrauen, geteilten Normen und Werten sowie Netzwerken der Zusammenarbeit bezeichnet man ... als soziales Kapital.“²⁷⁷

²⁷⁶ Vgl. auch Schaubilder in Abschnitt 3.3.

²⁷⁷ Deutscher Bundestag, 2002: 57; vgl. Abschnitt 2.2.

Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit (2)

Beziehungsgefüge „Politische, fachliche, soziale und organisatorische Faktoren bei der Konzipierung, Erbringung und Finanzierung Sozialer Dienste“



Das Sozialstaatsprinzip ermächtigt und verpflichtet den Staat und die Kommunen außerordentlich umfassend. In diesem Sinne begründet ist die Forderung zum Ausgleich der Lasten, die durch Gewalteinwirkung entstanden sind, ebenso wie umfassende Regelungen zur Fürsorge für Benachteiligte, für behinderte Menschen wie für Bürgerinnen und Bürger, die wegen körperlicher und geistiger Gebrechen an ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung gehindert sind, für besonders schutzbedürftige Gruppen, für die Angleichung der Stellung von Wohlhabenden und Einkommensschwachen und für die Herstellung annähernder Gleichheit in der Versorgung kinderreicher und kinderloser Familien (beispielhafte Aufzählung aus der Verfassungsrechtssprechung). Es ist dann nach der Bedeutung des Sozialen für Kommunalpolitik zu fragen: Welche Folgen ergeben sich für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung als Zukunftsaufgabe? Auch wenn die Kommune im gesamtstaatlichen Gefüge nicht die Hauptverantwortung für unser System der sozialen Sicherung tragen kann, hat sie eine Mitverantwortung schon deshalb, weil eine Veränderung im Sozialleistungsgefüge kaum vorstellbar ist, die sich nicht auch auf die Kommune und ihre BürgerInnen auswirkt. Für eine aktive Zukunftsgestaltung sind im Sinne einer kommunalen Sozialpolitik folgende Handlungsfelder zentral:

- die Entwicklung der Kinder- und Jugendlichen, ihre Erziehung, Bildung und Ausbildung;
- die Entwicklung der elternunterstützenden Dienste und Einrichtungen, wie Kindertagesstätten, Horte etc., ihre Finanzierung und flexible Weiterentwicklung und Anpassung an aktuelle Erfordernisse und Bedarfe der Kinder und Eltern;
- die Möglichkeiten zur Beschäftigung und Qualifizierung auch für Benachteiligte und wettbewerbsschwächere Personengruppen, darunter vor allem Jugendliche ohne Ausbildungsplatz und Langzeitarbeitslose;
- die dauerhafte Existenzsicherung einkommensschwacher BürgerInnen;
- die gesundheitlichen und pflege- und gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen angesichts des absehbaren Alterwerdens immer größerer Anteile der städtischen Bevölkerung und des Abwanderns jüngerer Menschen und ihrer Familien ins Umland;
- die integrativen Möglichkeiten für Behinderte/oder pflegebedürftige Menschen;
- die Integration von AusländerInnen und AussiedlerInnen.

Handlungsleitende Kriterien für die konkrete und zukunftsorientierte Ausgestaltung dieser Handlungsfelder können dabei auf kommunaler Ebene sein, dass soziale Leistungen, die von der Kommune zumindest subsidiär zu gewährleisten sind, möglichst orts- und bürgernah, möglichst transparent und effektiv sowie möglichst effizient – d. h. mit optimalem Wirkungsgrad – und zeitnah erbracht werden. Damit ist auch der erforderliche Übergang zu einer Sozialen Kommunalpolitik benannt, da bei (immer) begrenzten Ressourcen die einzelnen kommunalen Politikfelder in einem Wettbewerb stehen, der in einem politischen Abwägungsprozess entschieden wird und im Hinblick auf den optimalen Ein-

satz der Ressourcen ein umfassendes Verständnis von Stadtentwicklung erfordert. Somit können und müssen auch die sozialpolitischen Handlungsfelder und die dort zu realisierenden Leistungen sowie die zugrunde liegenden Werte wie Gesundheit, Soziabilität, Kultur und Mobilität in einem durchaus ökonomischen Sinne als „Standortfaktoren“ verstanden werden. In diesem Sinne – einer allgemeinen und besonderen Lebensqualität sowie einer wünschenswerten, durchaus produktiven Identifikation mit der Stadt und der Region – muss eine soziale Kommunalpolitik die Bedürfnisse aller unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen integrieren.⁴⁶

Die Begründung und Perspektive des Bürgerschaftlichen Engagements⁴⁷ und eine damit zu verbindende politische Konzeption²⁷⁸ wird in verschiedenen Diskursen debattiert. Ausgehend vom Individuum steht im Mittelpunkt des liberal-individualistischen Diskurses der Schutz der Handlungsautonomie des/der Einzelnen, verpflichtende Anforderungen der Gemeinschaft an die/den Einzelne/n werden eher abgelehnt. Kommunitaristisch und republikanisch geprägte Auffassungen setzen auf die „Bürgerschaft“ und stellen damit das Gemeinwohl und den Bürgersinn in den Mittelpunkt⁴⁸; eine grundrechtlich abgesicherte, wertorientierte politische Gemeinschaft soll „nicht nur Rechte, sondern auch Tugenden und Pflichten kennen, akzeptieren und erlernen“²⁷⁹. Im „arbeitsgesellschaftlichen Diskurs“ wird das bürgerschaftliche Engagement als eigenständige Tätigkeit neben der Erwerbsarbeit und der Familie betont; „Freiwilligenarbeit“ ist ein allgemeiner Oberbegriff und „Bürgerarbeit“ wie „Tätigkeitsgesellschaft“ bezeichnen spezifische Konzepte: „Aus dem arbeitsgesellschaftlichen Diskurs heraus entsteht ein Konzept der Bürgerschaft als Gemeinschaft der Tätigen.“²⁸⁰ Im hier vertretenen Kontext soll eher den klassifikatorischen Kriterien der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ gefolgt werden²⁸¹: „Bürgerschaftliches Engagement ist in diesem Sinne

- freiwillig,
- nicht auf materiellen Gewinn gerichtet,
- gemeinwohlorientiert,
- öffentlich bzw. findet im öffentlichen Raum statt und
- wird in der Regel gemeinschaftlich/kooperativ ausgeübt.

... Es schafft Sozialkapital und gesellschaftlichen Zusammenhalt, ermöglicht Teilhabe und trägt gesellschaftliche Selbstorganisation.²⁸²

Eine Soziale Kommunalpolitik zu fördern und mit Bürgerschaftlichem Engagement zu verbinden, macht es möglich, Anforderungen an die Kommune als öffentlichen Gewährleistungsträger und im Sinne ihrer Gesamtverantwortung für eine „Kultur des Ehrenamtes“ zu formulieren. Eine solche Unterstützung und Gestaltung von Ermöglichungsbedingungen zielt auf eine Förderung von Vereinen und (deren) Ehrenamt ebenso wie auf (neue) Formen des Bürgerschaftlichen Engagements und erfordert demokratische Teilhabe aller ebenso wie den Ausgleich sozioöko-

²⁷⁸ Vgl. auch Deutscher Bundestag, 2002: 158 ff.

²⁷⁹ Ebd.: 37.

²⁸⁰ Ebd.: 38.

²⁸¹ Ebd.

²⁸² Vgl. Abschnitt 2.2.

nomischer Benachteiligungen. Armut darf keine Zugangsbarriere sein und ihre zumindest Milderung kann Gegenstand des Engagements sein. Konkrete Handlungsmöglichkeiten kommunaler Politik und Verwaltung jenseits einer rein finanziellen Alimentierung können im Sinne einer staatlichen Förderung von rechtlichen, institutionellen und materiellen Rahmenbedingungen⁴⁹ sein:

- keine Anrechnung des Ehrenamtes auf das individuelle Bereitstehen für den ersten Arbeitsmarkt;
- eine „Kultur der Anerkennung“ durch die Entwicklung einer regelmäßigen, öffentlichen Wertschätzung;
- keine „Versteuerung“ von ehrenamtlicher Tätigkeit als Arbeit, Einkommen oder Umsatz;
- die Gewährung von „Versicherungsschutz“ (Haftpflicht, Unfall);
- eine konstruktive Anwendung ordnungsrechtlicher Auflagen (bei Essensausgabe, Getränkeauschank, Sperrzeiten etc.);
- Informations- und Fortbildungsangebote für Engagierte;
- offensive (kommunal gesicherte) Informationspolitik: Frühzeitige und umfassende Information engagierter Vereine und Gruppen über relevante Entwicklungen und anstehende Entscheidungen; kontinuierliche Information der Bürgerschaft über Angebote;
- Suche und gegebenenfalls Bereitstellung von geschlossenen und öffentlichen Räumen zu verwertbaren Bedingungen (Miete; Hausmeister/Reinigung; Nutzungszeiten; Lage).²⁸³

Ziele, Formen und Strategien des (sozialen) ehrenamtlichen Engagements richten sich einerseits auf die Abfederung von Armut durch materielle Vergünstigungen (preiswertes Essen, Kleidung etc.). Über die gesetzlichen Bestimmungen z. B. des BSHG hinaus wird materiell (Spenden) und ideell (ehrenamtliche Tätigkeit) das Engagement der Bürgerschaft genutzt. Andererseits gehören das alte und das neue Ehrenamt, der Verein und die Initiative, konstitutiv zur Zivilgesellschaft.²⁸⁴ Auch wenn das jeweilige Engagement subjektiv motiviert ist und durchaus einem persönlichen Nutzenkalkül entspringen mag (Sport = Freunde, Gesundheit; Kunst/Kultur = Kulturförderung, gesellschaftliche Anerkennung etc.) erfüllen diese Engagements gesellschaftlich sinnvolle Zwecke und haben einen Anspruch auf (sozialstaatliche) Unterstützung im Sinne der Ermöglichung von Eigeninitiative und Selbsthilfe.²⁸⁵ Dem widerspricht es gleichfalls nicht, wenn Vereine oder Gruppen gezielt bestimmte „Interessen“⁵⁰ ihrer Mitglieder vertreten (egal ob im Bereich Soziales, Kultur, Umwelt etc. oder Gewerkschaften und Parteien, bezogen auf materielle und gesellschaftspolitische Ziele ihrer Mitgliedschaft). Die staatliche – konkret zumeist: kommunale – Gemeinschaft muss an einer Förderung dieses Engagements interessiert sein! Dies zielt auf eine umfassende, gleichberechtigte Chance zur Beteiligung und Teilhabe für alle (jenseits von sozialem Status, Migration, Geschlecht etc.) und deren individuelle „Befriedigung“ sowie gleichermaßen auf den nützlichen Beitrag von

²⁸³ Zu der Frage „Wie kann aus Engagementbereitschaft Engagement werden?“ vgl. Zukunftskommission Gesellschaft 2000, 1999: 148 ff.; vgl. insbesondere tabellarische Übersicht zu „Hemmnissen“, ebd.: 197 f.

²⁸⁴ Zu einem weiten Verständnis vgl. „Die Notwendigkeit von freiwilliger Bürgerarbeit für eine humane und demokratische Gesellschaft“, ebd.: 136 ff.

²⁸⁵ Zu Merkmalen der Zivilgesellschaft und ihrer Verknüpfung mit Sozialer Arbeit vgl. zusammenfassend Böllert, 2000.

Vereinen und Gruppen zur Gestaltung eines vielfältigen sozialen und kulturellen Lebens in einer Stadt. Die Organisation und Vertretung von Eigeninteressen in diesem Sinne ist also nicht nur legitim, sondern sogar nützlich; eine Gegnerschaft von altem und neuem Ehrenamt, Verein und Initiative, wäre falsch und unsinnig; die staatliche Gemeinschaft (Zivilgesellschaft) benötigt die Beiträge eines jeglichen demokratischen Engagements im Sinne einer offenen Beteiligungschance, als soziale Kommunikation und Beitrag zum sozialen Frieden sowie als materielle Hilfe (über gesetzliche Rechtsansprüche hinaus).²⁸⁶ Diese materielle Hilfe kann Individuen in besonderen Lebenslagen zugute kommen oder bei der Realisierung von ansonsten nicht finanzierbaren Gemeinschaftsaufgaben eingesetzt werden.⁵¹ Über den finanziellen Effekt hinaus ergibt sich i. d. R. ein zusätzlicher Beitrag durch Kommunikation und Identifikation. Und hier also liegt der Anknüpfungspunkt für eine Soziale Kommunalpolitik, die über ihre Funktion als Garant sozialstaatlicher Leistungen hinaus die „Gestaltung des Sozialen“ in der Kommune als ressortübergreifende Aufgabe begreift.

Die Stadt Freiburg im Breisgau verortet das bürgerschaftliche Engagement im Kontext des Leitbildes der Stadtverwaltung, das in der „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, der Eigeninitiative und Selbstverantwortung“ einen wichtigen Beitrag für die Gestaltung einer lebenswerten Stadt sieht²⁸⁷. In dieser Stadt gibt es eine langjährig bewährte und differenzierte Kooperation des öffentlichen Trägers (Stadtverwaltung) mit einer vielfältigen Struktur freier Träger (Verbände, Vereine, Initiativen, Selbsthilfegruppen). Auf dieser Grundlage haben sich zahlreiche Formen und Verfahren der Teilhabe und Beteiligung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft etabliert, wobei sich diese Einbeziehung sowohl auf Grundsatzfragen der Stadtentwicklung als auch auf konkrete Belange gesellschaftlicher Gruppen bezieht: Es gab und gibt die Kooperation mit den Bürger-, Lokal- und Ortsvereinen, Bürgergespräche und kommunalpolitische Foren der Stadt, ein besonderes Moderationsverfahren zur Fortschreibung des Flächennutzungsplanes 2010, unterschiedliche Strukturen für die Fortführung der Quartiersarbeit in Sanierungs- und Neubaugebieten sowie deren Implementierung als sozialpolitische Strategie²⁸⁸. Dabei hilft auch die Kooperation mit Universität, Pädagogischer Hochschule und zwei (kirchlichen) Fachhochschulen für Soziale Arbeit sowie weiteren Ausbildungsstätten gerade im Bereich der Sozialen Dienste. Als neuere Ansätze mit eigener Organisationsstruktur (und Geschäftsordnung sowie Zeit- und Ablaufplan) ist – in Folge des Umweltgipfels der Staats- und Regierungschefs in Rio de Janeiro und der Charta von Aalborg aus dem Jahre 1994 – auf die Lokale Agenda 21 (mit neun Arbeitsgruppen, Plenum und Geschäftsstelle) und die örtliche Umsetzung des vom Innenministerium Baden-Württemberg 1993 initiierten Pilotprojektes „Kommunale Kriminalprävention“ (inzwischen mit eigenem „Förderverein“) zu verweisen. Die Handlungsfelder des Bürgerengagements sind somit in zahlreichen u. a. kulturellen, sozialen, caritativen,

²⁸⁶ Zu einer „Bilanz der Bürgerarbeit“ mit Schwerpunkt Baden-Württemberg vgl. Zukunftskommission Gesellschaft 2000, 1999: 145 ff.

²⁸⁷ Vgl. zu den Ausführungen dieses Absatzes den Sachstandsbericht „Bürgerschaftliches Engagement“ für den Gemeinderat der Stadt Freiburg i. Br.: Drs. G 01014 vom 05.01.2001.

²⁸⁸ Vgl. ebd.: 6 ff.

sportlichen, kirchlichen, gemeinwesenbezogenen, schulbezogenen, politischen Bereichen angesiedelt. Die lokale Landschaft des bürgerschaftlichen Engagements kann in vier Säulen organisatorisch dargestellt werden: Vermittlungs- und Vernetzungsansätze (Selbsthilfe, Tauschringe, Freiwilligen Agentur usw.); Bürgerschaftliche Initiativen (Stadtteilinitiativen, Jugendrat, Projektgruppen usw.); Verbände und Vereine (Bürgervereine, Wohlfahrtsverbände, Vereine usw.); Stadt (Kinderbüro/Jugendbüro/Seniorenbüro, Beteiligungsprojekte, Lokale Agenda usw.).

Mit Bezug auf das in Baden-Württemberg seit 1995 laufende Programm zur Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements²⁸⁹ können hier Konturen einer neuen Sozialpolitik als Renaissance der Kommune und demokratischer Systeme analysiert werden.²⁹⁰ Roß/Klie²⁹¹ definieren dazu sieben Merkmale für Bürgerschaftliches Engagement:

- konkrete Belange als Ausgangspunkt,
- Verantwortung für den unmittelbaren öffentlichen Lebensraum („Sozialraumbezug“),
- gemeinsames Handeln von BürgerInnen;
- Denken in Zusammenhängen,
- Selbstorganisation und Kompetenzorientierung,
- gleichberechtigte Kooperation zwischen BürgerInnen, Verwaltung, Politik, Fachleuten und Verbänden,
- demokratische Teilhabe aller.

Auf dieser Basis können Felder und Entwicklungsperspektiven für die Engagementformen und Arbeitsweisen von BürgerInnen, Fachkräften, Verwaltung, Politik, Verbänden und Einrichtungen sowie Unternehmen benannt werden. So sind praktische wie normative Implikationen für ein Konzept des bürgerschaftlichen Engagements zu beschreiben. Daraus abgeleitete zehn Thesen für eine Soziale Kommunalpolitik beziehen sich auf folgende Aspekte:

- Demokratie als persönlicher Lebensstil, der alle gesellschaftlichen Bereiche prägt.
- Im Sinne einer Generalprävention gilt es, BürgerInnen aktive Gestaltungsmöglichkeiten in ihrem Lebensraum zu eröffnen.
- Ressortübergreifend geht es um das Miteinander im lokalen Lebensraum in all seinen Gegebenheiten und mit all seinen Ressourcen.
- Für Aushandlungsprozesse zwischen Gruppen und Institutionen, Politik und Verwaltung bedarf es verlässlicher Regeln, die dem Spannungsverhältnis von repräsentativer und unmittelbarer Bürgerbeteiligung gerecht werden.
- Eine frühzeitige Einbeziehung von Engagements und Kompetenz der Bürgerschaft sichert Qualität und Akzeptanz von Entscheidungen.
- Eine wirklich alle Schichten ansprechende Beteiligung der BürgerInnen erfordert differenzierte Möglichkeiten der Mitwirkung.²⁹²

²⁸⁹ Zu „Engagement-Förderpolitik in den einzelnen Ländern: ein Überblick“ vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 169 ff.

²⁹⁰ Zum Bürgerschaftlichen Engagement, seiner Förderung und Organisation vor allem in Baden-Württemberg, ist auf das Projektbüro „Bürgerschaftliches Engagement“ von Roß/Klie an der Ev. Fachhochschule Freiburg zu verweisen: www.e fh-freiburg-de./be/home/htm.

²⁹¹ Roß/Klie, 2002: 120 f.

²⁹² Vgl. ebd.: 123 ff.

Zusammenfassend wird im Sinne eines umfassenden Demokratiegebots für „... ein verändertes Mischungsverhältnis in der Verantwortungsübernahme ... eine Kultur des Herstellens angemessener Verbindungen zwischen privaten, bürgerschaftlichen, öffentlichen, freien und gewerblichen Leistungsmöglichkeiten ...“ plädiert: „Aus den demokratischen Aushandlungsprozessen muss eine demokratische Aushandlungskultur erwachsen.“²⁹³

Die Folgen gesellschaftlicher Erosionsprozesse sollen gelindert und neue Impulse für soziale Gestaltungs- und Partizipationsprozesse entwickelt werden. Dies kann nur gelingen, wenn an kleinräumigen Lösungsmodellen im unmittelbaren Lebensumfeld die Betroffenen selbst umfassend beteiligt werden. Eine „Repolitisierung der Kommunalpolitik“ meint dann

- die stärkere und konsequente Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsprozesse und
- die stärkere Interessenvertretung und Sachwalterfunktion von Anliegen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Land und dem Bund zu entwickeln.

Gerade für die Kommunalpolitik der Bundesrepublik nach 1989 wurde ein politisch brisantes Spannungsverhältnis wieder deutlich zwischen den umfassenden Ansprüchen an lokales Handeln und den vielfältigen Einschränkungen dieser unmittelbaren Erfahrungsebene. Zentral für den sozialpolitischen Alltag bleiben die Auseinandersetzungen zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber sowie den kommunalen Leistungserbringern.²⁹⁴ Dafür muss das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Artikel 20, 28) als Gestaltungsauftrag im sozialpolitischen Prozess immer erst umgesetzt werden. Eine an den Interessen und Bedürfnissen der NutzerInnen orientierte Organisation Sozialer Dienste ist an solchen sozialstaatlichen Zielen auszurichten. Dieser Zielsetzung bleiben Prozesse der Neuorganisation Sozialer Dienste verpflichtet. Der Bund setzt dafür Normen und Standards, die Kommunen nehmen ihren Gestaltungsspielraum sehr unterschiedlich wahr; dabei erscheint das Ziel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Artikel 106, Absatz 3 Grundgesetz) insbesondere für die örtliche Ebene in den neuen Bundesländern als utopisch. Backhaus-Maul erörtert unter dieser Vorgabe „Sozialstaatliche Garantien und die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“; er beschreibt Aufgaben und Kosten kommunaler Sozialverwaltungen sowie Organisationsstrukturen und Akteure. „Eine wesentliche kommunalpolitische Aufgabe wird in der Zukunft darin bestehen, Sozialpolitik nicht als ordnungsgemäße Erbringung sozialstaatlicher Leistungen anzusehen, sondern stärker den Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Sozialer Sicherung herauszustellen.“²⁹⁵ Eine solche kommunitaristische Wende zielt auf einen öffentlichen Diskurs über die Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Staat, intermediären Organisationen und BürgerInnen mit der Perspektive einer Demokratisierung von Sozialpolitik. Bürgerschaftliches Engagement kann vor Ort soziale Leistungen fördern, auch wenn angesichts sozialer Selektivität und

²⁹³ Ebd.: 126.

²⁹⁴ Vgl. Hanesch, 1997.

²⁹⁵ Backhaus-Maul, 1998: 701.

ungerechter Verteilungseffekte sozialstaatliche Leistungen dennoch nicht eingeschränkt werden dürfen.⁵²

„Es wäre höchste Zeit, die kommunale Selbstverwaltung unter den geänderten Rahmenbedingungen neu zu bestimmen und ihren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Stellenwert zu definieren. Die jetzige Diskussion zur Verwaltungsreform ersetzt eine solche politische Ortsbestimmung nicht, weil die Ziele der Verwaltungsreform stark aus der Sicht der Hauptämter im Rathaus und sehr aus verwaltungstechnischer Effizienz betrieben werden.“ Dieser Sichtweise des früheren Freiburger Oberbürgermeisters Böhme²⁹⁶ ist zuzustimmen, insbesondere mit dem Nachsatz, wonach das Thema „Kommunale Selbstverwaltung“ auch politisch unter dem Aspekt einer Programmatik und gesamtgesellschaftlicher Ziele auf dem Hintergrund des Wandels von Wirtschaft und Gesellschaft aufgegriffen werden sollte. Teilhabe und „demokratische Rationalität“ können sich im lebensweltlichen Zusammenhang ergänzen als Gestaltungselemente sowohl einer öffentlich-politischen als auch einer fachlich-sozialen Praxis. Damit würden die emanzipatorischen Elemente einer progressiven Sozialarbeit den Weg weisen für eine dialogische Politik, die im Sinne von Giddens über „aktives Vertrauen“ auch eine soziale Reflexivität voraussetzt und neue Lösungen für eine „positive Wohlfahrt“ möglich macht. Für jede öffentliche Verwaltung ist zu beachten, dass nicht jede Tätigkeit eine Dienstleistung ist, wo der Bürger als Kunde auftritt. Es gibt auch hoheitliche Verwaltung und die wesentliche Bedingung, dass jede öffentliche Verwaltung letztlich von öffentlichem Geld finanziert und politisch gesteuert wird. „Der Bürger ist in dem demokratischen Entscheidungsprozess auch Bestimmer der ganzen Einrichtung und zahlender Teil. ... Der Appell zur Bürgergesellschaft bringt zum Ausdruck, dass der Citoyen gefordert ist, der Rechte und Pflichten im Gemeinwesen hat und sich entsprechend engagiert und selbst einbringt.“²⁹⁷

3.3 Demokratisierung und Sozialraumorientierung

Drei zentrale Begriffe der hier verhandelten Konzeption können in einem Dreieck mit den Polen Demokratisierung, Sozialraumorientierung und Dienstleistungsorientierung zu einander ins Verhältnis gesetzt werden. Im Mittelpunkt steht das Individuum: der/die Einzelne mit dem Anspruch auf ein selbstbestimmtes Leben und seine/ihre Rechtsansprüche. Dabei zeichnet sich die Soziale Arbeit durch ein Entsprechungsverhältnis von Anwesenheit und Ko-Produktion aus: die Leistung wird in aller Regel zeitgleich am selben Ort erbracht und genutzt. Dies ist eine Besonderheit der Sozialen Arbeit bzw. der (personenbezogenen sozialen) Dienstleistungsarbeit.

²⁹⁶ Böhme, 1997: 85 f.

²⁹⁷ Ebd.: 133.

Demokratisierung, Sozialraumorientierung und Dienstleistungsarbeit

Demokratisierung

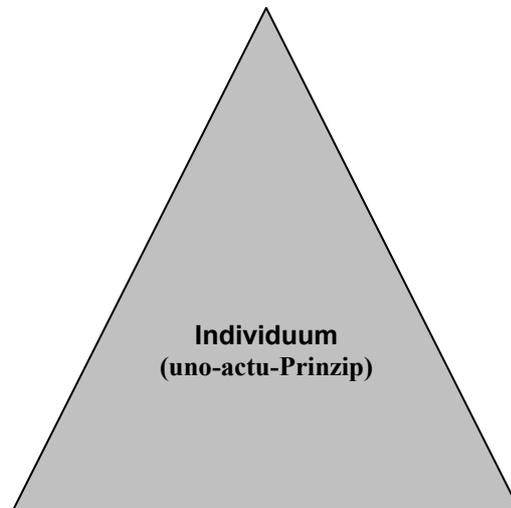
Gestaltung der materiellen und sozialen

Teilhabe der NutzerInnen

demokratische Teilhaberechte

- in der Politik
- in der Gesellschaft
- in der Sozialen Arbeit

(Rechtsansprüche; Hilfeplanung im weitesten Sinne;
Sozialdatenschutz)



Sozialraumorientierung

Gestaltung von Strukturen und Beziehungen in der Lebenswelt

Aktivierung von materiellen und
sozialen Ressourcen,
Netzwerke unterstützen;
Quartiersarbeit/GWA

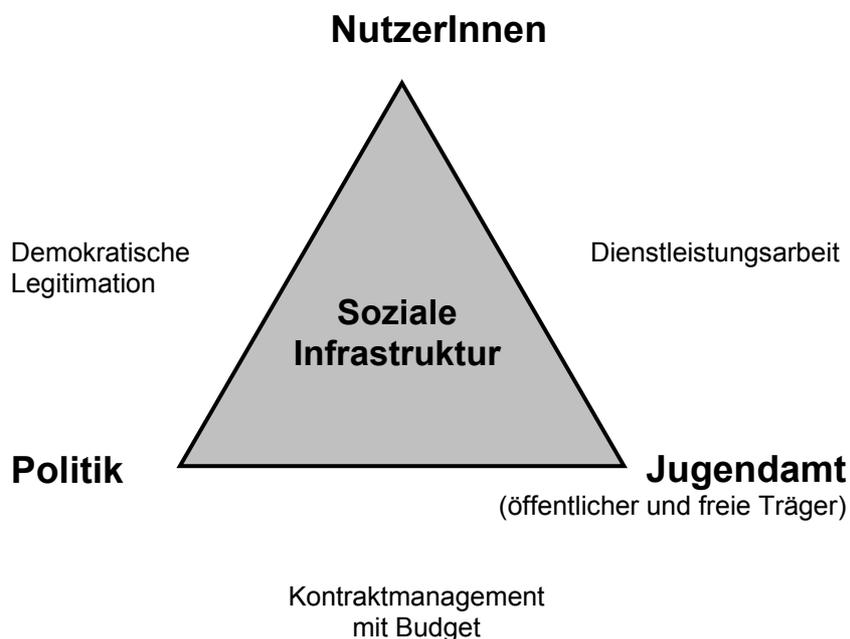
Dienstleistungsorientierung

Realisierung von Bedürfnissen und Bedarfen der NutzerInnen

Nachfrageorientierung;
Reflexivität;
Beteiligung der NutzerInnen –
Ko-Produktion

Qualität und Quantität einer derartigen Sozialraumorientierung und Dienstleistungsorientierung bedürfen einer entsprechenden „Sozialen Infrastruktur“, die wiederum auf der Basis gesetzlicher Vorgaben je spezifisch kommunalpolitisch ausgehandelt und ausgestaltet wird. Die Vereinbarung, Transparenz und Verlässlichkeit von „Spielregeln“ zwischen den Menschen in einer bestimmten Region (NutzerInnen/Bürgerschaft) und den dortigen (kommunalpolitischen) Entscheidungsgremien (Politik) und dem Jugendamt (als Repräsentant der Leistungserbringer und Kostenträger) ist wesentlich für die Entwicklung tragfähiger Rahmenbedingungen, in denen eine soziale Infrastruktur konzeptionell und materiell gestaltet werden kann. Jenseits der Tauglichkeit spezifischer Steuerungsinstrumente verweisen fachliche Eckwerte einer modernen Kinder- und Jugendhilfe²⁹⁸ auf ein Spannungsverhältnis zwischen den genannten drei Gruppen und der Funktion des jeweiligen „Austauschverhältnisses“. Entsprechend einer „öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen“ bedarf es diesbezüglich einer gesellschaftspolitischen Klärung für einen Auftrag an Soziale Arbeit als Lebenslagenpolitik.

Beziehungsgefüge Bürgerschaft – Politik – Jugendamt



Die Gestaltung Sozialer Arbeit in diesem Sinne erfordert es auch, grundlegende Paradigmen wie Lebensweltorientierung, Dienstleistungsarbeit und Professionalität als Ausdrucksformen gesellschaftlicher Strukturen in dem oben genannten „Beziehungsgefüge“ von NutzerInnen – Politik – Jugendamt zu analysieren. Dabei ist gleichzeitig das „Austauschverhält-

²⁹⁸ Vgl. Kinder- und Jugendberichte der BReg.

nis“ zwischen den drei Gruppen im Sinne von „Umgangs-/Arbeitsweisen“ zu betrachten: Dienstleistungsarbeit seitens der Sozialen Dienste für die NutzerInnen, demokratische Legitimation (Beauftragung und Abstimmung) seitens der NutzerInnen gegenüber der Politik (politische Gremien), Beauftragung und Abstimmung der Leistungsorganisation und -erbringung zwischen politischen (kommunalen) Gremien und dem Jugendamt (als einer Organisationsform der Sozialen Dienste).

Das soziale und institutionelle Verhältnis der drei „Gruppen“ und der je spezifischen Funktionen zwischen ihnen wäre weiter zu differenzieren im Hinblick auf die Bedeutung

- der Gestaltung einer sozialen Infrastruktur und die erforderlichen Sozialisationsbedingungen für gelingendes Aufwachsen,
- von Teilhabe in jeglicher Hinsicht (materiell, sozial/kulturell, politisch) und
- individueller Hilfe(n)

für die Ausgestaltung fachlicher Grundsätze einer modernen Kinder- und Jugendhilfe bzw. Sozialer Arbeit allgemein im Sinne einer Lebenslagenpolitik.²⁹⁹

Bezogen auf die drei bezeichneten Gruppen kann ein tatsächliches oder mögliches „Austauschverhältnis“ im Sinne einer politischen oder materiellen Leistung der jeweiligen Gruppe (Individuen, Institutionen, Dienste) für eine jeweils andere Gruppe analysiert werden. Dazu werden im Beziehungsgefüge Individuum – Bürgerschaft – Soziale Dienste abstrakt die notwendigen Leistungen oder möglichen Beiträge aus jedem der drei Bereiche (Gruppen) für ein gelingendes Aufwachsen im Sinne einer selbstbestimmten Lebensweise beschrieben:

- Soziale Dienste bieten Unterstützungsmanagement für die Individuen und wohlfahrtsstaatliche Grundsicherung für die Bürgerschaft;
- die Individuen wirken als Ko-ProduzentInnen an der Leistungserbringung Sozialer Dienste mit und sind qua ihrer individuellen Grundrechte der politische Auftraggeber der Bürgerschaft/Politik;
- die Bürgerschaft wiederum gibt den politischen Auftrag und Rahmen vor für die Sozialen Dienste und sichert die gesellschaftliche Teilhabe der Individuen.

Es bleibt die Frage nach den Bedingungen (Verteilung von ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital) für die gesellschaftspolitische Aushandlung von Qualität und Quantität der Leistungen der jeweiligen Gruppe bzw. der Teilhabe Einzelner innerhalb einer jeweiligen Gruppe (Integration/Exklusion): Damit geht es um die objektive Lage des/der Einzelnen und Faktoren der Beeinflussung seiner/ihrer je spezifisch darauf bezogenen Form der Lebensführung und Strategie der Lebensbewältigung.³⁰⁰

Mit der hier vertretenen Konzeption sollen die theoretische Begründung und die praktische Strategie für „Sozialraumorientierung und Demokratisierung als Strukturelemente einer Neuorganisation Sozialer Dienste in

²⁹⁹ Vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht, BMFSFJ, 2002.

³⁰⁰ Zu Lebenslagenpolitik vgl. Abschnitt 2.1 und 2.4.

der Kommune“ in ein handlungsleitendes Verhältnis gesetzt werden. Eingebunden in die aktuelle fachpolitische Debatte um die Ziele, Standards und professionellen Anforderungen einer modernen Sozialen Arbeit³⁰¹ sollen die vorstehenden Schaubilder und Erläuterungen das Beziehungsgefüge – und damit die Widersprüchlichkeiten wie die Abhängigkeiten – unterschiedlicher „Orientierungen“ verschiedener Gruppen und Institutionen beschreiben. Damit wird auch deutlich, dass das „Austauschverhältnis“ zwischen Individuen – Bürgerschaft – Sozialen Diensten gerade auf der kommunalpolitischen Ebene als eminent politischer Aushandlungsprozess zu begreifen ist und auch unter machtpolitischen Gesichtspunkten interpretiert bzw. gestaltet werden muss. Die Durchsetzung der Prinzipien von Demokratisierung, Dienstleistungsorientierung und Sozialraumorientierung beschreibt in diesem Sinne wesentlich mehr als eine fachliche Konzeption: Die tatsächliche, gesellschaftspolitische Öffnung von relevanten Gelegenheiten der Teilhabe und Beteiligung für alle ist die Bedingung der Möglichkeit einer praktischen Entfaltung fachlicher Standards und diese sind zugleich die alltagsweltliche Basis für eine reale Nutzung gesellschaftlicher Optionen durch die Subjekte. Insofern ist die Durchsetzung der genannten Prinzipien nur zum Teil eine Frage ihrer fachlichen Implementation; vielmehr sind ihre Protagonisten auch in der alltäglichen und widersprüchlichen (kommunal)politischen Auseinandersetzung gefragt. Auch fachlich überzeugende Prinzipien bedürfen der Akzeptanz der Mehrheitsgesellschaft und damit der Begründung in einem Aushandlungsprozess konkurrierender Interessen.⁵³

3.4 Dienstleistungsarbeit und Sozialraumorientierung

Zu verweisen ist auf eine erste primär gesellschaftstheoretische Diskussion in den 1970er und 1980er Jahren unter dem Aspekt, in kritischer Auseinandersetzung mit der „Dienstleistungsgesellschaft“³⁰² „... eine eigenständige sozialwissenschaftliche Theorie personenbezogener Dienstleistungen im Kontext einer Theorie der Sozialpolitik zu formulieren.“³⁰³ Für die Soziale Arbeit entwickelte sich bald eine organisationsbezogene Debatte in Verbindung mit Institutionalisierungsformen, Aspekten der Responsivität und Fragen nach Restriktionen bei der Inanspruchnahme. Zum anderen richtete sich ein Diskussionsstrang auf Fragen der Steuerung sozialer Dienstleistungen im System formeller wie informeller Wohlfahrtsproduktion in Form einer „alternativen Produktivität“. Ansätze solcher traditionellen Modernisierungsperspektiven erschöpfen sich letztlich als nicht (mehr) tragfähige expertenzentrierte Interventionsstrategien in einer Zeit, in der gesellschaftliche Umbrüche als reflexive Modernisierungsprozesse analysiert werden.

Bauer³⁰⁴ kritisiert den terminologischen Wirrwarr zum Dienstleistungsbegriff im Allgemeinen und für den Bereich der Sozialen Dienste im Besonderen. Er stellt einem Alltagsverständnis eine funktionale Begriffsbestimmung gegenüber, mit der vor allem zwei Unterschiede hervorgehoben werden:

³⁰¹ Vgl. 1. und 2. Kapitel.

³⁰² Vgl. Gartner/Riessman, 1978; Badura/Gross, 1976.

³⁰³ Schaarschuch, 1999: 548.

³⁰⁴ Bauer, 2001: 20 ff.

- die herstellende gegenüber der Form-beschützenden Funktion,
- die Form-beschützende gegenüber der innovativen Form.³⁰⁵

Dieses Funktionsverständnis soll auf vier Handlungsebenen betrachtet werden im Blick auf einerseits den institutionellen Rahmen und andererseits auf den Dienstleistungsempfänger³⁰⁶:

- Die (sozialpolitische) Ebene des wohlfahrtsstaatlichen Sozialleistungssystems umfasst rechtlich und organisatorisch das gesamte Versorgungs- und Transfersystem der Wohlfahrtspflege im Sozialstaat, womit auch die Dimension des „Kostenträgers“ und die von ihm repräsentierten Rahmenbedingungen zu Zielen, Zugangsvoraussetzungen, Standards etc. und die darüber transportierten politischen Vorgaben erfasst werden (sollen).
- Die (organisatorische) Ebene der Institutionen und Sozialen Dienste umfasst eine mehrstufige Struktur mit hoher Differenzierung in den Rechtsformen und bei den Diensten/Einrichtungen.
- Die (professionelle) Ebene der fachlich kompetenten personenbezogenen sozialen Dienstleistung beschreibt die berufliche Handlungsebene spezifischer Berufsgruppen. (Die enge Bindung dieser Dimension an „Kompetenz“ erscheint auf dem Hintergrund der Qualifikation von Ehrenamtlichen nur sehr bedingt als eine geeignete Differenzierung).
- Die (dem Uno-actu-Prinzip folgende) Ebene der personenbezogenen Dienstleistung meint die zeitgleiche und ortsgebundene „Produktion und Konsumtion“ der persönlich-interaktiv stattfindenden Dienstleistung.

Bezogen auf das tatsächliche Verhältnis der Handlungsebenen beeinflusst das Sozialleistungssystem alle weiteren Handlungsebenen und damit auch die personenbezogene Dienstleistung; diese ihrerseits wirkt wohl kaum (maßgeblich) auf die anderen Handlungsebenen zurück. Bauer³⁰⁷ zitiert hierzu zustimmend kritisch das Zwölfte Hauptgutachten der Monopolkommission 1996/1997, wo dem „Hilfempfänger“ im Rahmen des „Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses“³⁰⁸ in seiner Beziehung zum (öffentlichen) Kostenträger (Leistungszusage) und zum Einrichtungsträger (Leistungserbringung) eine schwache Position zukomme. Empirisch wird hier eine echte Schwachstelle im Hinblick auf die Verknüpfung von Dienstleistung, Sozialraumorientierung und Demokratisierung beschrieben. Konzeptionell bleiben das Wunsch- und Wahlrecht der NutzerInnen und das eigenständige Betätigungsrecht der freien Träger (Leistungserbringer) sowie die Steuerungsfunktion des öffentlichen Trägers (Leistungszusage) konstitutiv für ein plurales, differenziertes Angebot. Die Position der NutzerInnen ist zu ergänzen um ihren Anspruch auf demokratische Teilhabe und ihren Beitrag als Ko-ProduzentInnen; der Leistungserbringer leistet keine unpersönliche Produktion, sondern benötigt den/die NutzerIn als Ko-ProduzentIn und muss dafür spezifische professionelle Standards sicherstellen; der (öffentliche) Kostenträger schließlich hat auch einen umfassenden sozialpolitischen Sicherstellungs- bzw.

³⁰⁵ Vgl. „Modernisierung des Sozialwesens durch innovative Dienstleistungen“, ebd.: 85 ff.

³⁰⁶ Vgl. ebd.: 70 ff.

³⁰⁷ Bauer, 2001: 83.

³⁰⁸ Vgl. Abschnitt 7.4 und Münder, 2002: 109 ff.

Gewährleistungsauftrag, den er qualitativ wiederum nur kooperativ mit den BürgerInnen (NutzerInnen) und den Trägern gestalten kann.

Im Rahmen seiner begriffstheoretischen Überlegungen zur „Rolle der Dienstleistungsempfänger/innen“ referiert Bauer³⁰⁹ auch die Ableitung, wonach im System sozialer Dienstleistungen die Kostenträger die eigentlichen „Kunden“ seien. Unter Berücksichtigung des politischen Aushandlungsprozesses bei der Gestaltung von Rahmenbedingungen durch die Repräsentanten des öffentlichen Sozialleistungssystems kann der Kostenträger durchaus als „ideeller Gesamtkunde“ gesehen werden. Mit Blick auf das Individuum geht es um dessen Anerkennung als Subjekt. „Zum anderen kann sich die Rede von der Kundensouveränität aber auch als Ideologie erweisen, die faktische Abhängigkeiten verschleiert und dadurch den Objektstatus der Betroffenen verfestigt“.³¹⁰ Die Stärkung von Kundensouveränität erfordert eine ökonomische und rechtliche Sicherung der Subjekte (z. B. durch fachspezifischen „Verbraucherschutz“). „Diese Rechte müssen zugleich auch in umfassender Weise ethisch begründet werden und professionell verankert sein.“³¹¹

In den 1990er Jahren entwickelte sich eine neue Dienstleistungsdebatte, in der zwischen den Polen „Effizienzsteigerung durch Modernisierung der Kommunalverwaltung“ und „Dienstleistung als professionstheoretischem Kontext“ unterschieden werden kann.³¹² Die Praxis versucht im günstigen Fall, aus dem Erfordernis einer effizienten, betriebswirtschaftlichen Reorganisation von Aufbau und Ablauf des Erbringungsverhältnisses auch eine neue Rollenbeschreibung der NutzerInnen als Ko-ProduzentInnen abzuleiten. Ein zweiter Diskurs zu einer fachlich eigenständigen Neuformulierung einer modernen Sozialen Arbeit wird relativ unverbunden geführt. Im Unterschied zur oben genannten ersten Diskussion hat das „nachfragende Subjekt“ nun zumindest eine zentrale Stellung.

Hier wird die Position aufgenommen, wonach die NutzerInnen als primäre ProduzentInnen nach Maßgabe ihrer eigenen Bedürfnisse handeln: „Was auf der Seite der Professionellen als Erziehung, Bildung, Unterstützung, Beratung etc. erscheint, ist auf der Seite der Subjekte Aneignung, d. h. Produktion von Verhalten, Bildung, Gesundheit.“³¹³ So kann die mittels der Sozialen Arbeit bereitgestellte Hilfe ein Instrument der Aneignung in der Sicht der NutzerInnen werden.⁵⁴ Ein erster Definitionsversuch in Anknüpfung an die „Herausforderungen für eine Sozialarbeitspolitik“³¹⁴ könnte an dieser Stelle lauten: „Dienstleistung als ein von der Perspektive des nachfragenden Subjekts als Konsument und Produzent zugleich ausgehendes und gesteuertes professionelles Handlungskonzept ist eingebettet in je verschiedene Erbringungskontexte, deren Strukturelemente der Dienstleistung eine spezifische Form und Rationalität verleihen.“³¹⁵ Damit ist auch der Dimension Rechnung zu tragen, dass soziale Dienstleistungen wegen ihrer Immaterialität und ihrer Ein-

³⁰⁹ Bauer, 2001: 115 ff.

³¹⁰ Ebd.: 124.

³¹¹ Ebd.: 133.

³¹² Vgl. Schaarschuch, 1999: 549.

³¹³ Schaarschuch, 1999: 554.

³¹⁴ Vgl. Abschnitt 3.2.

³¹⁵ Schaarschuch, 1999: 556.

maligkeit im Sinne einer individuellen Ausrichtung „Vertrauensgüter“ sind. Die jeweilige Erwartungshaltung der NutzerInnen ist nicht standardisierbar, womit ein strukturelles Element von Unsicherheit und Risiko sowohl auf Seiten der Akteure einer „ anbietenden Sozialen Arbeit“ als auch bei den „ nachfragenden“ NutzerInnen verbleibt.

Zu prüfen sind dann die produktiven Potenziale eines Dienstleistungskonzeptes im Kontext einer Demokratisierungsstrategie: „Zentral geht es um die Institutionalisierung des im Hinblick auf die Bedürfnisgerechtigkeit der Dienstleistungserbringung produktiven Widerspruchs und die Ermöglichung von diskursiven und konfliktförmigen Verfahren der Auseinandersetzung von Nutzern, Professionellen und politischen Repräsentanten auf verschiedenen Ebenen mit dem Ziel, zu (temporären) Konsensen über Inhalt, Form und Qualität sozialer Dienste zu gelangen.“³¹⁶ Diese Perspektive entspricht einem modernisierungstheoretischen Verständnis von Dienstleistung im sozialstaatlichen Erbringungskontext. Im Zentrum stehen die Situativität und Kontextualität, die Optionen und Aktivitäten des nachfragenden Subjekts. Hier kann ein moderner Kern von Jugendhilfe identifiziert werden, wenn der ambivalente Zugewinn an Freiheitschancen mit solchen konstitutiven Grundelementen eines Dienstleistungsansatzes verknüpft wird. „Erst in der Zusammenführung des Sozialen mit dem Politischen entwickeln sich daher notwendige Handlungsdimensionen für eine Jugendhilfe der Zukunft.“³¹⁷ Das Paradigma der „Jugendhilfe als Dienstleistung“³¹⁸ kann als reflexive Strategie in diesem Kontext den partizipativen Charakter von Jugendhilfe in den Vordergrund rücken.

Die traditionelle Problemgruppe löst sich immer stärker auf, Problemlagen können als permanentes Risiko und temporär erlebte Krise in einer sich individualisierenden Gesellschaft prinzipiell jeden treffen. „Ferner kann der gesellschaftliche Umbruch als ein weitgehend paralleles Aufbrechen konventionalisierter Praxisformen definiert werden.“³¹⁹ Jugendhilfe soll nun Elemente der Erziehung und Bildung mit Hilfen zur Lebensbewältigung verbinden; die neuen und erweiterten Adressatengruppen können oft mit den traditionellen Interventionsinstrumentarien nicht erreicht werden. Jugendhilfe als Dienstleistung erfordert ein anderes Verhältnis von Organisation zu AdressatInnen: „Unabhängig davon, ob Hilfe und Unterstützungsleistungen durch die Jugendhilfe selbst eingeleitet werden, ist von entscheidender Bedeutung, inwieweit eine Entsprechung zwischen den Bedürfnislagen der jungen Menschen und den Angeboten bzw. Maßnahmen der Sozialen Arbeit vorliegt.“³²⁰

Dieser fachlich-theoretische Ansatz zielt auf die Optimierung des Passungsverhältnisses von Nachfrage und Angebot Sozialer Dienstleistungen. Diese Perspektive stellt „... den prinzipiellen Primat der Nachfrage-seite im sozialarbeiterischen Interaktionszusammenhang heraus(stellt) – womit eine neue Bestimmung des Verhältnisses von professionellem,

³¹⁶ Schaarschuch, 1996: 23.

³¹⁷ BMFSFJ, 1994: 583.

³¹⁸ Vgl. ebd.: 581 ff.

³¹⁹ Ebd.: 582.

³²⁰ Ebd.: 583.

auf wissenschaftlichem Wissen und institutioneller Beauftragung beruhendem Handeln und der artikulierten Nachfrage der Subjekte notwendig wird.³²¹ Diese Sichtweise setzt sich auch kritisch mit einer Lebensweltorientierung auseinander, die trotz aller Bemühungen um die Perspektive des Subjekts im Rahmen eines institutionell-professionellen Ansatzes verbleibt, insoweit die Lebenswelt der AdressatInnen nicht tatsächlich zum Ausgangspunkt eines „objektiven“ Ziels der Integration gemacht wird. Erst das „Individualisierungstheorem“ bietet die gesellschaftliche Grundlage für eine Auflösung von Integrationserwartungen (durch Lohnarbeit und allgemein verbindliche Sozialisationsleistungen und Verhaltensweisen) und die Entwicklung neuer Perspektiven für einen „gelingenden Alltag“, den Soziale Arbeit nun mit einer radikalen Lebensweltorientierung/Alltagsorientierung schaffen bzw. zumindest unterstützen soll.³²² In der Entgegensetzung von Lebensweltorientierung als Konzept mit eigenen Relevanzkriterien zur Dienstleistungsarbeit als Privilegierung der Nachfrageseite liegt offensichtlich die aktuelle Spannung auch für eine Weiterentwicklung des Rechts „auf politische Mitbestimmung über Form und Inhalt von Dienstleistungen“: Die gesellschaftlichen Perspektiven Sozialer Arbeit als Dienstleistungsarbeit⁵⁵ liegen als offensive Variante dann in der „... Demokratisierung Sozialer Arbeit im Hinblick auf die Ausübung demokratischer Praxis und die Stärkung des Bürgerstatus ...“.³²³

Böllert³²⁴ zeigt, wie sich eine zivilgesellschaftliche Verortung Sozialer Arbeit und eine Dienstleistungsorientierung gegenseitig bedingen können. Diese muss drei gleichberechtigte Ebenen für die Umsetzung eines entsprechenden Dienstleistungsverständnisses erfassen: Organisationsentwicklung meint dann die Anpassung administrativer Strukturen im Hinblick auf Pluralisierung und Prozesse der Identitätsfindung. Qualifizierung betont eine permanente, professionelle Reflexion. Die Nachfragedimension muss die Perspektive der NutzerInnen und das Passungsverhältnis ihrer Bedürfnisse mit der Angebotsseite erfassen. Für eine solche Dienstleistungsarbeit müssen „... Leistung, Form und Inhalte der Angebote zu einem Qualitätsverständnis gebündelt werden, dessen Maßstab die Interessensartikulationen und Teilhaberechte von Kindern und Jugendlichen sind.“³²⁵

Die Betonung der Nachfragedimension kann in Verbindung mit dem Anspruch auf Teilhabe auch in einem organisationsstrukturellen Sinn als eine Dimension der Kooperationsvorgabe umgesetzt werden. Dann geht es neben der Aktivierung der NutzerInnen in gleichem Maße um „eine Dienstleistung, in der formelle und informelle Netzwerkstrukturen im Wohnumfeld, Stadtteil oder Quartier als soziale Arbeit als Dienstleistung keinesfalls ausschließlich einzelfallorientiert angeboten werden dürfen. Die Sozialraumorientierung ist konstitutiver Bestandteil der Dienstleistung.“³²⁶ Bei einer Reorganisation Sozialer Dienste muss diese Orientie-

³²¹ Schaarschuch, 2000: 171.

³²² Vgl. ebd.: 168 f.

³²³ Ebd.: 137.

³²⁴ Vgl. Böllert, 2000 und Abschnitt 1.1 zu „Zivilgesellschaft“.

³²⁵ Böllert, 2002: 251.

³²⁶ Brocke, 2002: 9.

zung mit entsprechenden Gestaltungsprinzipien aufgenommen werden und in ein – ggf. konträres – Verhältnis zu den Traditionen und gesetzlichen Regelungen für die organisatorische Verfasstheit der Jugend- und Sozialhilfe gesetzt werden.³²⁷

Auf der analytischen Ebene kann mit den Kategorien des Neunten Jugendberichts zu den „Institutionalisierungsstrukturen moderner Jugendhilfe“³²⁸ der Entwicklungsgrad ihrer Dienstleistungsorientierung beschrieben werden. Der Teilbereich A umfasst die Organisationsentwicklung: Modernisierung bezeichnet hier die Auswirkungen gesellschaftlicher Entwicklungen auf individuelle Lebensbedingungen und die Wechselwirkung dieses Prozesses mit Jugendhilfe als einem Handlungsfeld Sozialer Dienste. Der Begriff steht für eine gesellschaftliche Entwicklung, in der qua Flexibilisierung z. B. neue Rationalitätsformen durchgesetzt werden. Teilbereich B umfasst die Kompetenzentwicklung: Gesellschaftliche Anforderungen und qualifikatorische Standards sollen mittels Qualifizierung der Mitarbeiterschaft dem Spannungsverhältnis zwischen Problem und Handlung reflexiv entsprechen. Teilbereich C umfasst den Dienstleistungsbereich: Responsivität sozialer Dienstleistungen meint die Implementation von Strukturen für Problembearbeitungsprozesse, in denen die lebenspraktischen Perspektiven der NutzerInnen professionell aufgenommen werden.³²⁹ „Mit Hilfe des Modells können Ungleichzeitigkeiten der Teilbereiche und Fehlentwicklungen im System der Jugendhilfe ... verdeutlicht und daraus Folgerungen gezogen werden ... welche Form der Professionalisierung und damit welcher Grad von Reflexivität welchen organisatorischen Umbau im Kontext der gesellschaftlichen Modernisierung notwendig macht.“³³⁰

An dieser Konzeption von Dienstleistungsarbeit anknüpfend und mit Bezug auf die Ausführungen zu Zivilgesellschaft, Bürgerschaftlichem Engagement und Sozialer Arbeit sowie die Konzeption der Subjekte als NutzerInnen ist zusammenfassend das Paradigma der Demokratisierung inhaltlich zu benennen als

- Sicherung zivilgesellschaftlicher Bürgerrechte in der Lebenswelt,
- politische Mitgestaltung des wohlfahrtsstaatlichen Sozialleistungssystems,
- gesellschaftliche Teilhabe und persönliche Beteiligung an und in den Institutionen und Sozialen Diensten,
- reflexives, rationalitätsstiftendes Prinzip der Gestaltung professioneller Standards,
- kontrafaktische Prämisse und fachliche Ressource im Handlungsvollzug zwischen NutzerIn und Professionellen.

Eine personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit ist dann nur in Verbindung mit nachhaltigen Strategien der Demokratisierung des öffentlichen und persönlichen Lebens zu realisieren. Für breite Schichten der (potentiellen) NutzerInnen Sozialer Arbeit ist Sozialraumorientierung als fachliches, organisatorisches und räumliches Prinzip in dieser Hin-

³²⁷ Vgl. zu Reformwartungen ebd.: 14 ff.; vgl. auch Abschnitt 5.2 und Kapitel 6.

³²⁸ Neunter Jugendbericht, BMFSFJ, 1994: 585.

³²⁹ Vgl. Abschnitt 4.2.

³³⁰ Neunter Jugendbericht, BMFSFJ, 1994: 584.

sicht eine wesentliche und teilweise unverzichtbare Bedingung für die Erreichbarkeit und den Gebrauchswert Sozialer Dienstleistungen in der Alltagswelt.

4. Demokratisierung und Teilhabe

Sozialraumorientierung und Demokratisierung bezeichnen wesentliche Arbeitsprinzipien, die die Integration verschiedener Bedingungen bzw. Ziele zulassen oder gar fördern – als da wären: Eigenverantwortlichkeit, Selbsthilfe, Selbstorganisation, Teilhabe; reflexive Kommunikation und dialogische Politik, Professionalität, Ganzheitlichkeit, Normalisierung, Bürgerfreundlichkeit, Verwaltungsmodernisierung und Effizienz. Diese übergeordneten Ziele dürfen nicht aus dem Blick geraten, wenn die fachliche, organisatorische und personelle Umsetzung für die Aufbau- und Ablauforganisation geprüft wird. Die Mitwirkung der politischen Gremien und der Bürgerschaft im offenen Dialog, ein Gesamtkonzept für die Gesamtverwaltung und vor allem die Einbeziehung der Mitarbeiterschaft sind nicht nur verfahrensrechtlich und pragmatisch geboten, sondern entsprechen der Entwicklungslogik und Funktionsweise der hier vorgestellten Konzeption für Soziale Dienste. Die mit dem Begriff der reflexiven Modernisierung zusammengefassten gesellschaftlichen Umbruchprozesse erfordern allerdings tatsächlich enorme Umstellungen auch in der Organisation des (kommunalen) Gemeinwesens. Soziale Arbeit kann auf eine lange Tradition entsprechender Konzepte zurückgreifen; selbstkritisch und politisch bleibt nach den Ursachen für die bisher mangelhafte Umsetzung zu fragen. Gleichzeitig kann jedoch selbstbewusst und pragmatisch festgestellt werden, dass Soziale Dienste fachlich und organisatorisch über moderne Konzepte verfügen, die für eine solidarische sozialstaatliche Reform anschlussfähig sind.

Vor der Frage nach (neuen) sozialstaatlichen Konzepten wäre mit der Erkenntnis umzugehen, dass spätestens nach den gesellschaftlichen Umbrüchen der letzten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts keine Konsens stiftende Perspektive mehr dadurch gegeben ist, „... gesellschaftliche Regeln aus fraglos vorgegebenen Traditionen und Konventionen abzuleiten ...“³³¹ Als gesellschaftspolitische Grundlage für die Ausgestaltung von Demokratisierung und Teilhabe stellt sich durchaus die Frage nach tragfähigen und verlässlichen Werten: Kann „... eine Gesellschaft, die nicht mehr durch einen Kernbestand von unantastbaren Wahrheiten und durch keine vorgefasste Werteordnung zusammengehalten wird, auf Dauer Bestand haben?“³³² Herzinger erläutert am Beispiel grundlegender ethischer und politischer Debatten das Fehlen metaphysischer Gemeinheiten oder historischer Gesetzmäßigkeiten. Die Tragfähigkeit moderner Gesellschaften läge in ihrer Offenheit, Veränderbarkeit und Verlässlichkeit im Sinne von Mitwirkungsoptionen am öffentlich-politischen Diskurs. Dafür allerdings sei die innen- und außenpolitische, universale Geltung der pluralen Menschenrechte notwendig. Diese Menschen- und Bürgerrechte definieren demnach keinen positiven Weltentwurf: „Sie garantieren Schutzrechte der Einzelnen und von Minderheiten vor Übergriffen des Staates und anderer übermächtiger Kollektive und definieren deren Ansprüche gegenüber der Gesamtheit.“³³³ Auf einer solchen Grundlage können moderne Gesellschaften nie die umfassende Übereinstimmung aller Gruppen

³³¹ Herzinger, 2001.

³³² Ebd.

³³³ Ebd.

finden, sondern der zivile und reflexive Umgang mit Inhomogenität und Widersprüchen zeichnet eine freiheitliche Gesellschaft gerade aus.

„In einer Gesellschaft, in der Tradition und Gewohnheiten an Einfluss verlieren, führt der einzige Weg zur Begründung von Entscheidungsbefugnissen über demokratische Verfahren.“³³⁴ Im Kontext von Globalisierung wird zwar ein Druck erzeugt, Macht nach unten und gleichzeitig nach oben zu verlagern; eine „Demokratisierung der Demokratie“ erfordert allerdings unbedingt Dezentralisierung. Demokratisierung zielt hier auf eine Dimension, in der individuelle Lebensgestaltung und gesellschaftliche Solidarität verknüpft werden können: „Öffentliche Demokratie beinhaltet formale Gleichheit, individuelle Rechte, gewaltfreie, öffentliche Diskussionen der Probleme und Entscheidungsbefugnisse, die weniger traditionsgebunden als ausgehandelt sind. ... Demokratisierung im familiären Umfeld bedeutet Gleichheit, gegenseitigen Respekt, Selbstbestimmung, kommunikative Entscheidungsfindung und Gewaltfreiheit.“³³⁵

4.1 Globale Demokratisierungstendenzen

Die „Demokratisierung“ sozialer Beziehungen und Sozialer Dienste ist durchaus Element eines gesellschaftspolitischen Trends. Demokratie basiert auf spezifischer Gleichheit und Gerechtigkeit, ihre jeweils konkrete Realisierung erfordert handlungsfeld-spezifische institutionelle Formen, die wiederum im Vertrauen der BürgerInnen und einer friedlichen Koexistenz in der Gesellschaft (Toleranz) begründet sein müssen.³³⁶ Auf der staatlichen Ebene ist eine formale Demokratisierung die zentrale Entwicklungstendenz: Von 1974 bis etwa 2000 stieg der Anteil demokratischer Staatswesen von 30 auf über 60 Prozent. Der Siegeszug liberal-demokratischer Regierungsformen begann in Portugal (1974) und Griechenland, es folgten Spanien und mit Nicaragua (1978/79) insgesamt zwölf lateinamerikanische Länder bis hin zum (re)demokratisierten Chile (1990). Kurz zuvor symbolisierte der Fall der Berliner Mauer mit den Entwicklungen in Polen und Ungarn den systemüberwindenden Durchbruch der Demokratiebewegungen – trotz einer fragwürdigen Praxis in manchen Ländern. Inzwischen sind Südafrika und Nigeria einbezogen, Indonesien ist betroffen; China, Staaten des Mittleren Ostens und Nordafrikas geraten in Rechtfertigungsnotstände.³³⁷ Positive Ansätze gab es in (Nord)Korea, Erfolge in Jugoslawien bzw. Serbien (Präsidenten- und Parlamentswahlen am 24. September 2000).

Offe vermutet für diese neuen Demokratien geradezu als eine Tugend, was an der Weimarer Reichsverfassung noch kritisiert wurde: das Fehlen einer Entscheidung für eine bestimmte Wertordnung. Die Demokratie war zunächst Ausdruck der Befreiung und realisiert seither die 1795 von Kant postulierte Regel, dass Demokratien gegen ebenfalls demokratische Nachbarn keine Angriffskriege führen. Gleichzeitig schützen Demokratien offensichtlich vor ökonomischen Katastrophen wie großen Hungersnöten, die es in der Sowjetunion und China gab, aber nicht im demokrati-

³³⁴ Giddens, 1999: 82.

³³⁵ Ebd.: 111.

³³⁶ Vgl. Walzer, 1998, 1998a.

³³⁷ Vgl. Offe, 1999: 12, 14.

schen Indien. Andererseits leisten Demokratien nicht zwangsläufig einen Beitrag zu Wachstum und demokratischem Erfolg; andere Unzulänglichkeiten und Gefahren bleiben hier unerwähnt. Jedenfalls ist der „Gebrauchswert“ demokratischer Institutionen nicht immer offenkundig und auf Dauer gesichert.⁵⁶

In den 1990er Jahren nimmt in diesem Kontext die Debatte um „Vertrauen“ zu – in die MitbürgerInnen, die Institutionen und die Lösungskompetenz politischer Spielregeln. Einer Vertrauenskrise könnte dabei im gesellschaftspolitischen Alltag mit verschiedenen, gegensätzlichen Strategien begegnet werden:

- Neue soziale Bewegungen und Bürgerrechtsbewegungen drängen die Zivilgesellschaft zu einem Konsens über politische und soziale Werte.
- Andererseits versuchen politische Extremisten, Vertrauen und Identität über fragwürdige „Tugenden“ und ethnische wie regionale Zugehörigkeit zu stiften.
- Ein anspruchsvoller Versuch ist zu sehen in der Stärkung von demokratischen Institutionen, die für alle BürgerInnen gleichermaßen die Werte der Wahrheit und der Fairness plausibel repräsentieren und verbürgen.

Offe³³⁸ sieht hier die Aufgabe der Demokratie und die Bedingung ihres Fortbestehens: „Die Befestigung und Verteidigung von Institutionen, die in diesem Sinne als politisch-moralische Signalgeber funktionieren, ist die Aufgabe, die sich nach Abschluss der Phase der Demokratisierung stellt.“

Die Institutionen und Verfahren der Demokratie müssen Herrschaft insoweit ausschließen, als soziale Güter nach je spezifischen, offen gelegten Sach- und Vernunftgründen verteilt werden bzw. ohne soziale Schranken zugänglich sind. „Der Versuch, der Gerechtigkeit oder der Gleichheit dadurch umfassend zum Durchbruch zu verhelfen, dass man die Rechtsansprüche der Menschen ausweitet, sie vergrößert, macht aus dem, was da ausgeweitet und vergrößert werden soll, sehr schnell eine Farce.“³³⁹ In dieser Logik von „Sphären der Gerechtigkeit“ (Walzer) macht es Sinn, Güter verschieden zu verteilen – sie von verschiedenen Instanzen nach verschiedenen Kriterien und je spezifischen Verfahren zu verteilen bzw. den Zugriff für die jeweiligen Mitglieder einer Gemeinschaft nur entsprechend der immanenten Logik eines Handlungsfeldes zu ermöglichen: „Jedes Gut soll nach den Geltungskriterien seiner eigenen ‚Sphäre‘ zugeteilt werden.“³⁴⁰

In einer solchen Sicht können soziale Güter und Werte nicht als Mittel der Herrschaft genutzt werden. Jedes Gesellschaftsmitglied soll im Rahmen seines individuellen Lebensentwurfs und entsprechender Realisierungsstrategien Mitwirkungsrechte und -pflichten in den verschiedenen Lebensbereichen (Familie, Freizeit, Arbeit, Politik, Kultur) haben. We-

³³⁸ Offe, 1999: 14.

³³⁹ Walzer, 1998: 21.

³⁴⁰ Ebd.: 12.

sentlich ist die Durchsetzung von Verfahren, nach denen jede/r in jedem Lebensbereich nach allgemein anerkannten Kriterien teilhaben kann, ohne dass eine Vorherrschaft aus fremden Bereichen – übertragener Einfluss über Geld oder jegliche Art von Abhängigkeit – begründet werden könnte. Dafür wiederum muss Vertrauen in die Institutionen und Verfahren des jeweiligen Teilsystems begründet und in evidenter Weise garantiert werden – Konzepte demokratischer Rationalität und Reflexivität in der Sozialen Arbeit sind hier anschlussfähig. „Tatsächlich hat auch demokratische Legitimität keinen substanziellen Kern: Sie besteht vielmehr in der Einigung auf bestimmte formelle Verfahren, nach denen die Resultate der Abfrage des Volkswillens ermittelt werden ... Je diffuser und weniger überschaubar das gesellschaftliche Ganze wird, desto wichtiger werden die vereinbarten Verfahrensregeln als einzige objektivierbare Instanz gesellschaftlicher Willensbildung.“³⁴¹ Vertrauen und Dialogfähigkeit müssen von Toleranz gegenüber Staaten, kulturellen Gruppen und Individuen begleitet werden. Die Kehrseite einer auf unterschiedliche kulturelle Gruppen und Milieus setzenden Toleranz (entgegen der Unterstellung einer totalen postmodernen Individualisierung) ist das Erfordernis von Loyalität der Bürgerschaft gegenüber den Grundlagen der Demokratie.³⁴² Insofern schließt sich der Kreislauf: Demokratie – in verschiedenen Lebensbereichen – basiert auf Gleichheit und Gerechtigkeit, sie fordert und fördert Teilhabe; demokratische Systeme setzen Vertrauen und Toleranz voraus – und bedürfen zwingend des Engagements ihrer Mitglieder für eben diese Werte und entsprechende Verfahren.

4.2 Demokratische Rationalität als modernes Paradigma

Professionelles Handeln soll Umsetzungsstrategien für eine Fachlichkeit integrieren, die Interaktionen gestalten sowie Ressourcen fördern und nutzen will, die methodisch auf die Kontextualität von Problemen und Lösungsmöglichkeiten bzw. Umgangsweisen sowie die Kulturalisierung als Förderung der Identifikation mit der eigenen Alltagskultur setzt. Dies verweist auf eine politische Dimension, „... demokratische Rationalität als Steuerungselement moderner personenbezogener Dienstleistungstätigkeit ...“³⁴³ zu etablieren. Dewe/Otto fordern unter diesem Leitsatz, zukünftig den idealen Handlungs- und Entscheidungsprozess im professionellen Handeln demokratisch anzulegen. Damit ist keine Funktionsbeschränkung auf vermeintlich unparteiische Interventionen zum Interessenausgleich gemeint. Die unterschiedlichen ökonomischen oder intellektuellen Ressourcen von NutzerInnen machen eine Parteilichkeit des professionellen Handelns unverzichtbar, das seine Handlungskompetenz sowohl aus der Situation wie aus der Subjektivität der NutzerInnen ableitet; Parteilichkeit basiert auf einem reflexiven Umgang mit wissenschaftlich gewonnenen Einsichten in die strukturelle Bedingtheit sozialer Ungleichheit.

Eine so begründete demokratische Rationalität³⁴⁴ sieht die NutzerInnen sozialer Dienstleistungen als unverzichtbare Ko-ProduzentInnen im Zu-

³⁴¹ Herzinger, 2001.

³⁴² Vgl. Walzer, 1998 a.

³⁴³ Vgl. Dewe/Otto, 1996.

³⁴⁴ Vgl. dies., 2001: 1416 ff. „Reflexive Professionalität in der Wissensgesellschaft – ein Ausblick“.

sammenhang einer neuen Konzeption von Dienstleistungsarbeit.³⁴⁵ Angesichts der Prozesse reflexiver gesellschaftlicher Modernisierung und ihrer Herausforderungen für das Individuum kann nur eine völlig neue Durchdringung des Beziehungsverhältnisses Professionelle – NutzerIn im Erbringungsverhältnis sozialer Dienstleistung neue produktive Potenziale eröffnen. Die Erweiterung gesellschaftlicher und individueller Handlungsoptionen und Teilhabechancen ist jenseits einer völlig unklaren, unterkomplexen „Integrationsstrategie“ und unter Überwindung technokratischer, therapeutischer, interventionistischer Konzepte³⁴⁶ nur demokratisch-professionell zu konzipieren. Deshalb ist es für sozialpädagogisches Handeln wichtig, „... die Untersuchung des Erbringungsverhältnisses aus der Perspektive der nachfragenden Subjekte zu führen und nach den Potenzialen auf dieser Seite des Verhältnisses zu fragen ...“ – der Konsument wird zum Produzenten in sozialen Prozessen.³⁴⁷

Es wäre zu prüfen, welchen Beitrag wohnortnahe Dienste und Einrichtungen hier leisten können, wenn sie sich wirklich öffnen und so ein Erproben demokratischer Strukturen und gleichzeitig ein Einwirken auf andere Politikbereiche möglich machen. Für den Professionellen geht es um die Handhabung eines „... partizipatorisch-demokratisch korrigierten Professionsverständnisses (z. B. öffentliche Kontrolle als soziales Bürgerrecht) ...“, möglicherweise um die Gestaltung der Position eines „Dritten“, der keine direkten Verwendungs- bzw. Nützlichkeitsgarantien gibt.⁵⁷ „Die strukturelle Förderung von (sozial)politischen Partizipationsmöglichkeiten für die Klienten seiner Angebote in der Perspektive der Gewinnung eines höheren Maßes an Autonomie und Eigengestaltung in der Lebenspraxis der Klientel tritt hier in den Vordergrund. Diese Entwicklung wird als eine notwendige Etappe auf dem Weg zu Formen demokratischer Rationalität betrachtet.“³⁴⁸ Gefordert ist dafür sowohl die Vernetzung von Planungsprozessen als auch das Angebot neuer Kooperationsformen für die BürgerInnen (wie z. B. die Unterstützung von Selbsthilfegruppen); zu einer Umsetzung im Gemeinwesen gehören dann auch öffentliche Foren.³⁴⁹ Es können mindestens drei Ebenen identifiziert werden, um die Öffnung und Demokratisierung institutionalisierter Prozesse voranzubringen:

- Auf der kommunalen Ebene gibt es die politischen und sozialpolitischen Aushandlungs- und Entscheidungsstrukturen;
- dann gibt es die Verfahren in Institutionen und Einrichtungen;
- schließlich geht es um den Status der NutzerInnen auf der Ebene der Interaktion mit Professionellen.³⁵⁰

Eine solche Debatte und Reformstrategie kann zumindest auf der kommunalen Ebene mit neu definierten Modellen der Subsidiarität und des Ausbaus der Selbstverwaltung verbunden werden: *Demokratie beruht nicht auf Konsens, sondern auf dem zivilen Umgang mit Dissens.*

³⁴⁵ Vgl. Abschnitt 3.4.

³⁴⁶ Vgl. Schaubild „Neue Fachlichkeit“ in Abschnitt 2.4.

³⁴⁷ Schaarschuch, 1999: 553.

³⁴⁸ Dewe/Otto, 2001: 1417.

³⁴⁹ Vgl. auch: Deutscher Bundestag, 2002: 282, 288.

³⁵⁰ Vgl. Schaarschuch, 1996: 24 ff.

Demokratisierung könnte so eine Schlüsselstrategie unter den Bedingungen einer „reflexiven Modernisierung“ werden, wenn sie bewusstes Element der Ko-Produktion von NutzerInnen und Professionellen ist, als reflexives Steuerungsinstrument im fachlichen Aushandlungsprozess kompetent eingesetzt wird und als Instrument einer „dialogischen Politik“ den Rahmen und die Verfahren bietet, persönliche und soziale Verantwortung in Autonomie und Freiheit auszuhandeln. „Es müssen also Strukturen geschaffen werden, welche dem Einzelnen die verantwortliche Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben erlauben. Dazu gehören neben den politischen Beteiligungsrechten Zugang zu Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, die ein menschenwürdiges, mit der Bevölkerungsmehrheit vergleichbares Leben und eine effektive Mitarbeit am Gemeinwohl ermöglichen.“³⁵¹ Dafür sollte die Kommune durch eine Revitalisierung ihrer Selbstverwaltung als Motor und Grundlage der sozialen Entwicklung verstanden werden.

Eine Selbstverantwortung der Bürgerschaft³⁵² wäre ein substanzieller Beitrag im Prozess der Demokratisierung. Das Konzept des bürgerschaftlichen Engagements kann hierfür genutzt werden, wenn der/die verantwortliche BürgerIn jenseits eines „Kundenstatus“ im Sinne eines Rollenkonzeptes des „Sozialbürgers“ als aktiv(e) MitgestalterIn des öffentlichen Lebens im Gemeinwesen beteiligt wird. Im „Kundenparadigma“ steckt dann auch eine wesentliche Demokratisierungsperspektive, wenn eine sensible Problem- und Bedarfsangemessenheit sowie die subjektive Zufriedenheit des Bürgers zum Maßstab der Qualität öffentlicher Dienstleistungen wird.³⁵³ Bürgerschaftliches Engagement darf schließlich in Zeiten der Geldknappheit und der Überforderung der Verwaltung nicht darauf beschränkt werden, vom Staat angeblich nicht mehr finanzierbare Aufgaben aufzufangen. Wenn in diesem Sinn die Teilnahme der Bürgerschaft an den Aufgaben des Gemeinwesens unterstützt werden soll, ist eine verbesserte Dialogkultur zwischen BürgerInnen und Verwaltung erforderlich; hier bietet das Neue Steuerungsmodell mit der dezentralen Ressourcenverwaltung und einem Kontraktmanagement hilfreiche Optionen.⁵⁸ Auch für eine Soziale Arbeit, die die gesellschaftliche Inklusion durch Lohnarbeit nicht mehr maßgeblich gewährleisten kann, liegt in der Unterstützung Sozialer Bürgerrechte eine legitimierende Chance. Dann wird die Respektierung der zivilen Schutzrechte wie die systematische Demokratisierung der institutionellen Erbringungskontexte die *conditio sine qua non* Sozialer Arbeit als Dienstleistung im Sozialstaat „... und damit ein Beitrag zur Demokratisierung gesellschaftlicher Verhältnisse.“³⁵⁴

4.3 Neue Dynamik in der Beteiligung junger Menschen

Im Kern zivilgesellschaftlicher Entwicklungskonzepte steht die Teilhabe der Menschen an der Gestaltung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und der Produktion des Sozialen. Eine frühzeitige, altersgemäße und methodisch differenzierte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist für eine lebendige, sich kontinuierlich erneuernde Demokratie unerlässlich.

³⁵¹ These 113 des gemeinsamen Sozialwortes der Kirchen in Deutschland; Kirchenamt, 1997: 46 f.

³⁵² Zu „Beteiligung und Ehrenamt“ vgl. Abschnitt 3.2.

³⁵³ Vgl. Klie/Meysen, 1998: 457.

³⁵⁴ Schaarschuch, 1996: 23.

Kinder und Jugendliche verfügen über einen enormes Maß an Ideenreichtum, das als kreatives Potential für die gesellschaftliche Zukunftsentwicklung und die Aktivierung von Problemlösungskonzepten genutzt werden kann und muss.

Korrespondierend mit dieser Einsicht hat sich die Rolle von Kindern und Jugendlichen in der wissenschaftlichen Betrachtung verändert. Sie werden zunehmend als eigenständige Akteure ihrer Lebensgestaltung (ExpertInnen in eigener Sache) und als ernstzunehmende BürgerInnen mit eigenen Rechten gesehen. Der Perspektivenwechsel vom Objekt zum Subjekt impliziert eine aktive Rolle junger Menschen bei der Interessenartikulation und der Einflussnahme auf Entscheidungen – von den Anliegen im lebensweltbezogenen Kleinraum bis zu grundlegenden Entscheidungen über den zukünftigen Weg, den die Gesellschaft einschlagen wird. Dabei kommt auch die Bedeutung altersgerechter Beteiligungsformen für die Entwicklung junger Menschen stärker in den Blick. Schon in den Lebenswelten von Kindern können demokratische Verhaltensweisen erprobt werden als Grundlage für die Persönlichkeitsbildung und notwendige „Ausstattung“ mit einem differenzierten Erfahrungshorizont zur konstruktiven Bewältigung von Konflikten und der angemessenen Durchsetzung eigener Interessen in einer komplexen Welt. Der Zehnte Kinder- und Jugendbericht betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung, junge Menschen altersgemäß auf die Übernahme von Verantwortung für das eigene Leben und das Zusammenleben in der Gemeinschaft vorzubereiten. Eine wachsende Verantwortungsbeteiligung von Kindern ist Grundlage für eine gelingende Verbindung zwischen individueller und sozialer Natur des menschlichen Daseins. Für Kinder und Jugendliche ist die Übernahme von Verantwortung ein erstrebenswertes Ziel. „Letztendlich werden ihre Anstrengungen, sich Sinn, Werte und Regeln anzueignen sowie Wissen und Können zu erwerben, von ihrem Willen angetrieben, einen Platz im Leben unter und mit anderen Menschen eigenverantwortlich ausfüllen zu können.“³⁵⁵

Im Kontext einer vom Zehnten Kinder- und Jugendbericht propagierten „Kultur des Aufwachsens“ können vier „Bedarfslagen“ von Kindern unterschieden werden: materieller, sozialer, kultureller und partizipativer Bedarf.³⁵⁶ Ausgehend von der Subjektstellung von Kindern³⁵⁷ können zum „partizipativen Bedarf“ Empfehlungen zur Teilhabe und Mitwirkung für verschiedene Lebensbereiche gegeben werden³⁵⁸. Im Bereich von Familie und Haushalt geht es um gemeinsame Absprachen zu Regeln und um altersangemessene Aufgaben sowie um den verantwortungsvollen Umgang mit Naturgütern. In Tageseinrichtungen und Schule ist ein umfassender Bildungsauftrag³⁵⁹ zu verfolgen, mit dem Autonomie, Selbstbildung und Eigenaktivität gefördert werden; dazu gehören wesentliche Themen des Zusammenlebens von Menschen, das Einüben von Kooperationsformen und demokratische Strukturen (Kinderkonferenzen; Klas-

³⁵⁵ BMFSFJ, 1998: 144.

³⁵⁶ Vgl. Borsche, 2002: 150.

³⁵⁷ Vgl. Abschnitt 5.3.

³⁵⁸ Vgl. Borsche, 2002: 152 ff.

³⁵⁹ Vgl. zu „Jugendhilfe und Bildung“ Abschnitt 2.3.

senversammlungen). Im Bereich von Freizeit und „Kinderverbänden“³⁶⁰ kann über eigenständige Beziehungen und vielfältige soziale Erfahrungen die Eigenverantwortung gestärkt werden. Im kommunalen Raum³⁶¹ geht es um Beteiligungsstrukturen in der alltäglichen Lebenswelt und in altersgemäßen besonderen Projekten und Gremien³⁶².

Die Verbindung von Beteiligung und Verantwortungsübernahme ist im Zeichen eines beschleunigten gesellschaftlichen Wandels eine essenzielle Voraussetzung, sich schrittweise einen umfänglichen Erfahrungspool für die Gestaltung der individuellen Biografie anzueignen und gesellschaftliche Zusammenhänge intellektuell und in der alltäglichen Praxis zu durchdringen. „Es geht um das Erlernen von Demokratie nicht nur als politischem System, sondern als alltägliche Lebensform. So kann negativen Individualisierungsfolgen durch eine Wiederbelebung des lokalen Alltags entgegengesteuert werden. Der Alltag der Kinder und Jugendlichen selbst wird verändert, ‚kultiviert‘...“³⁶³. Die Bereitschaft von Kindern und Jugendlichen, in wachsendem Maße Verantwortung zu übernehmen, darf jedoch nicht im Interesse (von Teilen) der Erwachsenen in einer Weise funktionalisiert werden, die zur einer Überforderung führt und mit Sanktionsdrohungen verbunden ist.

Für ein mit wachsendem Alter zunehmendes Engagement haben junge Menschen in selbstorganisierten Projekten/Initiativen und in Verbänden und Vereinen, die eine wirkungsvolle Beteiligung ermöglichen, ein überaus wichtiges Angebot für umfassendes institutionelles Lernen in und an der Praxis. Zwar ist der Zusammenhang zwischen früher Aktivierung von Engagementpotenzialen durch eine wirkungsvolle Beteiligung und einer lebenslangen großen Bereitschaft, sich ehrenamtlich-freiwillig zu engagieren, bisher nur unzureichend empirisch belegt worden, doch bestätigen Praxiserfahrungen speziell aus der Kinder- und Jugendarbeit immer wieder: „Wer nicht sehen kann, was seine konstruktive Einmischung in die Gesellschaft und Politik bewirkt, dürfte schwer dazu zu bewegen sein, sich später politisch zu engagieren.“³⁶⁴ Positive Ersterfahrungen in Sachen gesellschaftliches Engagement sind Grundlage für die Bereitschaft, sich im späteren Leben aktiv in die Gestaltung der Gesellschaft einzubringen.

In der öffentlichen Diskussion wird seit einigen Jahren die Distanz junger Menschen zur Politik sowie ihre mangelnde Bereitschaft zu gesellschaftlichem Engagement beklagt: Da ist von Politikverdrossenheit die Rede, von mangelnder Identifikation mit unserem demokratischen System sowie von einem Ausstieg der Jugend aus sozialen Aufgaben. Die Ergebnisse von Jugendstudien der 1990er Jahre lassen sich dahingehend interpretieren, dass das Vertrauen junger Menschen in die gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen sowie ihre RepräsentantInnen zurückgeht. Gleichzeitig wird bei oberflächlicher Betrachtung festgestellt, dass die Wahlbeteiligung sowie die Bereitschaft junger Menschen sinkt, Par-

³⁶⁰ Vgl. Abschnitt 5.4.

³⁶¹ Vgl. Formen, Qualitätskriterien und Beispiele in Abschnitt 4.4.

³⁶² Vgl. zu diesen „Empfehlungen“ insgesamt BMFSFJ, 1998: 156 f.

³⁶³ Stange/Tiemann, 1999: 226.

³⁶⁴ Tiemann, 1998: 346.

teien, traditionellen sozialen Organisationen oder Interessenverbänden beizutreten. Diese Entwicklung hat den jungen Menschen der 1980er und vor allem der 1990er Jahre den Ruf eingebracht, unpolitisch und unengagiert zu sein. Damit verbunden ist die Sorge, ihre Loyalität zur Demokratie sei gefährdet. Solche Erklärungsmuster greifen zu kurz, wie die nachfolgenden Ausführungen aufzeigen werden.

Die Ergebnisse der Jugendforschung zeigen, dass Jugendliche sehr sensibel auf Entwicklungen im politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich reagieren. Sie nehmen die damit verbundenen Konsequenzen für die eigene Zukunft aufmerksam wahr und beziehen ihre Hoffnungen und Ängste auf die politische und gesellschaftliche Situation. Allerdings haben viele Jugendliche nur ein geringes Vertrauen in die Problemlösungskompetenz gewählter politischer Repräsentanten – vor allem, wenn es um existenzielle Problemlagen (zum Beispiel Arbeitslosigkeit, ökologische Bedrohung) geht. Sie fühlen sich mit ihren Ängsten, Bedürfnissen und Forderungen weder von den politischen Akteuren noch von traditionellen Organisationen in Gesellschaft und Staat ernst genommen.⁵⁹ Der Interpretation, es handle sich also um eine unpolitische oder gar politikverdrossene Jugend, ist also entgegen zu treten. Drei Fünftel der JungwählerInnen halten sich für kompetent, politische Fragen richtig zu verstehen.³⁶⁵ Dennoch ist der Lebensbereich „Politik“ für junge Menschen gegenüber anderen, beispielsweise „Freunde“ und „Freizeit“, nicht prioritär von Bedeutung.⁶⁰ Insgesamt ist eine persönliche Distanz zur Politik für die nachwachsende Generation nicht prägend. Jedoch besteht eine Diskrepanz zwischen der Befürwortung bestimmter politischer Aktivitäten und dem tatsächlichen Engagement. „Die vorhandene und gar nicht so geringe Befürwortung von gesellschaftlichem Engagement lässt sich offenbar nicht ohne weiteres in konkretes Handeln umsetzen. Jugendliche sind zwar durchaus engagementbereit. Aber die Strukturen und Akteure des politischen Systems sowie die darin gegebenen Möglichkeiten scheinen ihnen offenkundig nicht geeignet, um ein für sie befriedigendes Ergebnis erwarten zu lassen.“³⁶⁶

Mit der Diskussion um mehr Beteiligungsrechte einher geht die Auseinandersetzung über die Senkung des aktiven Wahlalters. In sechs Bundesländern – Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein – wurde zwischenzeitlich das aktive Wahlalter bei kommunalen Wahlen auf 16 Jahre gesenkt. Die neue Landesregierung in Hessen hat jedoch im Jahr 2000 die Altersgrenze wieder auf 18 Jahre angehoben.

Die Berliner Kinder- und Jugendinitiative „K.R.Ä.T.Z.Ä.“ vertritt die extremste Position und fordert die generelle Abschaffung von Altersbegrenzungen für die Teilnahme an demokratischen Wahlen.³⁶⁷ Jugendverbände und Jugendringe haben sich ebenfalls in einer Vielzahl von Beschlüssen³⁶⁸ für eine „gemäßigte“ Senkung des aktiven Wahlalters auf 16

³⁶⁵ Silbereisen/Vaskovics/Zinnecker, 1996.

³⁶⁶ Jugendwerk der Deutschen Shell, 1997: 19 f.

³⁶⁷ Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen, 1997.

³⁶⁸ Unter anderen: Deutscher Bundesjugendring, 1995, Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend, 1996, Landesjugendring Baden-Württemberg, 1996.

Jahre bei Kommunalwahlen, Bundes- und Landtagswahlen sowie bei Europawahlen ausgesprochen. Dies – stellvertretend für die Grundlinie der Beschlüsse –, mache aber nur Sinn, „... wenn sie eingebettet ist in einen Kanon von Maßnahmen zu einer ernstgemeinten und dauerhaften Stärkung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Gestaltung unserer Gesellschaft ...“.³⁶⁹ In Abgrenzung von einer vordergründigen Wahlalterdebatte hat die Sozialistische Jugend Deutschlands – Die Falken³⁷⁰ „Anforderungen an die Gestaltung der Selbstbestimmungsrechte und Mitwirkungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen“ formuliert (Kinder- und Jugendhilfe und Jugendarbeit, Wohnumfeldgestaltung, Anhörung bei öffentlichen Angelegenheiten, Medien, Schule, Ausbildung und Beruf, Rahmenbedingungen auf Bundesebene). – Andere KritikerInnen einer Wahlalterabsenkung führen eine unzureichende Reife von 16-/17-Jährigen an und fordern eine – juristisch nicht ausreichend konstruierbare – Verbindung zwischen Wahlberechtigung und voller Rechtsfähigkeit durch Volljährigkeit. BefürworterInnen verweisen auf die wachsende Angleichung jugendlicher und erwachsener Lebenswelten, die Verselbständigung der Lebensführung von jungen Menschen in diesem Alter sowie auf eine zunehmende Vergreisung der Gesellschaft, in der Entscheidungen für die Zukunft in den Händen von Menschen liegt, die diese selbst nicht mehr erleben werden. Die Reifebewertung wird im Blick auf das Wahlverhalten anderer Altersjahrgänge strikt abgelehnt. Die Ergebnisse des DJI-Jugendsurvey zeigen für 1992 und 1997³⁷¹, dass die weit überwiegende Mehrheit der 16- bis 29-Jährigen Wahlen als eine zentrale Partizipationsmöglichkeit bezeichnen, die sie nutzen würden, um politisch Einfluss zu nehmen (93 % im Westen und 89 % im Osten).

Wenig Beachtung haben bisher die Gründungen von parteiähnlichen Organisationen durch engagierte Jugendliche gefunden, die bei Kommunalwahlen in Konkurrenz zu den „Altparteien“ treten und sich mancherorts erfolgreich behaupten können. Neben vereinzelt Projekten (Nordrhein-Westfalen: Monheim; Niedersachsen: Gifhorn; Sachsen-Anhalt: Magdeburg) fallen besonders die Entwicklungen in Baden-Württemberg auf: In mehreren Orten sind Jugendliche/junge Erwachsene bei den Kommunalwahlen 1999 in selbstorganisierten „Jungen Listen“ angetreten, um Ratsplätze zu erringen (Stuttgart, Sigmaringen, Weil am Rhein, Freiburg). In den beiden letztgenannten Städten konnten sie sich gegenüber den „Altparteien“ behaupten und sind in den jeweiligen Rat eingezogen. Das „Junge Forum“ in Weil am Rhein hat schon bei den Kommunalwahlen 1994 erfolgreich agiert und konnte 1999 sein Ergebnis ausbauen (Fraktionsstärke).⁶¹ Zu ergänzen ist die Beschreibung um die selbstorganisierte Gruppe „Future“, die neben ihrem erfolgreichen kommunalpolitischen Engagement in Magdeburg (ein Mandat) auch bei einer Landtagswahl in Sachsen-Anhalt antrat. Sie verfehlte jedoch den Einzug in den Landtag.

³⁶⁹ Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend, 1996: 10.

³⁷⁰ Sozialistische Jugend Deutschlands – Die Falken, 1997: 35 ff.

³⁷¹ Vgl. Hoffmann-Lange, 1995; Gaiser/Gille/Krüger/de Rijke, 2000.

Die Klage über die Politikferne der Jugend ist auch vor dem Hintergrund des Aufschwunges zu sehen, den die Bereitschaft zu politischer und gesellschaftlicher Beteiligung während der 1970er Jahre vor allem in der jüngeren Generation erfahren hat. Aus dieser Perspektive erscheint die Distanzierung junger Menschen vom politischen System als Trend zur Normalisierung, in dessen Zuge es beim politischen und gesellschaftlichen Engagement der Bevölkerung in der Bundesrepublik zu einer Angleichung an Standards in anderen westlichen Demokratien kommt. Ähnliche Erklärungsmuster finden sich hinsichtlich der Beobachtung, dass die Distanz Jugendlicher aus den neuen Bundesländern zum politischen System nach einer Phase der Politisierung durch die Wendedynamik anwächst.³⁷² – Die Meinungsbildung der Öffentlichkeit vollzieht sich also weitgehend unter Ausblendung der Tatsache, dass Jugendliche bereit sind, sich zu engagieren, in vielfältiger Weise Verantwortung zu übernehmen und Energien in die Gestaltung der Gesellschaft zu investieren. Genauer gesagt – die öffentliche Meinung negiert geradezu freiwilliges jugendliches Engagement. Eine exemplarische Auswertung der Ergebnisse über die Praxis jugendlichem Engagements würde Impulse geben für eine Reform der demokratischen Gesellschaft, die Eigenverantwortung fördert und BürgerInnen stärker in Entscheidungen über die gesellschaftliche Zukunft einbezieht.⁶²

4.4 Voraussetzungen und Formen der Beteiligung

Mit ihrer bürgerschaftlichen Kompetenz, die alle Eigenschaften, Fähigkeiten und Ressourcen der beteiligten Menschen umfasst, durchdringen die BürgerInnen alles politische und soziale Handeln. Damit werden aus der (sozialpolitischen) „Klientel“ des fürsorglichen Staates eigenverantwortliche Subjekte. Rauschenbach sieht darin „... eine neue, sekundäre lebensweltliche Aneignung des Sozialen und der Solidarität ... außerhalb und unterhalb der Expertenkulturen ...“.³⁷³ Die Menschen eignen sich Grundkenntnisse und Grunderfahrungen zur persönlichen Selbstregelung an, um das eigene Leben bewältigen und aktiv gestalten zu können. Sie sind sozusagen ein „... kompetentes, soziales Planungsbüro in eigener Sache ...“.³⁷⁴ Die persönlichen Ressourcen von BürgerInnen sind eine unverzichtbare Komponente einer auf breite Beteiligung und weitgehende Mobilisierung von Potentialen ausgerichteten gesellschaftlichen Organisation. Dies trifft insbesondere für die Produktion des Sozialen zu. Dieses Verständnis knüpft an einem umfassenden Konzept des bürgerschaftlichen Engagements an und darf auch in Zeiten der Geldknappheit und der Überforderung der Verwaltung nicht auf die Funktion reduziert werden, vom Staat aus finanztechnischen Gründen nicht mehr wahrgenommene Aufgaben zu übernehmen. Soziales Engagement wird nicht in Kategorien von Geld bewertet, sondern verlangt nach Teilhabe an Macht, Information und Arbeitsstrukturen. „Sozial gesteuertes Verhalten ist nicht identisch mit marktkonformem Verhalten.“³⁷⁵ Weder die NutzerInnen sozialer Hilfen noch die ehrenamtlich-freiwillig Engagierten verhalten sich wie kostenbewusste KonsumentInnen, im Zentrum steht der Gebrauchswert der sozialen Beziehung und nicht ihr Tauschwert. Wesentliche Ka-

³⁷² Deutsche Shell, 2000; Gaiser/Gille/Krüger/de Rijke, 2000.

³⁷³ Rauschenbach, 1997: 483.

³⁷⁴ Ebd.: 484.

³⁷⁵ Hummel, 1998: 235.

tegorien der Beziehungen in diesen Austauschprozessen sind Vertrauen, Anerkennung und Respekt.³⁷⁶

Junge Menschen müssen heute mehr als Generationen vor ihnen experimentieren. „Zukunftsorientiertheit und klare Lebensplanung gehen nicht mehr wie früher mit Sorgenfreiheit einher, vielmehr mit biographischen Anstrengungen“.³⁷⁷ Jugendliche fügen sich ein eigenes Lebenskonzept aus unterschiedlichen Teilbereichen ihrer jeweiligen Lebensumgebung zusammen, das aus subjektiver und jeweils aktueller Sicht die größte Chance auf eine befriedigende – erfolgreiche – individuelle Zukunft bietet. Einzelne Teile sind jederzeit austauschbar, selbst die Grundorientierung kann eine kurze Verfallsdauer verzeichnen. Junge Menschen surfen durch Lebenswelten und haben dabei tendenziell gelernt, mit dem raschen Wandel und vielfältigen Optionen relativ virtuos umzugehen. Sie sind im Gegensatz zu ihrer Elterngeneration in weit höherem Maße in der Lage, „die Vielfalt und Widersprüchlichkeit von Einstellungen, Normierungen und Orientierungen ... als stabiles Fundament unserer Gesellschaft zu akzeptieren und damit konstruktiv umzugehen.“³⁷⁸ Junge Menschen distanzieren sich verständlicherweise – und gezwungenermaßen – von eindeutigen Vorgaben zur Bewertung der Lebenszusammenhänge und für die Lebensgestaltung. Dies mindert den prägenden Einfluss von Eltern und die Akzeptanz von weltanschaulich wirkenden gesellschaftlichen Organisationen.

Unabhängiges, selbstbestimmtes Handeln setzt jedoch eine gesicherte materielle Existenz als Basis voraus. Deshalb sind bei der Betrachtung von gesellschaftlichen Beteiligungsoptionen für Kinder und Jugendliche neben den Möglichkeiten zur politischen Beteiligung Aspekte der ökonomischen und der sozialen Teilhabe von großer Bedeutung. Die einzelnen Faktoren gesellschaftlicher Teilhabe beeinflussen sich gegenseitig. So haben Kinder und Jugendliche, die selbst und/oder deren Eltern von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen sind, geringere Möglichkeiten, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Über ein Drittel der SozialhilfeempfängerInnen war Ende 1997 jünger als 18 Jahre, sie stellen den größten Empfängeranteil.³⁷⁹ Die Armutforschung belegt den Zusammenhang von materiellen Einschränkungen und negativer Wirkung für die Gestaltungsmöglichkeiten eindrücklich – oftmals ein Kreislauf von nichtgesicherter Existenz, persönlichem Rückzug, Ausgrenzung und Stigmatisierung, der eine wirksame Beteiligung behindert oder unterbindet. Auch das freiwillige Engagement als Beispiel für Mitwirkungsoptionen hängt weiterhin von persönlichen Kompetenzen und Bildungsvoraussetzungen ab³⁸⁰: „Freiwilliges Engagement steht in einem bestimmten sozialen Kontext, und es sind die besser integrierten und hochausgebildeten Befragten, die häufiger engagiert sind.“ Es werden deutliche Unterschiede im Organisationsgrad von (potentiell) Benachteiligten zu den 14- bis 27-Jährigen insgesamt festgestellt, wobei das indi-

³⁷⁶ Vgl. auch Abschnitt 4.2.

³⁷⁷ Deutsche Shell, 2000: 13

³⁷⁸ Schmucker/Freitag, 1999: 48.

³⁷⁹ Statistisches Bundesamt, 1999.

³⁸⁰ Vgl. Infratest Burke, 2000: 30.

viduelle Engagement der jeweils tatsächlich Aktiven bezüglich des aufgewendeten Zeitbudgets nicht signifikant differiert.³⁸¹

Eine gravierende und auf dauerhafte Ausgrenzung angelegte Einschränkung von Partizipationschancen für eine große Gruppe junger Menschen stellt das in der Bundesrepublik Deutschland derzeit gültige Ausländer- und Asylrecht dar.³⁸² Jungen Flüchtlingen kann der für soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe elementare Schulbesuch verweigert werden und für junge Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit kann die Inanspruchnahme von Leistungen der Jugendhilfe zu negativen Konsequenzen für ihren Aufenthaltsstatus führen.³⁸³ Das gültige Staatsangehörigkeitsrecht behindert die gleichberechtigte Teilhabe der in Deutschland lebenden, zum großen Teil hier geborenen jungen Menschen ohne deutschen Pass.³⁸⁴ Auch bei passlich deutschen Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist ein enger Bezug zur sprachlich kulturellen Herkunft der Familien und eine Einbindung in eigenethnische Netzwerke wahrscheinlich.³⁸⁵ Junge Menschen mit Migrationshintergrund zeigen eine größere Zurückhaltung in Bezug auf politisches Handeln, die zu einem großen Teil auf ihre Bildungsvoraussetzungen zurückzuführen ist³⁸⁶, darüber hinaus jedoch auch mit dem Grad ihrer Integration bzw. ihrem Aufenthaltsstatus zusammenhängt; d. h. junge MigrantInnen mit eindeutigen Verbleibsperspektiven weisen ein höheres politische Interesse auf.³⁸⁷ Dies verweist auf die Notwendigkeit, durch eine gezielte Integrationspolitik in allen gesellschaftlichen Bereichen die Teilhabechancen zugewanderter junger Menschen auszubauen und vorhandene Benachteiligungen aufzuheben.³⁸⁸ Dies bedeutet konkret: Vorkehrungen zur Überwindung von Sprachbarrieren schaffen, in der Gestalt der Institutionen signalisieren, dass sprachliche und kulturelle Vielfalt akzeptiert wird, „Übersetzungshilfen“ nicht nur im engen sprachlichen Sinn anbieten, sondern auch im Sinne der Vermittlung zwischen verschiedenen Symboliken, Erwartungen an Interaktionen etc. Dies wäre sinngemäß auf Strukturen zu übertragen, in denen ehrenamtliches Engagement und freiwillige Tätigkeit gefördert werden; dies hätte dann auch die Anerkennung und aktive Einbeziehung der von Zugewanderten selbst gebildeten Netzwerke zum Inhalt.

Teilhabe und Engagement sind weiterhin geschlechtsspezifisch geprägt: Junge Frauen engagieren sich deutlich weniger als junge Männer und der Zugang zum Engagement ist stärker von ihrer eigenen Initiative abhängig, Formen, Motive und Felder des Engagement zeigen geschlechtsspezifische Muster.³⁸⁹ In den formalen/institutionellen Kontexten politischer Mitwirkung und gesellschaftlichen Engagements (z. B. Gremien, öffentliche Repräsentanz) sind Frauen weniger vertreten als Männer und nehmen dort ebenso wie in gesellschaftlichen Organisationen seltener Lei-

³⁸¹ Vgl. IPOS, 1999: 136 f.

³⁸² Vgl. BMFSFJ, 2002: 203 ff.

³⁸³ Vgl. Wiesner, 2000: SGB VIII § 6 Rdnr. 36.

³⁸⁴ Vgl. Renner, 2002; zusammenfassend ebd.: 124.

³⁸⁵ Vgl. BMFSFJ, 2002: 205.

³⁸⁶ Vgl. Gille/Krüger, 2000: 418 ff.

³⁸⁷ Ebd.: 409.

³⁸⁸ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit, 2000.

³⁸⁹ Vgl. BMFSFJ, 2000 a: 136 ff.; vgl. auch Deutscher Bundestag, 2002: 93 f.

tungsaufgaben wahr – mit der Folge, dass Mädchen und jungen Frauen nur eingeschränkt Vorbilder zur Verfügung stehen, an denen sie sich orientieren können. Aus geschlechtsspezifischen Unterschieden in Engagement und Beteiligung wird häufig auf fehlendes oder geringes Interesse junger Frauen geschlossen; tatsächlich spricht jedoch vieles dafür, dass vorhandenes Interesse aufgrund männlich dominierter Strukturen, Rahmenbedingungen und Inhalte weniger in (klassisches) politisches Handeln und ehrenamtliche Tätigkeit umgesetzt wird.³⁹⁰ Auch bezüglich des Abbaus geschlechtsspezifischer Barrieren besteht daher nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf.

Der Wunsch nach Kontakt und Geselligkeit, nach Spaß, Selbstbestimmung und Anerkennung, nach persönlichkeitsbildender (Selbst)Erfahrung und selbstbestimmter Hilfeleistung, die Suche nach neuen Formen sozialen Umgangs sowie nach gesellschaftlicher Teilhabe bestimmen die Bereitschaft, sich zu engagieren und aktiv zu beteiligen. „In den Motivationsstrukturen finden sich kulturell tradierte Werte wie Mitmenschlichkeit, Solidarität, Gemeinsinn und Hilfsbereitschaft genauso wie Wünsche nach mehr Authentizität ... und schließlich der bewusste politische Gestaltungswille.“³⁹¹ Der Begriff „individuelle Motivationsmixtur“ beschreibt die Situation wohl am trefflichsten. Die Bereitschaft zu freiwillig-ehrenamtlichem Engagement steht in direktem Verhältnis zur subjektiven Bewertung: „Bin ich hier wichtig und unverwechselbar?“ Dieser Maßstab gewinnt an Bedeutung, je mehr sich junge Menschen durch unterschiedliche Institutionen verplant und festgelegt erfahren.

Eine Vielzahl von Broschüren, Fachbeiträgen, Studienergebnissen und politischen Lageberichten beschäftigen sich mit dem Thema „freiwilliges, unbezahltes, gemeinwohlorientiertes Engagement“ (oder auch: Ehrenamt, freiwillige Tätigkeiten, bürgerschaftliches Engagement, Selbsthilfe), das in den 1990er Jahren eine wachsende Konjunktur verzeichnet. Der Forschungsgegenstand ist indes bisher sehr uneindeutig umrissen: „Je nach theoretischem Zugang und partei- bzw. verbandspolitischer Perspektive werden mit diesem Etikett zudem jeweils spezifische ordnungs- bzw. gesellschaftspolitische Hoffnungen, Vorstellungen und Entwürfe verbunden und gleichzeitig unterschiedliche Ansprüche transportiert.“³⁹² Manche begriffliche Definitionen und die damit verbundenen Konzepte scheinen sich unversöhnlich gegenüber zu stehen, es „... herrscht eine heftige, unversöhnliche Schlacht um die Lufthoheit über die reine Lehre und das erfolgversprechende Konzept.“³⁹³ Es ist daher nicht verwunderlich, dass Umfragen und Studien zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen kommen, insbesondere was den Umfang des Engagements betrifft. Die Angaben zum Gesamtumfang schwanken beim Vergleich von vier gängig zitierten Erhebungen zwischen 16 bis 41 % im Westen und 9 bis 37 % im Osten – wobei in drei Erhebungen das Engagement im Westen

³⁹⁰ Vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach, 2000: 185 ff.

³⁹¹ Keupp, 2000: 51.

³⁹² Beher u. a., 1998: 17.

³⁹³ Corsa, 1998: 328.

höher liegt als im Osten³⁹⁴ und in einer Erhebung dieses Verhältnis genau umgekehrt zu sein scheint.³⁹⁵

Differenzen bezogen auf das ehrenamtlich-freiwillige Engagement junger Menschen hängen in hohem Maße damit zusammen, dass alle Erhebungen ohne großen Bezug aufeinander durchgeführt wurden. „Unterschiedliche Begriffsdefinitionen, nicht-vergleichbare Untersuchungsdesigns und unterschiedliche Fragestellungen garantieren dafür, dass sich die vorliegenden Studien in ihren quantitativen Befunden kaum vergleichen lassen. Eine nähere Analyse auch nur der besten Studien würde rasch zeigen, dass jede von ihnen einen jeweils spezifischen Ausschnitt aus dem Gesamtspektrum freiwilliger sozialer Aktivitäten zur näheren Untersuchung herauschneidet, eigene Frageformulierungen verwendet und durch die kontextuelle Einordnung der Fragen auch jeweils spezifische Antwortstimuli auslöst.“³⁹⁶

Angesichts der widersprüchlichen Gesamtdatenlage hatte die Bundesregierung im Rahmen der Beantwortung der Großen Anfrage der CDU/CSU- und F.D.P.-Bundestagsfraktionen zur „Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft“³⁹⁷ eine umfassende Studie darüber erstellen lassen.⁶³ Das wohl wichtigste Ergebnis dieser Befragung ist, dass die Altersgruppe der 14- bis 24-Jährigen die Bevölkerungsgruppe darstellt, die das höchste ehrenamtlich-freiwillige Engagement aufweist. Zudem sind in ihr die meisten der hochaktiv ehrenamtlich-freiwillig Engagierten (mehr als 5 Stunden/Woche) vertreten. Im Vergleich mit anderen Altersgruppen ist die Gruppe der 14- bis 24-Jährigen zudem die Gruppe, in der die meisten Personen insgesamt in irgendeiner Form aktiv sind bzw. irgendwo mitmachen.³⁹⁸ ⁶⁴ Die Ergebnisse der Befragung von Infratest Burke zeigen, dass junge Engagierte darüber hinaus eine Nutzung von im ehrenamtlich-freiwilligen Engagement erworbenen Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungen in ihren (späteren) beruflichen Zusammenhängen erwarten – und diese Erwartung in nahezu gleichem Umfang auch erfüllt sehen. Vielleicht ist in diesem Zusammenhang auch das deutlich überdurchschnittliche Interesse (39 % im Gegensatz zu 23 % im Durchschnitt) insbesondere der jungen Engagierten nach Tätigkeitsnachweisen zu sehen.⁶⁵ Die prägende biografische Bedeutung gelungenen ehrenamtlichen und damit freiwilligen Engagements in der Jugendphase, die in vielen Fachdiskussionen von so sozialisierten Erwachsenen dargestellt wird, kommt auch in der o. g. Erhebung zum Ausdruck. Sie macht deutlich, dass ehrenamtlich-freiwilliges Engagement in jungen Jahren „lebensprägend“ zu sein scheint.³⁹⁹

Für ein vom Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend angeregtes Forschungsprojekt „Modelle gesellschaftlicher Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ hat das Deutsche Jugendinstitut erstmalig bundesweit Daten erhoben und statistisch ausgewertet. Das

³⁹⁴ Blanke/Ehling/Schwarz, 1996: Westen 20 % – Osten 9 %; Gensicke/Klages, 1997: Westen: 41 % – Osten 37 %; Ehrlinghausen/Rinne/Schwarze, 1998: Westen 35 % – Osten 25 %.

³⁹⁵ Gaskin/Smith/Paulwitz u. a., 1996: Westen 16 % – Osten 24 %.

³⁹⁶ Olk, 1999: 9.

³⁹⁷ BMFSFJ, 1996.

³⁹⁸ Vgl. Infratest Burke, 1999: 21.

³⁹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 98.

Projektteam kommt zum Ergebnis, dass Beteiligungsangebote für Kinder und Jugendliche in deutschen Kommunen und Kreisen eine „beachtliche Verbreitung“ haben. 38 % der 400 angeschriebenen Städte und Gemeinden gaben im Sommer 1998 an, Beteiligungsmodelle durchzuführen. „Projektorientierte Beteiligungsformen, vor allem im Bereich der Gestaltung von Spiel- und Freizeitgeländen, werden von 70 % der beteiligungsaktiven Kommunen angeboten und haben damit die größte Verbreitung gefunden. Mitsprachemöglichkeiten in offenen Gremien, wie z. B. Jugendforen finden sich in einem Drittel der Kommunen, für die Einführung repräsentativer Gremien wie Kinder- und Jugendparlamente hat sich ein Fünftel der Gemeinden und Städte entschlossen.“⁴⁰⁰ In kleineren Kommunen finden sich im Verhältnis weit weniger oft neue Formen der Beteiligung als in größeren und Großstädten, die aufgrund einer dichten und ausdifferenzierten kinder- und jugendpolitischen Infrastruktur oft unterschiedliche Formen miteinander kombinieren. Die Daten des Forschungsprojekts belegen, dass die Verbreitung von Beteiligungsformen linear mit der Ortsgröße wächst. Der Verbreitungsgrad je Bundesland steht im engen Zusammenhang zur regionalen Struktur.⁶⁶ Entgegen früherer Annahmen werden jüngere Kinder nicht von der Teilnahme an der Partizipation ausgeschlossen, da sich fast die Hälfte der Beteiligungsangebote (46 %) auch an 6- bis 9-Jährige und 81% der Angebote auch an die 10- bis 13-Jährigen richten.⁴⁰¹

Gilt also „Partizipation – ein Kinderspiel?“⁴⁰² Eine Sammlung von Praxisbeispielen zu Beteiligungsmodellen in Kindertagesstätten, Schulen, Kommunen und Jugendverbänden fragt nach dem Erleben der Kinder und Jugendlichen selbst und arbeitet die wichtige Schlüsselrolle der Erwachsenen heraus. Unter der Überschrift „Demokratie im Zeltlager“⁴⁰³ wird das Beteiligungsmodell im Bundeskinderlager der SJD – Die Falken vorgestellt, an dem 1999 rund 600 Kinder zwischen sieben und 14 Jahren aus der ganzen Bundesrepublik auf der Insel Föhr unter dem Motto „Auf die Zukunft – fertig, los“ teilnahmen. Praktiziert wurden Mischformen von Basisdemokratie und Delegationsprinzip: Die Zeltgruppe (sechs bis zehn Kinder) regelt im Rahmen allgemeiner Vorgaben ihre alltäglichen Angelegenheiten und wählt ein bis zwei ZeltsprecherInnen; die SprecherInnen der etwa sechs bis zehn Zelte eines Dorfes bilden den Dorfrat. Daneben gibt es eine Dorfvollversammlung aller Kinder und HelferInnen (ehrenamtliche GruppenleiterInnen), in der das tägliche Programm besprochen wird. In einem solchen Großzeltlager delegiert dann jedes Dorf zwei Kinder und eine/n HelferIn in einen Dorfzentrumsrat, der mit jeweils zwei benachbarten Dörfern gebildet wird. Außerdem gibt es einen Lagerrat für wesentliche Fragen der Kooperation, Koordination und Konfliktklärung; dieser besteht aus (hauptamtlich) Verantwortlichen, einer vorher durch politischen Gremienbeschluss bestimmten Lagerleitung und Delegierten der Dorfzentren. Diese durchaus aufwendige Struktur sichert tatsächliche Beteiligung vor allem in der kleinen Zeltgruppe und im eigenen Dorf, in dem vor allem Kinder aus der eigenen Heimatstadt sind. Insbesondere im Dorfzentrumsrat wird das Spannungsverhältnis zwi-

⁴⁰⁰ BMFSFJ, 1999: 78.

⁴⁰¹ Ebd.: 43.

⁴⁰² BMFSFJ, 2001.

⁴⁰³ Ebd.: 72 ff.; vgl. auch SJD – Die Falken, 2002.

schen festen Vorgaben und Freiräumen sowie Interessensvertretung und Koordinationsbedarf praktisch erlebbar. Die (reflexiv) vermittelnde Rolle der HelferInnen – unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Funktionen – ist wesentlich für das Erfolgsgefühl der Kinder. Genau so wichtig bleibt allerdings neben dieser formalen Struktur die Vielfalt und Kreativität des eigentlichen Programms, von Werkstätten über ein eigenes Radioprogramm, über Internet und Disco sowie selbst organisierte Läden und Cafes bzw. die „Kakaoteria“ bis hin zu eher traditionellen Arbeitsgruppen mit Themen wie Ökologie, Schule und Bildung, Solidarität und Freizeit: Mit diesen Inhalten und in diesen Formen realisiert sich die Beteiligung in ihrer Wirkung. Und Kinder haben ein sehr gutes Gespür für die Differenz zwischen Formalismus und pragmatischen Notwendigkeiten; insofern sind demokratische Beteiligungsformen und eine – zumindest real angestrebte – Bedürfnisorientierung im Blick auf die Interessen der Kinder gleichberechtigte Aspekte einer gelingenden „Zeltlagerdemokratie“.

Die Bereitschaft zu unkonventionellen Formen der Beteiligung ist wesentlich höher als die Motivationen, sich in traditionell ausgerichteten Modellen zu engagieren, nicht zuletzt auch deshalb, weil projektorientierte Formen der Beteiligung in der Regel auf ein erreichbares Ergebnis hin angelegt sind. Gelingt es repräsentativen Jugendgremien nicht, sich aus der „Alibifalle“ durch Weiterentwicklung und Kompetenzerweiterung zu befreien, verlieren sie schnell an Aufmerksamkeit und jugendlichem Zuspruch. In einigen Gemeinden Baden-Württembergs haben sich Jugendgemeinderäte bereits wieder aufgelöst. Junge Menschen registrieren sehr bald „... wenn ihnen nur eine ‚parlamentarische Spielwiese‘ mit Alibicharakter zur Verfügung gestellt wird. Negative Beteiligungserfahrungen können zu politischem Desinteresse und Protesthaltungen führen ...“⁴⁰⁴

Akzeptanz und Wirkung von Beteiligungsmodellen^{405 67} hängen von einigen grundlegenden Faktoren ab, die bei der Planung und der Umsetzung im Sinne eines kontinuierlichen Qualitätscontrollings beachtet werden sollten. Sie sind in diversen Beschreibungen von Beteiligungsmodellen katalogisiert.⁴⁰⁶ Zusammengefasst wird auf vier wesentliche Kernpunkte hingewiesen:

- Beteiligungsmodelle stellen Kinder und Jugendliche als Subjekte und ExpertInnen ihres eigenen Wollens und Könnens in den Mittelpunkt. Das schließt eine Majorisierung für andere Interessenlagen aus. Beteiligungsmodelle sind weder Alibiveranstaltungen für Kommunen, Parteien, MandatsträgerInnen noch „Rekrutierungseinrichtungen“ für Erwachsenenorganisationen.
- Beteiligungsmodelle setzen unmittelbar im Lebensumfeld der Kinder und Jugendlichen an. Hier können sie ihre Kompetenzen und ihre Kreativität am besten entfalten.

⁴⁰⁴ Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, 2000: 65.

⁴⁰⁵ Vgl. BMFSFJ, 1999.

⁴⁰⁶ Vgl. u. a.: Arbeitsgemeinschaft Jugendfreizeitstätten Baden-Württemberg e.V./Landesjugendring Baden-Württemberg, 1999; vgl. auch Abschnitt 5.4.

- Von jungen Menschen akzeptierte Beteiligungsmodelle zeigen Wirkung. Sie hinterlassen erkennbare Spuren in den jugendlichen Lebenswelten, der Politik und Verwaltung.
- Wirkungsvolle Beteiligungsmodelle setzen die Akzeptanz und Unterstützung von Politikerinnen, Politikern, der öffentlichen Verwaltung und von Verbänden, Vereinen und Organisationen voraus. Sie benötigen ernsthafte Kooperationspartner in Politik, Verwaltung und gesellschaftlichen Organisationen ebenso wie kontinuierliche Begleitung und fachliche Unterstützung. Von besonderer Bedeutung ist zudem, dass kompetente, d. h. auch entsprechend ausgebildete/qualifizierte „ÜbersetzerInnen“⁴⁰⁷ für die Modelle eingesetzt sind. Es werden Erwachsene benötigt, die mit Kindern und Jugendlichen kommunizieren und Ergebnisse von Beteiligungsprozessen in die Welt der Erwachsenen und deren Formen von Entscheidungsfindung übersetzen können.

Auch das Bundesjugendkuratorium forderte „Direkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“⁴⁰⁸ in diesem Sinne. Dabei wurde auf die wichtige bildungsrelevante Erfahrung verwiesen, die durch direkte Beteiligungsangebote eröffnet wird. Hervorzuheben sind die „Kriterien der Beurteilung von direkter Partizipation“: Ernsthaftigkeit, Altersangemessenheit, Integration, Methodenvielfalt und Dauerhaftigkeit.⁴⁰⁹ Für die Kommunalpolitik beschreibt Möller⁴¹⁰ mit der „Lebensweltpartizipation“ und der „Systempartizipation“ zwei Ebenen, wobei letztere auf alltagsdemokratischen Erfahrungen der ersten aufbauen muss. Verschiedene Modelle sollen nicht als Konkurrenz gesehen, sondern an „Qualitätskriterien für Jugendpartizipation“⁴¹¹ gemessen werden. Das so entwickelte Raster ist komplexer als die eher gesellschaftspolitische Argumentation des Bundesjugendkuratoriums und will jedes Modell im Hinblick auf die Gestaltung von fünf Ebenen im Kontext der drei Dimensionen „sachlicher Angemessenheit“, „(sozialer) Adäquanz für die Adressaten“ und angemessener Gestaltung der „Zeithorizonte“ prüfen. Die Qualitätsebenen beziehen sich demnach auf

- „1. die Regelung des Zugangs für Kinder und Jugendliche zum jeweiligen Beteiligungsmodell,
2. die Gegenstände/Inhalte der Beteiligung,
3. die Arbeitsformen,
4. die Wirksamkeit,
5. die Sicherung der Qualität der Beteiligung.“⁴¹²

Auf der Basis einer solchen Systematisierung beschreibt Möller jeweils zahlreiche Kriterien als Standards für jede Ebene.⁴¹³ Dieser qualitativen Fragestellung vorangestellt wird eine Beschreibung zu den real existierenden Formen der Kinder- und Jugendpartizipation, wobei für Deutschland beispielhaft die Jugend(gemeinde)räte in Baden-Württemberg erör-

⁴⁰⁷ Nikles u. a., 1994: 25.

⁴⁰⁸ Vgl. AGJ, 2001: 22 ff.

⁴⁰⁹ „Zur inhaltlichen Bestimmung von Partizipation“ und zu „Formen von Partizipation“ vgl. zusammenfassend Schnurr, 2001: 1336 ff.

⁴¹⁰ Möller, 2000: 388 f.

⁴¹¹ Ebd.: 391 ff.

⁴¹² Ebd.: 392.

⁴¹³ Ebd.: 392 ff.

tert⁴¹⁴ und zuvor auf die international bekannten Beispiele in Österreich, der Schweiz, Belgien, den Niederlanden, Polen, Ungarn, Rumänien, Frankreich, Großbritannien, Finnland und Italien hingewiesen wird.⁴¹⁵ „Zur inhaltlichen Bestimmung von Partizipation“ referiert Schnurr⁴¹⁶ acht Stufen von Manipulation bis zur Kontrolle durch Bürger und unterscheidet „Formen von Partizipation“ nach der Art der Beteiligung (Verfasstheit und Grad der Direktheit) bzw. verweist auf Grundstrategien und Formen der Beteiligung.⁴¹⁷

Diese Vielfalt an Inhalten, Zielgruppen, Formen und politischen Kontexten belegt in Verbindung mit den referierten empirischen Ergebnissen und deren theoretischer Einordnung die These vom grundsätzlich vorhandenen Interesse sowie von Sinnhaftigkeit, Möglichkeit und Notwendigkeit des Ausbaus von gesicherten, regelhaften Verfahren der Teilhabe und Mitwirkung – und zwar für alle Altersgruppen, alle sozialen und ethnischen Milieus und alle relevanten Angelegenheiten des persönlich-öffentlichen Lebens. Gefragt sind Politik und gesellschaftliche Institutionen: Sie müssen die Regeln festlegen und Freiräume schaffen, sie müssen Selbstorganisation und Mitbestimmung zulassen und in ihre eigene Handlungslogik – im Kindergarten, in der Schule, im Verein, im Ortschafts- und Gemeinderat, in Parteien, Kirchen und Gewerkschaften etc. – einbeziehen. Sowohl für Kinder und Jugendliche als auch für die mit ihnen arbeitenden Erwachsenen müssen für diese – oft noch neue – Arbeit allerdings auch die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden (Qualifizierung; Zeit; Reflexion und Evaluation).⁶⁸

Eines darf bei der Betrachtung idealtypischer Bedingungen für eine gelingende Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nicht außer Acht gelassen werden: Sie setzt die Bereitschaft der Erwachsenengeneration voraus, Kindern und Jugendlichen einen Platz am Tisch der Macht einzuräumen und damit jungen Menschen einen Teil der Macht und Verantwortung zu übertragen. Sicherlich trägt die Einsicht über die veränderten gesellschaftlichen Bedingungen einiges zu dieser Bereitschaft bei, doch muss eine einflussstarke Beteiligung kontinuierlich erkämpft werden, selbst wenn verbindliche Regelungen vorhanden sind. Die Erfahrung zeigt, dass nach einer Phase öffentlicher Aufmerksamkeit Beteiligungsmodelle gefährdet sein können, den Auszehrungstod zu sterben. Dies trifft für alle Formen gleichermaßen zu. Deshalb ist es von großer Bedeutung, dass alle Zugänge in die Politik, Verwaltung und gesellschaftliche Organisationen genutzt werden, um die Bedeutung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen darstellen und die konkreten Ergebnisse der Beteiligungsprozesse wirkungsvoll umsetzen zu können.

Beteiligung setzt in den Lebenswelten, also in den Sozialräumen der jungen Menschen an, wenn sie auf eine möglichst weitgehende Einbeziehung zielt. „Die Sozialraumorientierung verbessert die Aussichten, auch solche Kinder anzusprechen, die sonst für Beteiligungsmodelle nur

⁴¹⁴ Ebd.: 386 ff.

⁴¹⁵ Ebd.: 384 ff.

⁴¹⁶ Schnurr, 2001: 1336.

⁴¹⁷ Ebd.: 1337 f.

schwer zu erreichen sind.“⁴¹⁸ Sozialraumorientierung und eine weitergehende gesellschaftliche Demokratisierung durch direkte Beteiligung der BürgerInnen stehen in unmittelbarer Wechselwirkung.

„Soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen, nichtstaatliche Organisationen und andere Bürgervereinigungen werden beständig eine Rolle spielen – von der örtlichen bis hin zur globalen Ebene. ... Doch die Vorstellung, dass solche Gruppen dort einspringen können, wo Staat und Regierung versagen, oder an die Stelle der politischen Parteien treten könnten, ist bloße Fantasterei.“⁴¹⁹ Die öffentliche Verwaltung muss sich für diesen komplexen Prozess von ihrer Fokussierung auf eine Haushaltskonsolidierung lösen und dabei versuchen, Bürgerschaftliches Engagement zur Überwindung von Demokratiedefiziten zu nutzen.

4.5 Partizipation und Zusammenarbeit in der Jugendhilfe

Die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft hängt nicht zuletzt (auch) davon ab, inwieweit beispielsweise ihre Mitglieder an der Gestaltung beteiligt werden, welcher Stellenwert Kindern und Jugendlichen, Mädchen und Jungen zugeschrieben wird. Ein wesentlicher Schritt zu einer demokratisch strukturierten Gesellschaft ist demnach die Verwirklichung der Chancengleichheit. In diesem Kontext ist das Kinder- und Jugendhilfegesetz – SGB VIII mit seiner Generalklausel in § 9 Nr. 3 zu sehen. Sie schreibt vor, dass bei der Ausgestaltung der Leistungen und der Erfüllung der Aufgaben die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen zu berücksichtigen, Benachteiligungen abzubauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen zu fördern sind. Die Umsetzung bzw. praktische Relevanz erhält jedoch letztendlich diese Generalklausel erst in einer entsprechenden Jugendhilfepraxis. Eine diesen Zielen verpflichtete Jugendhilfe muss ihre bewährten Paradigmen der Lebensweltorientierung einer neuen Begründung stellen, will sie den „hergestellten Unsicherheiten“ einer modernen Gesellschaft gerecht werden.

Gestellt ist damit die wesentliche Frage nach der Entwicklung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen zur Stützung und Forderung „solidarischer“ und zivilgesellschaftlicher Lösungen für soziale Aufgaben entgegen einer Beschränkung auf versicherungsrechtliche Lösungen.

Zwischen einer zunehmenden Individualisierung, Privatisierung, Bürokratisierung usw. einerseits und der hohen Zuschreibung von bestimmten Aufgaben an den Staat andererseits besteht kein Widerspruch. Eine so definierte „reflexive Modernisierung“ kann in modernen Gesellschaften nur sozialverträglich gelebt werden, wenn ein ausgebautes System staatlich garantierter Sicherheiten existiert. Als Grundlage für die deutsche Diskussion kann in diesem Zusammenhang auch an die Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes erinnert werden. Danach sind die öffentlichen Aufgaben einerseits zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt. Andererseits wird mit der Sozialstaatsklausel ein Gebot an alle öffentliche Gewalt begründet, sozialgestaltend tätig zu werden. Zur Förderung des Sozialstaates ist daher auch der Gesetzgeber verpflichtet; dem ent-

⁴¹⁸ Leu, 2000: 8.

⁴¹⁹ Giddens, 1999: 67.

sprechen das Bundessozialhilfegesetz und das Kinder- und Jugendhilferecht.

Die Jugendhilfe arbeitet als Teil der gesellschaftlichen Felder von Erziehung und Bildung in der Bundesrepublik. Sie leistet ihrem gesetzlichen Auftrag nach einen Beitrag zur demokratischen Weiterentwicklung der Gesellschaft. Sie ist in Aufgabe und Struktur historisch gewachsen. Ihr Auftrag ist es, den jungen Menschen bei der Verwirklichung seines Rechtes auf Förderung seiner Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu unterstützen. Um Jugendhilfe in die Lage zu versetzen, eine gelingende Sozialisation ihrer NutzerInnen zu unterstützen, bedarf sie einer ausreichenden finanziellen Ausstattung ebenso wie eines angemessenen Instrumentariums für eine ziel- und umsetzungsbezogene Steuerung.⁴²⁰

Die Aufgaben der Jugendhilfe und ihre grundlegenden Normen werden im Kinder- und Jugendhilfegesetz, beschrieben. Der Gesetzgeber hat ein modernes Leistungsgesetz geschaffen, das an die Stelle der eher eingriffs- und ordnungsrechtlichen Regelungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes trat. Der gesellschaftliche Auftrag der Jugendhilfe ist nicht auf die Sicherung individueller Rechtsansprüche (z. B. Kindergartenplatz, Hilfen zur Erziehung) und allgemeine Förderung (z. B. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit, des erzieherischen Jugendschutzes) sowie die Gewährleistungsverpflichtung zum Vorhalten einer jugendhilferechten Infrastruktur beschränkt, sondern Jugendhilfe hat einen jugendpolitischen Auftrag zur allgemeinen Förderung von Kindern und Jugendlichen.

Mitentscheidungs- und Revisionsmöglichkeiten sind allerdings im Rechtsrahmen und in der Praxis der Jugendhilfe für die NutzerInnen im alltäglichen Vollzug kaum entwickelt. Die Dominanz der Professionellen kann zwar durch die Auflage zur mitentscheidenden Beteiligung gemindert werden, doch besteht bisher in der Praxis kaum eine Möglichkeit der Revision durch Kinder und Jugendliche, wenn sie mit der Entscheidungsfindung und dem Ergebnis nicht einverstanden sind. Zum Beteiligungstheorem gehört eben auch die Revisionsfunktion, deren institutionalisiertes Vorhandensein wieder eine motivierende Rückwirkung auf die Bereitschaft zu einer nachhaltigen Beteiligung durch professionelle Fachkräfte haben wird. „Partizipation ist zunächst eine Frage der Rechtsposition ... Für Heranwachsende z. B. soll das Recht der Mitbestimmung bei Jugendhilfemaßnahmen, vor allem das Widerspruchsrecht, ... geklärt werden.“⁴²¹. Diese Klärung steht immer noch an – eine Aufgabe für das Jugendamt, diese wichtige Funktion in einer erweiterten Definition seiner advokatorischen Funktion für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern wahrzunehmen.

So gehört Mitbestimmung inzwischen zum pädagogischen Konzept einer Kindertagesstätte, weil im Hinblick auf die Prägung politischer Grundeinstellungen bis zum 12. Lebensjahr Formen kindgemäßer Alltagsde-

⁴²⁰ Vgl. AGJ, 1999: 10 f.

⁴²¹ BMJFFG, 1990: 88.

mokratie so früh wie möglich angeboten und angeeignet werden sollten. Stange/Tiemann weisen in ihrer Expertise zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht⁴²² bereits darauf hin, dass es Aufgabe der Kindertageseinrichtungen sei, Kinder auf ihre Rechte nach der UN-Kinderrechtskonvention hinzuweisen. Partizipation soll die Bedürfnisse, Wünsche, Hoffnungen und Ängste der Kinder erfahrbar machen und setzt dann „auf die Entwicklung von Phantasie und Utopien bei Kindern wie auf die grundsätzliche Gestaltbarkeit von Lebensräumen“. Gruppenrat, gruppen- und einrichtungsübergreifende Kinderforen/Runde Tische sowie durch Visualisierung bestimmte Techniken zur Ermittlung von Interessen und Bedürfnissen sind beispielhafte und kindgemäße Ansätze. Zur Entwicklung umfangreicher Mitbestimmungsprozesse empfehlen Stange/Tiemann das Konzept der Beteiligungsspirale, dessen Anwendung nicht auf Mitwirkung und Mitverantwortung in Kindertageseinrichtungen beschränkt ist, sondern insbesondere in der Beteiligung von Kindern im Gemeinwesen vielfach in der Praxis erprobt wurde.

Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter betont in ihrem Positionspapier „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ die Chance und Herausforderung für Kindertageseinrichtungen, als erste Institutionen Möglichkeiten des Einübens von Partizipation für Kindern zu bieten.⁴²³ Sie stellt fest, dass sich die Beteiligung der Kinder in der Praxis überwiegend auf die Gestaltung des Tagesablaufes bezieht und verweist wie der Zehnte Kinder- und Jugendbericht auf den situationsorientierten Ansatz. Eine weitergehende Beteiligung von Kindern wird für möglich gehalten in Bezug auf die Akzeptanz der Kinder und die Beachtung ihrer Wünsche bei der Konzeptionsentwicklung, bei der Planung und Ausgestaltung von Räumlichkeiten und Außenspielgeländen sowie bei der Mitplanung von Festen und Projekten. Das Positionspapier verweist zudem auf Beteiligungsmöglichkeiten, die über die Einrichtung hinaus gehen und sich auf den Sozialraum beziehen, und benennt hier Planungen zu von Kindern genutzten Gebäuden und öffentlichen Freiflächen sowie bei der Verkehrs- und Wohnumfeldgestaltung, in die sich Kindertageseinrichtungen mit Kindern einmischen können.

Ein besonderes Problem im Bereich Partizipation ist in Theorie und Praxis für die Jugendsozialarbeit festzustellen. Diese wendet sich an junge Menschen, „... die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf soziale Unterstützung angewiesen sind ...“ (§ 13 SGB VIII) und sie zielt darauf, durch sozialpädagogische Hilfen nicht nur Ausbildung und Integration in die Arbeitswelt, sondern auch die soziale Integration ihrer Zielgruppen zu fördern: Gerade bei den Angeboten für solche jungen Menschen, deren Teilhabe an der gesellschaftlichen Entwicklung ohnehin eingeschränkt wird und die über weniger günstige Voraussetzungen für Interessenartikulation und Mitwirkung verfügen, fehlen fundierte und wirkungsvolle Konzepte, die darauf zielen, ihre Partizipationschancen in Jugendhilfe und Gesellschaft auszuweiten. – Ein Grund für die Vernachlässigung dieses Aspektes dürfte darin liegen, dass Angebote der Jugend-

⁴²² Vgl. Stange/Tiemann, 1999: 312 ff.

⁴²³ Vgl. BAG LJA, 1998.

sozialarbeit vorrangig aus einer Defizitperspektive heraus eingerichtet werden – schon die Zielgruppenformulierung des SGB VIII weist in diese Richtung (und findet ihre Entsprechung in der Benachteiligtenförderung des SGB III, auf dessen Basis ein Großteil der Jugendberufshilfe agiert). Ein Blick in die Leistungsbeschreibungen von Trägern sowie die Konzeptionen vieler Angebote bestätigt diese Orientierung: Die AdressatInnen der Jugendsozialarbeit werden als „gefährdet“ oder gar „gefährlich“ beschrieben und die Jugendsozialarbeit erhält den Auftrag zum Ausgleich der damit verbundenen Defizite. Diese Perspektive in der Konzeption bzw. Realisierung von Maßnahmen der Jugendsozialarbeit lässt eine Auseinandersetzung der jungen Menschen mit der gesellschaftlichen Bedingtheit ihrer Lebenslage ebenso in den Hintergrund treten wie eine Ausweitung ihrer Chancen zur Artikulation von Interessen oder zur Teilhabe an der Gestaltung von Angeboten. Dies tangiert Jugendhilfe in ihrer Interessenvertretungsfunktion, die die Jugendsozialarbeit offensiver wahrnehmen muss, will sie nicht in die Rolle der Befriedigungsinstanz oder des Ausfallbürgen gedrängt werden. Otto hat am Beispiel des Sofortprogramms der Bundesregierung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit darauf verwiesen, dass die Jugendberufshilfe „unehrliches Vorgehen der Politik“ stützt, „... wenn sie mehr mitläuft, als dass sie sich dagegen stellt ...“ und so Gefahr läuft, „... selbst wieder zum Büttel und zum Knüttel von Kontrolle und Ausgrenzung gemacht ...“⁴²⁴ zu werden.⁶⁹

Das zweigliedrige Jugendamt bietet angesichts solcher „Entwicklungsbedarfe“ als verlässliche Institution mit seiner Organisationsform, die Verwaltung und freie Träger zur Kooperation verpflichtet, eine sehr moderne Struktur im Hinblick auf Beteiligungsformen für Betroffene und Bürgerschaft. Seine umfassende Aufgabenstellung der Förderung von Kindern und Jugendlichen ist einer notwendigen „Einheit der Jugendhilfe“ verpflichtet: ganzheitliche Wahrnehmung aller Aufgaben der Beratung, Erziehung, Förderung und Betreuung sowie Zusammenarbeit der MitarbeiterInnen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe bei fachlichen und jugendpolitischen Aufgaben!⁷⁰ Mit dem SGB VIII verfügt die Jugendhilfe über ein modernes Leistungsgesetz: In der Praxis darf nun nicht bei der Umsetzung individueller Rechtsansprüche verharrt werden; Interessensvertretung und Einmischung sind bezogen auf die Lebenslagen nicht in einzelnen Hilfearten zu realisieren, sondern nur durch die Mobilisierung des demokratischen Gemeinwesens.

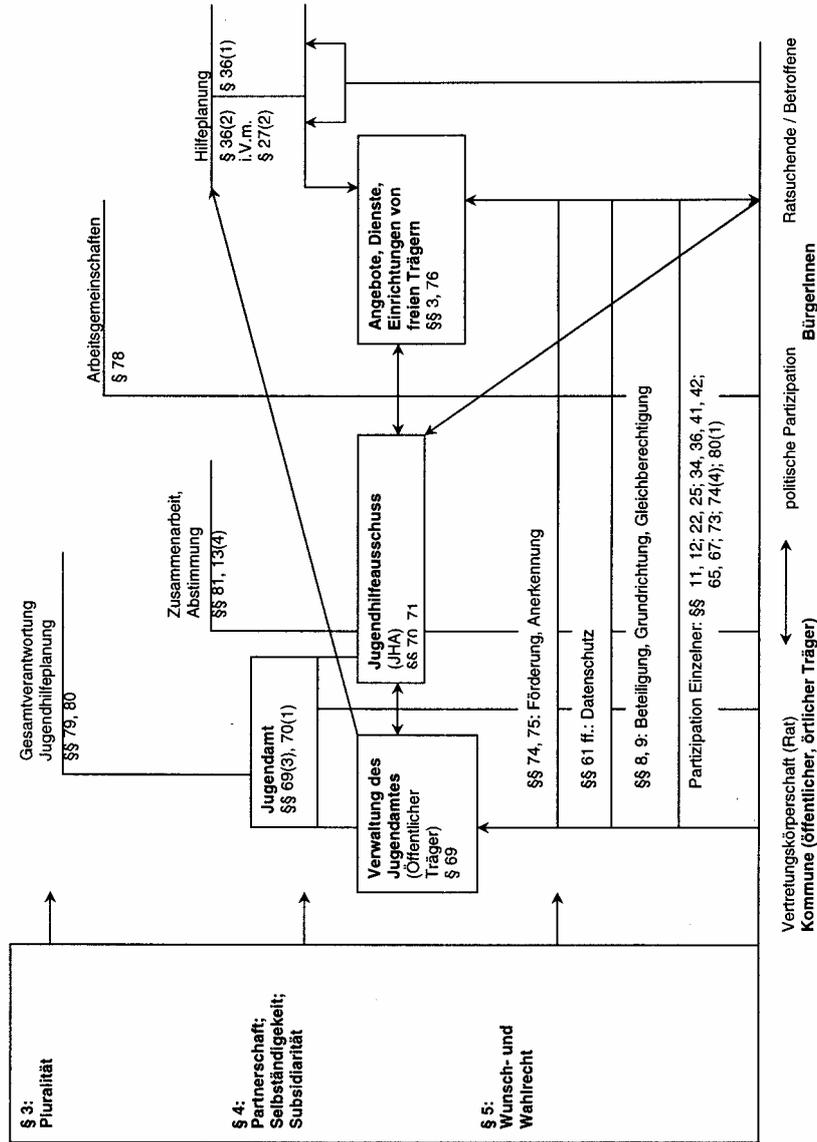
Ansprüche zur Selbstbestimmung junger Menschen und Berücksichtigung ihrer Interessen finden sich – über die Grundnormen in §§ 8, 9 hinaus – insbesondere im Abschnitt zur Jugendarbeit (§ 11 Abs. 1 und § 12 Abs. 2). Die Mitwirkung von Betroffenen durch ihre Organisationen und Verbände steht unter dem Gebot von Pluralismus und Partnerschaft aller Jugendhilfeträger. – Zum Aspekt „Partizipation und Mitwirkung“ sind im SGB VIII mit

⁴²⁴ Otto, 1999: 95.

- § 79 Gesamtverantwortung, Grundausrüstung,
 - § 80 Jugendhilfeplanung und
 - § 81 Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen
- eindeutige Grundsätze formuliert.⁷¹

Partizipation und Zusammenarbeit von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe nach dem KJHG (SGB VIII)

§ 2 KJHG: Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe



Dieser normative Rahmen wurde bei der grundlegenden Reform des Jugendhilferechts 1990 trotz seiner einseitigen Ausrichtung auf Erziehungsberechtigte auch als Grundsatz für eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Wahl und der Ausgestaltung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe verankert. Es gibt das Gebot der individuellen Beteiligung der NutzerInnen – auch der Kinder und Jugendlichen; es gibt Regeln für die institutionelle Kooperation. Und es gibt eine „Betroffenenorientierung“ für die Förderung und Planung: Werden vergleichbare Maßnahmen von Trägern der freien Jugendhilfe angeboten, so ist die Förderung von Maßnahmen zu bevorzugen, „... die stärker an den Interessen der Betroffenen orientiert sind und ihre Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Maßnahme gewährleisten.“ (§ 74 Abs. 4 SGB VIII). Dieses Verständnis setzt schon bei der bedarfsorientierten Planung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe an, an der junge Menschen ebenfalls zu beteiligen sind (§ 80 Abs.1 Zf. 2 SGB VIII).⁴²⁵ Völkerrechtlich wurde ein eigenständiges umfassendes Recht für junge Menschen durch das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention – KRK)⁷² geschaffen, das insbesondere auch die Mitwirkungsrechte hervorhebt: „Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“ (Artikel 12 Abs. 1 KRK) Für die Bundesrepublik hat sich unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe zu Beginn der 1990er Jahre eine „National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention“ zusammengeschlossen, die den nationalen Umsetzungsprozess durch öffentlichkeitswirksame Bearbeitung einzelner Aspekte forciert und die Berichterstattung der Bundesregierung an die Vereinten Nationen kritisch begleitet.⁴²⁶

Renner vertritt zwar die Auffassung, dass aus der KRK keine individuellen Rechte auf Leistungen der Jugendhilfe abgeleitet werden können, unabhängig davon, „ob die unmittelbare Anwendbarkeit und der Anspruchscharakter einzelner Vertragsbestimmungen durch die Erklärung der Bundesregierung ausgeschlossen werden kann“.⁴²⁷ Er verweist jedoch auf das Gebot in Artikel 18 Abs. 2 zum Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten zur Unterstützung der Personensorgeberechtigten, auf die Schutzmaßnahmen zugunsten von Kindern in Artikel 19 und den Schutzanspruch des Kindes ohne Familie nach Artikel 20.⁷³

Außerhalb des Jugendhilferechts wurde insbesondere in den Jahren 1996 bis 1998 in diversen Bundesländern die Gemeindeordnung um explizite Regelungen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen erweitert.⁷⁴

⁴²⁵ Vgl. Abschnitt 5.3.

⁴²⁶ Vgl. National Coalition, 2002, und regelmäßige Berichterstattung im „FORUM Jugendhilfe“ der AGJ.

⁴²⁷ Renner, 2002: 113.

5. Interessenvertretung und Betroffenbeteiligung in der Jugendhilfe

Die hier propagierte Verortung von Jugendhilfe – und sozialer Arbeit allgemein – basiert auf den Strukturmaximen einer lebensweltorientierten Jugendhilfe.⁴²⁸ Ein solches Verständnis verlangt Transparenz in der Kooperation, Koordination und Planung aller Dienste, Angebote und Maßnahmen. Damit ist wiederum die Teilhabe der NutzerInnen gefordert. Die Entwicklung der Leistungen muss zudem in der Region offen und für alle zugänglich erfolgen. Schließlich muss es zwischen freien Trägern und der Kommune klare Absprachen, eine gemeinsame Planung mit nachvollziehbaren Standards und entsprechender Überprüfung geben. Soll sich Partizipation in Lebensweltorientierung und Transparenz realisieren, müssen sowohl öffentliche als auch freie Träger ihre unterschiedlichen Funktionen in Bezug auf Planung und Entwicklung, Beratung, Controlling und Bewilligung/Prüfung/Verwaltung offen legen. Dafür ist nun eine komplexe Kommunikationskultur erforderlich oder sogar „... Streitkultur verstanden als die Fähigkeit, die jeweils eigenen Standpunkte zu behaupten und sich doch in offen ausgetragenen Unterschiedlichkeiten und Konflikten zu verständigen ...“ – so fordert es schon der Achte Jugendbericht im Abschnitt zu „Transparenz, Kooperation und Partizipation“.⁴²⁹ – Mit einer solchen konfliktiven und doch konsensualen Zuspitzung von Partizipation ist auch der Verweis auf die Aushandlungsmechanismen flexibler Erziehungshilfen offensichtlich, weil gerade dort durch „Problemsetzungen“ die Arbeitsweise reflexiven Handelns illustriert wird, indem ein soziales Problem aus verschiedenen Blickwinkeln analysiert bzw. flexibel im Rahmen einer Vielzahl von Modellen interpretiert wird.⁴³⁰

Als Bearbeitungsstrategie für die Sozialpolitik im Gemeinwesen ist hier zur Gestaltung von Lebensräumen erneut auf das Instrument der Sozialberichterstattung zu verweisen. Dabei würde allerdings die Unterstellung einer dezidierten Steuerungslogik von Fachplänen, Richtwerten und aufwendigen Prioritätenskalen einem Irrglauben folgen: „Sozialberichterstattung wird vielmehr zu einer tragfähigen Grundlage für rationale öffentliche Diskurse und Entscheidungen über Wege und Ziele einer sozialen Kommunalpolitik.“⁴³¹

Demokratische Mitwirkung bleibt auch das Gebot einer modernen, fachlichen Standards verpflichteten Kinder- und Jugendhilfe. Dies gilt für ihren Auftrag als Interessensvertretung ebenso wie für die Gestaltung ihrer eigenen Professionalität. In dieser Konsequenz steht auch die erste Empfehlung zum Ende des Elften Kinder- und Jugendberichts⁴³²: „Teilhabe und Zugang – Alle in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen haben ein Recht auf umfassende Teilnahme an und ungehinderten Zugang zu den sozialen, ökonomischen, ökologischen und kulturellen Ressourcen der Gesellschaft. Die Einlösung dieses Rechtes ist Aufgabe und

⁴²⁸ Vgl. BMJFFG, 1990.

⁴²⁹ Ebd.: 201.

⁴³⁰ Vgl. Klatetzki, 1995.

⁴³¹ Brülle, 1990: 214, vgl. auch Abschnitt 5.4.

⁴³² BMFSFJ, 2002: 261.

sollte Ziel aller Politik- und gesellschaftlichen Bereiche in Deutschland sein.“

Sowohl im Hinblick auf den materiellen und sozialen Status der Beteiligten als auch hinsichtlich einer politischen Mitwirkungsoption ist definitorisch, fachlich und politisch zu unterscheiden zwischen

- dem unverzichtbaren BürgerInnenrecht auf Teilnahme (1.) aller an gesellschaftlichen Lebensweisen und den durchschnittlichen gesellschaftlichen Entwicklungen (z. B. Recht auf Arbeit und Wohnen; Wahlrecht),
- der individuellen Teilhabe als NutzerIn (2.) von sozialen Angeboten und Diensten durch bewusste, reflexive Einbeziehung (z. B. Interessenartikulation in Kinder- und Jugendräten; Hilfeplanung, Befragungen) und
- dem demokratischen Recht auf aktive Beteiligung (3.) des Subjekts (z. B. Selbstorganisation/Engagement in Vereinen und Verbänden; Mitwirkung in Projekten; Bürgerentscheid).

Um den Begriff Beteiligung⁴³³ aussagekräftig zu fassen, sind mehrere Dimensionen zu identifizieren: Er kann als Kategorie bei der Beschreibung von Lebenswelten junger Menschen nicht reduziert werden auf Engagementpotentiale für klassische Formen der politischen Interessenvertretung und freiwilligen sozialen Tätigkeit. Darüber hinaus sind die Formen kinder- und jugendgemäßer Interessenartikulation und damit die generationenspezifischen und subkulturellen Formen von Teilhabe und Beteiligung zu beachten. Um die lebensweltliche Wirklichkeit junger Menschen in diesem Zusammenhang wahrzunehmen, müssen deren eigene Ausdrucksformen viel stärker als bisher Berücksichtigung finden.⁴³⁴

Das Spektrum der Beteiligungsformen reicht von punktuellen Möglichkeiten mit unverbindlichem Charakter bis zu einer prozesshaften Form mit Rechtsanspruch.⁴³⁵ Differenzierte Definitionsmodelle aus der Partizipationsforschung⁴³⁶ beschreiben Mitsprache, Mitwirkung und Mitbestimmung als Stufung unter dem Aspekt ihrer formellen Verankerung; die Begriffe der Teilnahme und Teilhabe lassen sich kaum in eine solche Hierarchisierung einordnen und zielen eher auf eine qualitative Dimension.⁴³⁷ Als „Ebenen und Gegenstände von Partizipation in der Sozialen Arbeit“⁴³⁸ wären Status-Quo und Entwicklungsbedarfe zu ermitteln bezüglich

- der Gestaltung der sozialpolitischen Rahmenbedingungen,
- der lokalen Gewährleistungsplanung,
- der Einzelfallentscheidung und
- der Leistungserbringung.

Schnurr sieht nur wenige Ansätze für verfasste Partizipationsformen auf den Ebenen von Entscheidung und Leistungserbringung und fordert dif-

⁴³³ Vgl. Abeling/Bollweg/Flösser/Schmidt/Wagner, 2002: 6 ff. und 40 ff.

⁴³⁴ Vgl. Corsa, 2000.

⁴³⁵ Vgl. Abeling/Bollweg/Flösser/Schmidt/Wagner, 2002: 80 ff.

⁴³⁶ Vgl. ebd.: 9 ff.

⁴³⁷ Vgl. Schnurr, 2001: 1336 ff.

⁴³⁸ Vgl. ebd.: 1338 ff.

ferenzierte Mitsprache-, Beteiligungs- und Entscheidungsrechte der NutzerInnen. Allerdings erscheint die Verbesserung der Rechtsstellung der NutzerInnen allein nicht als ausreichend, sondern es bedarf verfahrensbezogener Beschwerde- und Vetorechte und „... gleichermaßen einer Verankerung von Partizipation in den Organisationskulturen der Leistungserbringer und in den Konzeptualisierungen und Praxisvollzügen sozialarbeiterischer/sozialpädagogischer Professionalität“.⁴³⁹

Daneben ist der Aspekt der Zugänglichkeit von Jugendhilfeleistungen von Bedeutung, d. h. Barrieren, die sich z. B. aus geschlechtsspezifischen, sprachlichen, sozialen oder bildungsabhängigen Faktoren ergeben, müssen reflektiert und in der Realisierung von Angeboten ausgeräumt werden, um allen jungen Menschen die Teilhabe an den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu eröffnen.⁴⁴⁰ **75**

Kinder und Jugendliche verfügen in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen nicht über maßgebliche Mittel der Durchsetzung und Sanktion. Aus den das Verhältnis von Jugend und Gesellschaft prägenden Widersprüchen erwächst daher ein zentraler gestalterischer Auftrag für Jugendpolitik und Jugendhilfe: Sie haben die Aufgabe, zur Teilhabe aller jungen Menschen an der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung beizutragen, ihre Bedürfnisse, Hoffnungen, Ängste und Probleme in die gesellschaftliche und politische Debatte um die Zukunft unseres Gemeinwesens einzubringen, gemeinsam mit ihnen die Interessen der nachwachsenden Generation zu vertreten und eine politisch wirksame Beteiligungskultur zu initiieren. Der Kinder- und Jugendhilfe mit ihrer sozialpädagogischen Fachlichkeit kommt hierbei die Aufgabe zu, die für Beteiligung und Engagement erforderlichen Kompetenzen zu fördern, nachhaltige Beteiligungsprozesse zu entwickeln und zu begleiten sowie als MittlerIn gegenüber Politik und Verwaltung zu fungieren.

Gleichzeitig steht sie vor der Herausforderung, in den eigenen Strukturen und Handlungsweisen die Teilhabe und Mitwirkung der AdressatInnen auszuweiten. Die Strukturmaximen einer lebensweltorientierten Jugendhilfe⁴⁴¹ und ebenso die fachlichen Leitlinien einer modernen Kinder- und Jugendhilfe⁴⁴² rücken eine wirksame Beteiligung bei der Erbringung von Jugendhilfeleistungen ins Zentrum der Planungs- und Handlungskonzepte. Beteiligung ist als „Ressource“⁴⁴³ ausschlaggebend für den Erfolg von spezifischen Angeboten und Leistungen. Geprägt von der Diskussion über die Einbeziehung der Kompetenzen des/der Einzelnen in die Steuerung der Leistungsproduktion wird mit dem Neunten Jugendbericht ein Perspektivenwechsel hin zu einer Stärkung der Nachfragedimension in der Jugendhilfe als moderne soziale Dienstleistung gefordert.⁴⁴⁴ In der Praxis ist bis heute allerdings eine kontinuierliche und methodisch differenzierte Beteiligung der Kinder und Jugendlichen selten anzutreffen. „Während es kaum einen Produktionssektor sowohl in der Güter- als

⁴³⁹ Ebd.: 1343.

⁴⁴⁰ Vgl. BMFSFJ, 2002: Kapitel B.

⁴⁴¹ BMJFFG, 1990.

⁴⁴² BMFSFJ, 2002.

⁴⁴³ Vgl. ebd.: 197 f.

⁴⁴⁴ Vgl. BMFSFJ, 1994: 581 ff.

auch in der Dienstleistungsproduktion gibt, der nicht regelmäßig Kundenwünsche und -zufriedenheit evaluiert, leistet sich die Sozialpädagogik bislang wenig vergleichbares.⁴⁴⁵ Sozialpädagogische Prozesse sind aus ethischen und theoretischen Erwägungen und ebenso im Interesse ihrer Effizienz auf die Einbeziehung der Wünsche und Bedarfe tatsächlicher wie potenzieller NutzerInnen angewiesen. Dazu bedarf es ausgewiesener und verlässlicher Verfahren und Aushandlungsprozesse in öffentlichen Institutionen.

5.1 Subsidiarität und Partnerschaft im Rahmen gesetzlicher Strukturen

Die Sicherung von Pluralität und Vielfalt und die Umsetzung von Partnerschaft erfordern Strukturen und Verfahrensabläufe, wie sie im SGB VIII normiert sind: Die Organisation des Jugendamtes (§ 69 Abs. 3) als zweigliedrige Behörde und die Beteiligung freier Träger im Jugendhilfeausschuss (§ 71), in Arbeitsgemeinschaften (§ 78) und im Bereich der Jugendhilfeplanung (§ 80). In Verbindung mit dem Wunsch- und Wahlrecht nach § 5 normieren die §§ 3 und 4 die bewährte Vielfalt von Trägern, Inhalten und Methoden in der Jugendhilfe.⁷⁶

Die Jugendhilfe in Deutschland wird historisch durch eine Pluralität von Trägern mit unterschiedlicher Wertorientierung und einer Vielzahl von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen repräsentiert. Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe erbracht, wobei sich die Leistungsverpflichtungen an die öffentliche Jugendhilfe richten (§ 3 SGB VIII). Der Grundsatz von Pluralität und Vielfalt gehört nicht nur zu den strukturbildenden Merkmalen von Jugendhilfe, sondern ist auch unter dem Aspekt demokratischer Beteiligung und Mitverantwortung für das Gemeinwesen von zentraler Bedeutung. Mit der Normierung von Pluralität, Vielfalt sowie Partnerschaft und dem Gebot des § 4 Abs. 2 SGB VIII, die „... Selbständigkeit ... in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben ...“ zu achten, wird die eigenständige Stellung der freien Träger als Partner der öffentlichen Jugendhilfe beschrieben.

Im Bereich der sozialen Infrastruktur ist die Kommune als örtlicher, öffentlicher Träger häufig nur in einem geringen Umfang selbst Träger von Angeboten und Einrichtungen. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wird ein Großteil der Dienste und Angebote von freien Trägern erbracht. Diese werden von der Kommune in ihrer Tätigkeit finanziell unterstützt. Mit trägerübergreifenden Arbeitsgruppen und Gremien sind im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe vielfältige Strukturen geschaffen, die eine Beteiligung der im sozialen Bereich tätigen Träger, Initiativen und der Bürgerschaft an der sozialen Entwicklung in der Stadt ermöglichen. Die Sozialverwaltung braucht die Mitwirkung eines solchen Trägerspektrums und von Bürgergruppen im Sinne eines bürgerschaftlichen Engagements sowohl für die Propagierung einer Sozialen Kommunalpolitik als auch für eine Betroffenen-orientierte Alltagspraxis.

⁴⁴⁵ Abeling/Bollweg/Flösser/Schmidt/Wagner, 2002: 27; vgl. zu Praxisbeispielen ebd.: 53, 61.

Im Rahmen einer sozialstaatlichen Absicherung der individuellen Lebensgrundlagen bietet eine moderne Verhältnisbestimmung von Individuum und Staat sowie globaler Entscheidungs- bzw. Organisationsstrukturen und lokaler Kompetenzen Anknüpfungspunkte für eine primär an den NutzerInnen ausgerichtete Dienstleistungsarbeit. Vor dem Hintergrund einer Modernisierung, die eine umfassende soziale Reflexivität der Individuen zur Voraussetzung hat und diese gleichzeitig weiter fördert, soll deshalb kurz an die historischen Wurzeln der strukturellen Arbeitsteilung unter dem Stichwort „Subsidiaritätsprinzip“ erinnert werden.⁴⁴⁶

Dieses Subsidiaritätsprinzip beruht historisch auf zwei Ansätzen:

- liberale Staats- und Gesellschaftstheorien des 18. und 19. Jahrhunderts (Individuum – Nachbarschaft – Gemeinde – Staat);
- katholische Soziallehre entsprechend der Sozialenzyklika „Quadregesimo anno“ von 1931⁴⁴⁷ (Begrenzung des Einflusses übergeordneter Gemeinschaften durch Anspruch des Individuums bzw. untergeordneter Gemeinschaften auf staatliche Förderung); Aktualisierung in der Enzyklika „Centesimus Annus“⁴⁴⁸ vom 1. Mai 1991.

Das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugend- und Sozialhilfe war lange Zeit heftig umstritten.⁴⁴⁹ Die ideologischen Auseinandersetzungen wurden unter dem Begriff des „Subsidiaritätsprinzips“⁷⁷ geführt: Es ging vornehmlich um ordnungs- und gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen. Der Konflikt verschärfte sich, als 1961 die CDU/CSU mit ihrer damaligen absoluten Mehrheit im Bundestag die Vorrangstellung freier Träger festschreiben wollte. Wegen der dadurch befürchteten Funktionssperre für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe wurde das Bundesverfassungsgericht angerufen, das 1967 sein bekannt gewordenes Urteil hierzu fällte.⁴⁵⁰ In seiner Entscheidung wurde das Subsidiaritätsprinzip selbst überhaupt nicht erwähnt. Das Gericht interpretierte verfassungsrechtlich verbindlich das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern, es sprach die Letztverantwortung den Gemeinden zu und bestätigte allein unter den Gesichtspunkten von Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit die status- und existenzbewahrende Aufteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern.

Das SGB VIII hat das Pluralitätsgebot (§ 3 Abs. 1) – als Pendant zum Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten (§ 5) –, die Erbringung der „Leistungen der Jugendhilfe von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe“ (§ 3 Abs. 2), die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien (§ 4 Abs. 1 Satz 1) sowie die Achtung der „Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2) festgeschrieben. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage für die Sozialhilfe findet sich in den §§ 10 und 93 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), wobei spätestens seit

⁴⁴⁶ Vgl. Krefl/Mörsberger, 1994; zum Zusammenhang mit der „Bürgergesellschaft“ vgl. auch Deutscher Bundestag, 2002: 24 f.

⁴⁴⁷ Papst Pius XI., 1931.

⁴⁴⁸ Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 1991.

⁴⁴⁹ Vgl. Münder u. a., 1999: 116 ff.

⁴⁵⁰ BVerfGE 22, 180 ff.; vgl. auch Hasenclever, 1978: 204 f.

1994 eine weite Auslegung des Trägerbegriffs im Rahmen der Sozialhilfe und der Pflegeversicherung geboten ist.

Dieser gesetzliche Rahmen ermöglicht und fordert eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Trägern der freien und der öffentlichen Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege und beider Gruppen wiederum mit den Rat und Hilfe Suchenden. Dabei obliegt dem öffentlichen Träger die Gesamtverantwortung und damit richtet sich der Rechtsanspruch des Bürgers bzw. der Bürgerin an ihn.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts klang dies wie folgt: „Unveräußerlich ist das sittliche Recht und die heilige Pflicht der Menschenliebe. Ihre Werke waren durch Jahrhunderte der Ruhmestitel unseres Volkes. Auch der neue Staat kann sie nicht entbehren. Nicht ihre Mittel, nicht ihre persönlichen Kräfte. Keine Umstellung der wirtschaftlichen Verhältnisse wird je alle Quellen der Not verstopfen können ... Deshalb erwartet die freie Liebestätigkeit von dem Staat alle Förderung, deren sie bedarf.“⁴⁵¹ Dieser Beschluss des Deutschen Vereins von 1919 zur Stellung der freien Wohlfahrtspflege und zum Subsidiaritätsprinzip ist ein Text, der damals eine wesentliche Grundlage für den Zusammenschluss der freien Träger bildete. Die freien Träger mobilisieren die ehrenamtliche Tätigkeit, ohne die die Soziale Arbeit ebenso wenig gestaltet werden kann, wie die aktuellen Probleme des Wohlfahrtsstaates ohne sie nicht zu lösen sind: Hier liegt eine unverzichtbare Wurzel für unsere „lebendige demokratische Bürgergesellschaft“, wie es der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker formulierte.

5.2 Organisatorische Verfasstheit des zweigliedrigen Jugendamtes

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) postulierte zum ersten Mal einen öffentlich-rechtlichen (allerdings nicht einklagbaren) Anspruch für junge Menschen auf Erziehung im umfassenden Sinn – in einer fortwährenden Spannung zum Elternrecht richtet sich dieser Anspruch an die öffentliche Jugendhilfe.⁴⁵² Die Erfüllung dieser neuen öffentlichen Aufgabe wurde dem Jugendamt zugewiesen, gleichzeitig musste damit erstmals das Verhältnis der öffentlichen zur freien Jugendhilfe geregelt werden. Bis heute dauert die Kritik der Kommunen an der vorgeschriebenen Beteiligung der freien Jugendhilfe und der Sonderkonstruktion des Jugendamtes an als einem „... unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und Verwaltungsorganisation ... Dabei hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1967 die Sonderstellung des Jugendamtes für verfassungskonform erklärt.“⁴⁵³ – Jugendämter sind als Kinder der ersten Deutschen Republik mit ihrer Aufgabenstellung ein Gemischtwarenladen und haben eine Sonderstellung in der kommunalen Selbstverwaltung: „Die Geschichte des Jugendamtes ist die Geschichte der Erfindung einer sozialpädagogischen Behörde.“⁴⁵⁴ Soziale Arbeit bezieht sich als personenbezogene Sach- und Dienstleistung in diesem Rahmen auf Sozialpolitik, Jugendpolitik und Bildungspolitik: „So gesehen ist Sozialpädagogik eine Zusammenfassung von vergesellschafteten

⁴⁵¹ Zitiert nach Schmitz-Elsen, 1990: 41.

⁴⁵² Vgl. Hasenclever, 1978: 15.

⁴⁵³ Ebd.: 17.

⁴⁵⁴ Müller, 1994: 13.

Sozialisationsleistungen. So gesehen ist das Jugendamt in der Tat oder wenigstens im Prinzip ein sozialpädagogisch und sozialpolitisch wirkendes Amt.⁴⁵⁵ Die erste große Befragung von Jugendämtern in der Bundesrepublik zeigte 1957 schon eine Vielfalt in der Aufgabenwahrnehmung, organisatorischen Struktur, Personalausstattung und Finanzkraft.⁴⁵⁶ Unter Einbeziehung neuer Entwicklungen, wie z. B. der Verwaltungsmodernisierung⁴⁵⁷, zeigt das Jugendamt⁴⁵⁸ auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine erhebliche Heterogenität von Entwicklungsdynamiken.

Die Frage „Wer oder was ist das Jugendamt?“ oder „Was ist Jugendhilfe“⁴⁵⁹ erschließt sich zwar programmatisch aus dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG), erscheint aber aus einer empirischen Perspektive kaum beantwortbar: Wer versteht unter Jugendamt schon die Einheit von Verwaltung (des öffentlichen Trägers) und Jugendhilfeausschuss (mit Frauen und Männern auf Vorschlag der Träger der freien Jugendhilfe)? Wer denkt bei Jugendhilfe gleichbedeutend an Kinder und Mädchen oder die strategischen Bedingungen für allgemeine Förderung, für eine kinder- und familienfreundliche Umwelt, für die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierung und die Vielfalt von Inhalten und Arbeitsformen sowie die weiteren unverzichtbaren Normen und Ziele des SGB VIII (§§ 1, 3, 4, 5, 8 und 9)? Die Kinder- und Jugendhilfe erscheint als ein in ihrer „... empirischen Verfasstheit kaum mehr überschaubarer Fleckerlteppich beziehungsweise – um es institutionenbezogen zu formulieren – als eine Ansammlung von ungezählten kleinen und mittleren Fürstentümern, ausdifferenzierten Claims ...“⁴⁶⁰ In einem DJI-Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Dauerbeobachtung von Jugendhilfe“ wurden in den 1990er Jahren die öffentlichen und freien Träger befragt zu konkreten Angeboten ebenso wie zur Ausstattung mit Personal und Finanzen, zu Aspekten der Neuen Steuerung und der Jugendhilfeplanung sowie Fragen der Kooperation. „Die Ergebnisse zeigen, dass die Situation der Jugendhilfe durch eine erhebliche Heterogenität von Entwicklungsdynamiken gekennzeichnet ist.“⁴⁶¹ Dieses allgemeine Urteil bezieht sich auf alle wesentlichen Dimensionen der zuvor genannten Fragen.⁷⁸

Im Ergebnis kamen die Autoren zu der Einschätzung⁴⁶², dass

- Umstrukturierungen mit besseren Qualifikationsbedingungen einhergehen (der Anteil der Personen, die an Fortbildung teilnehmen, die zur Verfügung stehenden Mittel und der tatsächliche Aufwand sind bei Jugendämtern, die umstrukturieren oder dies planen, höher als bei anderen);
- in den befragten Jugendämtern fast ausnahmslos Produktbeschreibungen erstellt, jedoch nicht mit freien Trägern abgestimmt oder in Arbeitsgemeinschaften thematisiert wurden;

⁴⁵⁵ Ebd.: 18.

⁴⁵⁶ Vgl. ebd.: 65 ff.

⁴⁵⁷ Vgl. KGSt.

⁴⁵⁸ Zur „Eingliederung des Jugendamtes in die kommunale Verwaltung“ vgl. auch Kreft/Lukas, 1993.

⁴⁵⁹ Vgl. Marquard, 2002.

⁴⁶⁰ Seckinger u. a., 1999: 11.

⁴⁶¹ Ebd.: 172.

⁴⁶² Vgl. ebd.: 116 – 135.

- die Anteile der Jugendämter, die freie Träger budgetieren, sehr gering ist;
- die Ressourcen für Jugendhilfeplanung bei Jugendämtern, die umstrukturieren, nicht besser sind als bei anderen Jugendämtern;
- nicht nur die Tatsache der Umstrukturierung, sondern auch die Budgetierung des Jugendamts einen entscheidenden Effekt auf die Haushaltsentwicklungen der Jugendämter hat;
- Haushaltskürzungen und geringere Wachstumsraten bei freien Trägern verstärkt bei denjenigen Jugendämtern auftreten, die Umstrukturierungen durchführen.

Diese Befunde geben Aufschluss über die Zielsetzung von Umstrukturierungen in den Jugendämtern und zugleich Anlass zur Befürchtung, dass das innovative Potential der Neuen Steuerung nicht ausgeschöpft und selektiv einzelne Elemente für die Durchsetzung vorhandener Sparzwänge instrumentalisiert werden.

Der Auftrag der Jugendhilfe, junge Menschen bei der Verwirklichung ihres Rechtes auf Förderung der Entwicklung und Erziehung zu einer eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu unterstützen, wird über die im SGB VIII normierte Sicherung individueller Rechtsansprüche, allgemeiner Förderung sowie der Gewährleistungsverpflichtung zum Vorhalten einer jugendhilfegerechten Infrastruktur eingelöst. Die Aufgaben der Jugendhilfe werden dementsprechend auf der örtlichen Ebene im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung verantwortet. Hierzu sind im SGB VIII eine Reihe von Steuerungsgrundlagen und -instrumenten normiert, die den unverzichtbaren organisatorischen und strukturellen Rahmen der Aufgabenwahrnehmung – auch bei der Implementierung Neuer Steuerungsinstrumente – setzen. So befasste sich schon der Dritte Jugendbericht der Bundesregierung⁴⁶³ mit den Strukturen des Jugendamtes und formulierte dabei Fragestellungen, die in den nachfolgenden Jugendberichten und in praktischen Organisationsreformen bearbeitet wurden. Selbstkritische Überlegungen richten sich dabei auf die tatsächliche jugend(hilfe)politische Aufgabenwahrnehmung im Jugendhilfeausschuss. Auch die Spezialisierung und Versäulung von Hilfeformen sind weder aus der Sicht der AdressatInnen noch unter dem fachlichen Aspekt einer flexiblen, möglichst auf „Ganzheitlichkeit“ ausgerichteten Hilfeleistung als plausibel anzusehen. Ebenso ist die organisatorische und fachliche Dezentralisierung wie Sozialraumorientierung und Zusammenarbeit mit anderen Institutionen häufig nicht ausreichend entwickelt und in der alltäglichen Praxis verankert.

Vor diesem Hintergrund gibt es nicht „die“ öffentliche Jugendhilfe – weder bezogen auf Dienste und Angebote des öffentlichen Trägers noch im Hinblick auf Strukturen der Organisation, Angebote und Kooperation zwischen öffentlichem und freien Trägern. Es gibt auch nicht „das“ Jugendamt⁴⁶⁴; die Sachverständigenkommission des Elften Jugendberichts hatte im Sommer 1999 das zuständige Bundesministerium und das Deutsche Jugendinstitut gebeten, die Verfasstheit der Jugendämter in

⁴⁶³ Deutscher Bundestag, 1972.

⁴⁶⁴ Zu einer „Bestandsaufnahme“ vgl. Müller, 1994: 122 ff.

Deutschland mit einer Totalerhebung (durchgeführt im 1. Halbjahr 2000) möglichst umfassend zu beschreiben: Anhand der Daten lässt sich zeigen, dass die organisatorische Einheit der Jugendhilfe bis jetzt nicht gefährdet ist, sondern es in den letzten Jahren eher zu einer Konzentration von Jugendhilfeaufgaben gekommen ist.⁴⁶⁵ 82 % der Kommunalverwaltungen unterhalten ein eigenständiges Jugendamt (insgesamt 616 in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2000), weitere 14 % haben ein – mit weiteren Aufgaben – kombiniertes Amt mit klarer Trennung einzelner Aufgabenbereiche.⁴⁶⁶ Dies spricht für die „Sinnhaftigkeit und Angemessenheit der Wahrnehmung der Jugendhilfeaufgaben in einer zusammenhängenden Organisationseinheit.“⁴⁶⁷ Problematisch ist andererseits, dass knapp mehr als ein Drittel aller Jugendhilfeausschüsse nicht in die Prozesse der Verwaltungsmodernisierung eingebunden ist, gerade weil eine Beteiligung zu einer Vergrößerung des Handlungsspielraums des JHA führt und eine erhöhte „Benutzungsfreundlichkeit der Jugendhilfeangebote“⁴⁶⁸ fördert. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass auch 53 % (n = 271) der Jugendämter Aufgaben nach dem SGB VIII dezentralisiert bzw. regionalisiert haben, auch wenn die Konzepte sehr unterschiedlich sind (z. B. unterschiedliche Bewertung von Außensprechstunden). Dezentrale Einheiten sind oft Untergliederungen des Allgemeinen Sozialdienstes, sie „sind signifikant häufiger für Aufgaben außerhalb des KJHG zuständig, wenn sie sich in Städten befinden, in denen das Jugendamt eine Verwaltungsmodernisierung durchführt oder der ASD eine Allzuständigkeit hat.“⁴⁶⁹

Petersen⁴⁷⁰ hat in einer Untersuchung zum Dienstleistungshandeln als professionellem Konzept Sozialer Arbeit drei „Jugendamtstypen“ unterschieden und den Einfluss spezifischer Organisationsformen auf Partizipation untersucht. In dem als „professions-dominiert“ bezeichneten Jugendamtstyp war die Dezentralisierung in Bezirksämter abgeschlossen „und das Prinzip der Allzuständigkeit realisiert. ... Da also unter diesen Organisationsbedingungen alternative und unterschiedlich gestaltbare Problembearbeitungsformen zur Geltung kommen, ist die Vermutung erlaubt, dass das Ausmaß der professionellen Handlungs-, Ermessens- und Entscheidungsspielräume auf eine stärkere Gewährleistung und Förderung von Partizipation Jugendlicher hinweist ...“⁴⁷¹ Im Ergebnis wird ein fördernder Einfluss auf Partizipationschancen von den befragten Jugendlichen tatsächlich nur dort gesehen, wo die kollegiale Selbstabstimmung i. V. m. einer Unterstützung von Stadtteilaktivitäten und Selbsthilfefregruppen einen hohen Stellenwert genießen.⁷⁹ Die hier geforderte Handlungsstrategie basiert auf einer umfassenden Kompetenz, Erfahrung, Konfliktfähigkeit und vor allem Reflexivität der Mitarbeiterschaft. Als Kriterien für eine angemessene Organisation des Jugendamtes werden u. a. genannt: Selbstabstimmungsmöglichkeiten und wenig Reglementierungen der Professionellen sowie professionelle Kritik auf allen Ebenen;

⁴⁶⁵ Vgl. Mamier/Seckinger/Pluto/Santen/Zink, 2002: 297.

⁴⁶⁶ Vgl. ebd.: 281 ff.

⁴⁶⁷ Bissinger/Böllert/Liebig/Lüders/Marquard/Rauschenbach, 2002: 24.

⁴⁶⁸ Ebd.: 23; vgl. Mamier/Seckinger/Pluto/Santen/Zink, 2002: 312 f.

⁴⁶⁹ Mamier/Seckinger/Pluto/Santen/Zink, 2002: 301; vgl. ebd.: 298 ff.

⁴⁷⁰ Vgl. Petersen, 1999: 30 f.

⁴⁷¹ Ebd.: 81.

ein breites Spektrum an Leistungsangeboten.⁴⁷² Eine so verstandene „aktive Professionalisierung“ soll den Reflexionsprozess der Organisation steuern und die Lernfähigkeit des Jugendamtes in seiner Funktion als personenbezogene soziale Dienstleistungsorganisation (re)produzieren.

Kommunale Selbstverwaltung und örtliche Praxis – als alltagspraktische Umsetzung des Sozialstaatsgebots nach Artikel 28 Grundgesetz – suchen nach günstigen Handlungsbedingungen, die hier nicht weiter empirisch nachgezeichnet oder allgemein gültig definiert werden können. Das „moderne Jugendamt“ wird auf der Grundlage des SGB VIII/KJHG gedacht als Handlungsgrundlage für personenbezogene soziale Dienstleistung und demokratische Teilhabe! Jenseits der notwendigen Auseinandersetzung um optimale Umsetzungsstrategien sollte damit eine konsensfähige Grundhaltung aus der Sicht aller Träger der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben sein.

Dennoch ist angesichts der „Versäulung“ von Hilfearten und Handlungsfeldern (u. a. Kindertagesstätten, Erziehungshilfen, Jugend-/Jugendsozialarbeit) kritisch nach der tatsächlichen „Einheit der Jugendhilfe“ zu fragen und zu analysieren, ob dieses fachliche Prinzip unabdingbar einer bestimmten organisatorischen Form bedarf. Würde der mögliche fachlich-konzeptionelle Gehalt des bisherigen Ansatzes in einem umfassenden Konzept von „Sozialraumorientierung“ (und Dezentralisierung) gefährdet?⁴⁷³ Oder liegen die realen Gefahren in ganz anderen Entwicklungen: Instrumentalisierung unter einem ausufernden Verständnis permanenter Prävention und damit Fokussierung der Jugendhilfe als Instrument zur Disziplinierung und (Re-)Integration von Randgruppen? Die Auflösung oder Überformung von Strukturen durch die national angestrebte „Zuständigkeitslockerung“ im Rahmen angeblicher Entbürokratisierung von (bundesrechtlichen) Organisationsvorschriften und durch EU-Wettbewerbsrecht beschreiben weitere organisatorisch-strukturelle Gefährdungen.

Ein anderer kritischer Ansatz stellt die Kinder- und Jugendhilfe als „Sozialleistung“ in Frage. Denken wir dazu Einmischung einmal umgekehrt: Viele andere Handlungsbereiche (Schule; Ausbildung; Kriminalprävention etc.) bedienen sich der Ressourcen der Jugendhilfe oder nutzen zumindest ihr Handlungsrepertoire. Auf der Grundlage ihres eigenen Erziehungs-, Bildungs- und Förderauftrags könnte der „Geschäftsbereich Jugendhilfe“ eigenständig seine Dienste anbieten und sich – zusammen mit seinem Allgemeinen Sozialdienst – aus der Logik von Bedürftigkeit und Hilfe des SGB und damit von den Logiken der Sozial-, Kranken- und Behindertenhilfe lösen. Ein solcher Ansatz könnte ggf. mit reflexiven, flexiblen, selbstbestimmten und sozialräumlich organisierten Arbeitseinheiten realisiert werden. Überlegungen zur „Subjektfinanzierung“ personenbezogener sozialer Dienstleistungen ließen sich in einem solchen Konzept wahrscheinlich gut integrieren. Die strategische Frage aber lautet: Könnte das Handlungsfeld Jugendhilfe in diesem Sinne dem Leistungsabbau beim „Umbau des Sozialstaates“ und der vordergründigen

⁴⁷² Ebd.: 126.

⁴⁷³ Vgl. weiterführende Überlegungen in Abschnitt 6.1.

betriebswirtschaftlichen Logik einer angeblichen Modernisierung entzogen werden?

Die Position des Jugendhilfeausschusses als Teil des Jugendamtes⁴⁷⁴ und die sich daraus gegenüber anderen Ratsausschüssen ergebenden weitergehenden Rechte und Aufgaben sind ebenso häufig kontrovers diskutiert worden wie die gesetzliche Organisationsverpflichtung zur Schaffung eines Jugendamtes und der Zusammenfassung aller Jugendhilfeaufgaben ebendort. Die Zweigliedrigkeit und das damit verbundene Stimmrecht von sachkundigen BürgerInnen, die auf Vorschlag der freien Träger vom Gemeinderat berufen werden, hat jedoch in jüngster Zeit durch das bundesweit angestrebte politische Ziel der Bürgerbeteiligung und der Partizipation junger Menschen und ihrer Verbände neue Aktualität erhalten. Diese Organisation kann in ihrer einzigartigen Struktur beispielhaft ein Modell darstellen für eine zivilgesellschaftliche, moderne kommunale Verwaltung.⁴⁷⁵ Das produktive Potential, das in der Beteiligung dieser BürgerInnen an den Entscheidungen zur Gestaltung der Jugendhilfe enthalten ist, sollte nicht aufgrund ambivalenter Erfahrungen aufgegeben werden. Die Möglichkeiten einer pluralen Trägerstruktur müssen weiterhin genutzt werden, wozu auch eine geregelte Beteiligung an den zentralen jugendhilfepolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren und Gremien gehört. Im Jugendhilfeausschuss konkretisiert sich die partnerschaftliche Zusammenarbeit, hier kann sich Trägerbeteiligung als eine Mitverantwortung gesellschaftlicher Kräfte in der Jugendhilfe konstituieren. Seine kommunalverfassungsrechtlichen Besonderheiten haben den Sinn, die Kompetenz in den Beratungen und Beschlüssen sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Trägern der freien Jugendhilfe zu fördern. Außerdem sollen die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses über seine Stellung als Teil des Jugendamtes sowie durch sein Anhörungs- und Antragsrecht gegenüber dem Kommunalparlament eine größere Durchsetzungskraft bekommen.⁴⁷⁶ Dies entspricht auch den Zielen einer „Bürgergesellschaft“, die vermehrt bürgerschaftliches Engagement aktivieren und Beteiligungsstrukturen verbessern will; die im Jugendhilfeausschuss liegenden Möglichkeiten für einen Ausbau dialogischer Formen zwischen BürgerInnen, Parlament und Verwaltung sollten genutzt werden. Durch die Beteiligung der freien Träger im Jugendhilfeausschuss können Perspektivendifferenzen und unterschiedliche fachpolitische Positionen besser für Entscheidungen abgewogen werden.⁴⁷⁷

Im Rahmen der Zuständigkeit des örtlichen Trägers (§ 69), der sachlichen Zuständigkeit des Jugendamtes (§§ 69, 89) und seiner Gesamtverantwortung (§ 79) ist das Jugendamt mit Jugendhilfeausschuss und Verwaltung (§ 70) die zentrale Institution, in der sich auch strukturell die Mitwirkung realisieren muss. Der Jugendhilfeausschuss (JHA) hat durch die Beteiligung von sachkundigen BürgerInnen ein besonderes Gewicht: Er hat das Beschlussrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von

⁴⁷⁴ Vgl. Marquard, 2002: 553 f.

⁴⁷⁵ Vgl. AGJ, 1999 a: 5.

⁴⁷⁶ Vgl. Marquard/Pütz-Böckem, 1996.

⁴⁷⁷ Zu einem Überblick zu „Veränderte Zuständigkeiten in der Jugendhilfe“ vgl. Baltz, 1999 a.

ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. Explizit werden ihm Aufgaben der Jugendhilfeplanung und der Förderung der Jugendhilfe i. V. m. verschiedenen Kooperationsgeboten (§§ 13 Abs. 4, 81) zugewiesen. Für die anhaltende und sinnvolle Diskussion zu den produktiven fachpolitischen und gesellschaftspolitischen Entwicklungspotentialen für die Profilierung der Jugendhilfeausschüsse bleiben folgende Merkposten aus den Erörterungen der letzten Jahre in Fachgremien hilfreich:

- Alle Akteure müssen die Funktion des JHA als grundlegendes jugendhilfepolitisches Gestaltungsgremium zur Steuerung sowohl in Fragen der Jugendhilfeplanung als auch der (Implementation der) Neuen Steuerung nutzen. Dazu gehört auch die Definition von – gewünschter – Qualität und entsprechender Zielvereinbarungen (wirkungsorientierte Förderverträge).⁸⁰
- Die Funktion von Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII kann sowohl zu wesentlichen Fachfragen als auch zur regionalisierten Einbindung spezifischer Entwicklungen in den Quartieren/Stadtteilen qualifiziert genutzt werden. Ein Artikulationsrecht (Antragsrecht an den JHA) und eine Einbindung der SprecherInnen der AGs im JHA wären sicherzustellen.
- Im Hinblick auf eine fortschreitende Regionalisierung als Arbeits- und Organisationsprinzip mit integrierter Fach- und Ressourcenverantwortung wäre der Ansatz regionaler AGs ggf. mit dezentralen, quartiersbezogenen Unterausschüssen mit eingeschränkter Beschlusskompetenz weiterzuentwickeln. Dabei ergäbe sich das Problem der Gesamtverantwortung und einer gesamtstädtischen Planung; dem gegenüber erweitern sich die Chancen einer Belebung der jugendhilfepolitischen und fachlichen Kooperation.
- Die Repräsentanz des öffentlichen Trägers in seiner Gesamtverantwortung und Gewährleistungsfunktion muss differenziert werden von seiner Funktion als Anbieter eigener Dienste und Leistungen. Dies gilt insbesondere, wenn mit der Neuen Steuerung konsequenterweise Kompetenzen der Steuerung von Personal und Finanzen in erweitertem Umfang auf das Jugendamt übertragen werden.

Es gibt berechtigte Kritik an der jugendpolitischen Aufgabenwahrnehmung vieler VertreterInnen in den Jugendhilfeausschüssen – sie sind oft nur Lobbyisten für ihre Partei oder ihren Verein. Der öffentliche Träger muss im Jugendhilfeausschuss über alle fachlichen und finanziellen Belange frühzeitiger und umfassender informieren. Kommunalparlamente müssen die Entscheidungskompetenzen des Jugendhilfeausschusses achten und seine Rechte stärken. Das – zweigliedrige – Jugendamt muss seine Definitionsmacht für seine Leistungsgestaltung und Ressourcenverantwortung stärker durchsetzen und die Instrumente der Neuen Steuerung den Erfordernissen der Jugendhilfe anpassen.⁴⁷⁸ Die wesentlichen Strukturelemente des Kinder- und Jugendhilfegesetzes haben sich bisher bewährt und Vielfalt sowie Flexibilität zugelassen. So bleiben Veränderungsbedarf und Verbesserungsnotwendigkeiten für die Jugendhilfe auf der Tagesordnung – das SGB VIII bietet mit seinen normativen Strukturen dafür klare und ausreichende gesetzliche Bedingungen: Auf die Pra-

⁴⁷⁸ Vgl. BMFSFJ, 2002: 260.

xis kommt es an! Die VertreterInnen der freien Jugendhilfe sollten ihr Beratungs- und Stimmrecht so wahrnehmen, dass der Jugendhilfeausschuss – auch als unbequeme Instanz – den Bedarf an Jugendhilfeleistungen zum Thema der Politik macht.

Mit diesem eindeutigen Plädoyer für die Beibehaltung und bessere Nutzung der besonderen Strukturen in der Jugendhilfe wird gleichzeitig ein Praxisfeld analysiert: Der gesetzliche, organisatorische Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe ist demnach für die Weiterentwicklung einer Sozialen Kommunalpolitik und personenbezogener sozialer Dienstleistungsarbeit geeignet. Im Vergleich zu anderen staatlichen, kommunalen Aufgabenfeldern könnte er sogar innovative Impulse geben für eine zivilgesellschaftliche Reform der (Kommunal)Verwaltung. Gleichzeitig bieten die – nachfolgend z. T. untersuchten – Verfahren reale Optionen für eine Strategie der Demokratisierung – als gesellschaftliche und fachliche Perspektive. Darüber hinaus erfordern die professionellen Herausforderungen jedoch eine fortwährende Untersuchung der Ansätze, die durch eine Neuorganisation Sozialer Dienste in der Kommune eine Optimierung der sozialen Dienstleistungsarbeit im Interesse der NutzerInnen erwarten lassen.⁴⁷⁹ Im 3. Kapitel wurde dazu theoretisch das Konzept der Sozialraumorientierung begründet, dies wird im 6. Kapitel in einem Exkurs zu kommunalen Umsetzungsstrategien weiter ausgeführt und im 7. Kapitel im Kontext einzelner Steuerungsinstrumente analysiert. Zuvor werden nachfolgend exemplarisch bestimmte Verfahren und Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe im Hinblick auf die im 4. Kapitel entwickelten Kategorien zu Demokratisierung und Teilhabe untersucht.

5.3 Betroffenenbeteiligung und Jugendhilfeplanung

Die Jugendhilfe kann ihren Anspruch, Interessensvertretung für Kinder und Jugendliche wahrzunehmen, aus ihrem besonderen Handlungsansatz und ihrer gesetzlich normierten Zielsetzung ableiten. § 1 Abs. 1 SGB VIII ist dafür die zentrale Grundlage: „Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.“ Damit hebt sich die Jugendhilfe auch von anderen öffentlichen Aufgaben deutlich ab. Über die Sicherung des Kindeswohls und über die Unterstützung der Eltern hinaus soll Jugendhilfe im Sinne des SGB VIII insbesondere

- „... junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen ...“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 1);
- „... dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4);
- „... die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen ... (zu) berücksichtigen, Benachteiligungen ab(zu)bauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen (zu) fördern.“ (§ 9 Nr. 3).

In der Begründung zum Referentenentwurf mit Stand vom 1.12.1989 heißt es hierzu: „Die Jugendhilfe muss künftig noch stärker auf die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben Einfluss nehmen, welche die Lebens-

⁴⁷⁹ Vgl. Abschnitt 6.1 zu möglichen eher organisatorischen Perspektiven.

situation von Kindern, Jugendlichen und Eltern entscheidend beeinflussen. Dies gilt in besonderer Weise für die Entscheidungen im Bereich der Stadtentwicklung, der Arbeitsmarktpolitik und der Wohnungspolitik. Dazu zählt z. B. die Mitwirkung bei der bedarfsgerechten Anlage und Unterhaltung von Spielflächen im Wohnumfeld.⁴⁸⁰ Im Rahmen dieser Aufgabenstellung des Kinder- und Jugendhilferechtes gilt es, konkrete Rechte der Kinder und Jugendlichen auszubauen. § 8 SGB VIII formuliert die Grundnorm für die „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ und besagt in Absatz 1, dass sie „... entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen ...“ sind. Außerdem hat die Jugendhilfe Fähigkeiten und Bedürfnisse „... zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln sowie die jeweiligen besonderen sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Eigenarten junger Menschen und ihrer Familien (zu) berücksichtigen ...“ (§ 9 Nr. 2 SGB VIII). Unstrittig ist inzwischen auch das Erfordernis, den Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit mit spezifischen Aspekten in eine „Mädchenbewusste/Mädchengerechte Jugendhilfeplanung“⁴⁸¹ einzubeziehen. Dabei geht es um die Überwindung bzw. Dekonstruktion der sozialen und ideologischen Kategorie „Geschlecht“ und damit nicht nur „... um die Betonung von Gleichheit oder Differenz und nicht lediglich um den Abbau von Geschlechterhierarchien, sondern um Überwindung dessen, was uns schon immer als ‚männlich‘ oder ‚weiblich‘ mit jeweils spezifischen ‚Möglichkeitsräumen‘ als bekannt und selbstverständlich erscheint.“⁴⁸²

Mit der so genannten Einmischungsstrategie⁴⁸³ hat die Jugendhilfe zwar seit den 1980er Jahren einen Ansatz für Demokratisierung und Partizipation, der sich in diesem Sinn auch und besonders auf die Gestaltung von Lebensbedingungen im Sozialraum bezieht. Zunächst mussten jedoch nach der Planungseuphorie auf Basis der sozialplanerischen Konzepte der 1970er Jahre die Enttäuschungen und technokratischen Verkürzungen analysiert und überwunden werden.⁴⁸⁴ Ein wesentlicher Schwachpunkt damaliger Konzeptionen liegt in der Trennung von Prozessen der Planung, Entscheidung und Umsetzung – und damit eben auch in der mangelhaften Beteiligung der (später) Betroffenen sowohl auf Seiten der NutzerInnen als auch der PolitikerInnen. Merchel kritisierte im Rückblick: „Es mangelt an der Entwicklung einer den Strukturen der Jugendhilfe adäquaten Planungskonzeption, die sowohl die fachlichen Zielstellungen als auch die institutionellen Bedingungen der Jugendhilfe ausreichend reflektiert und in politisches Handeln zu übersetzen vermag. ... Folgt man konstruktivistischen Überlegungen und berücksichtigt man den selbstreferentiellen Charakter sozialer Systeme, so wird man Skepsis entwickeln gegenüber den Wirkungsoptionen eines technisch-rationalen Planungsverständnisses, gleich ob es im Gewand des kostensparenden Effizienzinteresses oder im Ornat des fortschrittlichen sozialpädagogischen Reformoptimismus daherkommt.“⁴⁸⁵

⁴⁸⁰ BT-Drs. 11/5948: 47.

⁴⁸¹ Vgl. zusammenfassend Peters, 2002: 887 f.; zur Kontroverse um „mädchengerechte“ und „integrierte mädchenbewusste“ Jugendhilfeplanung vgl. Bohn, 1996, und SPI, 1999.

⁴⁸² Peters, 2002: 888.

⁴⁸³ Zum „Einmischungsauftrag der Kinder- und Jugendhilfe“ vgl. Peters, 2002; Mielenz, 1981.

⁴⁸⁴ Vgl. Jordan, 2001: 875.

⁴⁸⁵ Merchel, 1992: 95, 98.

„Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozess“⁴⁸⁶ meint in diesem Zusammenhang dann ein sozialplanerisches und partizipatorisches Verfahren, mit dem sowohl direkte wie auch repräsentative Formen der Beteiligung individuell wie kollektiv realisiert werden.⁴⁸⁷ Das hier zu Grunde gelegte Verständnis erfordert möglichst breit angelegte Kommunikations- und Beteiligungsvorgänge, es geht fachlich und politisch um die auf Realisierung von Leistungen zielende Verständigung (Kommunikation, Planung und Ausführungsgestaltung) zwischen den verschiedenen Beteiligten (aus den Bereichen Politik als Entscheidungs- und Kostenträger; NutzerInnen; Leistungserbringer/Träger; Bürgerschaft als Wahlvolk, SteuerzahlerInnen und Nachbarn u. a.). Herrmann⁴⁸⁸ verweist auf die begrenzte rechtliche Verbindlichkeit von Planungsergebnissen, die (mangelnde) Finanzkraft öffentlicher Haushalte, Machtverhältnisse und Interessensgegensätze im Hinblick auf die Umsetzung oder Blockade von Planungsergebnissen und Widerstände in Organisationen gegen Veränderungen: „Im Zentrum der Jugendhilfeplanung stehen Formen der Prozesssteuerung und Prozessmoderation.“⁴⁸⁹ Zur Strukturierung des Vorgehens werden regelhaft zumindest drei verschiedene Planungsansätze verfolgt (und z. T. miteinander kombiniert): Die Arbeitsfeldorientierung bezieht sich im Wesentlichen auf die Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe. Ein sozialraumorientierter Ansatz erfasst abgegrenzte räumliche Gebiete (und untersucht i. d. R. die sozialen Merkmale, Bedürfnisse und Lebensweisen der Bewohnerschaft sowie die „Lebensqualität“ und Ressourcen im Quartier und zielt häufig auf einen Vergleich mit anderen Sozialräumen). Bezugspunkt eines zielgruppenorientierten Ansatzes sind die Problemlagen und Interessen bestimmter Gruppen von (möglichen) NutzerInnen und entsprechende Handlungsprogramme.⁴⁹⁰

Mit dem SGB VIII von 1990 wurden dann Zielsetzungen wie Selbsthilfe, Sozialraumorientierung und Beteiligung tatsächlich weiter normiert: Jugendhilfe soll eine familienfreundliche Umwelt schaffen; sie soll verschiedene Formen der Selbsthilfe stärken; Kinder und Jugendliche sind an allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen; die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen ist zu fördern; Jugendarbeit soll zur Selbstbestimmung befähigen; in Tageseinrichtungen soll die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gefördert werden; für die Hilfen zur Erziehung soll das engere soziale Umfeld einbezogen werden; bei einer finanziellen Förderung soll die Orientierung an den Interessen der Betroffenen und deren Einflussnahme bevorzugt werden; die Planung soll Wünsche, Bedürfnisse und Interessen ermitteln und helfen, Kontakte im sozialen Umfeld zu erhalten. – In Verbindung mit § 1 Abs. 3 Nr. 4 erhalten die Jugendhilfeträger hiermit die rechtliche Legitimation für eine „Einmischungsstrategie“ in für Kinder und Jugendliche bedeutsame gesellschaftliche Bereiche und Institutionen. Die Jugendhilfeplanung – im Gesetz wird immer diese prozesshafte Formulierung benutzt und nicht das

⁴⁸⁶ Vgl. Merchel 1992, 2002: 83 ff.

⁴⁸⁷ Vgl. Krefz/Mielenz 1996: 319 ff.; Reismann, 2001: 76 ff.

⁴⁸⁸ Herrmann, 2002: 877.

⁴⁸⁹ Merchel, 1992: 100; vgl. entsprechend BMJFFG, 1990: 181 ff.

⁴⁹⁰ Vgl. Herrmann, 2002: 872.

„Erstellen eines Plans“ verlangt – ist zudem im § 71 Abs. 2 Nr. 2 ausdrücklich als Aufgabe des Jugendhilfeausschusses normiert.

Jugendhilfeplanung mit diesem diskursiven Verständnis benötigt spezifische Rahmenbedingungen, sie bedarf einer politischen Absicherung ihres (örtlichen) Auftrags und einer dezidierten Ausweisung entsprechender (personeller und sachlicher) Ressourcen. Dann kann „... das struktur- und gruppenbezogene Wissen über Lebenslagen, Möglichkeiten und Benachteiligungen (kann) im Rahmen von Sozial- und Jugendhilfeplanungen über eine kontinuierliche Sozialberichterstattung und kleinräumig angelegte Sozialraumanalysen erarbeitet werden.“⁴⁹¹ Herrmann⁴⁹² sieht in diesem Sinn eine Renaissance von sozialraumbezogenen Planungen. Dabei seien unterkomplexe Datenmodelle zwar fraglich, aber sie könnten ggf. Bezugspunkt kommunikativ-partizipativer Aushandlungsprozesse werden. Der Einmischungsauftrag und die spezifischen Formen der Jugendhilfe(planung) sind eher gefragt, wenn es mit Programmen wie der Lokalen Agenda 21 und der Sozialen Stadt wieder um eine übergreifende Stadtentwicklung geht.

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat zur Verwirklichung dieser Ziele im Rahmen der ihm in § 79 SGB VIII übertragenen Gesamtverantwortung dafür Sorge zu tragen, dass die gesetzlich normierten Leistungen der Jugendhilfe in der richtigen Art (Qualität) und im richtigen Umfang (Quantität) für Kinder, Jugendliche und Familien zur Verfügung stehen. Dazu ist es nötig, und zwar für den konkreten Bereich des jeweiligen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, sich über die vorhandenen Jugendhilfeleistungen nach Art und Umfang ein Bild zu machen und Entscheidungen darüber herbeizuführen, welche und wie viele Leistungen gebraucht werden und in welchem Umfang Leistungen finanziert werden können bzw. sollen. Im Zusammenhang mit Konzepten der Regionalisierung und Dezentralisierung einerseits und der Implementation neuer Steuerungsinstrumente andererseits sind die Grundprinzipien der Trägerpluralität und der Trägerautonomie zu beachten: Es kann zu einem Spannungsverhältnis zwischen der Beachtung der Vielseitigkeit der Trägerlandschaft und dem Ziel eines möglichst sparsamen und effizienten Mitteleinsatzes kommen. Freie Träger sind weder „Erfüllungsgehilfen“ der öffentlichen Hand noch „Delegationsnehmer“, die deren Aufgaben übernehmen. Gefordert sind deshalb organisatorische Formen und Kommunikationsstrukturen für Aushandlungsprozesse, um die in der Trägerpluralität liegenden Chancen der fachlichen Produktivität und der Effizienzverbesserung im Alltag realisieren zu können. Das SGB VIII – insbesondere mit dem offen formulierten Auftrag zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften nach § 78 – und auch das BSHG machen dafür Vorgaben zur Beteiligung und zu Gestaltungsmöglichkeiten der freien Träger. Auch im Feld der Sozialplanung könnte eine Kombination aus Effektivität und Reflexivität in Verbindung mit den Strukturelementen Sozialraumorientierung und Demokratisierung einen Beitrag leisten zur Aneignung einer neuen „Politik der Lebensführungen“.⁴⁹³

⁴⁹¹ Jordan, 2001: 877.

⁴⁹² Herrmann, 2002: 880 f.

⁴⁹³ Vgl. Giddens, 1997.

Im Rahmen eines sozialräumlichen Planungsansatzes sollen die soziale Realität bzw. die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in einem Gemeinwesen beschrieben werden. Ein solches Planungsverständnis nutzt in einer je spezifischen Weise die Instrumente der Sozialraumanalyse – und fokussiert damit ein anderes Verständnis von Sozialraum, als es dem Konzept der „Lebensweltorientierung“ zu Grunde liegt.⁴⁹⁴ Im Kontext der Fragestellung nach Sozialraumorientierung und Demokratisierung wird für das Handlungsfeld der Jugendhilfeplanung an dieser Stelle auf zwei in der Erprobung befindliche Ansätze verwiesen.

Zum Ersten ist auf einen Versuch hinzuweisen, mit der Etablierung flexibler Erziehungshilfen auch eine „Anbindung an eine partizipative und sozialräumlich angelegte Jugendhilfeplanung“ zu erproben.⁴⁹⁵ Im Rahmen des Bundesmodellprojekts INTEGRA wird seit 1998 an fünf Standorten (Celle, Dresden, Frankfurt/Oder, Landkreis Tübingen) eine Reform der Erziehungshilfen mit dem Ziel angestrebt, eine integrierte, flexible und sozialräumliche Angebotsstruktur – letztlich – des gesamten Erziehungshilfeangebots der beteiligten Kommunen zu entwickeln. Dabei haben sich Stadtteilrunden oder sozialraumbezogene Fachkonferenzen als ein Element sozialräumlicher Jugendhilfeplanung etabliert. Unterhalb der Ebene von Bezirks- oder Ortsämtern mit einem Einzugsgebiet von bis zu 50.000 BewohnerInnen wurden z. B. in Dresden Sozialräume mit 5.000 – 10.000 EinwohnerInnen beschrieben: Stadtteilportraits, ein Mix aus Sozialindikatoren und Einschätzungen von Fachkräften wie von AdressatInnen sind Instrumente, die auch zu einer an Transparenz und Gerechtigkeit orientierten Mittelvergabe beitragen (sollen).⁴⁹⁶ Solche Stadtteilrunden sind i. d. R. regionale Kooperationsgremien, Orte des fachlichen Austausches und der Angebotsabstimmung sowie der Erörterung von Grundproblemen von jungen Menschen und Familien. Zumeist werden nicht nur sozialräumliche Bedarfe festgestellt, sondern auch sozialpolitische Initiativen für das Gemeinwesen auf den Weg gebracht.⁴⁹⁷

Sozialraumorientierung knüpft in diesem Kontext an infrastrukturellen Vorstellungen an – im Unterschied zur räumlichen Flexibilität der Lebensweltorientierung. Merchel⁴⁹⁸ fasst eher kritisch zusammen: „Anders als bei der Lebensweltorientierung ist der Denkansatz nicht auf das Individuum gerichtet, sondern auf den geografischen und administrativen Bezug, auf dessen Grundlage Infrastruktur betrachtet wird.“

Zum Zweiten hat die Sozialverwaltung der Stadt Freiburg als ein Instrument zur Unterstützung einer sozialräumlichen, kontinuierlichen Jugendhilfe- und Sozialplanung das Instrument „Sozialatlas“ gewählt.⁴⁹⁹ Der Fokus liegt auf dem jeweiligen Stadtbezirk und seinen Unterschieden respektive Ähnlichkeiten zur Gesamtstadt. Die graphische Darstellung der Indikatoren erlaubt es, Nähe und Distanz der einzelnen Stadtbezirke im Hinblick auf einen Indikator untereinander und im Vergleich zur Ge-

⁴⁹⁴ Zum Konzept der Lebensweltorientierung siehe Quellen in Abschnitt 2.4.

⁴⁹⁵ Koch u. a., 2002: 109 ff.; vgl. auch Abschnitt 6.1.

⁴⁹⁶ Vgl. Koch u. a., 2002: 114.

⁴⁹⁷ Ebd.: 115 ff.

⁴⁹⁸ Merchel, 2001: 372

⁴⁹⁹ Die Konzeption wurde vom JHA der Stadt Freiburg mit Drs. 02006 am 20.02.2002 verabschiedet.

samtstadt quasi „auf einen Blick“ zu erfassen. Wegen mangelnder personeller und EDV-technischer Ressourcen wurde zunächst auf die Darstellung von Variablen in thematischen Karten verzichtet. Kleinräumig aufbereitete Infrastrukturdaten liefern einen Überblick über die wohnungsnah zu erreichenden Angebote und Einrichtungen. Für die erste Ausgabe des Freiburger Sozialatlasses lag der Focus auf der kleinräumigen Darstellung von quantitativen Variablen aus fünf inhaltlichen Bereichen: Bevölkerungsstruktur, Wirtschaftliche Situation, Wohnumfeld, Interventionsdaten (zunächst der Jugendhilfe), Soziale Infrastruktur (zunächst Kindertagesstätten). Für die Zukunft geplant sind „qualitative“ Berichte der MitarbeiterInnen des ASD anhand eines Leitfadens sowie subjektive Einschätzungen der BewohnerInnen als ExpertInnen.⁸¹ Zwingend notwendig ist die Entwicklung und Implementation eines ämterübergreifenden Datenansatzes mit dem Ziel, eine systematische Datensammlung und Koordinationsstrukturen zur Zusammenführung der Daten zu etablieren. Zu entscheiden bleibt noch die Option einer Schwerpunktverlagerung hin zu Indikatoren i. S. einer Entwicklung vom Sozialdatenatlas hin zu einem Sozialstrukturatlas. Über ein Set von Indikatoren sollen Strukturvergleiche für eine städtische Binnendifferenzierung ermöglicht werden.⁸² Als Teil eines regelmäßigen, standardisierten Berichtswesens wird so auch eher eine Aktualisierung in sinnvollen Zeitintervallen möglich. Bei der Festlegung eines umfassenden und aussagekräftigen Indikatorensets bietet sich neben der theoretischen Ableitung der Rückgriff auf empirisch Bewährtes – oder zumindest Geprüftes – aus anderen Städten und Landkreisen an; damit würden auch interkommunale Vergleiche befördert.⁸³

Weitere Beispiele aus anderen Städten können in diesem Sinne zur kritischen Überprüfung von Methoden und Instrumenten beitragen. Im Rahmen eines Modellprojektes des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe haben die Städte Hamm und Recklinghausen eine kleinräumige Sozialraumanalyse vorgelegt.⁵⁰⁰ Die vorgelegte Sozialraumanalyse soll eine wichtige Grundlagen- und Frühwarnfunktion erfüllen und ist Teil eines dreistufigen Projektzusammenhangs (Literaturübersicht, Probelauf, praktische Umsetzung). „Angestrebt wird zum einen die kleinräumig angelegte Beschreibung städtischer Teilgebiete der Stadt Recklinghausen anhand eines Indikatorenkatalogs, der als Einstieg in ein regelmäßig fortschreibbares Berichtssystem dienen kann. ... Daneben liefert die Beschreibung städtischer Teilgebiete Arbeitsgrundlagen für die Entwicklung stadtteil-/gemeinwesenbezogener Arbeitsansätze. Die Sozialraumanalyse ist damit ein wichtiger Baustein sowohl für die Jugendhilfeplanung wie auch für die Arbeit der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe.“⁵⁰¹ In Recklinghausen ging es wesentlich um innerstädtische Differenzierungen und damit um Indikatoren zur Beschreibung von Lebenslagen, Zielgruppen, einzelnen Lebensbereichen und infrastrukturellen Einrichtungen sowie personenbezogenen Diensten.⁵⁰² Auf der Basis eines Indikatorenkatalogs erfolgt eine vergleichende Betrachtung städtischer Teilgebiete im thematischen Zusammenhang zur Analyse innerstädtischer Differenzierungen. Darüber hinaus werden für einzelne städti-

⁵⁰⁰ Stadt Recklinghausen, 2002.

⁵⁰¹ Ebd.: 2.

⁵⁰² Vgl. ebd.: 3.

sche Teilgebiete „Sozialraumprofile“ erstellt, „um die Wohngebiete im Hinblick auf ihre Struktur sowie im Hinblick auf relevante Problemausprägungen in einzelnen Bereichen zu charakterisieren.“⁵⁰³ Auch in Recklinghausen erwies sich der Prozess der Datenbeschaffung als schwierig und unerwartet langwierig, insbesondere die kleinräumige und generell örtliche Verfügbarkeit und Qualität der Daten muss verbessert werden⁵⁰⁴; dies gilt gleichermaßen für Freiburg.

In diesem Kontext ist der „öffentliche Träger“ Garant (Gewährleistungsträger) und Organisator (Verwaltung) des Aushandlungs- und Gestaltungsprozesses wohlfahrtsstaatlicher und sozialer Leistungen. Trotz der realen Erfahrung von Konkurrenz und Differenzen vor Ort – bis hin zu Blockaden – gibt es dann keinen strukturellen Gegensatz zwischen dem öffentlichen und den freien Trägern, sondern nur ein gemeinsames konzeptionelles Ringen um den richtigen Weg der Fachlichkeit, der Beteiligung der Betroffenen, der Partnerschaft, der Effektivität und Effizienz!

Gemäß § 80 SGB VIII „Jugendhilfeplanung“⁵⁰⁵ ist der Bedarf unter „... Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten ...“ zu ermitteln (Abs. 1, Nr. 2) und es wird festgestellt: „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen.“ (Abs. 3). Schließlich wird in Absatz 4 ausdrücklich gefordert, „... die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander ...“ abzustimmen. Dieses Gebot korrespondiert mit § 81, wonach die Träger der öffentlichen Jugendhilfe „... mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen ...“ zusammenzuarbeiten haben. Das SGB VIII steuert und setzt Gestaltungsimpulse mit Hilfe von zwei Instrumenten: Durch die Definition von Leistungsansprüchen und erforderlichen Leistungsangeboten sowie durch die Vorgabe von Verfahren, innerhalb und mittels derer Leistungen und Infrastruktur zustande kommen.⁵⁰⁶ Verfahren als Steuerungselemente werden auf drei Ebenen konstituiert:

- auf der individuellen Ebene der Definition und Ausgestaltung angemessener Leistungen⁵⁰⁷ und des Umgangs mit Informationen (Datenschutz);
- auf der infrastrukturellen Ebene der Definition einer erforderlichen und angemessenen Ausstattung mit Leistungsangeboten⁵⁰⁸;
- auf der Ebene der einrichtungsbezogenen Angebotsgestaltung, die einerseits durch Vorgänge und Entscheidungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung beeinflusst wird und andererseits durch ein besonderes Verfahren der Qualitätsentwicklung in den prozeduralen Steuerungsmodus hineingenommen wird (z. B. Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

⁵⁰³ Ebd.: 5

⁵⁰⁴ Vgl. ebd.: 7 ff.

⁵⁰⁵ Zusammenfassend vgl. Jordan, 2001: 874 ff.

⁵⁰⁶ Vgl. Merchel, 2002: 73 ff.

⁵⁰⁷ Zum Beispiel Hilfeplanung; vgl. zusammenfassend BMFSFJ, 2002: 254 f.

⁵⁰⁸ Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII soll als öffentlicher, kommunikativer Prozess gestaltet werden; vgl. zusammenfassend zu bundesweiten Trends und kritisch zu mangelnder „Beteiligung“ BMFSFJ, 2002: 198 f. und 255.

Eine so normierte träger- und betroffenenorientierte Planung rechtfertigt allerdings auch eine Bindung, wie sie bezogen auf die „Förderung der freien Jugendhilfe“ in § 74 Abs. 2 verankert ist: Danach kann „die Förderung von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, diese Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung und unter Beachtung der im § 9 genannten Grundsätze anzubieten“.

Eine vertiefende Befassung mit dieser Aufgabe muss für die jeweiligen örtlichen Verhältnisse klären, welche Formen von Beteiligung in Frage kommen. Auf der Grundlage von Befragungen und statistischen Daten, Beobachtungen und Analysen sowie Experimenten bzw. Modellen kann es verschiedene Formen geben, wie

- die Anhörung/Gelegenheit zur Stellungnahme als „Mitwirkung“,
- die Absprache und Aushandlung auf partnerschaftlicher Ebene als „Mitbestimmung“ und
- die eigene Regelungskompetenz von Betroffenen und Trägern als „Selbstbestimmung“.

AdressatInnenbeteiligung in der Jugendhilfeplanung bezieht sich gleichermaßen auf die eigenen, subjektiven Rechte der Kinder und Jugendlichen wie auf das Bemühen, mit ihnen demokratische Formen der Willensbildung und der Aushandlung einzuüben. An dieser Stelle sei hierzu die Debatte um die Entwicklung der Kinderrechte nur angedeutet.⁵⁰⁹ Mit Bezug auf den Zehnten Kinder- und Jugendbericht⁵¹⁰ erörtert Borsche⁵¹¹ die „Entwicklung der Relevanz von Kindern im öffentlichen Raum“ und erläutert am Beispiel von § 1626 Abs. 2 BGB – und der Übernahme dieser Formulierung in § 9 SGB VIII – die Entwicklung aus den 1970er Jahren zum Wechsel von der „Elterlichen Gewalt“ zur „Elterlichen Sorge“: In diesem Kontext wird die – auch rechtliche – Subjektstellung von Minderjährigen begründet. Dies entsprach den Impulsen der internationalen Völkergemeinschaft, die mit dem Internationalen Jahr des Kindes 1979 – ausgehend von existentiellen Überlebensfragen von Kindern in der sogenannten Dritten Welt – umfassend Fragen des Aufwachsens von Kindern für viele gesellschaftliche Bereiche in den öffentlichen Fokus rückte.

Reismann⁵¹² erinnert an die Geschichte der „Kindermitbestimmung“ und resümiert insoweit: „Partizipation ist in erster Linie eine pädagogische Haltung, erst dann fachliches Handeln oder politisches Programm.“⁵¹³ Bezogen auf eine Mitwirkung an Planungsprozessen ist für den realen Einfluss von Kindern und Jugendlichen sicher die Frage der „Haltung“ der Verantwortlichen von entscheidender Bedeutung.⁸⁴ Erst auf einer geklärten Grundlage zur Philosophie bzw. zum Leitbild von Autonomie und Selbstorganisation sowie Teilhabe und Mitwirkung kann durch Kooperation in der Planung effektives und effizientes Handeln befördert werden. Im Rahmen sinnvoller Differenzierungen – z. B. nach AdressatInnengruppen oder Handlungsfeldern – ist über geeignete Umsetzungs-

⁵⁰⁹ Vgl. u. a. AGJ, 1994 und 2001; BMFSFJ, 1998; Ginka/Neuberger/Schorn/Stange/Tiemann, 1999; Jeand'Heur, 1991; Liegle, 2002; Peschel-Gutzeit, 1994; wesentlich BverfGE 24, 199, 144; vgl. auch Abschnitt 4.5 und Endnote 74.

⁵¹⁰ Vgl. BMFSFJ, 1998.

⁵¹¹ Borsche, 2002: 142 ff.

⁵¹² Vgl. Reismann, 2001: 76 f.

⁵¹³ Ebd.: 77.

schritte vor Ort pragmatisch zu befinden, die mit dem Ziel der Ergebnisorientierung und Akzeptanzförderung auch Informations-, Entscheidungs- und Überprüfungsrechte umfassen können (bzw. sollen).⁵¹⁴ Daraus ergibt sich die generelle Anforderung, „... möglichst viel Demokratie zuzumuten und Kindern und Jugendlichen sowohl auf kommunalpolitischer Ebene als auch auf der Ebene der Erziehungsinstitutionen reale Entscheidungsmacht zu geben ...“.⁵¹⁵

Von grundsätzlicher Bedeutung für Betroffenenbeteiligung⁵¹⁶ ist damit die Auswahl der Formen, die sicherstellen sollten, dass sie die AdressatInnen weder überfordern noch unterfordern oder aber lediglich einen symbolischen oder legitimatorischen Charakter erhalten. Diesbezüglich sind fachliche Konzepte weiter zu entwickeln und die methodische Qualifikation der Fachkräfte zu erweitern.

5.4 Erfahrungsräume und Selbstorganisation in der Jugendarbeit

Kinder- und Jugendarbeit stellt für junge Menschen bis heute eine der wichtigsten Erfahrungsräume für spürbare und in einem bestimmten Umfang wirkungsvolle Beteiligung dar. Sie ist ein konstitutives Element der Kinder- und Jugendarbeit. Deren Inhalte und Angebotsformen werden von jungen Menschen entscheidend geprägt und mitgestaltet. Kinder- und Jugendarbeit eröffnet Experimentier- und Handlungsspielräume, die jungen Menschen eine selbstbestimmte Entwicklung ihrer Persönlichkeit sowie gesellschaftliche und politische Partizipation ermöglichen. Dementsprechend existiert eine unüberschaubare Vielfalt an Formen, Methoden und Inhalten der Kinder- und Jugendarbeit in unterschiedlicher Trägerschaft – von Jugendverbänden über Träger von Einrichtungen der Offenen Jugendarbeit bis zu einer Vielzahl von selbstorganisierten Initiativen und Projekten.

Die 12. Shell Jugendstudie und das DJI Jugendsurvey 1 kommen zu dem Ergebnis, dass noch immer eine hohe Bereitschaft Jugendlicher besteht, sich in Organisationen und Verbänden zu engagieren.⁵¹⁷ Mit der 13. Shell Jugendstudie wird der Organisationsgrad Jugendlicher als leicht gestiegen grundlegend bestätigt. Auffällig ist die offensichtlich auch nur geringe Attraktivität von Organisationen wie Umweltschutz- und Menschenrechtsgruppen.⁵¹⁸ 2,8 % der Jugendlichen geben dort eine Mitgliedschaft an, die IPOS-Studie⁵¹⁹ kommt auf 6 % in West- und 4 % in Ostdeutschland.

Offene Kinder- und Jugendarbeit

Offene Kinder- und Jugendarbeit unterstützt eine jugenddominierte Aneignung sozialer Räume und die selbstbestimmte Persönlichkeitsentwicklung insbesondere durch

⁵¹⁴ Vgl. ebd.: 80 ff.

⁵¹⁵ Deutscher Bundestag, 2002: 270.

⁵¹⁶ Vgl. Reismann, 2001: 80 ff.

⁵¹⁷ Jugendwerk der Deutschen Shell, 1997: 12. Shell Jugendstudie: 48 %; Hoffmann-Lange, 1995: 40 %.

⁵¹⁸ Deutsche Shell, 2000: 276.

⁵¹⁹ IPOS, 1999.

- das offene, kaum verregelte Raumangebot und die darin enthaltenen Selbstorganisationspotentiale für Kinder und Jugendliche,
- die Förderung jugendkultureller Selbstentfaltung und die entsprechende Bedeutung für die Cliques und Szenen der Kinder und Jugendlichen vor Ort,
- die Alltagsbedeutung Offener Kinder- und Jugendarbeit für junge Menschen als Unterstützung bei der Bewältigung immer unübersichtlicherer (und belastender) Lebensumstände,
- das ganzheitliche personale Angebot in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit,
- die Betonung geschlechtsdifferenzierender Konzepte,
- die Schaffung von interkulturellen Begegnungsmöglichkeiten mit dem Ziel, ein tragfähiges „soziales Miteinander“ zu entwickeln,
- die besondere Bedeutung für sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche, die in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit die Gelegenheit haben, zu gestalten, Kompetenzen zu erwerben und ihren Weg in die Gesellschaft zu suchen und
- die politische Lobbyfunktion Offener Kinder- und Jugendarbeit.⁵²⁰

Zeitgemäße Offene Kinder- und Jugendarbeit öffnet sich in die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen hinein und wird mit Kindern und Jugendlichen gestalterisch aktiv. Sie fungiert als Drehscheibe für notwendige Informationen zur Lebensgestaltung und -bewältigung von jungen Menschen und als BeschafferIn/OrganisatorIn von Kontakten/Netzwerken mit relevanten sozialräumlichen und für die Entwicklung junger Menschen existenziellen Organisationen. Offene Kinder- und Jugendarbeit ermöglicht jungen Menschen die Beteiligung an sozialräumlichen Planungsprozessen und bietet ein Forum für die Interessenvertretung an der Schnittstelle zur organisierten Politik.

In der Praxis muss trotz der Zielsetzung des § 11 SGB VIII kritisch nach der Umsetzung von Selbstbestimmung und Beteiligung gefragt werden. „Mitbestimmung als durchgängiges konzeptionelles Strukturprinzip eines Jugendhauses ist außerordentlich selten“⁵²¹. Aus dem Programm und der Konzeption eines kommunalen Kinderzentrums⁵²² leitet Sturzenhecker „Allgemeine Standards von Partizipation“ ab und erläutert sie anhand der Praxis des Kinderzentrums „Kinderkluse“. Zunächst werden unter „Ergebnisstandards“ Wirkungsziele im Sinne von Lernzielen bezüglich Partizipation der Kinder und Jugendlichen im Jugendhaus verstanden; hinzukommen Handlungsziele zu den Arbeitsweisen der MitarbeiterInnen. – Die somit unterstellte Differenz zwischen Lernzielen der Kinder und Handlungszielen der Profis kann professionstheoretisch positiv aufgelöst werden; offen bleibt, warum Handlungsziele der Kinder nicht auch zum „Ergebnisstandard“ gehören.

Sodann werden „Prozessstandards“ definiert, die den pädagogischen Handlungsregeln, Arbeitsprinzipien und Haltungen zu Grunde liegen sollen⁵²³. Die bewusste Implementation der (anschaulich beschriebenen)

⁵²⁰ In Anlehnung an Krafeld, 1992.

⁵²¹ Sturzenhecker, 2002: 44.

⁵²² Vgl. ebd.: 44 ff.

⁵²³ Vgl. ebd.: 49 ff.

Standards kann im Sinne der in dieser Arbeit vertretenen Konzeption von Professionalität und Reflexivität⁵²⁴ die Grundlage bieten für nachhaltige Erfahrungen mit Teilhabe, Beteiligung und Selbstbestimmung:

- Anerkennung zielt auf das Entstehen von Selbstvertrauen, Selbstachtung und Wertschätzung;
- Freiwilligkeit meint das Recht auf Selbstbestimmung und damit auch „Negation“;
- die Anerkennung von Gleichheit und Differenz soll helfen, Gleichberechtigung zu fördern und Unterschiedlichkeit zu akzeptieren;
- Offenheit und Konfliktfreundlichkeit zielen auf die Respektierung von Differenzen und verlangen nach (konflikthaften) Aushandlungsprozessen;
- Artikulation meint die Möglichkeit, die eigene Stimme zu erheben und eigene Interessen zu vertreten;
- Positions- und Interessenpräzisierung ist ein Grundsatz für demokratische Streit- und Entscheidungsprozesse;
- solche Prozesse verlangen eine rationale Argumentation mit gegenseitiger Prüfung von Begründungen;
- Perspektivenverschränkung⁵²⁵ ist dann eine wichtige Fähigkeit für demokratische Entscheidungen im Sinne gemeinsam tragfähiger Lösungen;
- auch und gerade in dem hier betrachteten Praxisfeld bedarf es vielfältiger Unterstützung für eine Symmetrie der Kommunikation;
- eine Vervielfältigung der Möglichkeiten soll Entscheidungsprozesse zwar überschaubar halten und doch gleichzeitig die Suche nach besseren Lösungen qualifizieren;
- (auch pädagogische) Manipulation soll durch Prozessoffenheit und Revidierbarkeit von Entscheidungen ausgeschlossen werden, Revisionsmöglichkeiten vergrößern die Fehlerfreundlichkeit;
- da in Selbstentfaltungsrechte von Einzelnen und Gruppen nicht eingegriffen werden darf, ist ein advokatorischer Schutz ggf. auch mit einer Grenzsetzung prinzipiell geboten;
- „Demokratie lernt man nur, indem sie echt zugemutet wird, deshalb lautet ein Prozessstandard, dass die Übernahme von Verantwortung durch Kinder und Jugendliche möglich gemacht werden muss.“⁵²⁶

Als Rahmen für demokratische Entscheidungsprozesse müssen abschließend „Strukturstandards“⁵²⁷ im Sinne formaler Bedingungen gegeben sein: Rechte, Öffentlichkeit, Information und Dokumentation. Für Entscheidungsprozesse werden Ressourcen und kompetente Unterstützung gebraucht, dazu gehört auch Zeit und eine Zeitstruktur. Zur Struktur gehört auch die Klärung von Entscheidungsvarianten im Hinblick auf die In-Kraft-Setzung von Beschlüssen (Konsens, Mehrheitsprinzip, Minderheitenschutz usw.). Nicht zuletzt der Prozessstandard der Revidierbarkeit setzt die Möglichkeit voraus, den Prozess zu reflektieren und damit eine abschließende Evaluation vorzunehmen.

⁵²⁴ Vgl. insbesondere Abschnitte 1.4 und 4.2; zu Voraussetzungen und Formen der Beteiligung Abschnitt 4.4.

⁵²⁵ Vgl. Abschnitt 2.2.

⁵²⁶ Sturzenhecker, 2002: 53.

⁵²⁷ Vgl. ebd.: 54 ff.

Der Ansatz, jungen Menschen – pädagogisch begleitete – Räume zur Selbstentfaltung und zur Suche nach Formen gelingender Lebensstrategien zur Verfügung zu stellen, ist von großer Bedeutung, insbesondere für Kinder und Jugendliche, in deren Lebenswelten Beschränkungen unterschiedlichster Art dominieren. Dennoch ist es wichtig, Kinder und Jugendliche auch wirkungsvoll bei der Konzeptentwicklung von Einrichtungen und Angeboten zu beteiligen und ihre Gestaltung nicht auf den von Fachkräften der Sozialen Arbeit vorgegebenen Rahmen zu begrenzen. Erst durch eine weitgehende Beteiligung von jungen Menschen und eine offensive gesellschaftliche Einmischungsstrategie mit Kindern und Jugendlichen kann Offene Kinder- und Jugendarbeit ihrem Emanzipationsanspruch (und nicht nur dem – oftmals von Erwachsenen geforderten – Anspruch auf Befriedung) gerecht werden. Deshalb ist der „Gewährleistungskatalog“ Offener Kinder- und Jugendarbeit zu ergänzen um

- die Öffnung der Verantwortungsstrukturen in Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit für junge Menschen,
- die Erweiterung der Verantwortungs- und Entscheidungskompetenzen von Kindern und Jugendlichen und
- die bewusste Gestaltung von Rahmenbedingungen, die junge Menschen bei der Entwicklung von Interessenfindung und -artikulation fördert.

Verbandliche Kinder- und Jugendarbeit

Jugendverbände sind Zusammenschlüsse von Kindern und Jugendlichen mit dem Ziel, individuelle, soziale und politische Orientierung durch Erziehung und Bildung zu vermitteln und damit zur Herausbildung der persönlichen Identität und Wertorientierung junger Menschen beizutragen und einen Beitrag für positive Lebensbedingungen zu schaffen. Diese Form von Selbstorganisation von Kindern und Jugendlichen basiert auf der Offenheit für alle Interessierten und dem Prinzip Freiwilligkeit. Maßstab für die Selbstorganisation ist die eigenverantwortliche und gemeinschaftliche Gestaltung der Aktivitäten durch alle Beteiligten bzw. durch von allen Beteiligten gewählte und beauftragte Gremien. Dieses Selbstverständnis beschreibt gleichzeitig das Verhältnis von Jugendverbänden zu „ihren“ Erwachsenenorganisationen. Eine Zusammenarbeit ist die Regel, es bestehen aber selbständige, jugendverbandliche Organe der Willensbildung und somit eine organisatorische Eigenständigkeit.

Grundlegende Aufgaben sind zu beschreiben mit außerschulischer politischer, sozialer, kultureller und ökologischer Bildung, Beratung in allen Fragen des Lebens, Vertretung der Interessen von Kindern und Jugendlichen, Einmischung in den Diskurs über die Gestaltung der Gesellschaft und kreativer Freizeitgestaltung. Bildung zielt hier auf einen umfassenden Zusammenhang der Aneignung von Kultur und Wissensbeständen „... mit der Befähigung zu einer rational verantworteten und selbstbestimmten Lebensführung in bewusster Auseinandersetzung mit Gesellschaft, Kultur, Natur sowie eigenen persönlichen Dispositionen ... Bildung wird als eine nicht plan- und steuerbare Eigenaktivität des sich bildenden Individuums gedacht, die nicht zusammenfällt mit beruflicher Qualifizierung und dem Erwerb lebenspraktisch nützlichen Wissens.“⁵²⁸

⁵²⁸ Scherr, 2002: 94.

Dabei spielt die Begleitung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft eine hervorgehobene Rolle. Wie nur wenige gesellschaftliche Organisationsformen können Jugendverbände und Jugendringe heute umfassendes institutionelles Lernen in und an der Praxis der Organisation vermitteln. Auf der Grundlage älterer und neuer Theorien der Jugendarbeit⁵²⁹ darf der umfassende Bildungsauftrag der Jugendarbeit nicht für schulische oder berufliche Bildung oder sozialpädagogische Prävention bzw. Kompensation instrumentalisiert werden und muss jugendliche und jugendkulturelle Autonomieansprüche berücksichtigen. Eine Neubestimmung des Bildungsauftrags der Jugendarbeit muss „... einhergehen mit Verständigungs- und Klärungsprozessen in der Fachöffentlichkeit sowie mit einer offensiven Kritik der Tendenz, die Jugendarbeit darauf zu reduzieren, Leistungen der sozialen Kontrolle und Prävention für sozial benachteiligte und sozial auffällige Jugendliche zu erbringen.“⁵³⁰ Eine so abgeleitete Jugendbildung kann dann (wieder) ihren Beitrag leisten zur Auseinandersetzung mit gesellschaftspolitischen (Fehl)Entwicklungen und Perspektiven. Eine solche genuin politische Bildungsarbeit ist Voraussetzung und Ausdruck von Beteiligung und Teilhabe, wenn sie mit ihren Inhalten und Formen in den Lebenswelten und an den Lebensweisen der Jugendlichen anknüpft. Politische Bildung ermöglicht die intellektuelle Auseinandersetzung und bietet im Rahmen verbandlicher Strukturen konkrete Aktionsmöglichkeiten. Der Aufbau der Organisation und die geforderte Übernahme von Funktionen mit Verantwortungsbereichen bieten den praktischen Erfahrungshintergrund als wesentliche Voraussetzung, sich im Kräftespiel einer komplexen Gesellschaft aktiv behaupten zu können. Komplexe gesellschaftliche Zusammenhänge können beispielhaft erfahren und demokratisches Zusammenleben praxisnah erprobt werden.

Jugendverbände sind eine sehr komplexe Mixtur zwischen den Bedingungen persönlich-vertrauensvoller Beziehungen, den Ansprüchen auf eine verlässliche konstante Versorgung und den Herausforderungen der wachsenden Konkurrenz auf dem Freizeit- und Sinnsuche-Befriedigungssektor. Mit dem Erfahrungsraum und der Bearbeitung der Ambivalenzen zwischen Solidarität und Individualität, zwischen Infrastrukturangebot und Selbstorganisation, zwischen informeller Gemeinschaft und formaler Organisation stellen Jugendverbände für Kinder und Jugendliche einen unvergleichlichen gesellschaftlichen Gestaltungsraum und Lernort dar.

Dies ist übrigens auch die Grundlage für den gesetzlichen Rahmen der Jugendverbandsarbeit in § 12 SGB VIII. Der Gesetzgeber hat damit mehr als nur die Förderung eines Feldes der freien Jugendhilfe und der Gewährung von Leistungen der Jugendarbeit im Sinn. Mit diesem Gesetzesparagrafen soll explizit die Bereitschaft zu selbstorganisiertem, eigenverantwortlichem Handeln junger Menschen als Keimzelle einer demokratischen Gesellschaft angeregt, unterstützt und gestärkt werden. Es ist eine Einladung an alle BürgerInnen im Wirkungsbereich des Gesetzes, durch

⁵²⁹ Vgl. ebd.: 97.

⁵³⁰ Ebd.: 99; vgl. auch Abschnitt 2.3.

Eigeninitiative selbst aktiv zu werden. In ihrer Begründung zum Gesetzesentwurf⁵³¹ beschreibt die Bundesregierung diese demokratiebildende Funktion von Jugendverbänden: „Sie bereiten auf die moderne Organisationsgesellschaft vor, indem sie den kontinuierlichen Umgang mit Strukturen und Institutionen trainieren. Sie sind ein unentbehrliches Medium der organisierten Interessenvertretung und der politischen Beteiligung Jugendlicher.“

Die altersgerechte und umfassende Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist deshalb ein wesentlicher Maßstab für die Qualität und Wirkungstiefe jugendverbandlicher Arbeit. Hierauf haben sich Verbandsleitungen, ehrenamtliche und hauptberufliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und vor allem Erwachsenenorganisationen einzustellen. Kinder und Jugendliche sind keine Kunden für den Konsum durchgestylter Freizeit- und Bildungsangebote, sondern Initiatoren und Motoren von sehr unterschiedlichen Angeboten. Diese Orientierung hat noch nicht ausreichend Einzug in die Köpfe von Verantwortlichen – hauptberuflichen pädagogischen Fachkräften wie auch jugendlichen Ehrenamtlichen – und in die Praxis der Jugendverbandsarbeit gehalten.

Jugendverbände und Jugendringe bemühen sich, die eigenen demokratischen Strukturen im Rahmen von Qualitätsentwicklungsprozessen kontinuierlich zu reflektieren und fortzuentwickeln, um Beteiligungsmöglichkeiten weiter zu stärken. Dazu gehören: stärkere Einbeziehung von Mädchen und jungen Frauen, Absenkung des innerverbandlichen Wahlalters, Experimente mit neuen Beteiligungs- und Entscheidungsformen (örtliche Foren mit Entscheidungsbefugnis für alle interessierten Kinder und Jugendliche, Urabstimmungen etc.), Einbeziehung von ausländischen Kindern und Jugendlichen in gemischten oder national homogenen Gruppen, Integration von Organisationen ausländischer Kinder und Jugendliche in Jugendringe.⁵³² Über den eigenen Rahmen hinaus engagieren sich Jugendverbände und Jugendringe auch für neue Beteiligungsmöglichkeiten von jungen Menschen, hauptsächlich auf der örtlichen Ebene, indem sie Jugendforen, Zukunftswerkstätten u.ä. anbieten und in Kooperation mit anderen Organisationen neue Beteiligungsformen initiieren.⁵³³

Jugendkulturelle Stile

Ein Indikator für eigenständige Formen der Interessenartikulation und des Gestaltungswillens junger Menschen kann über subkulturelle Gruppenstile und differenzierte kulturelle Orientierungen betrachtet werden. Auch hier spiegeln sich die allgemeinen gesellschaftlichen Veränderungen: „Es scheint nicht mehr möglich, Gegenentwürfe und subkulturelle Abgrenzungen als geschlossenes, fest gefügtes und auf lange Zeit praktiziertes Muster zu entwickeln.“⁵³⁴ Vielmehr entwickelt sich das Spektrum diffus und ist sehr schnelllebig, die Trennschärfen zwischen einzelnen Gruppen verschwimmen.

⁵³¹ BT-Drs. 11/5948: 54 f.

⁵³² Dazu unter anderen: Corsa, 1994; Deutscher Bundesjugendring, 1994; Niehaus, 1994.

⁵³³ Zum Zusammenhang von verbandlicher Kinder- und Jugendarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 95 ff. und 268 ff.

⁵³⁴ Jugendwerk der Deutschen Shell, 1997: 20.

Jugendkulturelle Formen sind nicht allein gegenkulturelle Entwürfe, sondern sie sind auch Formen der Auseinandersetzung mit der Umwelt und in ihrem Ausdruck oft Engagement und Beteiligung in der Gesellschaft. Gerade indem sich Jugendliche in immer neu erfundenen Stilen, Freizeitaktivitäten und Ausdrucksformen bewegen, demonstrieren sie ihre Auseinandersetzung – sowohl in der Identifikation als auch im Hinterfragen – mit der sie umgebenden Umwelt. Kulturelles Tätigsein bedeutet einen beständigen Austausch zwischen Persönlichkeitsbildung, Kreativität und Beschäftigung mit der Umwelt. Darin liegt die besondere Chance der kulturellen Jugendbildung. Sie vermittelt Anerkennung, bietet Möglichkeiten zum aktiven und kreativen Gestalten, eröffnet Handlungsspielräume und fördert damit Handlungskompetenzen sowie aktive Teilhabe.

Jugendliche engagieren sich in vielen Bereichen des kulturellen Lebens, sei es im Musikverein oder Orchester, in der Theatergruppe, im Hip-Hop-Projekt oder in der Zirkusgruppe. Sie setzen sich für ihre eigenen Interessen – und auch die anderer Menschen – ein. Im Umgang mit kulturellen Formen leben sie aktiv ihr Engagement für die Gesellschaft und erlernen zugleich soziale und gestalterische Kompetenzen. Für junge Menschen auf der Schwelle zum Berufsleben haben kulturelle Institutionen eine große Anziehungskraft. Hier können sie Praktika machen, in ihrer Freizeit in Konzertplanungen von soziokulturellen Zentren mitwirken oder bei der Neugestaltung ihres Schulhauses künstlerisch tätig werden. Diese deutlichen Engagements junger Menschen im Kulturbereich, wie sie sich vielerorts beobachten lassen, stützt auch Überlegungen zur Etablierung eines Freiwilligen Sozialen Jahres im kulturellen Sektor, mit dem junge Erwachsene im Rahmen ihrer Teilhabe am kulturellen Leben sowohl soziale Kompetenzen erweitern, Orientierungen finden und mit Spaß an einer selbst gewählten Aufgabe Praxiserfahrungen in einem potenziellen Berufsfeld sammeln können.

Im kulturellen Feld finden Kinder und Jugendliche ein ideales Terrain, um ihre eigenen Ideen umzusetzen, um sich kreativ und engagiert mit anderen auszutauschen. Die kulturelle Kinder- und Jugendbildung⁵³⁵ trägt mit künstlerisch-ästhetischen Mitteln dazu bei, die Fähigkeit des/der Einzelnen zum persönlichen Ausdruck, zur Teilhabe und zu einer selbstbestimmten Lebensführung zu stärken. Als Beitrag zur „Lebenskunst“ des/der Einzelnen beschränken sich diese Fähigkeiten nicht nur auf die Kompetenz, die eigenen Interessen umzusetzen. Bildung zielt auch darauf, den verantwortungsvollen Umgang mit anderen, den Einsatz der eigenen Fähigkeiten für andere zu fördern. Insofern agiert Kinder- und Jugendkulturarbeit dezidiert zwischen Individualität und Gesellschaftlichkeit, zwischen eigener Gestaltung und demokratischer Einflussnahme, zwischen Persönlichkeitsförderung und gelebter Partizipation.

5.5 Beteiligung und (flexible) Erziehungshilfen

Die erfolgreiche Gestaltung der eigenen Biografie wird heute zu einem hochgradig voraussetzungsvollen Unterfangen, das an die je individuelle Verfügbarkeit von kognitiven, emotionalen, materiellen und kulturellen Ressourcen gebunden ist. Diese Differenzierung, die sich in potenziierter

⁵³⁵ Vgl. Fuchs, 2002, und Endnote 16.

Qualität zwischen Betroffenen und Professionellen widerspiegelt, wird in den angeblichen Aushandlungsprozessen der erzieherischen Hilfen mit dem Paradigma der angeblichen Partizipation im fallbezogenen Handeln zumeist praktisch ausgeblendet; strukturell ist die vorherrschende Angebotsorientierung gegen die Mobilisierung der individuellen Ressourcen und damit die Selbstbestimmung der Betroffenen gerichtet. Eigenverantwortliche Teilhabe als Konsequenz aus den Prozessen der Individualisierung und Enttraditionalisierung kann sich dem entgegen in einer Jugendhilfe als allgemeiner Förderung und Dienstleistung verbinden zu einem demokratischen Beitrag für das alte Ziel der „Hilfe zur Selbsthilfe“. Demokratisierung könnte eine „Schlüsselstrategie“ der Jugendhilfe als Strukturierungsprinzip unter den Bedingungen einer „reflexiven Modernisierung“ werden, wenn sie bewusstes Element der Koproduktion von NutzerInnen und Professionellen ist, als reflexives Steuerungsinstrument im fachlichen Aushandlungsprozess kompetent eingesetzt wird und als Instrument einer „dialogischen Politik“ den Rahmen und die verfahren bietet, persönliche und soziale Verantwortung in Autonomie und Freiheit auszuhandeln.

Es gibt bisher wenig Anknüpfungspunkte von der Debatte um Demokratisierung und Teilhabe sowie Interessenvertretung⁵³⁶ und Betroffenenbeteiligung zu den Aspekten von Mitwirkung und Mitbestimmung junger Menschen in Maßnahmen der erzieherischen Hilfen und insbesondere der Heimerziehung.⁵³⁷ In einer Verbindung mit der Qualitätsdebatte – auch befördert durch die Normierung der §§ 78 a – g SGB VIII ab 1999 – wird nun argumentiert, „dass sich Partizipation als Qualitätsmerkmal nicht auf Formalisierung beschränken darf, sondern sich in einer reflexiv geprägten ‚Organisationskultur‘ niederschlagen muss ...“.⁵³⁸ Zu klären ist im jeweiligen Kontext, „woran“ die Kinder und Jugendlichen beteiligt werden sollen, denn es ist ja gerade ein Spezifikum der erzieherischen Hilfen, dass bestimmte Rahmenbedingungen „gesetzt“ sind; außerdem wesentlich ist die Form der Beteiligung und damit die Frage nach den qualitativen – und selbstverständlich subjektiven – Einschätzungen. Damit die Konstituierung und Veränderung von Betreuungsarrangements tatsächlich adressatenorientiert und problemangemessen arrangiert wird, bedarf es der Etablierung eines systematischen und möglichst partizipativen Feed-back-Systems in der Organisation, z. B. durch regelmäßige Befragung der betroffenen Kinder und Jugendlichen und die Auswertung ihrer Beschwerden, sowie der Evaluation der Arbeit durch Fachkräfte.⁵³⁹ Dabei sollte die Mitwirkung der Betroffenen als ein Mithandeln konzeptualisiert werden, das im Aushandeln des Umgangs mit möglichen Interpretationen (Problemsetzungen) einen ressourcenorientierten Ansatz verfolgen und so dem Demokratieproblem bewusst Rechnung tragen kann.

Für den Bereich der erzieherischen Hilfen wird allerdings eine kritische Diskrepanz zwischen den programmatischen Ansprüchen der Sozialpädagogik sowie des SGB VIII und der Praxis vermutet. Im Unterschied zu anderen Handlungsfeldern der Jugendhilfe hat der Gesetzgeber die Be-

⁵³⁶ Vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

⁵³⁷ Vgl. Blandow/Gintzel/Hansbauer, 1999.

⁵³⁸ Ebd.: 15; weitere Ausführungen in diesen Sinn: ebd.: 62 ff.

⁵³⁹ Vgl. weitere „Vorschläge zur Verbesserung der Betroffenenbeteiligung“ ebd.: 136 ff.

teiligungsrechte von Kinder und Jugendlichen in den Vorschriften für die Hilfe zur Erziehung (§ 36 SGB VIII) konkretisiert: Die Sorgeberechtigten sowie die Kinder und Jugendlichen selbst sind vor ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe umfassend zu informieren und bei der Auswahl der Einrichtungen und Pflegestellen zu beteiligen. Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe ist ein gemeinsam mit ihnen aufzustellender und fortzuschreibender Hilfeplan. Dieses Beteiligungsangebot an der Weiterentwicklung der Hilfe muss auch für deren praktische Ausgestaltung – in Diensten und Einrichtungen – gelten. In diesem Aushandlungs- und Verständigungsprozesse haben die Kinder und Jugendlichen sowie die Sorgeberechtigten grundsätzlich den Status gleichberechtigter Partner, der allerdings dadurch eingeschränkt wird, dass die Minderjährigen gemäß SGB VIII nicht über ein eigenständiges Antragsrecht verfügen.

Offensichtlich wird jedoch in der Erziehungshilfe seit Jahren nur punktuell eine Diskussion bezüglich Beteiligung geführt. Praxismodelle machen kaum von sich reden.⁵⁴⁰ Im Rahmen eines Modellprojektes von „Kinder haben Rechte e.V.“ haben Kriener/Petersen Befragungen und Beteiligungsseminare mit Mädchen und Jungen aus der Erziehungshilfe und Fachkräfteveranstaltungen durchgeführt, deren Erfahrungen dahin gehend zusammenzufassen sind, dass Mädchen und Jungen insgesamt schlecht über ihre Rechte informiert sind, „... vor allem bezogen auf das Hilfeplanverfahren, auf eigene Entscheidungsmöglichkeiten, vorrangig bezogen auf stärkere Einflussmöglichkeiten, auf Informations- und Beschwerdestellen.“ Sie wünschten sich „... mehr Beteiligungsmöglichkeiten, vorrangig bezogen auf stärkere Einflussmöglichkeiten im eigenen Lebens- und Betreuungsalltag, aber auch bezogen auf die Einrichtung ...“ sowie mehr Möglichkeiten „... zur Reflexion über ihren Betreuungsalltag und die Zusammenarbeit mit dem Jugendamt ...“ sowie zum „... Austausch mit Mädchen und Jungen, die ähnliche Erfahrungen haben.“⁵⁴¹

Mit Blick auf die Einrichtungen ist das Thema (Beteiligungs-)Rechte von Mädchen und Jungen selten Gegenstand der Diskussionen. Es scheint „... ein pädagogisches Verständnis mit einer fürsorglichen Grundhaltung ...“ vorzuherrschen, dem zu Folge institutionalisierte Formen der Beteiligung entsprechend wenig vorhanden sind. Letztere sind wohl „vereinzelt“ in stationären Einrichtungen mit Heimräten oder gewählten GruppensprecherInnen realisiert, deren Kompetenzen allerdings höchst unterschiedlich sind. Im Bereich dezentralisierter und flexibel gestalteter Angebote sind entsprechende Beteiligungsmodelle bisher kaum entwickelt worden (diesbezüglich werden die von „Kinder haben Rechte e.V.“ entwickelten Beteiligungsseminare als geeignete Form favorisiert). Die Jugendämter nähmen die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen vor allem im Rahmen von Hilfeplanung wahr, für die ein deutlicher Entwicklungsbedarf festgestellt wird.⁵⁴² In der Konsequenz solcher Befunde ist zu fordern, dass gerade für die immer in den persönlichen Lebensbereich eingreifenden erzieherischen Hilfen – und insbesondere die Heim-

⁵⁴⁰ Kriener/Petersen, 1999: 41.

⁵⁴¹ Ebd.

⁵⁴² Vgl. ebd.: 28, 42.

erziehung – die einer „Mitbestimmung“ zugänglichen Bereiche altersgemäß spezifiziert und der Grad der Mitbestimmung festgelegt werden müssen. Institutionelle Rahmenbedingungen und die besondere pädagogische Situation machen auch die Eingrenzung von Mitbestimmungsbereichen nötig. Andererseits verdeutlichen die geringfügig vorhandenen empirischen Analysen und Erfahrungen trotzdem hinreichend, dass der Erfolg eines Angebots in hohem Maß auch davon abhängig ist, inwieweit die beteiligten das Gefühl hatten und entwickeln konnten, als Subjekte ernst genommen und an Entscheidungen beteiligt zu werden.

Blandow/Gintzel/Hansbauer diskutieren die spezifischen Eigenschaften der Heimerziehung in ihrer speziellen Bedeutung für die Gestaltung von Mitspracherechten im Heim. Sie versuchen aufzuzeigen, „... wie man das Risiko von Fehleinschätzungen und Frustrationen bei einem Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten vermindern kann, wenn man sich zuvor ernsthaft mit einer Reihe von Fragen nach der eigenen Motivation auseinandersetzt.“⁵⁴³

Kriener/Petersen referieren als Ergebnis einer Studie⁸⁵ mit über 300 Jungen Menschen im Alter von 14 bis 26 Jahren einen nachweisbaren Zusammenhang zwischen Beteiligungserfahrung und Verbesserung der Lebensbedingungen durch das Jugendamt: „Insgesamt bestätigen die Ergebnisse aus der Befragung junger Menschen in Jugendämtern die Bedeutung von Partizipation für die Effektivität der Jugendhilfeleistungen.“⁵⁴⁴ Petersen⁵⁴⁵ konnte mit ihrer empirischen Studie die positive Beurteilung der Qualität der öffentlichen Jugendhilfe durch diejenigen Jugendlichen zeigen, die ihre Beteiligungschancen im Jugendamt hoch einschätzten. Als „geradezu sensationell“ wertete sie ihre Befunde, wonach ein „zwangsweise zustande gekommener Kontakt zwischen Jugendhilfeeinrichtung und NutzerInnen Mitentscheidungsmöglichkeiten in Problemaufarbeitungsprozessen aus der Sicht Betroffener nicht unbedingt verhindert.“⁵⁴⁶ Dies unterstreicht die Bedeutung der dienstleistungsorientierten, interaktionsbetonten Profession Sozialer Arbeit.⁸⁶ Auch die sogenannte „Jugendhilfeeffekte-Studie“⁵⁴⁷ bestätigte prinzipiell diese Einschätzung zum Zusammenhang von Hilfeprozessen und gelingender Kooperation mit dem Kind bzw. dessen hoher Beteiligung (Prozessqualität).⁸⁷ Hinsichtlich der Ergebnisse des Hilfeprozesses wurde erwartungsgemäß über alle Hilfearten hinweg festgestellt, „dass gute Kooperation mit dem Kind seine Auffälligkeiten reduzieren und seine Kompetenz steigern hilft.“⁵⁴⁸

Die klassische Form der Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII) kann als „angebotsorientierte Strukturierung“ bezeichnet werden: Unter Berufung auf das SGB VIII spezialisieren sich hilfedurchführende Organisationen auf eine der im Gesetz genannten Hilfeformen. Die Logik der erzieherischen Hilfen zeichnet sich auf diese Weise durch ein fachliches

⁵⁴³ Blandow/Gintzel/Hansbauer, 1999: 16; vgl. „Partizipation in der Heimerziehung“ ebd.: 81 ff.

⁵⁴⁴ Kriener/Petersen, 1999: 28.

⁵⁴⁵ Petersen: 1999.

⁵⁴⁶ Ebd.: 69.

⁵⁴⁷ Vgl. BMFSFJ, 2002 a.

⁵⁴⁸ Ebd.: 34.

Denken in Form von Angeboten und Konzepten aus. Die Angebotsorientierung der hilfedurchführenden Einrichtungen entspricht gleichzeitig der Produktorientierung der hilfegewährenden Verwaltung. Diese Differenzierung der Hilfen zur Erziehung in Angebote führt zu einer Abschottung der Hilfeformen gegeneinander sowie zur Entwicklung und Vorratshaltung eines vermeintlich passenden Angebots für jedes neue Problem. Die vorstrukturierte Zuständigkeit von je bestimmten Fachkräften führt auf der Ebene der Organisation dazu, dass jene Standardsituationen auch „diagnostiziert“ werden, die dann die Anwendung des spezialisierten Handlungsrepertoires notwendig machen. Die angebotsorientierte Variante hat zur Folge, dass die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen vor dem Hintergrund der verfügbaren Konzepte und Angebote betrachtet werden.

Einer solchen begrenzenden Fokussierung sollte ein Aushandlungsprozess im Sinne der Hilfeplanung (§§ 8, 9, 36 SGB VIII) entgegenstehen.⁵⁴⁹ Die dafür vorausgesetzten Verständigungsprozesse bilden aber nur dann eine verlässliche Handlungsbasis, wenn alle Beteiligten als selbstbestimmte Subjekte einsichtsvoll agieren könnten. Die übliche Strukturierung von Hilfeprozessen unterstellt hier ein Rationalitätspotenzial für ein angemessenes, professionelles Handeln, das häufig nicht gegeben ist: Die soziale und – im Verhältnis zur Hilfeinstanz – oft hierarchisch untergeordnete Position der Betroffenen, Normalitätskonzepte der Professionellen u. v. a. m. beeinflussen die Vernünftigkeit von Problemdefinitionen und abgeleiteten Handlungsmustern. In der Praxis erzieherischer Hilfen sollte gefragt werden: „Was würde die Fachkraft tun, nur mit § 27?“ – also Begründung einer individuellen Hilfe nur nach Erforderlichkeit und Eignung ohne Rückgriff auf eine vorhandene Hilfeform oder Einrichtung. Behauptet wird hier eine häufige Zuweisung nach vordergründiger Diagnose an vorhandene Hilfen; alle vorliegenden Untersuchungen stellen einen fehlenden Zusammenhang zwischen Problemlage und Hilfeform fest!

Die Hilfeplanung hat mindestens drei Funktionen zu erfüllen: Gestaltung des Auswahlprozesses der geeigneten und notwendigen Hilfe auf der Grundlage einer fundierten Diagnostik, aktive Beteiligung der jungen Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten, Bestimmung der konkreten Leistungsvereinbarung. Pies/Schrapper bewerten auf dem Hintergrund empirischer Daten⁸⁸ die Fachlichkeit im Hilfeplanprozess sehr kritisch.⁵⁵⁰ Kompetenzen und Strukturen für eine gelingende Hilfeplanung sind erfahrungsgemäß umfassend an eine positive Verständigung der handelnden Personen gebunden. Das verweist auf einen hohen Anspruch an die Professionalität und damit die geforderte Reflexivität, zumal die Beteiligten eher „flüchtig“ sind – die Bezugspersonen wechseln immer wieder. Dies unterstreicht die Bedeutung „sozialpädagogischer Verstehensleistungen“ und den „subjektiven Faktor“. Dieser darf „nicht als Defizit missverstanden werden, sondern muss zu methodischen Überlegungen anregen, wie die notwendige Ausbildung und Pflege ebenso wie die Reflexion und Kontrolle zum Schutz vor subjektiver Willkür gewähr-

⁵⁴⁹ Zur Auseinandersetzung über den rechtlichen Charakter der Hilfeplanung vgl. Endnote 115.

⁵⁵⁰ Pies/Schrapper, 2003: 53 f.

leistet werden kann. Dies sind unverzichtbare Aufgaben qualifizierter Aus-, Fortbildung und Supervision.⁵⁵¹

Das Verfahren der Hilfeplanung ist eine der herausragendsten fachlichen Anforderungen an das Profil der Jugendhilfe, das zum „Test darüber gerät, wie ernst es der öffentliche Jugendhilfe mit der Einlösung des Rechtes von Kindern und Jugendlichen auf wachsende Mündigkeit und Selbständigkeit ist.“⁵⁵² In Bezug auf die Hilfeplanung wird die Beteiligung junger Menschen sehr viel breiter diskutiert als im Hinblick auf die Ausgestaltung einzelner Angebote im Bereich der erzieherischen Hilfen. In der Praxis spielt sie allerdings nach wie vor eine untergeordnete Rolle und systematische Initiativen zu ihrer Qualifizierung sind nicht zu verzeichnen. Bereits der Zehnte Kinder- und Jugendbericht hat die Probleme der Hilfeplanung unter Verweis auf empirische Untersuchungen dargestellt, wonach in der Praxis die geforderte Mitwirkung von Kindern und Eltern kaum verwirklicht wird. Neben positiven vereinzelt Ansätzen ist ein Grundproblem in Verbindung mit der Hilfeplanung zu analysieren: Dies ist zu sehen in der „... idealistischen Überhöhung der Fähigkeiten der Adressaten und der Fachkräfte ...“ und die darauf bezogene kontrafaktische Unterstellung bzw. Zumutung im alltäglichen Handeln kann wahrscheinlich nur auf der Basis der Entwicklung eines neuen professionellen Selbstverständnisses bearbeitet werden. In der Konsequenz fordert die Sachverständigenkommission, für die Hilfeplanung „Modelle zu entwickeln, die einerseits dem rechtlichen Anspruch auf Mitwirkung wie auch der fachlichen Forderung nach Anerkennung der Subjektivität der Betroffenen gerecht werden. Die aber andererseits auch die Möglichkeit eröffnen, welche die Betroffenen unterstützen, ohne sie zugleich zu bevormunden.“⁵⁵³

Klatetzki hat vor diesem Hintergrund kritisch festgestellt: „... die gängige Repräsentation sieht die Anwendung der im Abschnitt über die Hilfen zur Erziehung genannten Behandlungsverfahren als Professionalität konstituierende Elemente an. Sie versucht so, das in der Jugendhilfe auftretende Standardisierungsproblem profibürokratischer Organisation zu lösen. ... Weil keine Kriterien für die Problemdefinition vorhanden sind, können die Probleme der Klienten mit den verfügbaren Standardprozeduren der Zukunft verwechselt werden.“⁵⁵⁴ So entsteht eine problematische Tendenz zu einem fachlichen Denken in vorgegebenen Konzepten und Angeboten. Dies könnte erstens eine sozialwissenschaftlich geleitete Analyse der Problemlagen einzelner Kinder und Jugendlicher zumindest behindern; dies könnte zweitens verhindern, dass sozialpädagogische Handlungsarrangements induktiv aus einzelfallbezogenen Problemanalysen abgeleitet werden. Zu fragen ist daneben auch nach erforderlichen „Qualitäten der Organisation“, wobei nach Klatetzki eine gute „organisatorische Form für hilfedurchführende Einrichtungen in der Jugendhilfe jene Form ist, die den Umgang mit vieldeutigen und komplexen Problemen ermöglicht.“⁵⁵⁵ Danach ist die Interpretationsvielfalt ein Qualitäts-

⁵⁵¹ Ebd.: 58.

⁵⁵² Lauer, 1999: 71.

⁵⁵³ BMFSFJ, 1998: 260 f.

⁵⁵⁴ Klatetzki, 1995: 17 f.

⁵⁵⁵ Klatetzki, 1998: 61.

merkmal von Organisationen, welches sich in unterschiedlichen, jeweils individuellen Interpretationen und möglichen Entscheidungen („praktische Ideologie“) sowie einer förderlichen Kommunikationsform⁸⁹ realisiert.⁵⁵⁶ Idealtypisch können in diesem Kontext „mechanische und organische Systeme“ unterschieden werden, wobei die „organische Form durch eine hohe Komplexität, eine geringe Formalisierung und Zentralisierung und einen netzwerkartigen Aufbau statt einer hierarchischen Anordnung charakterisiert“ ist.⁵⁵⁷ Auch wenn eine so ausgerichtete Organisationsform die Probleme des – kaum nachweisbaren – Wirkungszusammenhangs pädagogischer Interventionen nicht auflösen kann, ist die mögliche Vielfalt ihrer Orientierungen und Handlungsoptionen doch hilfreich und angesichts „produzierter Unsicherheiten“ bei allen zu Beteiligten vielleicht sogar notwendig.⁹⁰

In einem Konzept der Nachfrageorientierung wird Abstand genommen von vordergründigen Diagnosen und Zielen; Ressourcen und Kompetenzen sollen verfügbar gehalten werden (auch wenn dies komplexe Anforderungen an die Organisation stellt). Hilfen sind nicht im Hinblick auf (diffuse) Ziele zu konzipieren, sondern als konkrete Schritte zur Lösung von Problemen durch einzelne Aufgaben. So lassen sich in Anlehnung an Klatetzki vier Elemente für flexibel organisierte Erziehungshilfen benennen.

1. *Sozialpolitische Ebene:* Feststellung des jugendhilfepolitischen Willens und Schaffung der administrativen Voraussetzungen für neue Hilfearrangements.
2. *Interorganisatorische Ebene:* Objektiviertes Verfahren zur Problemfeststellung (§ 36 SGB VIII) mit Benennung inhaltlich und zeitlich nachprüfbarer Einzelaufgaben.
3. *Organisationsebene:* Klare Aufgabenstellung für Anleitung und inhaltliches Controlling für das mittlere Management.
4. *MitarbeiterInnenebene:* Diagnostische Kompetenz und Implementationskompetenz.

Die Gewährleistung der Flexibilität für den Einzelfall auf der Ebene der Organisation geschieht handlungspraktisch durch die Einrichtung „autonomer“ Teams, die kontinuierlich mit der Verbesserung von Betreuungsarrangements befasst sind: Ergibt sich die Notwendigkeit einer Veränderung der Betreuungsform, so wird diese von den betreuenden Professionellen realisiert. Aus dem Unterschied, dass angebotsorientierte Einrichtungen Konzepte oder Produkte verkaufen, adressatenorientierte Organisationen sich hingegen auf Prozesse konzentrieren und im Prinzip einzelne Leistungen anbieten, ergibt sich, dass flexible Institutionen eine komplexere Organisation aufweisen. Problematisch wird dies gerade für den öffentlichen Träger der Jugendhilfe als hilfegewährende Instanz, wenn er zur „Produktsteuerung“ auf schon vorhandene oder einfach zugängliche Informationen zurückgreifen möchte. Auch deshalb bedarf die Steuerung von Ressourcen und ihr effektiver wie effizienter Einsatz mehr

⁵⁵⁶ Vgl. ebd.: 66 ff.

⁵⁵⁷ Ebd.: 71.

denn je eines Dialogs über Qualität und Wirkung – outcome statt output!⁵⁵⁸

Statt eine strukturelle „Vorhaltepolitik“ für einzelne Hilfeformen, denen Kinder und Jugendliche mit ihren Problemen zugewiesen werden, zu betreiben, müssen sich die Einrichtungen der Jugendhilfe so lern- und wandlungsfähig organisieren, dass sie kurzfristig gemäß den individuellen Problemlagen angemessene Betreuungsformen generieren können. Da im adressatenorientierten Ansatz keine vorab konzipierten Angebote vorgehalten werden, tritt an die Stelle einer Handlungsspezialisierung ein spezifisches Case-Management. – Mit der Überschrift „Mehr Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in den erzieherischen Hilfen“⁵⁵⁹ wurden unter der Federführung der Internationalen Gesellschaft für erzieherischen Hilfen wesentliche Elemente eines Konzepts der flexiblen Erziehungshilfen in fünf Regionen der Bundesrepublik Deutschland erprobt. Integrierte und flexible Erziehungshilfe stehen danach dem Konzept „Hilfen unter einem Dach“ nahe, erbringen „Hilfen aus einer Hand“ (also keine Binnendifferenzierung von Teams) und beziehen sich mit ihrem „Integrations- und Flexibilitätsansatz“ zuerst auf den Stadtteil und seine BewohnerInnen.⁵⁶⁰ Arbeitsweisen und Haltungen werden maßgeblich begründet mit Motivationen zur Flexibilisierung von Hilfen und sozialen Dienstleistungen, die sich aus einem Selbsthilfegedanken und Partizipationsansatz speisen.⁵⁶¹

In verschiedenen Arbeitsfeldern steht die Kinder- und Jugendhilfe erst am Anfang der Diskussion über eine wirkungsvolle und partnerschaftliche Beteiligung von Kindern und Jugendlichen – als Subjekte mit eigenen Rechten und als Ko-ProduzentInnen einer erfolgs- bzw. ergebnisorientierten Leistung. „Die Ergebnisse aus der Befragung junger Menschen, die öffentliche Jugendhilfeleistungen in Anspruch genommen haben, belegen die Notwendigkeit einer nachfrage- und prozessorientierten Konzeptualisierung und Organisation der Leistungsangebote in der Jugendhilfe, die ohne aktive Mitarbeit derjenigen, die von der Leistung einen Nutzen haben sollen, nicht entsprechend entwickelt werden können.“⁵⁶² Ein so begründeter Paradigmenwechsel hin zu einem Konzept personenbezogener sozialer Dienstleistungsarbeit ist im Selbstverständnis professioneller Sozialer Arbeit keinesfalls schon vollzogen. Die Gestaltung aushandlungsbetonter Problembearbeitungsprozesse stellt eine der größten Herausforderungen dar für die Abkehr vom omnipotenten Anspruch vorab definierter Handlungsstandards und –weisen. Es besteht daher gerade in diesem Zusammenhang ein dringender Reformbedarf für eine Professionalisierung im Rahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung in der Sozialen Arbeit.

5.6 Jugendhilfe und Sport

Eine mögliche produktive Verknüpfung von Jugendhilfe und Sport wurde bereits als „vergessene Aufgabe der Jugendarbeit“⁵⁶³ diskutiert. Über eine spezifische Instrumentalisierung (Sport in Heimen, Sport im Ju-

⁵⁵⁸ Vgl. zu einem Versuch mit Jugendhilfestationen und Fachleistungsstunden Endnote 113.

⁵⁵⁹ Koch u. a., 2002; vgl. im Kontext von Sozialraumorientierung auch Abschnitt 6.4.

⁵⁶⁰ Koch u. a., 2002: 149 ff; vgl. Endnote 102.

⁵⁶¹ Ebd.: 155.

⁵⁶² Petersen, 1999: 54.

⁵⁶³ Vgl. Krefl, 1997.

gendstrafvollzug etc.)⁹¹ hinaus ist der organisierte Sport als sozialpädagogische Interventionsmöglichkeit oder Jugendbildung im Sinne der Jugendhilfe bis heute nicht umfassend akzeptiert.⁵⁶⁴ Das SGB VIII benennt nur einmal einen Schwerpunkt „Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit“.⁵⁶⁵ Im Hinblick auf das Selbstverständnis, die vielfältigen Möglichkeiten und Wirkungen insbesondere des Breitensports bleibt dies ein wichtiges Thema. Bezogen auf Teilhabe, Demokratisierung und die politische Bildung im Sportverein geht es jenseits dessen vorwiegend um den Verein als (nur) organisatorische Basis für Angebote von Schulung und (politischer) Bildung. Unter der Überschrift „Interessenvertretung und Betroffenenbeteiligung“ muss sich auch der „Sport als Jugendarbeit“ an der Zielsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und insbesondere an der Zielsetzung für die Jugendarbeit messen lassen. Hierzu heißt es in § 11 SGB VIII: Die Angebote der Jugendarbeit „... sollen an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und zu sozialem Engagement anregen und hinführen.“ Weiter heißt es im § 12 Abs. 2 SGB VIII: „In Jugendverbänden und Jugendgruppen wird Jugendarbeit von jungen Menschen selbst organisiert, gemeinschaftlich gestaltet und mitverantwortet. ...“

Sport bleibt das Lieblingsfach der Schülerinnen und Schüler in der Schule⁵⁶⁶, Sport bleibt das beliebteste Hobby der Kinder und Jugendlichen und damit die erste Freizeitbeschäftigung sowohl bei Jungen als auch bei Mädchen.⁵⁶⁷ Die Mitgliedschaft von Kindern und Jugendlichen in Sportvereinen übersteigt jeglichen sonstigen Organisationsgrad im Bereich von Freizeitaktivitäten oder politischem Engagement; nach Angaben des Deutschen Sportbundes kann man für die unter 15-Jährigen einen Anteil von rund 40 % errechnen (Statistisches Bundesamt, 1999) nach wissenschaftlichen Surveys liegt sie bei den 10- bis 13-Jährigen bei rund 30 %.⁵⁶⁸

In seiner Bestandserhebung 1999⁵⁶⁹ weist der Deutsche Sportbund 9,7 Millionen Mitglieder im Alter von bis zu 26 Jahren in rund 86.000 Sportvereinen aus.⁵⁷⁰ Neben dieser Form des Mitmachens bieten die Sportvereine eine Plattform für ehrenamtliches Engagement.⁵⁷¹ Laut Freiwilligensurvey⁵⁷² entfällt gut jede fünfte ehrenamtliche, freiwillige Tätigkeit auf den Sport: „Hochgerechnet handelt es sich nach diesen Ergebnissen um rund 7 Mio. Menschen. ... In 94 % der Fälle ist der organisatorische Rahmen der Tätigkeit ein Verein oder Verband.“⁵⁷³ Der Anteil jugendlicher Vereinsmitglieder in ehrenamtlichen Funktionen ist nicht genau zu benennen, in Befragungen werden beträchtliche Partizipations-

⁵⁶⁴ Vgl. z. B. Becker, 2000.

⁵⁶⁵ § 11 Abs. 3 Nr. 2; zur Einordnung in der Kommentar-Literatur vgl. Kreft, 2001: 331 f.

⁵⁶⁶ Zinnecker/Silbereisen, 1996: 59.

⁵⁶⁷ Vgl. BMFSFJ, 1998: 65.

⁵⁶⁸ Zinnecker/Silbereisen, 1996: 70.

⁵⁶⁹ Zur DSB-Bestandserhebung 1999 und zu Umfrageergebnissen im Rahmen des Freiwilligensurveys 1999 vgl. BMFSFJ, 2000c: 311 ff.

⁵⁷⁰ Vgl. Behr/Liebig/Rauschenbach, 2000: 143 ff.; vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 75.

⁵⁷¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 75 ff.

⁵⁷² BMFSFJ, 2000 c: 315 ff.

⁵⁷³ Ebd.: 315; in der Kommentierung der Studie wird diese Hochrechnung allerdings als überhöht bezeichnet, eine Größenordnung von rund 4,4 Mio. Menschen sei am plausibelsten – vgl. ebd.: 318.

und Informationsdefizite offensichtlich.⁵⁷⁴ Mitgliedschaft und Mitmachen sowie die Wahrnehmung ehrenamtlicher Funktionen im Sportverein⁹² bilden die Grundlage für die vielfach belegte Bedeutung sportlichen Engagements als soziale Unterstützungsleistung.⁵⁷⁵ Bei der Ausübung von offiziellen ehrenamtlichen Aufgaben sind Jugendliche im Sport allerdings unterrepräsentiert. „Zwar sind beispielsweise in 73 % der Vereine die Jugendwarte im Vorstand vertreten, doch nur in knapp der Hälfte der Vereine wird der Jugendwart auch von den Jugendlichen gewählt.“⁵⁷⁶

Die Sportjugend entwickelte schon vor Jahrzehnten über den Fachsport hinaus „überfachliche (außersportliche) Angebote“ und wurde damit zum Träger der freien Jugendhilfe, der der Zielgruppe „Kinder und Jugendliche im Sportverein“ Angebote wie andere Jugendverbände auch zur Verfügung stellt. Kreft hat das jugendhilfe- und förderungspolitische Spannungsfeld zwischen Sportvereinen (auch als Träger der freien Jugendhilfe) und Jugendarbeit im Sinne des SGB VIII immer wieder kritisch im Hinblick auf eine Einbeziehung des Sports diskutiert und zuletzt resümiert: „Das Eis zwischen den Trägergruppen ist (offenbar) geschmolzen. Jugendhilfe und Sport haben ein begründetes, inzwischen auch breit getragenes Umgangsreglement entwickelt (immerhin hier von 13 der 18 LJÄ bestätigt), das einerseits das Miteinander zulässt und andererseits die je besondere Aufgabenzuweisung beider Seiten anerkennt und respektiert.“⁵⁷⁷ – Unter der Überschrift „Sport im Rechtsrahmen der Kinder- und Jugendhilfe“ referiert Kreft⁵⁷⁸ u. a. die Antworten von 13 der 18 Landesjugendämter auf drei Fragen nach Programmen und Förderrichtlinien für sportliche Jugendarbeit.

Dennoch gilt insgesamt weiterhin die Kritik, dass Jugendämter und Träger der freien Jugendhilfe die Chance nicht nutzen, mehreren Millionen Kindern und Jugendlichen, die sich im Sport regelmäßig treffen, ergänzende, zusätzliche Angebote zu machen. Und Sportvereine versäumen zumeist weiterhin die Möglichkeit, mit vielfältigen Angeboten der Jugendarbeit und insbesondere der politischen Bildung für ihre jugendlichen Mitglieder attraktiver zu werden und sie so langfristig und mit der Perspektive auf ehrenamtliches Engagement in der Leitung an sich zu binden. Auch werden die fachlichen Optionen einer (sozialpädagogischen) Konzeption von Breitensport und aus einer Kooperation von Sport und Sozialer Arbeit in der Breite noch wenig wahrgenommen. In Projekten mit Migrantinnen und Migranten oder Fußballfans, zur Jugendarbeitslosigkeit, beim Sport in Heimen und Strafanstalten, in Sportkindergärten, in der Bildungsarbeit, im Mädchensport u. a. m. werden vielfältige Ansätze erprobt, um im Rahmen der qualitativen Weiterentwicklung einer Breitensportkonzeption und der Selbstverwaltung der Sportjugend die Ausrichtung sportlicher Angebote auf Konkurrenz, Auslese und Anpassung zu überwinden – Ziele sind die Förderung von Selbstorganisation und Teilhabe verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, demokrati-

⁵⁷⁴ Vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach, 2000: 143 ff.; vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 75 ff.

⁵⁷⁵ Vgl. Kurz/Sack/Brinkhoff, 1995; Baur, 1997; Brinkhoff, 1998; Fessler/Seibel/Strittmatter, 1998; Deutsche Sportjugend, 2000.

⁵⁷⁶ Deutscher Bundestag, 2002: 77.

⁵⁷⁷ Kreft, 2001 a: 334

⁵⁷⁸ Ebd.: 327 ff.

sche Mitwirkung und Geschlechterparität.⁵⁷⁹ Hierin kommt die pädagogische Konzeption einer „Erziehung zum und durch Sport“⁵⁸⁰ zum Ausdruck, was Kriterien für eine förderungswürdige Jugendarbeit im Sport⁵⁸¹ erforderlich macht, die die Grundsätze des § 12 KJHG zur Selbstorganisation junger Menschen tatsächlich realisiert.

Die tatsächliche Möglichkeit einer praktischen Umsetzung solcher Konzepte kann mit empirischen Beispielen belegt werden. Die Sportjugend Bielefeld entwickelte bereits in den 1980er Jahren eine dem entsprechende Konzeption unter dem Motto „Demokratie und Mitbestimmung bei der Sportjugend“, wozu schon damals insbesondere die gleichberechtigte Teilhabe von Mädchen und jungen Frauen gehörte; entsprechende Arbeitsfelder waren – und sind unter Hinzufügung eines Kindergartens und eines offenen Jugendtreffs bis heute – ein Fan-Projekt, Jugendarbeitslosigkeit, Frieden, Bildungsarbeit und Mädchensport.⁵⁸² Becker⁵⁸³ fordert für eine Jugendhilfe, die bei ihrer Arbeit die Medien Körper und Bewegung nutzt, „... dass sie gegen die Verkümmern und gegen die beliebige Pluralisierung dazu beiträgt, Kindern und Jugendlichen eine zukunfts offene lebenspraktische Körper- und Bewegungssicherheit zu vermitteln, die gegen eine Entfremdung vom eigenen Körper gerichtet ist.“⁹³ Er beschreibt die Suche nach riskanten Situationen und plädiert für das Abenteuer als jugendgemäßer Form der Weltaneignung, weil hier das Erfahrungspotential gegeben sei, „... das für den Lebensabschnitt der Adoleszenz bestimmend ist: erhöhte Autonomieanforderungen, Aufgabe der familiären Sicherheit und Vertrautheit, Wechsel von Gegenwart zur offenen Zukunft, Umstellung auf Ich-Leistungen, Auseinandersetzung mit Fremdem und Unvertrautem, Konfrontation mit dem Zusammenhang von Krise, Entscheidung, Bewährung.“⁵⁸⁴ Diese Chancen eines Bewegungsabenteuers können als eine Form adoleszenten Probehandelns und damit als Beitrag zur Bildung von Jugendlichen interpretiert werden. Anschlussfähig ist dann der Vorschlag, Kopf- und Handarbeit zu verbinden und Bewegungsbedürfnisse als Anlass für praktische Lernprozesse zu nehmen. Vor dem Hintergrund einer gerade in sozialen Brennpunkten oft fehlenden Infrastruktur bzw. mangelnder Realisierungsbedingungen liegen Herausforderung und Chance gerade darin, „... die Trennung von Kopf und Hand bzw. von Denken und Machen aufzuheben und mit Kindern und Jugendlichen gemeinsam bewegungsbezogene Sozialräume zu planen, zu entwerfen und schließlich zu bauen.“⁵⁸⁵ ⁹⁴

Mit der in diesem Abschnitt entwickelten Sichtweise wird unterstellt, dass die Wirkungsweise sportlicher Tätigkeit nicht von vornherein emanzipatorisch ist, sondern insbesondere über die Kultivierung des Leistungsbegriffs auch systemspezifisch funktionalisiert wird.⁹⁵ Sportliche Jugendarbeit sollte zunächst die persönlichkeitsbildenden Tendenzen fördern – sensomotorische und sozial-kommunikative Aspekte sportlicher Tätigkeit wären dafür gezielt zu entwickeln. Über das „Prinzip poli-

⁵⁷⁹ Vgl. z. B. Deutsche Sportjugend, 2000; Sportjugend Bielefeld, 1987.

⁵⁸⁰ Vgl. Baur/Braun, 2000: 378 ff.

⁵⁸¹ Ebd.: 384 f.

⁵⁸² Vgl. Sportjugend Bielefeld, 1987.

⁵⁸³ Becker, 2000: 474.

⁵⁸⁴ Ebd.: 478 f.

⁵⁸⁵ Ebd.: 481.

tischer Bildung“⁵⁸⁶ könnte dann ein „sportimmanenter Ansatz“ entwickelt werden, der subjektive und objektive Bedürfnisse sowie individuelle und gesellschaftliche Funktionen sportlicher Tätigkeit problematisiert und in die sportliche Tätigkeit selbst integriert. In einer solchen Perspektive sollte zumindest für den Breitensport die Differenz fachlicher (sportliche Tätigkeit in Form spezifischer Sportarten) Jugendarbeit zu überfachlicher (Jugendbildung) aufgehoben werden können, in dem mit einem integrativen Ansatz „sportlicher Jugendarbeit“ die sportliche Tätigkeit über ihre bisherige spezifisch begrenzte Funktionalisierung hinaus weiter entwickelt wird.

Unbestritten ist heute, dass sportliche Kinder- und Jugendarbeit eine außerordentlich bedeutsame Funktion als vorbeugende Maßnahme gegenüber unterschiedlichen Fehlentwicklungen haben kann. Eine konsequent inhaltlich bestimmte Auseinandersetzung bezogen auf den Aspekt „Sport als Jugendbildung“ hat bereits 1978 Hans Lenk geleistet. Seine zehn Thesen zur sozialen Bedeutung sportlichen Eigenhandelns in der verwalteten Welt machen deutlich, dass die Arbeit in Sportvereinen und Verbänden weit über ein sportpraktisches Angebot hinaus geht. Neben die sportpraktische und traditionell gesellige und soziale Funktion (Erfahrung und Entwicklung in der Gruppe) tritt danach immer stärker die Funktion der Schulung demokratischen Gruppenverhaltens. Lenk forderte die Vereine und Verbände daher zu Recht auf, sich im Innern zu öffnen, das heißt, vermehrt auch Jugendlichen Gestaltungs- und Mitverantwortungsmöglichkeiten zu eröffnen und insgesamt ihre Arbeit als Instrument sozialpädagogischer und sozialpolitischer Bildung zu verstehen. Das würde bedeuten, dass neben die speziellen sportlichen Angebote ein stärker differenzierteres Angebot anderer Sportarten tritt – ohne den Zwang zu regelmäßigen Wettkämpfen; damit würden dann das sportliche Abenteuer, Ferienlager, aber auch unterschiedliche kulturelle Angebote zum Angebot eines Sportvereins gehören.⁵⁸⁷ Eine kritische Konzeption für den Breitensport als Entwicklungschance wurde damals noch nicht explizit formuliert. Im Hinblick auf solche Entwicklungsoptionen bleiben grundsätzliche, z. T. sportstrukturelle Schwierigkeiten zu beachten:

- die private Organisationsform des Sports und seine ehrenamtliche Struktur,
- Schichten- und Geschlechtsspezifik im Sport generell und in einzelnen Sportarten insbesondere,
- systemvorgegebene Selektionsmechanismen.

Jenseits solcher organisationsspezifischen Rahmenbedingungen bleibt im Hinblick auf die sozialpädagogischen Nutzungsmöglichkeiten die Frage, inwieweit sportliche Tätigkeit aus sich heraus bereits eine sozialisatorische Vermittlungsinstanz ist. Aktuelle empirische Untersuchungen zeigen nämlich zum Beispiel, dass pädagogische Ziele im Kinder- und Jugendsport nicht automatisch realisiert werden und keine nachhaltige Wirkung des Sportvereins auf das soziale Selbstkonzept zu belegen ist.⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ Zu Begriff, Geschichte und Konzeption vgl. z. B. Giesecke, 1976, Lessing/Liebel, 1975, Claußen, 2001.

⁵⁸⁷ Vgl. Lenk, 1978.

⁵⁸⁸ Vgl. Brettschneider/Kleine, 2000.

Als unbestreitbar kann jedoch die Funktion des Sports gelten, auf vielfache Weise Moderatorenfunktionen sowohl in der sozialisationstheoretischen Perspektive der Entwicklungs-Belastungs-Bewältigungs-Beziehung als auch in der stresstheoretischen Perspektive der Stress-Krankheits-Bewältigungs-Beziehung wahrzunehmen.⁵⁸⁹ Brinkhoff hat außerdem gezeigt, dass weiterhin sowohl der Zugang zum Sport als auch die Auswahl der sportiven Praxen eine große soziale Variabilität aufweisen. Die Herkunftsfamilie stellt nach wie vor den zentralen primären Sozialisationskontext dar. Die Bewegungs- und Sportkarrieren nehmen dort ihren Anfang und sind im Sinne von „Sportchancen“ ungleich verteilt. Die schichtspezifisch variierende Sportteilnahme muss mit unterschiedlichen Wertorientierungen in einem Zusammenhang gesehen werden. Gymnasiasten treiben weiterhin mehr Sport als Realschüler und diese wiederum mehr als Hauptschüler; je höher die soziale Schichtzugehörigkeit ist, um so höher ist auch die Quote der Sportaktiven.⁵⁹⁰ 96

Da „Sporttreiben“ konkret immer bedeutet, eine bestimmte Disziplin auszuüben, gilt für jedes Sport treibende Individuum: Es muss sich notwendigerweise die Regeln dieser Disziplin aneignen.⁵⁹¹ 97 Oder umgekehrt: Das Befolgen von Regeln hat disziplinierende Wirkung. Diese Aneignung ist Aneignung von gesellschaftlich tradiertem Wissen, ist nicht nur Schulung des Körpers im engeren Sinne, sondern auch intellektuelle bzw. charakterliche Schulung. Man denke nur an die „sportliche Geste des Gewinners“, an den „anständigen Verlierer“ oder die bekannte Stilisierung des „Sportkameraden“, der „Sportgemeinschaft“. In Siegen drückt sich nicht nur die überlegene Körperlichkeit des Sportkameraden aus, sondern auch – wenn das hier auch nicht qualifizierend gesichert werden kann – der weniger hohe Aneignungsgrad der jeweiligen Disziplin. Man denke nur an die Bezeichnung „Meister“ als Synonym für umfassende Beherrschung einer Disziplin – sportliche Tätigkeit kann somit im Bereich der Reproduktion über die offensichtliche Funktion zur Gesundheitserhaltung der Arbeitskraft hinaus einen höheren Stellenwert erreichen. Bezogen auf Sozialisations- und Qualifikationsprozesse sind die Möglichkeiten sportlicher Tätigkeit bei weitem nicht ausgeschöpft, was auch Grupe zu seiner zentralen Frage führt, wie der Sport so verbessert werden könne, dass er „... gesellschaftlichen Anforderungen und kulturellen Ansprüchen in unserer Zeit gerecht wird ...“.⁵⁹²

Die Verbindung zwischen Individuum und Sportsystem besteht beim sogenannten Breitensport (BS) nicht in dem Maße automatisch wie beim Leistungssport, wo einmal erkannte Begabung zur Auslese führt und Förderung in Hinsicht auf eine Karriere eröffnet. Breitensport als potentiell allgemeines Bedürfnis erfordert gerade Strategien zur Integration in die alltägliche Lebensgestaltung jedes Menschen.⁵⁹³ Die Wertung der gesellschaftlichen Bedeutung einzelner Aktivitäten, wie z. B. Sport, muss aus deren Stellung in der gesamten Lebenstätigkeit heraus vorgenommen

⁵⁸⁹ Vgl. Brinkhoff, 1998: 316.

⁵⁹⁰ Vgl. ebd.: 160 f.; zu einer anderen Bewertung des Bürgerschaftlichen Engagements im Sport vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 76.

⁵⁹¹ Vgl. Abschnitt 2.2.

⁵⁹² Grupe, 1982: 125.

⁵⁹³ Vgl. Güldenpfennig, 1980: 61.

werden und in einen Kulturbegriff integriert werden, „der Kultur als historisch- und sozialspezifische, individuelle und aktive Aneignung der natürlichen und gesellschaftlichen Umwelt fasst.“⁵⁹⁴ Breitensport kann ein konstituierender Bestandteil der Lebensqualität sein und muss dafür seine Bedeutung für das Individuum durch die subjektive Tätigkeit realisieren. Seine konkrete Ausprägung unterliegt der subjektiven Kreativität und ist individuell erfahrbar, unterscheidet sich somit von anderen Elementen der Lebensqualität, wie z. B. der natürlichen und „konstruierten“ Umwelt. Breitensport unterliegt nicht dem gesellschaftlichen Ernstcharakter wie Arbeit oder Politik und bietet gegenüber der dort direkter durchschlagenden Entfremdung bessere Entfaltungsmöglichkeiten. Als Teil der erweiterten Reproduktion der Arbeitskraft bietet er eine besonders umfassende Verbindung von individueller Motivation überlassener Entfaltung und objektiver Funktionalisierung zur gesellschaftlichen Existenzsicherung. Breitensport ist offenbar kein biologisches Grundbedürfnis, sondern Ausdruck einer spezifischen Stufe von menschlicher Vergesellschaftung. Breitensport scheint von gesellschaftlichen Zweckbestimmungen relativ unabhängiger zu sein als der Leistungssport. Dies wird deutlich in der instabilen und variableren „Motivstruktur“ und „Organisationsstruktur“.⁵⁹⁵ Diese Heraushebung des Breitensports in seiner Zwischenstellung zwischen elementaren Lebensbereichen (Arbeit, Umwelt, Bildung usw.) und mehr individueller Lebensgestaltung (Kultur im engeren Sinne, Hobbys usw.) begründet seine gesellschaftspolitische Relevanz und auch die Forderung nach „Sport für Alle“. Wegen seiner so skizzierten Wesensmerkmale erfordert eine positive Entwicklung des Breitensports allerdings besondere Förderungsmaßnahmen und Motivationshilfen, da seine Ausübung nur unterschwellig gesellschaftlich institutionalisierter Normierung und Sanktionierung unterliegt (im Gegensatz etwa zur Erzeugung von Arbeitstugenden).

Im Unterschied zu den so skizzierten Entwicklungspotentialen sportlicher Tätigkeit bietet zumindest der organisierte Sport heute weder sportpraktisch noch gesellschaftspolitisch die notwendigen Partizipationsmöglichkeiten. In diesem Zusammenhang wäre das Verhältnis von Sport und Politik sowie die systemintegrierende Funktionalisierung des Sports weiterhin zu untersuchen. Über die damit angedeutete Frage hinaus muss hier auf eine weitere Differenzierung zwischen Breitensport, Leistungssport und Spitzensport ebenso verzichtet werden wie auf eine spezifische Analyse des Berufssports (dies könnte z. B. Gegenstand politisch verstandener sportlicher Jugendarbeit selbst sein).

Wenn sportliche Tätigkeit in der Regel mit sozialen Kontakten verbunden ist, so bleibt doch die Frage nach der spezifischen Funktion eines so vermittelten sozialen Lernens. Unter der Fragestellung dieser Arbeit nach Sozialraumorientierung und Demokratisierung bzw. Interessenvertretung und Betroffenenbeteiligung – gerade im Verhältnis zur großen Anzahl der im Sportverein organisierten Kinder und Jugendlichen – bleibt vor dem Hintergrund des skizzierten theoretischen Zugangs und der genannten empirischen Untersuchungen die Frage nach den tatsächlichen Bei-

⁵⁹⁴ Ebd.: 82.

⁵⁹⁵ Vgl. ebd.: 78 ff.

trägen sportlicher Tätigkeit für eine Weiterentwicklung demokratischer Teilhabe im gesellschaftspolitischen Sinne offen. Die Chancen einer entwickelten Breitensportkonzeption und einer Integration der Prinzipien „politischer Bildung“ in eine „sportliche Jugendarbeit“⁵⁹⁶, die zudem mit anderen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe kooperiert, sind allerdings gleichzeitig sehr deutlich. Politische Bildung als übergreifendes Prinzip beschreibt diesbezüglich eine kritische Position von auf Emanzipation (Interessenvertretung und Betroffenenbeteiligung) gerichtetem Lernen in Verbindung mit sportlicher Tätigkeit. Dazu müsste an der Durchsetzung eines sportspezifischen Prinzips der politischen Bildung gearbeitet werden: Sportliche Jugendarbeit wäre zu entwickeln von einem äußeren Ansatz – Sportverein nur als Organisationseinheit und damit Ansatzpunkt für Jugendarbeit bzw. ihre Zielgruppen – hin zu einem „sportimmanenten Ansatz“. Individuelle und gesellschaftliche Motive und Perspektiven würden selbst zum Gegenstand sportlicher Tätigkeit. In einem solchen Zusammenhang bliebe Sport nicht nur „die gesündere Medizin“, sondern könnte individuelle und gesellschaftliche Perspektiven kritisch hinterfragen und durch eine Problematisierung seiner aktuellen Beschränktheit erst seine eigenen Möglichkeiten bestimmen bei der allseitigen Entwicklung der Persönlichkeit. Die Jugendordnung der Deutschen Sportjugend (DSJ) bietet eine Grundlage, wenn in ihr formuliert wird: „Die DSJ unterstützt und fördert das gesamte Spektrum der Jugendarbeit im und durch den Sport.“ Dieser jugend- und gesellschaftspolitische Auftrag wird an gleicher Stelle weiter unterstrichen. „Die DSJ will zur Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen beitragen, die Befähigung zum sozialen Verhalten fördern und das gesellschaftliche Engagement von Kindern und Jugendlichen anregen und unterstützen.“⁵⁹⁷

5.7 Freiwillige Soziale Dienste

Freiwilligendienste sind Ausdruck sozialen Bewusstseins und bürgerchaftlichen Denkens. Der persönliche Einsatz in pädagogischen, betreuenden, pflegerischen, ökologischen, sportlichen und kulturellen Arbeitsfeldern von gemeinnützigen Einrichtungen, Projekten und Initiativen einschließlich der Kinder- und Jugendhilfe fördert die individuelle und berufliche Entwicklung. Entstanden aus dem „Diakonischen Jahr“ und entwickelt in Einrichtungen des Diakonischen Werkes wurde erstmals 1964 ein gesetzlicher Rahmen für das „Freiwillige Soziale Jahr“ (FSJ) geschaffen, der 1993 um das Gesetz zur Förderung des „Freiwilligen Ökologischen Jahres“ (FÖJ) ergänzt wurde.⁵⁹⁸ Freiwilligendienste in diesem Sinn bekamen durch die gesetzlich vorgeschriebenen 25 Seminartage ein deutlicheres jugend- und bildungspolitisches Profil. Damit werden Orte einer weitreichenden Selbstgestaltung und Selbststeuerung bereitgestellt, an denen die Selbstfindung im Übergang vom Jugend- zum Erwachsenenstatus unterstützt wird in Verbindung mit Wissenserwerb und oft auch interkulturellem Lernen. Die hohe Akzeptanz bei den TeilnehmerInnen basiert wohl auf einer besonderen „Mischung aus persönlich wichtigem Bildungsjahr und Orientierungsphase einerseits und Übernahme gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung andererseits“⁵⁹⁹.

⁵⁹⁶ Vgl. Marquard, 1986.

⁵⁹⁷ § 2 Abs. 1 und 2 der Jugendordnung der DSJ vom 14.10.2000, DSJ, 2000 a.

⁵⁹⁸ Vgl. Rauschenbach/Liebig, 2002: 15; MBFSFJ, 1998.

⁵⁹⁹ Deutscher Bundestag, 2002: 120.

Das FSJ und das FÖJ wurden in den letzten Jahren ausgebaut, dennoch reichten die vorhandenen Plätze meist nicht aus, um der Nachfrage junger Menschen nach dieser Form des Engagements gerecht zu werden.⁹⁸ Das Durchschnittsalter lag bei knapp 20 Jahren und über 60 % der TeilnehmerInnen im FSJ und sogar über 80 % im FÖJ hatten die Hochschulreife.⁶⁰⁰ Bislang nehmen junge Frauen mit einem Anteil von über 80 % an den Freiwilligendiensten teil.⁶⁰¹

Kinder- und Jugendhilfe hat in diesem Handlungsfeld einen eigenen, genuinen Bildungsauftrag, der zukünftig noch bedeutender wird. Freiwilligendienste können als ein Lernfeld gestaltet und als ein soziales Selbstbildungsprojekt verstanden werden, „... in dem sich für junge Menschen nach und jenseits der Schule die Chance eröffnet, sich unbekannte Lebenswelten zu erschließen, soziale Schlüsselerfahrungen zu machen und so etwas wie einen sozialen Alphabetisierungsprozess zu durchlaufen.“⁶⁰² Optionen des sozialen Lernens und der Jugendhilfe mit ihrem eigenen Bildungsauftrag⁶⁰³ können in der alltäglichen Arbeitssituation eines Freiwilligendienstes lebensweltbezogen erprobt werden, die Erfahrung von Emanzipation und Teilhabe liegt hier in Theorie und Praxis nah beieinander.

Diese jugend- und gesellschaftspolitische Aufgabe als Beitrag für eine neue „Kultur des Sozialen“⁶⁰⁴ würde unmöglich, wenn mit einem „Sozialen Pflichtjahr“ das vorhandene Engagement als arbeitsmarktpolitisches Instrument für billige Sozialdienste oder als Ersatz für den Wehr- bzw. Zivildienst instrumentalisiert würde. Nachdem anerkannte Kriegsdienstverweigerer nicht zum Zivildienst herangezogen werden, wenn sie mindestens 12 Monate einen freiwilligen Dienst nach dem Gesetz zur Förderung des FSJ und FÖJ leisten, wird für so motivierte Teilnehmer die freiwillige Selbstverpflichtung begrenzt auf die Wahl des Einsatzfeldes.⁹⁹

Entwicklungsperspektiven liegen nicht in einem Pflichtdienst. Erforderlich sind verlässliche Rahmenbedingungen und ein einheitliches Freiwilligengesetz, das sämtliche Formen im In- und Ausland¹⁰⁰ berücksichtigt und die politische Anerkennung wie öffentliche Förderung klar formuliert: jugend- und bildungspolitischer Auftrag, zeitlich und inhaltlich differenzierte Angebotsstruktur für alle Bevölkerungsgruppen, Partizipation und fachliche Anleitung der Beteiligten, finanzielle Sicherheit für Teilnehmerinnen und Teilnehmer, aber auch für Träger sowie soziale und rechtliche Absicherung.⁶⁰⁵ Darüber hinaus sind neue Formen der Verbindung von Freiwilligendiensten mit beruflicher Qualifizierung zu entwickeln und zu erproben.⁶⁰⁶ Handlungsempfehlungen beziehen sich dann auf die sozialrechtliche Absicherung von Freiwilligen, auf den Freizügigkeitsstatus innerhalb der Europäischen Union, die Höchstgrenze für die Dauer, Abbau von Benachteiligungen in Ausbildung und Beruf, neue

⁶⁰⁰ Vgl. „Zur quantitativen Entwicklung der Freiwilligendienste“ Rauschenbach/Liebig, 2002: 25 ff.

⁶⁰¹ Im Jahrgang 2000/2001 insgesamt 14.700 junge Menschen; vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 120.

⁶⁰² Rauschenbach/Liebig, 2002: 23.

⁶⁰³ Vgl. Abschnitt 2.4.

⁶⁰⁴ Rauschenbach/Liebig, 2002: 15.

⁶⁰⁵ Vgl. ebd.: 59 ff.

⁶⁰⁶ Vgl. BMFSFJ, 2002: 179; zur Sichtweise von engagierten Jugendlichen vgl. BMFSFJ, 2000 a: 125 ff.

Finanzierungsmodelle und eine stärkere Einbindung der Freiwilligendienste in die Bürgergesellschaft: Dazu „... muss ein Engagement auch im Bereich der Stadtteilarbeit, in Netzwerken bürgerschaftlichen Engagements wie Freiwilligenagenturen, Bürgerbüros und ähnlichen Einrichtungen sowie im politischen Bereich, in Parteien oder Bürgerinitiativen, Eine-Welt-Gruppen und Agenda-21-Initiativen ermöglicht werden.“⁶⁰⁷

⁶⁰⁷ Deutscher Bundestag, 2002: 122.

6. Exkurs: Kommunale Umsetzungsstrategien

Angesichts der umfassenden Herausforderungen an Erziehung, Bildung, Beratung, Unterstützung und allgemeiner Förderung muss die Realität einer „Einheit der Jugendhilfe“ zumindest kritisch hinterfragt werden: Reichen fachliche, rechtliche und materielle Zuständigkeiten und Kompetenzen eines Jugendamtes als sozialpädagogische Fachbehörde aus, um die Wünsche und Bedürfnisse von Kindern, Jugendlichen und Familien tatsächlich angemessen realisieren zu können? Oder können die Interessen der (potenziellen) NutzerInnen in ihren subjektiven Lebenslagen mit ihren je besonderen Problemlagen in einer anderen organisatorischen Struktur individuell und kollektiv besser zur Geltung und zur Befriedigung gebracht werden? Ist ein „Amt für soziale Angelegenheiten“ – oder gar für integrierte, soziale Stadtentwicklung – in einer öffentlichen Verwaltung vorstellbar, das Kompetenzen umfassend integriert und integrativ auf Bevölkerungsgruppen und Problemlagen bezogen arbeitet?

Ausgehend von solchen strategischen Fragen und auf dem Hintergrund der insbesondere im 2. und 3. Kapitel entfaltenen Kategorien werden nachfolgend einige Beispiele für eine konzeptionelle Perspektive beschrieben. Damit werden sich entwickelnde Strategien einer Sozialen Kommunalpolitik in Verbindung mit Demokratisierungsstrategien und vielfältigen Konzepten der Sozialraumorientierung vorgestellt. Es bleibt zu evaluieren, welcher Beitrag in der Umsetzung der einzelnen Konzepte für die Etablierung einer personenbezogenen sozialen Dienstleistungsarbeit tatsächlich geleistet wird.

Im nachfolgenden Abschnitt 6.1 werden theoretische Aspekte einer Regionalisierungsstrategie zusammengefasst und übersetzt in die Frage nach einer neuen Organisationsform für die Sozialen Dienste.

Mit Bezug auf die im 2. Kapitel entwickelten Kategorien einer Neuen Fachlichkeit werden aus der Freiburger Diskussion Elemente einer regionalisierten Arbeitsweise vorgestellt. Anschließend wird an ausgewählten Beispielen aus mehreren Städten erläutert, welche Ansatzpunkte für eine sozialräumliche Regionalisierung bereits erprobt werden. All diese „Bilder aus der Praxis“ beschreiben – in unterschiedlichen Handlungsfeldern, im Rahmen je anderer Organisationsstrukturen und personeller wie finanzieller Größenordnungen – Strategien von Sozialraumorientierung als fachlichem Arbeitsprinzip und Regionalisierung als (dezentralem) Organisationsprinzip. Jenseits dieser Differenzen geht es jeweils um fachliche Effektivität, um Effizienz im Hinblick auf begrenzte Ressourcen in Verbindung mit der Sicherung notwendiger Hilfen im Alltag (Lebensweltorientierung) in angemessener Kooperation mit den NutzerInnen (Dienstleistungsorientierung).

In den Abschnitten 6.2 und 6.3 werden spezifische Projekte aus der Praxis des Freiburger Sozial- und Jugendamtes konzeptionell vorgestellt: Ein Leitbild für die Arbeitsweise und Organisationsentwicklung des Sozial- und Jugendamtes soll auch Handlungsmaximen und Umsetzungsstrategien für die Erbringung sozialer Dienstleistungen benennen. Unter

der Überschrift Quartiersarbeit und Sozialraumorientierung werden seit 2001 einzelne Projekte in verschiedenen Stadtteilen erprobt, um Formen der fachlichen Kooperation und der Aktivierung wie Beteiligung von BürgerInnen weiter zu entwickeln.

Schließlich sind die Rahmenbedingungen für ein „Sozialraumbudget“ in fachpolitischer, rechtlicher und steuerungstechnischer Hinsicht zu erörtern (6.4) unter der Vorgabe, dass (auch nur implizite) Trägermonopole oder die Abschaffung von (individuellen) Rechtsansprüchen ausgeschlossen sind.

Es folgen einige Anmerkungen zum Bundesmodellprogramm „Soziale Stadt“ in Verbindung mit einem konkreten Projekt in Freiburg (6.5).

Mit Rückbezug auf die empirischen Befunde und konzeptionellen Schlussfolgerungen im 4. Kapitel werden abschließend Praxisbeispiele zur Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in Freiburg vorgestellt (6.6).

6.1 Regionalisierung und Sozialraumorientierung

In der Debatte um die Neuorganisation Sozialer Dienste werden immer wieder Aspekte von Dezentralisierung fokussiert, womit sozialräumliche Bezüge stärker zur Geltung kommen sollen.⁶⁰⁸ Insbesondere in der Debatte in der Jugendhilfe bezieht sich der Begriff „Lebensweltorientierung“ eher auf das Individuum und seine Lebensweise, während „Sozialraumorientierung“ eher infrastrukturelle Handlungsperspektiven betont. Gerade deswegen darf ein Konzept der Sozialraumorientierung nicht auf einen „verbesserten Umgang mit finanziellen Beschränkungen, und zwar sowohl im Hinblick auf eine effektivere Hilfestellung als auch im Hinblick auf eine günstigere Form der Finanzsteuerung“⁶⁰⁸ reduziert werden. In dieser Arbeit wird die Kategorie „Sozialraumbezug“ als Strukturmaxime aus dem Achten Jugendbericht⁶⁰⁹ mit den Aspekten Organisation, Demokratisierung und Teilhabe⁶¹⁰ verknüpft. Diese „Konstruktion“ wird in ihrem inneren Spannungsverhältnis diskutiert unter der Fragestellung „Soziales Quartier im Raum“⁶¹¹ und in den praktischen Zugängen und Ansätzen aus Schwerin und Freiburg gespiegelt. Teilhabe und Beteiligung sollen dabei sowohl als sozialpädagogische Handlungsmaxime als auch als demokratiepolitische Prinzipien der Zivilgesellschaft unterstützt werden.

Dezentralisierung ist zunächst nur eine formale Strukturmaxime, die sich inhaltlich erst im Konzept der Regionalisierung füllt: „Regionalisierung meint die Einbettung der Arbeit in die gleichsam gewachsenen, konkreten lokalen und regionalen Strukturen, wie sie gegeben sind in den Lebenswelt- und Alltagstraditionen und in den sozialen Versorgungsangeboten.“⁶¹² Allerdings bedarf dieses Konzept unbedingt einer sozialpolitischen Absicherung (Rechtsansprüche, Standards) im Hinblick auf die Si-

⁶⁰⁸ Merchel, 2001: 374, beschreibt dies als den aktuellen Fokus.

⁶⁰⁹ BMJFFG, 1990.

⁶¹⁰ Vgl. die Kapitel 2., 3. und 4.

⁶¹¹ Vgl. Abschnitt 2.5.

⁶¹² BMJFFG, 1990: 86.

cherung sozialverträglicher Lebensverhältnisse; ohne dies besteht die Gefahr einer kostengünstigen Variante für ein Sparprogramm. Regionalisierung/Dezentralisierung bedeutet eine Alltagsorientierung in den institutionellen Settings und in den Methoden. Diskutiert wird dies unter Lebensweltorientierung, die sich bezieht auf

- eine nicht diskriminierende Zugänglichkeit im Alltag,
- Situationsbezogenheit und Ganzheitlichkeit,
- Normalisierung und demokratische Teilhabe.⁶¹³

Lebensweltorientierte Soziale Arbeit¹⁰² zielt auf Hilfe zur Selbsthilfe, auf Empowerment und auf Identitätsarbeit im besonderen Respekt vor den alltäglichen, eher unauffälligen Bewältigungsaufgaben. Sie agiert damit in den Ressourcen und Spannungen der sozialen Bezüge, in der Dimension der erfahrenen Zeit und der Dimension des Raumes: Menschen leben in einem je unterschiedlich erfahrenen Raum mit ihrer biografischen und sozialen Geschichte. Lebensweltorientierte Soziale Arbeit versucht, einschränkende Strukturen „eines verengten Lebensraums für neue Optionen zu öffnen, indem gegebene Ressourcen zugänglich gemacht und neue inszeniert werden. Sie arbeitet im Zeichen von Aneignung und Milieubildung.“⁶¹⁴

Begriff und Konzeption einer so angelegten Sozialraumorientierung sind offensichtlich vielfältig anschlussfähig an verschiedene Ansätze, die Aspekte von Raum und Aneignung betonen⁶¹⁵. Eine Verkürzung auf methodische Anforderungen oder organisationsstrukturelle Folgerungen⁶¹⁶ ist in diesem Kontext unzulässig. Auf der Basis des in dieser Arbeit entwickelten Konzepts von „Sozialraumorientierung und Demokratisierung als Strukturelemente einer Neuorganisation Sozialer Dienste in der Kommune“ werden die hier vorgestellten und begründeten Bausteine einer Professionalisierung Sozialer Arbeit als personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit noch einmal unter zwei Gesichtspunkten reflektiert:

- Regionalisierung als räumlich orientiertes Organisationsprinzip für eine flexible und integrierte Praxis Sozialer Dienste und
- Kategorien eines differenzierten und vielfältigen Begriffs von Raum in ihrer Bedeutung für die Soziale Arbeit.

Mit kritischen Anmerkungen von Otto⁶¹⁷ ist an den Zusammenhang von Verwaltungsmodernisierung und Dezentralisierung zu erinnern, weil die Differenz zu einer personenbezogenen sozialen Dienstleistung und deren Voraussetzungen in einer umfassenden Professionalisierung nicht immer berücksichtigt wurde. Der – oft marginalisierte – Raum dient der geografischen Verortung von Problemlagen und der Erreichbarkeit von Diensten; er kann insbesondere im Sinne einer fürsorglichen Belagerung verengt und einem Kontrollimperativ untergeordnet werden. „Von einer Sozialarbeitspolitik oder einer kommunalen Sozialpolitik in diesem Sinne werden hingegen Strategien verlangt, die auf eine Gesamtkonzeption der sozialen Stadt als Qualitätsindikator für ihre Bewohner zielt, die Beseiti-

⁶¹³ Vgl. BMJFFG, 1990: 87 f.

⁶¹⁴ Grunwald/Thiersch, 2001: 1142.

⁶¹⁵ Vgl. Abschnitt 2.2; zu Jugendarbeit speziell Deinet, 1999.

⁶¹⁶ Vgl. Merchel, 2001: 376 f.

⁶¹⁷ Vgl. Otto, 2002 a.

gung von Segregationsformen anstrebt und die Zugänglichkeit des Zentrums für die Bewohner der Peripherie garantiert. Es geht also um eine nicht nur soziale Stadtbürgerschaft.⁶¹⁸

Je weniger nationale Netze funktionieren, desto mehr wächst der soziale Problemdruck in den Kommunen; es verschärft sich der Konflikt, wie die begrenzten Ressourcen genutzt werden sollen. Selbst wenn die quantitativen Effekte schon wegen der restriktiven fiskalischen Rahmenbedingungen begrenzt sind, haben kommunale Initiativen etwa in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik gezeigt, dass neue und adressatengerechtere Formen der Problembewältigung sehr wohl möglich und praktikabel sind. Eine solche Strategie muss vorrangig darauf setzen, eine Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtteilen zu verhindern, sie muss die Lebensbedingungen der Bewohner und Bewohnerinnen in „sozialen Brennpunkten“ verbessern und gleichwertige Lebensbedingungen im gesamten Stadtgebiet anstreben. Quartiersmanagement (Management des Aufbaus oder der Sanierung von Wohnquartieren) und Quartiersarbeit (Aufbau und Unterstützung einer tragfähigen Alltagskultur)⁶¹⁹ sind wesentliche Strategien einer Sozialen Kommunalpolitik in diesem Sinne. Unter Rückgriff auf Erfahrungen der Gemeinwesenarbeit wird Quartiersarbeit heute zu einer professionellen Dienstleistung in „normalen“ Stadtteilen. Sie versteht sich dann als „intermediäre Instanz“, die vor allem soziales Kapital aktivieren und eine Kultur des Aushandelns von Arrangements fördern will: „Quartiersarbeit orientiert sich nicht primär an den sozial Schwachen oder Menschen in schwierigen Lebenslagen, sondern hat das Ziel, ein Gemeinwesen zu fördern, das auch sozial Schwache mittragen kann.“⁶²⁰

Die Frage nach einer strukturellen Unterstützung für eine ressourcenorientierte Ausrichtung Sozialer Dienste in der Kommune führt zu der organisationspolitischen Option einer Integration des Jugendamtes⁶²¹ in ein kommunales „Amt für soziale Integration und Ressourcenoptimierung“ (Jugend- und Sozialamt, Gesundheits- und Wohnungsamt, Schulamt). Dazu gehörten ressortübergreifende „Raumhaushalte“ und natürlich eine Reform der Jugendhilfeausschüsse bzw. eine Stärkung des Instruments der Arbeitsgemeinschaften.⁶²² Die klassische Organisationsstruktur eines Jugend- und Sozialamtes⁶²³ ist in einer solchen Perspektive mit ihrer Ausrichtung an Aufgaben bzw. gesetzlichen Zuständigkeiten in Fachabteilungen ungeeignet. Eine Matrix-Organisation, die z. B. nach demografischen und problemspezifischen Zielgruppen wie nach räumlichen Einheiten und Projekten differenziert, ermöglicht eher eine ergebnisorientierte Integration der Fach- und Ressourcenverantwortung⁶²⁴.

Kreft fordert unter der Fragestellung „Brauchen wir eine umfassende Strukturdebatte in der Jugendhilfe?“⁶²⁵ mit Verweis auf die fachliche Lo-

⁶¹⁸ Ebd.: 378.

⁶¹⁹ Vgl. Abschnitt 6.3.

⁶²⁰ Maier, 2003: 224.

⁶²¹ Vgl. Abschnitt 5.2.

⁶²² Vgl. Brocke, 2002: 14 ff.

⁶²³ Vgl. mit Praxisbeispielen Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 161 ff.

⁶²⁴ Vgl. Klie/Maier/Meysen, 1999: 76 ff.

⁶²⁵ Kreft, 2001 b.

gik des Handelns im Sozialen Raum das „Soziale Amt von morgen“ mit kleinen, zentralen Steuerungseinheiten und Regionalen Arbeitseinheiten (RAEs) mit möglichst umfassender Zuständigkeit für alle sozialen Angelegenheiten und Zielgruppen. Die RAEs sollen eine umfassende Fach- und Ressourcenverantwortung für den Sozialraum haben und Ort der dezentralen Qualitätssicherung sein; als Orte der Koordination und Vernetzung würden sie mit anderen Einrichtungen und Angeboten öffentlicher, freier und privat-gewerblicher Träger der Sozialen Arbeit ebenso kooperieren wie mit sonstigen arbeitsrelevanten Einrichtungen und Diensten (Schule, Kultur, Kirchen, Polizei etc.).⁶²⁶ Für eine solche Struktur bedürfte es einer Gesetzesfortschreibung zu § 69 Abs. 3 SGB VIII, wobei eine fachlich-materielle Gefahr in den Gesetzesvorschlägen der letzten Jahre hierzu liegt, denn mit einer Lockerung der Organisationsvorgaben war immer auch die Absenkung von Standards und Zuständigkeit für Leistungen angezielt. Jugend(hilfe)politisch bleibt es wesentlich, „... dass es in der Kommune weiterhin eine Organisationseinheit geben muss, die (u. U. eben auch) für alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII zuständig ist.“⁶²⁷

Die Gegenüberstellung im Schaubild Kategorien und Merkmale für eine „Neue Fachlichkeit“⁶²⁸ kontrastiert die unterschiedlichen Handlungsparadigmen⁶²⁹ und benennt deren ethische und soziale Begründung. Analyse und Strategie einer „reflexiven Modernisierung“ machen in dieser Verknüpfung mit Handlungsoptionen einer Neuen Fachlichkeit im Konzept einer Regionalisierung deutlich, in welcher Richtung zumindest die Optionen für eine Soziale Kommunalpolitik liegen. Dazu nachfolgend fünf Anmerkungen, die als spontane Skizze im Rahmen einer Leitbilddiskussion von Leitungskräften des Freiburger Sozial- und Jugendamtes⁶³⁰ 1998 entstanden; anschließend Beispiele aus anderen Kommunen.

- Kleine Teams auf Stadtteilebene verantworten ein integriertes Leistungspaket aller ortsnah anzubietenden Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe in fachlich-konzeptioneller, personeller wie personalpolitischer und finanzieller Hinsicht. Beratung, Sachleistungen und Einrichtungen sind im Stadtteil sowohl im städtischen Verantwortungsbe-
reich als auch mit freien Trägern vernetzt: Angebote und Dienstleistungen werden abgestimmt; räumliche und personelle Ressourcen werden ausgetauscht; die Leistung für die NutzerInnen wird nach den Grundsätzen von Ganzheitlichkeit/Normalisierung, Selbsthilfe/Empowerment/GWA und Individualisierung/Partizipation/Flexibilität erbracht. Regionalbüros als innovative Organisationseinheiten richten ihr Handeln nicht an Standardsituationen aus, sondern an stets veränderten Problemlagen.¹⁰³
- Ergänzend zum Gemeinwesenansatz kann in zentralen Fachbereichen eine zusätzliche „Zielgruppenorientierung“ sichergestellt werden: Kinder, Jugendliche, Erwachsene, ältere Menschen. In solchen Fach-

⁶²⁶ Vgl. ebd.: 189.

⁶²⁷ Ebd.: 190.

⁶²⁸ Vgl. Abschnitt 2.4.

⁶²⁹ Vgl. Ausführungen zu Konditional- und Zweckprogrammen, Abschnitt 3.1.

⁶³⁰ Vgl. Abschnitt 6.2.

gruppen liegt dann die Kompetenz für die Sicherung zielgruppenspezifischer Konzepte und Angebote im Stadtteil. Daneben kann es Dienste oder Vertiefungsgebiete für besonders hilfsbedürftige Menschen geben: Drogenabhängige, Wohnungslose, Alkoholabhängige, Straffällige/Haftentlassene, psychisch Kranke und andere, die auf der Ebene des Stadtteils nicht ausreichend abgesichert werden können.

- Diese regionalisierte Arbeitsweise wird ergänzt durch übergreifende Fachberatung und Fortbildung sowie ein aussagekräftiges fachliches und finanzielles Berichtswesen (operativ); dieses Berichtswesen korrespondiert mit einer differenzierten Sozial- und Jugendhilfeplanung (strategisch), die wiederum auf einem klaren und demokratisch erarbeiteten Leitbild einer „Sozialen Kommunalpolitik“ fußen; dieses Berichtswesen mündet regional und auf Amtsebene wie auf städtischer Ebene in ein differenziertes Controlling. Auf dieser fachlichen Grundlage werden kommunikativ und konsensuell die städtischen Entwicklungsziele und Handlungsoptionen für die Stadtentwicklung und die Erbringung sozialer Dienstleistungen definiert.
- Eine Kosten-Leistungsrechnung und entsprechende Techniken sind inzwischen selbstverständlich. Die Besonderheiten sozialpädagogischer Arbeit (Koproduktion, Prävention etc.) im Sinne der Differenz zwischen output und outcome sind in „Leistungsketten“ operationalisiert.
 - Diese Leistungsbeschreibungen sind für das Haushaltswesen und Personalwesen aufbereitet und die Interdependenz zwischen fachlichen Standards, gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen und finanziellen Vorgaben ist für ein Kontraktmanagement und Führen durch Zielvereinbarungen operationalisiert. Sozialräumliche Budgets bilden den Rahmen für eine regionalisierte Arbeitsstruktur.
- Im Sinne von Evaluation, fachlicher Reflexivität unter Einbeziehung der NutzerInnen und einer dialogischen Demokratie unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen werden auf den verschiedenen Ebenen Kommunikationszirkel und Abstimmungsverfahren zur reflexiven Legitimation von Programmen und Handlungen etabliert:
 - * Fall, Milieu, Gemeinwesen, Stadtebene;
 - * Profi, Fachteam, Trägerkooperation, gesellschaftliche Gruppen und Institutionen, politische Entscheidungsgremien.

Insbesondere die Überlegungen zu Demokratisierung und Teilhabe, Selbstverantwortung und Politisierung des Gemeinwesens begründen auch ein Plädoyer für die sozialräumliche Regionalisierung und eine Entspezialisierung Sozialer Dienste.¹⁰⁴ Erste Erkenntnisse zum Verhältnis von Verwaltungsmodernisierung und Jugendhilfeausschüssen belegen einen gewissen Trend zur Integration von Spezialdiensten, der Sozialraumorientierung durch räumliche Dezentralisierung und fachliche Regionalisierung bei gleichzeitiger Integration und Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung: „Perspektivisch wird die Sozial-

raumorientierung zu einer Umorientierung aller Infrastruktureinrichtungen auf dezentraler Ebene führen.⁶³¹

Die Stadt Ulm z. B. bekennt sich grundsätzlich zu einem sozialpolitischen Konzept der Gemeinwesenarbeit. Unter „Definition und Ziele“ heißt es in einer Beschlussvorlage für den Verwaltungsausschuss der Stadt Ulm am 7. Februar 1997, die GWA-Orientierung komme der Weiterentwicklung der Kommunalverwaltung mit neuen Steuerungsmodellen entgegen, weil z. B. selbstverwaltete Stadtteilbudgets eine flexible, selbstverantwortliche und fachübergreifende Arbeitsweise erlauben. Entsprechend sei die GWA deshalb auch im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg als „Vernetzung und Kooperation, einzelfallübergreifende Arbeit“⁶³² enthalten.

Die Beschlussvorlage zielt bei der „Umsetzung des Konzepts der Gemeinwesenarbeit“ besonders auf die erforderliche Kommunikationskultur. Im Rahmen einer Ideenwerkstatt 2000 wurde eine Anlaufstelle eingerichtet, die u. a. auf die Verbesserung der Qualität des bürgerschaftlichen Engagements und eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bürgerprojekten und Fachkräften/Verwaltung/Politik zielt. Ein neues „Dialogmodell der Stadtteilorientierung“ geht davon aus, dass die sozialen Probleme der Stadt nicht mittels einer „Stellenpolitik“ gelöst werden können, sondern ein neuer Dialog zwischen Bürgerschaft, Trägern und Fachkräften, Politik und Verwaltung erforderlich ist. Dafür werden fünf Funktionsebenen unterschieden, auf denen Menschen (BürgerInnen, PolitikerInnen, Fachkräfte) handeln:

1. Beteiligung- und Bürgerebene (Foren; Projekte);
2. Dienstleistungs- und Unterstützungsebene (Fachkräfte der städtischen Dienstleistungszentren; Einrichtungen und Organisationen; fünf Bürgerbüros/Stadteilläden);
3. Informations- und Trägerebene (AGs der GWA; Trägervereine für stadtteilbezogene Einrichtungen);
4. Planungs- und Koordinationsebene (Regionale Planungsgruppen; Zentrale Planungsgruppe);
5. Beschlussebene (Ausschüsse; Gemeinderat).

In Klammern sind elf Organisationselemente benannt, in denen die Menschen sich zusammenfinden.

Nach einer kritischen Bestandsaufnahme der fachlichen und organisatorischen Strukturen der unterschiedlichen Träger der Sozialarbeit beschloss der Stadtrat der Landeshauptstadt München 1992 ein Modellprojekt zur „Regionalisierung sozialer Arbeit“ (abgekürzt: REGSAM).⁶³³ Nach Abschluss des vierjährigen Modellversuchs wurden in der Stadtverwaltung und bei einzelnen Wohlfahrtsverbänden neue Konzepte realisiert. Während die – fachlichen – Erfolge von REGSAM als Ergebnis der freiwilligen Mitarbeit der „Fachbasis“ eingeschätzt werden⁶³⁴, wird die Grenze dieses Projekts gleichzeitig darin gesehen, dass sich auf der (rein) kommunikativen Ebene in Modellregionen keine tragfähigen Vereinbarungen

⁶³¹ Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 199.

⁶³² Vgl. im Überblick Gönner, 2000.

⁶³³ Landeshauptstadt München, 1997 a; vgl. Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 164.

⁶³⁴ Vgl. zum „Ertrag des Projektes“ Landeshauptstadt München, 1997 a.: 134 ff.

zur Gestaltung der sozialen Landschaft schließen lassen.¹⁰⁵ Die Stadt München hat für sich auf der Grundlage der Auswertung des Projektverlaufs zwölf Empfehlungen für die Ausgestaltung der Regionalisierung und Dezentralisierung Sozialer Dienste in München formuliert.⁶³⁵ Zur räumlichen Gliederung wird generell angenommen: „Die Sozialregionen, in denen diese Strukturen umgesetzt werden, sollten die Größe von 100.000 Einwohnern nicht überschreiten. Bei der Formierung dieser Regionen sind die traditionell gewachsenen Strukturen zu beachten.“⁶³⁶ Verteilt auf die 13 Regionen des Stadtgebiets werden „Sozialbürgerhäuser“ eingerichtet, in denen umfassend alle Hilfeangebote und Leistungen zusammengeführt werden (sollen).⁶³⁷ Eine weit gehende Prozessinnovation liegt dabei in der Einführung eines „Maßnahmeplans“, der am Ende alle (!) Antragsformulare zusammenfasst bzw. ersetzt. Diese Form dokumentiert das Arbeitsprinzip des Teams, in dem sich alle an einem „Fall“ beteiligten Dienste/Sachgebiete (ggf. auch freie Träger) in regelmäßigen Koordinationstreffen abstimmen. Diese Teams sollen auch sozialinfrastrukturelle Bedingungen reflektieren und in die Jugendhilfe- und Sozialplanung einspeisen.

Im Jugendamt Düsseldorf wurde „Sozialraumorientierung“ als Ergänzung zur Familien- und Individualorientierung entwickelt.⁶³⁸ Die Handlungsebenen

- Milieuarbeit (lebensweltorientiert, Aktivierung sozialer Ressourcen)
- Strukturarbeit (projektorientiert, Vernetzung von Aufgaben)
- Fallarbeit (subjektorientiert, persönliche und soziale Dienstleistung)

sollen miteinander verknüpft werden. Das formulierte „Leitbild“ betont im Kontext einer lebensweltorientierten Arbeit den Ressourcenansatz bezogen auf die Eigenressourcen der Menschen und die Optionen des Sozialraums. Der Sozialraum soll strukturell als geographischer Ort (objektive Seite) und analytisch als „emotionaler Ort“ (subjektive Seite) differenziert betrachtet werden. Die erforderliche Definition überschaubarer Sozialräume müsse im Rahmen kommunikativer Prozesse erfolgen. Für die Erfassung der ständigen Veränderungen sozialer Milieus bedürfe es eines objektiven Verfahrens im Hinblick auf die (Neu)verteilung von Ressourcen: „Indikatoren, die zur Messung und Gewichtung von Belastungen entwickelt werden, müssen regelmäßig (und regelgerecht) überprüft werden.“⁶³⁹ Die sozialräumliche Ausrichtung ist in Düsseldorf mit einer Budgetierung der Gesamtheit der Hilfen zur Erziehung verknüpft, wobei nun „Sozialraumteams“ als Ausdruck der neuen Binnenorganisation der Bezirkssozialdienste für ihren jeweiligen Bereich umfassend zuständig sind. Für jede dieser Außenstellen wurde ein „Bezirkskoordinierungsteam“ eingerichtet, „... bestehend aus der Leitung des Bezirkssozialdienstes, dem/der Jugendpfleger/-in, der Fachberaterin der Städt. Kindertageseinrichtungen, dem/der Leiter/-in der Zweigstelle des Sozialamtes.“⁶⁴⁰

⁶³⁵ Zur Struktur von Verwaltung und Trägerlandschaft vgl. Schröder, J., 2000: 32 ff.

⁶³⁶ Landeshauptstadt München, 1997 a: 6.

⁶³⁷ Vgl. Schröder, J., 2000: 38.

⁶³⁸ Vgl. Verein für Kommunalwissenschaften, 2001: 132 ff.

⁶³⁹ Ebd.: 133.

⁶⁴⁰ Schröder, J., 2001: 39.

Das „Magdeburger Modell“ orientiert sich an der These vom Bedeutungszuwachs regionaler Ausrichtung Sozialer Dienste wie gleichzeitig der Jugendhilfeplanung als inhaltsbezogenem Steuerungsinstrument und der Gemeinwesenarbeit als Arbeitsprinzip.⁶⁴¹ 400 Akteure arbeiten konzeptionell für fünf Sozialregionen in stadtweit und flächendeckend 18 Arbeitsgruppen. Neben zahlreichen MitarbeiterInnen städtischer Ämter und öffentlicher Institutionen (Kirchen, Firmen etc.) wirken auch fraktionsübergreifend rund 60 % der Mitglieder des Stadtrates mit: „Im Rahmen einer dynamischen Strukturentwicklung haben sich verschiedene Arbeitsformen und -methoden zur Professionalisierung der inhaltlichen Arbeit ausgebildet und werden systematisch zu Fachtagungen oder Klausurtagungen zur Gemeinwesenarbeit reflektiert“⁶⁴².

In Frankfurt (Oder) wurde 2001 ein „Amt für Jugend und Soziales“ gebildet, womit organisatorisch und fachlich auch ein Prozess der Sozialraumorientierung dokumentiert wird: Der Pflegekinderdienst und die Adoptionsvermittlungsstelle wurden in den Allgemeinen Sozialdienst (ASD) integriert, die Jugendgerichtshilfe sozialräumlich zugeordnet. In drei Stadtteilen wurden Regionalteams (SozialarbeiterInnen, SachbearbeiterInnen Sozialhilfe und Wohngeld) eingerichtet und Stadtteilkonferenzen gebildet. Auf dieser Grundlage wird nun angestrebt, „die fachlichen und finanziellen Ressourcen für die Durchführung von Jugendhilfe flexibel“ zu nutzen, wobei praktisch offensichtlich eine Konzentration auf die erzieherischen Hilfen erfolgt. Ein Stadtteilteam (im Quartier Beresinchen) hat sich dafür und zur Beteiligung der Träger eine besondere Geschäftsordnung gegeben, mit der über die fallspezifische Arbeit hinaus auch fallunspezifische Ansätze unterstützt werden sollen, „um die Ressourcen des Stadtteils für Erziehungshilfen zu erschließen.“⁶⁴³

Auf der Grundlage des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz zumindest für die 3- bis 6-Jährigen und forciert durch die Bildungsdebatte⁶⁴⁴ sowie die auch diesbezüglich gespiegelte Anfrage an die Unterstützungsleistungen von und für Eltern sind konzeptionell und tatsächlich wesentliche Impulse für eine lebenspraktische Sozialraumorientierung im Feld der Kindertagesstätten wahrzunehmen.⁶⁴⁵ Über eine auch geführte, vordergründige Dienstleistungsdebatte hinaus (flexible und verlängerte Öffnungszeiten, Essensversorgung u. ä.) werden neue Konzepte entwickelt für „Kinderhäuser“ und ein „Haus für Familien“⁶⁴⁶ im Sinne einer Verstärkung des Bildungsansatzes, altersgemischter Formen und bedarfsgerechter Flexibilisierung der Öffnungszeiten. Hinzu kommen multifunktionale Nutzungen (Familienfeiern; Hausaufgabenhilfe; ärztliche Sprechstunden etc.), Dienstleistungs- und Netzwerkorientierung, Einbindung spezieller Dienste (Beratung, Frühförderung, Sozialdienst) und Kooperation mit der Grundschule sowie Verknüpfung mit Angeboten der Familienbildung.¹⁰⁶ Erste Erfahrungen liegen vor, praktische Umsetzungen scheitern derzeit regelmäßig an den begrenzten finanziellen Mitteln

⁶⁴¹ Vgl. Gottschalk, 1999.

⁶⁴² Ebd.: 38.

⁶⁴³ Richter, H., 2002: 39.

⁶⁴⁴ Vgl. zur Bildungsdebatte und zu PISA Abschnitt 2.3.

⁶⁴⁵ Vgl. – als ein Beispiel aus Freiburg – Stadt Freiburg, 2001.

⁶⁴⁶ Vgl. zu weiteren Beispielen Landschaftsverband Rheinland, 2001.

der Kommunen – obwohl die positiven sozialen und wohl auch fiskalischen Effekte eines solchen sozialraumorientierten Dienstleistungsangebots offensichtlich sind.

Mit diesem „Plädoyer für eine sozialräumliche Regionalisierung“ sollen aus fachlich-konzeptioneller Sicht organisatorische Rahmenbedingungen ableitbar werden, die eine „Regionalisierung als Arbeitsprinzip“ unterstützen:

- Verwaltungsmodernisierung als offener Prozess kann dafür genutzt werden; neue Steuerungsinstrumente können als Mittel einer fachlichen und auf die Interaktion mit BürgerInnen wie Betroffenen ausgerichteten Organisations- und Personalentwicklung eingesetzt werden und so die Qualitätsorientierung Sozialer Dienste fördern.
- Es bleibt eine große Herausforderung, die politischen und fachlichen Grundsätze von Demokratisierung und Teilhabe im Sinne einer nachhaltigen Sicherung und eines konstituierenden Strukturprinzips zu operationalisieren; dafür sollte auch ein Konzept „Bürger-schaftliches Engagement“ als Demokratisierungsstrategie genutzt werden.
- Die am Fall und seinen Bedingungen ansetzenden Bearbeitungsstrategien sind offen weiterzuentwickeln: Maßnahmepläne, Stadtteilkonferenzen, Quartiersmanagement, Fortbildung und Supervision der Mitarbeiterschaft, Sozialraumbudget.

6.2 Leitziele für die Organisationsentwicklung im Sozial- und Jugendamt der Stadt Freiburg

Als Philosophie der Freiburger Organisation Sozialer Dienste wird seit Jahrzehnten die rechtsstaatliche Idee der Freiheit, die demokratische Idee der Gleichheit und die sozialstaatliche Idee der Gerechtigkeit zu Gunsten der BürgerInnen und ihrer Selbsthilfeschancen ausgewiesen.⁶⁴⁷ Dieser Zielsetzung waren und sind immer wieder Prozesse der Neuorganisation Sozialer Dienste verpflichtet. Mehl⁶⁴⁸ beschrieb das „Freiburger Gruppenamtsmodell“ mit folgenden Merkmalen: Zusammenfassung des Sozial- und Jugendamtes als eine Arbeits- und Funktionseinheit, Mittelpunktfunktion des ASD, wohnquartiersorientierte Amtsaufteilung, variable Bürgersprechstunden, Bürgerleitstelle im Amt, teilweise Überwindung von Innen- und Außendienst, Arbeit in mobilen Teams, Funktionsaufteilung zwischen ASD und Sonderdiensten, Delegation von Entscheidungskompetenzen, kollegialer Führungsstab und kooperativer Führungsstil. Diese Struktur und die mit ihr ausgedrückte Zielsetzung überzeugt abstrakt auch zwanzig Jahre nach ihrer Begründung im Hinblick auf aktuelle Strategien wie die der (weiteren) Regionalisierung und der Nutzung neuer Steuerungsinstrumente. Kritisch zu hinterfragen ist die Umsetzung im Hinblick auf die tatsächliche Implementation bestimmter Strukturen insbesondere der Regionalisierung (wohnquartiersorientierte Amtsaufteilung) und Korrekturen an der Aufbau- und Ablauforganisation in der ersten Hälfte der 1990er Jahre (Trennung von persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe). Der Gewinn der vormals formulierten Strategie

⁶⁴⁷ Vgl. Mehl, 1980: 179.

⁶⁴⁸ Ebd.: 180 ff.

könnte liegen in einer „stadtteilorientierten sozialen Arbeit, die gemeinwesenarbeiterische und sozialplanerische, stadtentwicklungspolitische Vertiefungs- und Erkenntniswerte erbringt ..., des Weiteren in der fachlichen Gleichwertigkeit der Sozialfachkräfte und der Verwaltungsfachkräfte ... und schließlich in dem arbeitsrationelleren, Kosten sparenden, besonders effizienten Arbeits- und Hilfesystem selbst, das mehr und mehr vom Zutrauen und Zugehen des Bürgers getragen wird. Dies kommt wiederum der Arbeitsfreude und dem Belastungsvermögen der Mitarbeiter zugute.“⁶⁴⁹

Im Rahmen der Verwaltungsreform war für das Sozial- und Jugendamt der Stadt Freiburg im Breisgau (SoJu) durch die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg im Jahre 1994 ein Gutachten zu einem neuen Führungs- und Steuerungsmodell erstellt worden. In der bis dahin bestehenden Organisationsstruktur wurden Schwachstellen im Leitungsbereich und in der Delegation, aber auch in den Bereichen der Koordination und Kommunikation gesehen. Geänderte gesellschaftliche Anforderungen und die finanzielle Situation in der Stadt Freiburg waren weitere Aspekte, die konkrete Schritte für eine Verwaltungsreform im SoJu erforderlich machten. In diesem Prozess der angestrebten Neuorganisation bildete eine ergebnisorientierte Steuerung der Aufgabenbereiche ein erklärtes Ziel. Infolge der neuen Aufbauorganisation wurden im SoJu acht Abteilungen eingerichtet: Allgemeine Sozialhilfe, Flüchtlinge/Wohnheimverwaltung/Besondere Sozialhilfe, wirtschaftliche Jugendhilfe/Amtsvormundschaften (jetzt Beistandschaften), Kindertagesförderung, Jugendarbeit, ASD/HzE, Besondere soziale Dienste (JGH, Wohnungslose), Verwaltung (Finanzen, Personal). – Die Abteilung 3 „Wirtschaftliche Hilfen“ wurde 1998 aufgelöst, die einzelnen Sachgebiete wurden im Sinne der Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung den fachlich zuständigen Abteilungen zugeordnet. Die beiden Abteilungen „Allgemeine und Besondere Sozialhilfe“ wurden als Ergebnis einer externen Organisationsuntersuchung 2001 neu strukturiert und zusammengeführt. – Entsprechend dem Gutachten von 1994 sollten für die Organisationsentwicklung des Amtes die verschiedenen Elemente des so genannten neuen Steuerungsmodells konsequent funktionsfähig installiert werden: Leistungsbeschreibungen/Produktdefinitionen, Kosten-Leistungsrechnung, produktbezogener Haushaltsplan, Kontraktmanagement, Zielvereinbarungen, Berichtswesen/Controlling, Benchmarking/Vergleichsringe, Qualitätsmanagement/Kundenorientierung. So soll sich in der Praxis ein „Regelkreislauf“ im Sinne einer „lernenden Organisation“ ergeben: Die Steuerung des Amtes auf den verschiedenen Hierarchieebenen erkennt Abweichungen von vereinbarten Zielen zeitnah und regelt nach. Ebenso stellt sich der Arbeitsbereich auf veränderte Rahmenbedingungen, z. B. Finanzdaten, politische Vorgaben oder gesetzliche Änderungen, ein. Das heißt, es soll ein Wandel der Steuerung vom Ressourcenverbrauch zu einer ergebnisorientierten Ressourcenbewirtschaftung erfolgen.

Auf Basis dieser Vorgaben hatte der Verfasser in seiner beruflichen Funktion als Amtsleiter den Abteilungsleitungen des SoJu im 1. Halbjahr 1998 „Leitziele für die Organisationsentwicklung“ vorgelegt. Die

⁶⁴⁹ Ebd.: 184.

„Grundorientierung“ deckt sich inhaltlich mit den Überlegungen zu einer „sozialräumlichen Regionalisierung“⁶⁵⁰; verbunden wird dies mit Hinweisen zur Ressourcenverantwortung, Sozialberichterstattung und zu Steuerungsinstrumenten. Zum „Veränderungsbedarf für die Aufbau- und Ablauforganisation“ wurden 1998 nach einer „Präambel“ zum städtischen Leitbild und zur Gesamtverantwortung des Gemeinwesens grundsätzlich vier Bereiche festgehalten, die – geringfügig modifiziert – als „Ziele und Arbeitsschwerpunkte des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i. Br. im Jahr 2003“ wieder aufgenommen und damit aktuell bestätigt wurden (amtsinternes Konsenspapier, nicht veröffentlicht):

I. Leitbild der Stadtverwaltung und des Sozial- und Jugendamtes

Der Leitsatz 1 des Leitbilds der Stadtverwaltung (1998) beschreibt wesentliche Grundlagen für die jugend- und sozialpolitische Arbeitsweise des Sozial- und Jugendamtes:

„Freiburg für alle Menschen lebenswert gestalten - dafür arbeiten wir“

Dieses Selbstverständnis unterstützt eine Jugend- und Sozialverwaltung in ihrem Bestreben zur Förderung sozialer und demokratischer Beteiligung und Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen. Gleichbehandlung sichern und Chancengleichheit fördern sind Aufgaben der Stadtverwaltung, die als Leitbild insbesondere die fachliche, materielle und organisatorische Arbeit der Sozialen Dienste prägen. Im Bereich der Daseinsvorsorge durch die Sozialen Dienste – verstanden als die Gesamtheit aller Dienste und Leistungen des Sozial- und Jugendamtes – gibt es eine Gesamtverantwortung des Gemeinwesens, wonach gesellschaftlich verursachte und zu verantwortende Risiken – wie sie etwa aus der Arbeitslosigkeit und dem Sozialhilfebezug entstehen – und deren Lösung bzw. Finanzierung nicht einem Fachbereich alleine aufgebürdet werden dürfen; hier ist eine „Integrierte Stadtentwicklung“ gefordert.

Wir wollen das Leitbild der Stadt Freiburg i. Br. im Sozial- und Jugendamt umsetzen in einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den BürgerInnen und den politischen Gremien, für eine sozialverträgliche Entwicklung in den Stadtteilen, für die Stärkung der persönlichen Verantwortung in einem verantwortungsbewussten Umgang mit NutzerInnen unserer Dienste und für eine effektive Weiterführung der Verwaltungsreform im Interesse der Bürgerschaft wie der Mitarbeiterschaft.

II. Leitbild für die Arbeitsweise und Organisationsentwicklung des Sozial- und Jugendamtes

A) Gesamtziele

* Auf der strategischen Ebene dienen einzelne Ziele und Arbeitsschwerpunkte dem „Gesamtziel Teilhabe ermöglichen“ im Sinne einer Gewährleistungsfunktion für die Sicherung und Schaffung einer sozialen Infrastruktur, die allen Bevölkerungsgruppen Teilhabe ermöglicht und Selbstbestimmung fördert; damit geht es auch um die

⁶⁵⁰ Vgl. Einführung zu Kapitel 6.

Mobilisierung der Problemlösungskapazitäten eines lebendigen Gemeinwesens.

- * Auf der operativ-praktischen Ebene dient das „Gesamtziel Selbstbestimmung aktivieren“ der Unterstützung von Arbeitsweisen, mit denen die NutzerInnen mit ihren Stärken, Interessen und Bedürfnissen gefördert und gefordert werden; damit geht es auch um die Vernetzung sozialer Dienstleistungen und Unterstützungssysteme sowie um innovative Problemlösungsstrategien.
- * Auf der organisatorischen Ebene dient das „Gesamtziel Sozialberichterstattung optimieren“ der Verbesserung der Instrumente für die Jugend- und Sozialplanung sowie ein umfassendes Controlling zur Sicherung einer bedarfsgerechten sozialen Infrastruktur; damit geht es auch um die Optimierung des Einsatzes öffentlicher Ressourcen.

B) Handlungsmaximen und Umsetzungsstrategien

Diese Gesamtziele können derzeit handlungsorientiert in nachfolgende Handlungsmaximen und Umsetzungsstrategien für die Arbeitsweise in den verschiedenen Handlungsfeldern und Fachabteilungen sowie für die Organisationsentwicklung des Amtes insgesamt übersetzt werden:

1. Sozialhilfe und Jugendhilfe sind dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ mit ihren materiellen und persönlichen Hilfen verpflichtet.
 - * Das Engagement der Verwaltungskräfte und der sozialpädagogischen Fachkräfte ist gleichermaßen den Geboten des sozialen Rechtsstaates sowie dem Ziel der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit unserer Leistungen verpflichtet.
 - * Den NutzerInnen soll als den betroffenen BürgerInnen bezogen auf ihre Eigenverantwortung und die spezifischen Ressourcen in ihrer jeweiligen Lebenswelt mit einem ganzheitlichen Angebot aus Beratung, Förderung und Hilfe begegnet werden.
 - * Das Sozial- und Jugendamt will dafür das Zusammenwirken der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfen ständig anpassen und verbessern. Dies schließt Reformen in der Aufbau- und Ablauforganisation ebenso ein wie die weitere entsprechende Qualifizierung der Mitarbeiterschaft und die Entwicklung von besonders „kundenfreundlichen“ Arbeitsweisen und Organisationsformen im Amt. Dies zielt dann auch auf die Verbesserung der Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterschaft.
2. Sozialraumorientierung (Regionalisierung) als Arbeitsprinzip kann in unterschiedlichen Organisationsstrukturen angestrebt werden.
 - * Die Etablierung einer „Integrierten Stadtentwicklung“ und ämter- wie dezernatsübergreifender Projekte fördert eine soziale Stadt(teil)entwicklung, für die das Sozial- und Jugendamt mit seiner Organisationsentwicklung und den von hier verantworteten langjährigen und neuen Projekten der Quartiersarbeit im Verbund mit der Entwicklung eines Quartiersmanagements einen wesentlichen Beitrag leisten kann und will. Dazu gehört auch die fachliche Begleitung und Förderung zahlreicher Träger und Initiativen. Es geht um die Nutzung positiver Ressourcen in den Alltagstraditionen sowie die Einbettung aller Sozialen Dienste in die gewachsenen, konkreten lokalen Strukturen.

- * Die Effektivität fachlicher Arbeit soll durch eine weitergehende inhaltliche und praktische Auseinandersetzung mit der einzelfallbezogenen sozialräumlichen Arbeit gesteigert werden. Der Umbau aller Dienste nach sozialräumlichen Gesichtspunkten ist eine wesentliche Voraussetzung für ressourcenorientierte, ganzheitliche und lebensweltorientierte Arbeit, ohne dass allein durch eine Neuorganisation bereits diese neue Qualität garantiert werden könnte. In einem solchen Prozess der Regionalisierung können additive und integrierende Phasen unterschieden werden:
 - Der Prozess beginnt bei der regionalen Ausrichtung von Fachressorts¹⁰⁷;
 - auf der Ebene von Fallkonferenzen sind regionale Arbeitsgruppen möglich;
 - unterschiedliche fachliche Zuständigkeiten für soziale Lebenslagen können in quartiersbezogenen Projekten gebündelt werden;
 - neue Infrastrukturangebote werden durch integrierten Ressourceneinsatz ermöglicht;
 - veränderte Formen regionaler Verwaltungs- und Verantwortungsorganisation können erprobt werden.¹⁰⁸
 - * Abteilungsübergreifende sozialräumliche Organisationsstrukturen ohne eigenständige Kompetenzen sind bezogen auf das gesamte Freiburger Stadtgebiet im Sozial- und Jugendamt übertragbar.¹⁰⁹ Im Hinblick auf weitere Ziele wie Rechtssicherheit, effiziente Arbeitsorganisation und Kostenreduzierung sind die Bedingungen für die Organisation einer ganzheitlichen, fall- und sozialraum-bezogenen Kooperation verschiedener Dienste und Leistungsbereiche weiter zu entwickeln.
3. Fach- und Ressourcenverantwortung sind weiter zusammenzuführen.
- * Die fachliche Zuständigkeit für Aufgaben soll mit der Verantwortung für die Bewirtschaftung der Mittel für städtische Leistungen und Angebote freier Träger in den jeweiligen Fachabteilungen verankert werden.
 - * Die technischen und personellen Voraussetzungen für die tatsächliche Budgetverwaltung sind weiterhin für die Fachabteilungen anzustreben. Die Amtsleitung soll mit Politik, Querschnittsverwaltung, Dezernat und Fachabteilungen die „Regeln der Budgetierung“ aushandeln und mit praktikablen Verfahrensweisen für die jeweilige Ebene bzw. Organisationseinheit umsetzen.
 - * Die Mitarbeiterschaft ist im Hinblick auf die konkrete Fach- und Ressourcenverantwortung von den jeweiligen Leitungskräften fachlich und organisatorisch zu unterstützen. Der kontinuierlichen Qualifizierung, angemessener technischer Ausstattung, einer offenen Kommunikation und einer breiten Teilhabe wie Mitverantwortung kommt dabei eine große Bedeutung zu.
4. Sozialberichterstattung und Steuerungsinstrumente sind weiter zu entwickeln.
- * Sozialberichterstattung zielt auf eine aktuelle, sozialräumlich differenzierbare Bestandsaufnahme und Bewertung sozialer und infrastruktureller Daten zur Lebenslage der Bevölkerung. Ein qualifiziertes Berichtswesen korrespondiert auf dieser Grundlage mit einer dif-

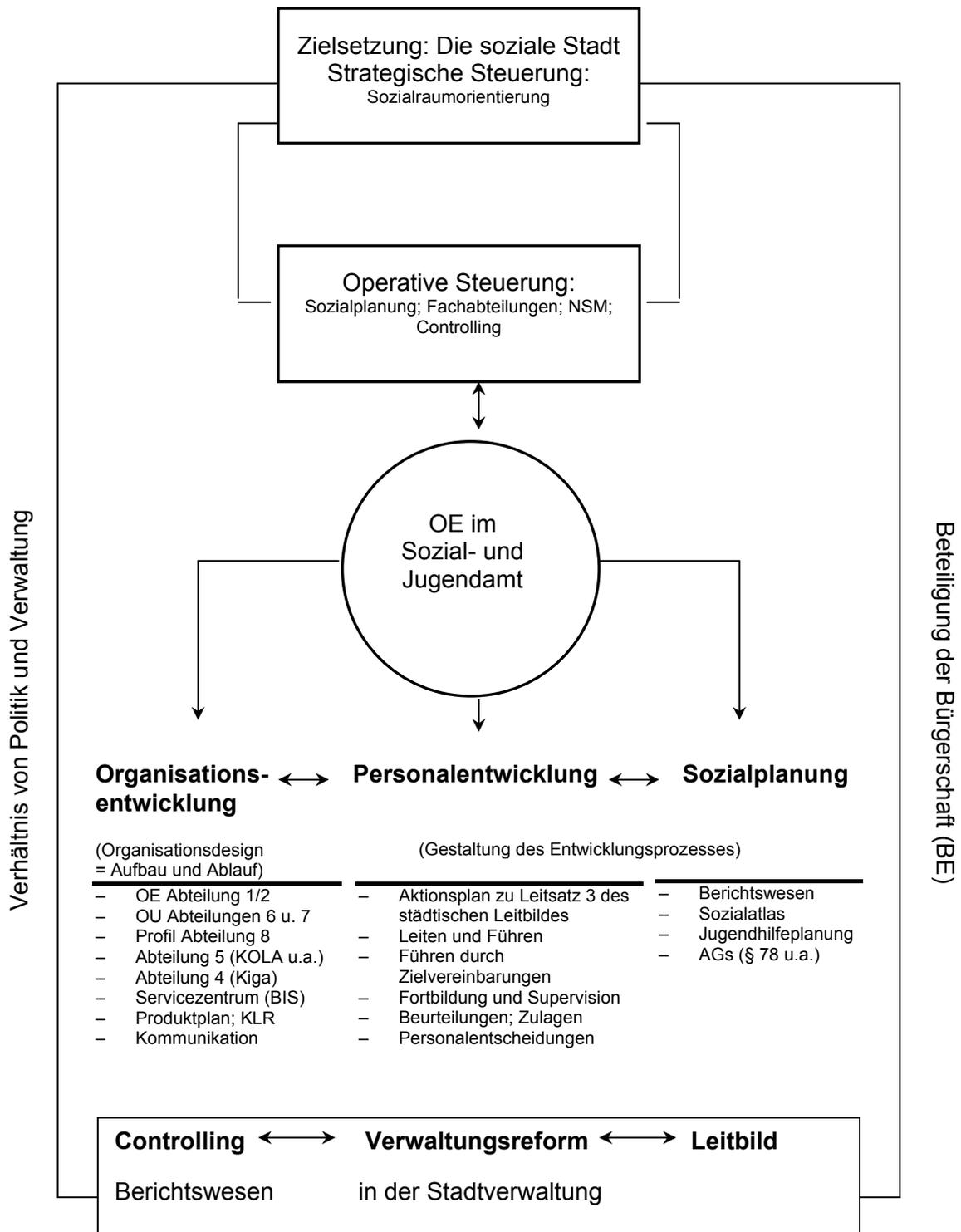
ferenzierten Sozial- und Jugendhilfeplanung. Ein qualifiziertes Berichtswesen mündet im Fachbereich und auf Amtsebene sowie auf städtischer Ebene in ein differenziertes Controlling. In diesem Gesamtzusammenhang sollen städtische Entwicklungsziele und Handlungsoptionen für die Sozialen Dienste in einem kommunikativen Prozess ermittelt werden.⁶⁵¹

- * Der besondere Charakter sozialer Arbeit erfordert relativ komplexe Leistungsbeschreibungen (Produkte), die einem ganzheitlichen Ansatz, der erforderlichen Flexibilität und den besonderen Bedingungen personenbezogener Dienstleistungen gerecht werden. Diese Leistungsbeschreibungen sind für das Haushaltswesen und die Personalwirtschaft aufzubereiten, die Abhängigkeiten zwischen fachlichen Standards, finanziellen Vorgaben und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen sind für ein Kontraktmanagement und Führen durch Zielvereinbarungen zu operationalisieren.
- * Auf Grund der immanenten Logik der dezentralen Ressourcenverantwortung und unter Berücksichtigung des besonderen Charakters und der Beteiligungsgebote in der Sozialen Arbeit muss es jenseits der Aufgaben der Querschnittsämter, der Zuständigkeit einer zentralen Verwaltungsabteilung im Amt und der Verantwortung der Amtsleitung deshalb auch ein Fachcontrolling für die einzelnen Fachbereiche selbst geben. Das fachliche Controlling muss daher für die jeweiligen Aufgaben und Leistungen prinzipiell dort angesiedelt sein, wo die entsprechende Fachlichkeit vorhanden ist.

(Auf der Grundlage dieses Leitbildes, der Handlungsmaximen und Umsetzungsstrategien werden die konzeptionellen Ansätze zur Leitbildumsetzung und die der Organisationsentwicklung – Aufbau- und Ablauforganisation, Personalentwicklung, Sozialberichterstattung – sowie die Arbeitsvorhaben 2003 – abteilungsbezogene Schwerpunkte – gesammelt und in der Leitungsrunde des Amtes abgestimmt. Es ist davon auszugehen, dass die hiermit definierte Orientierung für mehrere Jahre eine Perspektive gibt bzw. ein längerfristiges Arbeitsprogramm darstellt.)

⁶⁵¹ Zur Schematisierung dieses Ansatzes vgl. nachfolgendes Schaubild „Elemente der Organisationsentwicklung“.

Elemente der Organisationsentwicklung (OE) im Sozial- und Jugendamt Freiburg, Stand 2000



6.3 Quartiersarbeit und Projekt „Sozialraumorientierung“

Quartiersarbeit – konzeptionelle Ansätze in Freiburg

Mit seiner Aufgabenwahrnehmung für unterschiedliche Personengruppen der Freiburger Bevölkerung leistet das Sozial- und Jugendamt einen Beitrag zur Gestaltung der individuellen Lebensweise und zur Sicherung des sozialen Friedens. Die Stadt trägt als örtlicher Träger der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der gesetzlich garantierten Leistungen, z. B. im Bereich der Sozialhilfe, der Erziehungshilfe, der Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit. Seit Jahrzehnten erbringt die Stadt darüber hinaus weitere Leistungen der kommunalen Sozialpolitik, beispielsweise in Form von Sozialpässen, vielfältigen Zuschüssen an freie Träger der Wohlfahrtspflege und der Jugendhilfe, aber auch durch Projektförderung, z. B. im Bereich der Schulsozialarbeit und für die Umsetzung des Konzeptes zum Quartiersmanagement/Quartiersarbeit.

Die vielfältigen Ziele und Arbeitsschwerpunkte des Sozial- und Jugendamtes lassen sich strategisch unter dem Ziel zusammenfassen, Teilhabe und Beteiligung an den Angeboten Sozialer Dienste für Kinder, Jugendliche und die Bürgerinnen und Bürger Freiburgs zu ermöglichen.

In der täglichen Praxis kommt dabei dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ zentrale Bedeutung zu. So entspricht es beispielsweise dem Aufgabenverständnis der Sozialhilfe, im Rahmen einer qualifizierten Hilfeplanung nicht nur die materielle Sicherung zu erreichen, sondern zugleich auch individuelle Ressourcen der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger zu aktivieren und gemeinsam Perspektiven der künftigen Lebensplanung zu erarbeiten. Bei der Förderung der Selbstbestimmung kommt der Stadt zunehmend die Rolle des „Gewährleisters“ zu. Sie schafft organisatorische, räumliche und finanzielle Rahmenbedingungen, innerhalb derer die BürgerInnen als NutzerInnen der Angebote Sozialer Dienste ihre Stärken, Interessen und Bedürfnisse einbringen. Die Gewährleistungsfunktion kann dort am besten wahrgenommen werden, wo kleinräumlich im Quartier als sozialem Nahraum sowohl an den individuellen Potentialen der dort lebenden Menschen als auch an den bestehenden sozialen Netzwerken angeknüpft und die vorhandene soziale Infrastruktur genutzt werden kann. Insofern kommt dem städtischen Konzept zu Quartiersmanagement/Quartiersarbeit eine zukunftsweisende Funktion zu.⁶⁵²

Teilhabe und Beteiligung – dieses Prinzip erfordert die umfassende Bereitstellung einer sozialen Infrastruktur für alle Gruppen der Bevölkerung. Hingewiesen sei hier auf die gezielten Anstrengungen für mehr Kindertagesstättenplätze für alle Altersgruppen, auf den (in Freiburg) andauernden Ausbau von Jugendbegegnungsstätten, auf die Einrichtung eines Kontaktladens für Drogenabhängige, auf die Förderung im Seniorenbereich und anderes mehr. Neben der „Grundsicherung im Alter“ und der Sozialhilfe sind auch die Familienförderung, das umfassende Angebot erzieherischer Hilfen oder – als einem Beispiel der Wohnungslosenhilfe – das künftige „Aufnahmehaus“ für Wohnungslose wesentlich.

⁶⁵² Vgl. zur Programmphilosophie und zu Praxisbeispielen des Quartiersmanagements Kurrmacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 205 ff.; vgl. auch Abschnitt 6.5.

Diese und weitere Dienste und Leistungen zur Teilhabe und Beteiligung aller sind die unverzichtbare Voraussetzung, um dem Motto „Fördern und Fordern“ gegenüber allen anspruchsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern gerecht werden zu können. Die komplexen und komplizierten Verhältnisse einer modernen, grundsätzlich wohlhabenden Gesellschaft erfordern eine umfassende Soziale Kommunalpolitik als Basis für die Möglichkeit einer „Hilfe zur Selbsthilfe“.

Erst auf einer solchen wohlfahrtsstaatlichen Grundlage können die zivilgesellschaftlichen Aspekte einer demokratischen Teilhabe entwickelt werden. Auch dafür leistet die Sozialverwaltung mit einer umfassenden Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements, mit den neuen Ansätzen zum Ausbau der „Quartiersarbeit“ in ausgewählten Stadtteilen und der verwaltungsinternen Vernetzung mit dem „Quartiersmanagement“, mit der vielfältigen Förderung freier Träger in Freiburg sowie mit zahlreichen Einzelprojekten ihren Beitrag.

Mit der Beschlussvorlage G 01272 (Sozialausschuss 6.12.2001) legte die Sozialverwaltung ein Konzept „Quartiersmanagement/Quartiersarbeit“ vor, mit dem in Freiburg ein weiterentwickelter Ansatz sozialraumorientierter Arbeit umgesetzt werden soll. In der Drucksache wird u. a. ausgeführt:

I. Ausgangslage

Die bisher in Freiburg entwickelte sozialraumorientierte Quartiersarbeit war und ist eng verknüpft mit der Sanierung eines Stadtteils und der Strukturentwicklung von Neubaugebieten und der hier sich ergebenden Besonderheiten. Mit dem Instrument der Quartiersarbeit ist es gelungen, in diesen Bereichen positive Entwicklungen anzustoßen und nachhaltige soziale Projekte umzusetzen. In Weingarten konnte der Fluktuation in den Hochhäusern entgegengewirkt und eine soziale Stabilisierung im Stadtteil erreicht werden. Mit der Quartiersarbeit auf dem Rieselfeld und Vauban wurden Grundlagen geschaffen, mit denen die bauliche und soziale Entwicklung parallel koordiniert, begleitet und vorangetrieben werden kann. Im Rahmen der Quartiersarbeit auf den Weg gebrachte Projekte und Initiativen stehen beispielhaft für die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in die Quartiersentwicklung. Ausdruck hierfür sind u. a. die vielen selbst tragenden sozialen Netzwerke, die vor Ort initiiert werden konnten.

Mit dem vorliegenden Konzept Quartiersmanagement/Quartiersarbeit wird ein Instrument vorgestellt, mit dem auf auffällige soziale Entwicklungen in bestehenden „alten“ Quartieren in der Stadt reagiert werden soll. Aus sozial- und städteplanerischer Sicht wird zunächst ein sozialer Entwicklungsbedarf für die Gebiete „westlich der Merzhauser Straße“ und „Untere Ferdinand-Weiß-Straße“ gesehen.

II. Quartiere mit sozialem Entwicklungsbedarf

In den Quartieren „westlich der Merzhauser Straße“ und „Untere Ferdinand-Weiß-Straße“ zeichnen sich im Zuge des sozialen und demographischen Wandels seit einiger Zeit soziale Belastungen und Probleme in besonderer Weise ab.

Die soziale Situation in beiden Quartieren weist auf Gemeinsamkeiten hin, die sich durch folgende allgemeine Punkte kennzeichnen lassen:

- verstärkter Zuzug von sozial belasteten Familien in das Wohngebiet,
- hoher Anteil mehrsprachiger Bevölkerung aus unterschiedlichen Kulturkreisen,
- hohe Fluktuation der Mieter,
- Belastung durch Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe,
- Zunahme sozialer Auffälligkeiten.

III. Konzept Quartiersmanagement/Quartiersarbeit

Mit dem nachfolgenden Konzept wird in Freiburg für die Gebiete „westlich der Merzhauser Straße“ und „Untere Ferdinand-Weiß-Straße“ ein neuer qualitativer Ansatz der Stadtentwicklung umgesetzt. Damit soll an die bisher vor Ort schon laufenden Aktivitäten angeknüpft werden, eine personelle Unterstützung im Bereich der Koordination erreicht und durch Bündelung der Ressourcen insgesamt eine strukturelle Einbindung und Verlässlichkeit sichergestellt werden.

Die bisherigen Aktivitäten in den beiden Quartier bieten zentrale Ansatzpunkte für eine koordinierte Quartiersentwicklung, wie sie mit der einzurichtenden Quartiersarbeit auf den Weg gebracht werden soll. Anknüpfungspunkte bieten insbesondere:

- die vor Ort bereits in der Vergangenheit durchgeführten runden Tische, Konferenzen oder Gesprächsrunden zu den aktuellen Fragen der Quartiersentwicklung. Neben VertreterInnen der im Wohngebiet tätigen Wohnungsbaugesellschaften und Trägern waren hier auch VertreterInnen der politischen Parteien und der Gemeinderatsfraktionen sowie die Stadtverwaltung einbezogen;
- die Kooperation mit den Wohnungsbaugesellschaften im Hinblick auf die Belegungspolitik;
- Bemühungen, die unterschiedlichen sozialen und ethnischen Gruppen zu integrieren, das Zusammenleben zu gestalten und hierfür die Ressourcen der Bewohnerschaft zu nutzen.

Quartiersmanagement/Quartiersarbeit als Instrument sozialer Stadtentwicklung zielt darauf ab, die Lebenssituation der BewohnerInnen sozial belasteter Gebiete durch strukturelle Maßnahmen zu verbessern und auf kleinräumiger Gebietsebene nachhaltige Entwicklungsprozesse anzustoßen. Dazu sollen lokal vorhandene Potentiale genutzt, Akteure vor Ort vernetzt, Aktivitäten und Projekte koordiniert, bürgerschaftliches Engagement und Selbstorganisation unterstützt und gefördert werden.

Mit dem vorgestellten Konzept werden unterschiedlich wahrzunehmende Aufgaben, Funktionen und Zuständigkeiten geregelt. Dabei wird eine Unterscheidung von Quartiersmanagement und Quartiersarbeit als je besondere Aufgabe als sinnvoll erachtet. Im Einzelnen beinhaltet das Konzept folgende Elemente:

- Schaffung personeller Zuständigkeiten im Sozial- und Jugendamt für einen Aufgabenbereich Quartiersmanagement zur Wahrnehmung der

Gesamtkoordination und Gesamtverantwortung der in der Stadt entstehenden neuen Quartiersprojekte.

- Bereitstellung von Personalressourcen im Quartier für übergreifende Aufgaben der Quartiersarbeit als örtliche Anlaufstelle und zur Koordinierung der Aktivitäten der Träger und Aktivitäten vor Ort.
- Einrichtung eines Quartiersrates als Schnittstelle zwischen Verwaltung, Träger und Bürgerschaft mit Steuerungs- und Koordinierungsaufgabe für die Entwicklung im Quartier.
- Einrichtung einer Quartiersversammlung vor Ort als offenes Plenum und breite Form der BürgerInnenbeteiligung.
- Bildung einer Arbeitsgruppe Stadtentwicklung in der Verwaltung, über die verwaltungsinterne Abstimmungen erfolgen.

Mit dem Quartiersmanagement und der Quartiersarbeit¹¹⁰ wurden im vorliegenden Konzept zwei unterschiedlich wahrzunehmende Aufgaben definiert, die im Hinblick auf Zuständigkeiten, Trägerschaft, Anbindung und Geschäftsführung von Gremien im einzelnen näher bestimmt sind. Die Funktionselemente dieser beiden Aufgaben sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst:

	Auftrag	Träger	Anbindung	Geschäftsführung für beigeordnete Gremien
Quartiersmanagement	Gesamtverantwortung	Stadt	SoJu, Abt. 6	* AG Stadtentwicklung * Quartiersrat
Quartiersarbeit	Verantwortung für Aufgabenwahrnehmung im Quartier	Freier Träger	Anlaufsstelle im Quartier	* Quartiersversammlung

Projekt „Sozialraumorientierung“

Einleitung

Zentrales Ziel des im Freiburger Stadtteil Munzingen in den Jahren 2001 und 2002 durchgeführten Projektes Sozialraumorientierung (Drs. JHA 03007) war es, in der konkreten Situation eines überschaubaren Quartiers die Kooperationsformen verschiedener Dienste und Einrichtungen des Sozial- und Jugendamtes zu prüfen und zu verbessern. In späteren Umsetzungsschritten war vorgesehen, die Erkenntnisse in einer neuen Kooperation mit den Diensten freier Träger und in einem geregelten Austausch mit der Bewohnerschaft im Quartier zu verknüpfen. Die Arbeit wurde extern durch die Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn, moderiert.

Mit dem am 22.01.2002 vom Gemeinderat beschlossenen (Drs. G 01272) Konzept „Quartiersmanagement/Quartiersarbeit“ (s. o.) wurde parallel für die Gesamtstadt ein Ansatz sozialraumorientierter Arbeit eingeführt, der in Quartieren mit sozialem Entwicklungsbedarf umgesetzt werden soll. Mit der Einführung eines „Quartiersrates“ kann jeweils im Stadtteil

die Kooperation des öffentlichen und der freien Träger Sozialer Dienste untereinander und mit den Wünschen der Bürgerschaft abgestimmt werden. Eine „Quartiersversammlung“ als Forum für die Bürgerschaft kann unter den je spezifischen Bedingungen des Quartiers etabliert werden. Für diese weiteren Schritte ist jedoch für den Stadtteil Munzingen – wie in anderen Quartieren – eine angemessene Infrastruktur erforderlich.

Die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe des Sozial- und Jugendamtes „Kooperation Sozialer Dienste in einem Stadtteil“ beziehen sich auf strukturelle, organisatorische und fachlich-inhaltliche Aspekte. Zur Förderung abteilungsübergreifender Kommunikation schlägt die AG die Bildung sozialraumbezogener Gruppen vor, die quartalsweise tagen. Nach Einschätzung der AG kompensiert der Nutzen einer solchen Gruppe den damit verbundenen Zeitaufwand. Im Projekt Munzingen wurden richtungweisende Vorschläge zu Struktur und Inhalt der Kooperation der Dienste und Einrichtungen des öffentlichen Trägers in einem Stadtteil erarbeitet, die insofern das Konzept „Quartiersmanagement/Quartiersarbeit“ ergänzen. Diese Ergebnisse (Stand 2002) erscheinen strukturell geeignet, die anteiligen Aufgaben des Sozial- und Jugendamtes bei der inhaltlichen und konkreten Mitwirkung in einem Quartiersrat zu bearbeiten. Deshalb soll im Quartier Munzingen die positive Kooperation zwischen den Abteilungen des Amtes auch auf Wunsch der Mitarbeiterschaft quartiersbezogen fortgesetzt werden. Die Amtsleitung möchte diesen Prozess begleiten und unterstützen, um daraus u. a. Rahmenbedingungen für förderliche Organisationsstrukturen für künftige Beiträge des Sozial- und Jugendamtes zur Quartiersarbeit abzuleiten.

Zusammensetzung der Gruppe

Sämtliche MitarbeiterInnen der Gruppe sind in und für das spezifische Quartier tätig, so dass in der Gruppe das im Sozial- und Jugendamt vorhandene ExpertInnenwissen zum jeweiligen Sozialraum konzentriert wird. Ergänzt wurde dieses Erfahrungswissen um sozialräumliche Daten der Jugendhilfeplanung und eine zum Beginn durchgeführte Vorort-Besichtigung des Quartiers.

Arbeitsweisen

In der Einzelfallarbeit haben die MitarbeiterInnen des Amtes mit Menschen zu tun, die im spezifischen Sozialraum aufwachsen und leben. Die Lösung sozialer Probleme des spezifischen Sozialraumes wird dem Sozial- und Jugendamt zugeschrieben, unabhängig von den ursächlich problemauslösenden Momenten. Hieraus resultieren zwei unterschiedliche Ansätze sozialräumlicher Arbeit:

- a) Das Sozial- und Jugendamt wird zur konzeptionellen Weiterentwicklung der Arbeit in Quartieren/Stadtteilen insbesondere anstreben,
 - Problembewusstsein und Problemlösungskapazitäten der BewohnerInnen und zuständiger Institutionen im jeweiligen Quartier zu vergrößern und strukturell zu fördern;
 - die Nutzung sozialräumlicher Ressourcen für den Einzelfall als Ausdruck einer fachlichen Haltung zu sehen;

- die vorgeschlagene abteilungsübergreifende sozialraumbezogene Organisationsstruktur bei der Umsetzung des Ansatzes in anderen Quartieren zu erproben;
 - Verfahren und Inhalte der Einmischung in gesamtstädtische Planungsprozesse zu klären und zu verbreitern.
- b) Dem beschriebenen Ansatz sozialräumlicher Arbeit folgend, soll das Sozial- und Jugendamt im spezifischen Quartier künftig insbesondere folgende Aufgaben wahrnehmen:
- Aktivierungshilfe geben für rat- und hilfeschuchende BürgerInnen im Hinblick auf Netzwerkbildung. Das Sozial- und Jugendamt soll allerdings nicht als Taktgeber im jeweiligen Quartier auftreten, sondern nur soweit die Arbeit der Vereine, Initiativen und nachbarschaftlichen Netzwerke unterstützen, wie es für die Bearbeitung sozialer Problemlagen notwendig ist.
 - Wissen über den Sozialraum und die dortigen Akteure sowohl innerhalb als auch außerhalb des Sozial- und Jugendamtes wird eingesetzt, um zu besseren Einzelfalllösungen zu kommen.
 - Tätigkeit als Ausfallbürge, wenn das Gemeinwesen nicht entsprechende Ideen und Initiativen entwickelt.
 - Einmischung in gesamtstädtische Planungsprozesse; dabei sind insbesondere Aspekte der Stadtplanung und Besiedlungspolitik zu berücksichtigen.

Schwerpunkt der Betrachtung in der Arbeitsgruppe „Kooperation Sozialer Dienste in einem Stadtteil“ war die Erarbeitung von Grundlagen erfolgreicher sozialräumlicher Fallarbeit. Eine Definition, was unter „sozialräumlicher Fallarbeit“ zu verstehen ist, erfolgte allerdings nicht explizit. Implizit wurde dieser Terminus verstanden als abteilungsübergreifende Kooperation Sozialer Dienste unter Berücksichtigung sozialräumlicher Gegebenheiten im Quartier.

Zentrale Grundlagen für eine solchermaßen verstandene sozialräumliche Fallarbeit sind aus Sicht der Gruppe insbesondere:

- Ein gutes Verhältnis, Vertrauen, Wertschätzung sowie die Existenz und das Pflegen informeller Kontakte zwischen MitarbeiterInnen der verschiedenen Fachabteilungen, die im Sozialraum tätig sind.
- Wissen über das „Geschehen vor Ort“ (vermittelt durch die vor Ort tätigen PraktikerInnen), das soziale Gefüge im spezifischen Sozialraum, demografische Daten, das Leistungsprofil des Sozial- und Jugendamtes.
- Sicherheit im Umgang mit dem Datenschutz.

Einbindung der Gruppe in die Aufbaustruktur des Sozial- und Jugendamtes

In Anbetracht der realen Situation mit begrenzten Ressourcen und hoher Arbeitsbelastung im Amt werden die MitarbeiterInnen in Form einer abteilungsübergreifenden Gruppe tätig. Wesentliche Merkmale dieses Organisationsmodells sind:

- Dienst- und Fachaufsicht verbleiben in Gänze bei den jeweiligen Abteilungsleitungen. (*Dienstaufsicht: Personalrechtliche Aufsicht über die Pflichterfüllung eines Bediensteten durch den Dienstvorgesetzten - insbesondere Erteilung von Genehmigungen, z. B. Dienstreisen, Urlaub, Stellungnahmen zu Dienstaufsichtsbeschwerden. Fachaufsicht: Aufsicht des/der Vorgesetzten über die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Maßnahmen und Entscheidungen im Rahmen der Wahrnehmung der fachlichen Aufgaben einschließlich konzeptioneller Aufgaben sowie die Einhaltung von Qualitätsstandards.*)
- Die einzelnen Gruppen-Mitglieder stimmen ihre Aktivitäten in den Abteilungen ab.
- Die Abteilungsleitungen verpflichten sich, auftretende Konflikte zwischen Abteilungen auf Einladung in der Gruppe zu diskutieren und eine Lösung herbeizuführen.
- Die Mitglieder im Jour-fixe des Amtsleiters (amtsinterne Leitungsrunde) verpflichten sich zu einer intensiven Kommunikation bzw. Beratung mit der Gruppe.

Ergänzend steht der Gruppe die Lenkungsgruppe Quartiersmanagement/Quartiersarbeit des Sozial- und Jugendamtes (Amtsleiter, zuständige Abteilungsleiterin, zwei Fachkräfte mit Stabsstellenfunktion bei der Amtsleitung bzw. beim Dezernat) zur Diskussion konzeptioneller Fragen zur Verfügung.

Thesen zur konzeptionellen Weiterentwicklung der Arbeit in anderen Quartieren

- * Verfahren und Inhalte der Einmischung in gesamtstädtische Planungsprozesse durch das Sozial- und Jugendamt sind verbesserungs- und klärungsbedürftig.
- * Erforderlich ist eine ergänzende Aussage, wann Formen des grundsätzlich sinnvollen Quartiersmanagements effektiv und effizient sind.
- * Die Effektivität fachlicher Arbeit könnte gesteigert werden durch eine weitergehende inhaltliche und praktische Auseinandersetzung mit der „einzelfallbezogenen sozialräumlichen Arbeit“.
- * Die abteilungsübergreifenden sozialräumlichen Organisationsstrukturen ohne eigenständige Kompetenzen sind bezogen auf das gesamte Freiburger Stadtgebiet im Sozial- und Jugendamt übertragbar.

Ausblick

Mit der Fortsetzung der positiven Kooperation zwischen den Abteilungen des Sozial- und Jugendamtes im Stadtteil Munzingen, der im städtischen Konzept Quartiersmanagement/Quartiersarbeit begonnenen Arbeit in den Quartieren „Untere Ferdinand-Weiß-Straße“ und „westlich der Merzhäuser Straße“ sowie der bereits bestehenden Quartiersarbeit in den Stadtteilen Rieselfeld, Vauban und Weingarten-Ost werden mehrere Ansätze der Quartiersarbeit parallel praktiziert. Zur verstärkten wechselseitigen Nutzung der Potenziale aus diesen Ansätzen wurde vorgeschlagen, im Rahmen einer externen Evaluation dieser Quartiersprojekte Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu beschreiben und auf dieser Grundlage Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Quartiersarbeit in Freiburg zu entwickeln. Da der Zeitpunkt einer solchen Evaluation nicht absehbar ist,

wurde empfohlen, die im Projekt Munzingen erarbeiteten Vorschläge zu Struktur und Inhalt der Kooperation der Dienste und Einrichtungen des öffentlichen Trägers in einem Stadtteil auch bei der Arbeit in den Quartieren „Untere Ferdinand-Weiß-Straße“ und „westlich der Merzhauser Straße“ umzusetzen.

6.4 Ansprüche an ein Sozialraumbudget

Mit dem Modell eines Sozialraumbudgets hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung⁶⁵³ erstmals einen – zwischenzeitlich intensiv diskutierten – Vorschlag für ein Finanzierungsinstrument im Rahmen von Konzepten der Sozialraumorientierung vorgelegt. Während sich der KGSt-Begriff des Sozialraumbudgets nur auf ambulante Hilfen zur Erziehung bezieht, können in einem erweiterten Sinn unter diesem Begriff Finanzmittel verstanden werden, die in einem eingrenzbaeren Gebiet aufgrund von Festlegungen zur Verfügung stehen.⁶⁵⁴

Konkretisiert bedeutet dies, dass streng genommen nicht von Sozialraum-, sondern von Stadtteil- bzw. Bezirks- oder Regionsbudgets gesprochen werden sollte, da bisher aus der Praxis nur Beispiele bekannt sind, die Finanzmittel für ein (verwaltungstechnisch festgelegtes) Gebiet und nicht für einen (pädagogisch konzipierten) sozialen Raum zur Verfügung stellen. Wesentliche Kennzeichen dieser Gebiets- oder Sozialraumbudgets sind

- die Perspektive einer Dezentralisierung und verstärkten sozialräumlichen Ausrichtung sozialer Dienste bspw. zur Aufwertung lebensweltnaher Problembearbeitung, zur sozialräumlichen Entwicklung von Hilfef Potenzialen und zur Stärkung des Lebensweltbezugs bei der Konstruktion der Hilfe,
- die Verknüpfung dieser fachlichen Perspektive – und dies ist das Neue – durch ein spezifisches finanztechnisches Steuerungsverfahren, bei dem auf kommunaler Ebene die Arbeit der Träger über die Modalitäten der Finanzierung ausgerichtet und in eine kommunale Gesamtpolitik eingebunden werden soll⁶⁵⁵,
- die Konzentration sowohl in der theoretischen Diskussion als auch der praktischen – Umsetzung auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung⁶⁵⁶,
- die Umsetzungen bzw. erste Realisationsversuche erfolgen bisher nahezu ausnahmslos durch Pilotprojekte und in kleinen räumlichen Einheiten.

Hinsichtlich des Gesamtberichtes 12/98 der KGSt ist festzustellen, dass von den 40 Seiten lediglich die letzten sieben als fachpolitisch kontrovers gelten müssen, gleichwohl sind gerade in den ersten Teilen des Berichtes einige Punkte markiert; die in dieser Deutlichkeit von der KGSt bis dahin nicht vertreten wurden. Notwendige Grundlage von Leistungsverträgen sei demnach „eine systematische Jugendhilfe- und Sozialplanung auf

⁶⁵³ KGSt, 1998: 34 ff.

⁶⁵⁴ Zu diesem Abschnitt vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht, BMFSFJ, 2002: 85 f.

⁶⁵⁵ Zur Kritik am Sozialraumbudget vgl. z. B. Merchel, 2002: 110.

⁶⁵⁶ Vgl. z. B. Koch u. a., 2002, EREV, 2001, Müller, 2001, Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 164 ff.

kommunaler Ebene, wie sie das KJHG vorschreibt⁶⁵⁷. Jugendhilfeplanung wird hier verstanden als ein Steuerungsinstrument, mit dem die Vielfalt der Jugendhilfeleistungen sowohl auf der Nachfrage- wie auch auf der Angebotsseite transparent gemacht und abgestimmt werden kann. Wesentlich ist zunächst die Ermittlung der Bedürfnisse und Bedarfe von Kindern, Jugendlichen sowie ihrer Familien. Sodann sind sowohl die Interessen und Verantwortlichkeiten des öffentlichen wie die der freien Träger der Jugendhilfe zu beachten; für diesen Aushandlungsprozess ist der Jugendhilfeausschuss die Beschlussinstanz. Dies ist deshalb wichtig festzuhalten, weil einige (übereifrige) Apologeten der Neuen Steuerungsmodelle die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes aus Jugendhilfeausschuss und Verwaltung gewissermaßen auf dem Altar der Verwaltungsmodernisierung opfern wollen. Das Konzept der KGSt verfolgt den Weg, über die Verkoppelung von Fachlichkeit und Finanzierungsform Fortschritte hin zu mehr Sozialraumbezug herzustellen. Genau auf diesen – insbesondere in Stuttgart weit vorangetriebenen – Versuch bezieht sich die kontroverse Diskussion.

Dem Finanzierungsmodell der KGSt vorangestellt ist zunächst eine Differenzierung verschiedener Tätigkeitsfelder. Anhand dieser Unterscheidung soll später auch die Finanzierung der Leistungen differenziert werden:

„1. Fallspezifische Arbeit: In diesem Tätigkeitssegment konzentrieren sich die Fachkräfte auf den Einzelfall und versuchen, fallbezogene, geeignete Unterstützung zu leisten und zur Stabilisierung der individuellen Lebenslage beizutragen. Zahlreiche Träger arbeiten derzeit ausschließlich auf dieser Ebene (...).

2. Fallübergreifende Arbeit unterstützt (abweichend von der Begriffsverwendung im Rahmen der Fachleistungsstunden) ein Kind oder eine Familie, indem sie durchaus mit Blick auf den Fall, also Anlass-bezogen, die Ressourcen des sozialen Raumes (etwa Nachbarschaften, Cliques, andere Netzwerke) nutzt. Sie ist also weniger beraterisch – therapeutische als organisierende koordinierende und vernetzende Tätigkeit („Case-Management“).

3. Fallunspecifische Arbeit geschieht zu einem Zeitpunkt, da die Fachkräfte noch nicht absehen können, ob und für welchen späteren Fall sie die jeweilige Ressource benötigen. Hierzu zählen insbesondere Aneignung von Kenntnissen über den sozialen Raum, die Einbindung in das Netz der Fachkräfte im Wohnquartier, der Aufbau von Kontakten zu Institutionen außerhalb des sozialen Bereichs, zu Vereinen, Bürgergruppen usw.“⁶⁵⁸

Diese Unterscheidung¹¹¹ soll die Grundlage bilden für ein geändertes Finanzierungsmodell im Bereich der Jugendhilfe auf kommunaler Ebene: Vorgeschlagen wird ein Sozialraumbudget für die ambulanten Hilfen zur Erziehung. Aus diesem Budget soll dann von Trägern in einem Sozialraum sowohl die fallspezifische als auch die fallübergreifende bzw. fallunspecifische Arbeit finanziert werden. Vom Gesamtbudget (für den zu definierenden „Sozialraum“) wird ein Sockelbetrag an den oder die Trä-

⁶⁵⁷ KGSt, 1998: 13.

⁶⁵⁸ Ebd.: 28.

ger in Höhe von 70 % ausgezahlt. Für diesen Betrag verpflichtet sich der Träger, sämtliche in einem Sozialraum anfallenden Fälle der ambulanten Erziehungshilfen zu übernehmen. 10 % des Gesamtbudgets erhält der Träger für fallunspezifische Tätigkeiten. Die verbleibenden 20 % werden durch den „Nachweis qualitativ befriedigender Arbeit erworben“⁶⁵⁹. Die Bewertung der jeweiligen Arbeit erfolgt auf der Grundlage eines – noch aufzubauenden – Controllings. Zu diesem Zweck wird ein Träger-übergreifendes „lokales Sozialraumgremium“ geschaffen, welches im Rahmen von „Controlling Workshops“⁶⁶⁰ über die Gelder entscheidet.⁶⁶¹

Eine wesentliche Implikation der Sozialraumbudgets ist defacto die Verschiebung der Verantwortlichkeiten und der Gewährleistungsfunktion, die das SGB VIII dem öffentlichen Träger zuschreibt.¹¹² Generelles Ziel ist es, dass die in einem Sozialraum tätigen öffentlichen und freien Träger gemeinsam eine fachliche und ressourcenbezogene Steuerung gewährleisten. Dabei sollen freie Träger und ihre Einrichtungen so in die alltagsnahe, kleinteilige und kleinräumige Steuerung sozialpädagogischer Leistungen eingebunden werden, dass Funktionsdifferenzen zum öffentlichen Träger nur noch marginal bedeutsam sind.⁶⁶² Pauschalierte Sozialraumbudgets stehen in dem Verdacht, zu einer Verschlechterung, Beeinträchtigung oder gar Aufhebung individueller Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten führen zu können.¹¹³ Diskursive Verfahren zur Festlegung von Sozialraumbudgets können verbunden werden mit der Festlegung und Erhebung von Bedarfsindikatoren und Leistungsindikatoren, wobei solche Kennzahlen- oder Indikatorensysteme als Steuerungsinformation dienen und fachliche Planungen nicht ersetzen können. „Die auszuwählenden Indikatoren sollen den Beteiligten eine transparente und berechenbare Bewertungsgrundlage geben. ... Kennzahlen sind kein objektiver Maßstab für gute Arbeit, sondern können nur die Vorschau auf zukünftige Entwicklungen anregen und unterstützen.“⁶⁶³ Allerdings ist die Verfügbarkeit von aussagekräftigen und steuerungsrelevanten Sozialindikatoren für die Bildung von Sozialraumbudgets bislang wenig geklärt.

Umsetzungsstrategien für Sozialraumbudgets

In Stuttgart⁶⁶⁴ wurde ein Modell entwickelt, mittels dessen – durch regionale Steuerung trägerübergreifend und durch öffentliche und freie Träger gemeinsam verantwortet – die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Bereich der Hilfen zur Erziehung in einer Region gestaltet werden sollen. Dieses sog. „Stuttgarter Modell“⁶⁶⁵ zeichnet sich u. a. durch vier Merkmale aus: Monopolträger für Hilfen zur Erziehung, Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung, Leistungskontrakte sowie Leistungsbeurteilung und Leistungszulagen. Insbesondere der Versuch, Sozialräume durch Leistungsverträge unter den ortsansässigen freien Trägern aufzuteilen, wird dabei mit dem Hinweis auf haushaltsrechtliche

⁶⁵⁹ Ebd.: 38.

⁶⁶⁰ Vgl. ebd.: 32 f., 38.

⁶⁶¹ Zur Kritik vgl. auch Merchel, 2002: 110 ff.

⁶⁶² Ebd.: 111.

⁶⁶³ Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 180 f.

⁶⁶⁴ Weitere Praxisbeispiele bei Koch/Lenz, 2000.

⁶⁶⁵ Bolland/Ihle, 1998; Pfeifle, 2000.

Vorgaben, die Verdingungsordnung für Leistungen und wettbewerbsrechtliche Bestimmungen sehr kritisch gesehen.⁶⁶⁶

Das Bundesmodellprojekt INTEGRA⁶⁶⁷ will den Ansatz integrierter, flexibler Erziehungshilfen mit einer Regionalisierung der Angebote verbinden – im Sinne einer einfachen, örtlichen und niederschweligen Erreichbarkeit sowie einer sozialräumlichen Orientierung, womit die Fachkräfte im Gemeinwesen Ressourcen für die Fallarbeit gewinnen sollen: „Schließlich soll die Jugendhilfe zum dritten mitarbeiten an einer tragfähigeren sozialen Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien.“⁶⁶⁸ Auch hier soll die Arbeit auf drei Ebenen konzipiert werden.⁶⁶⁹ Zu den Reformelementen des Projektes gehört der Aufbau geeigneter Finanzierungsinstrumente. Neue Finanzierungsmodelle konnten allerdings erst zum Ende der Projektlaufzeit eingeführt – und noch nicht ausgewertet – werden: Celle⁶⁷⁰ und Frankfurt an der Oder orientieren sich ab 2001 am KGSt-Modell⁶⁷¹; in Tübingen⁶⁷² bleibt die Einzelfallfinanzierung für Erziehungshilfen überwiegend bestehen und wird um ein besonderes Budget für Aktivitäten im Gemeinwesen ergänzt.

So einig sich alle Akteure bei der positiven Bewertung sozialraumorientierter Ansätze – zumindest auf den ersten Blick – sind, desto heftiger entbrennt die Auseinandersetzung bei der Frage nach der Sozialraumbudgetierung. Hier scheint eine Unterscheidung Münders zunächst einmal hilfreich:

„Budgetierung, Plafondierung: Hierunter wird ein zur Verfügung stehendes Budget als eine Größe verstanden, die mengenmäßig nach oben begrenzt ist und mittels der Budgetierung/Plafondierung soll sichergestellt werden, dass eine bestimmte durch Einzelleistung aufzubrauchende Ausgaben­summe nicht überschritten wird.

Budget als Planungsgröße: Insbesondere in Zusammenhang mit der Regionalisierung und der Bildung von Budgets für konkrete Sozialräume geht es hier darum, für kleinere, dezentrale Einheiten Kriterien zu finden, nach denen durch Haushaltsbeschlüsse der öffentlichen Körperschaften zur Verfügung gestellte Budgets (regional) aufgeteilt werden. Hintergrund dieser räumlich bezogenen Budgets ist die Erkenntnis, dass eine Verteilung (wie bisher) nach Fallzahlen sehr subjektiven Einflüssen unterliegt und deswegen eine Ausrichtung der sozialräumlichen Budgets nach der sozialen Belastung erfolgen soll.“⁶⁷³

Das im hier diskutierten Kontext mit den Begriffen Budgetierung und Budget immer nur die zweite Variante gemeint sein kann, hat im Wesentlichen zwei Gründe. Zum einen können die Kosten, die aus subjektiven Rechtsansprüchen (wie z. B. für Hilfen zur Erziehung, aber auch für Hilfen zum Lebensunterhalt nach BSHG) resultieren, immer ein Budget

⁶⁶⁶ Vgl. Münder, 2001: 71 ff.

⁶⁶⁷ Vgl. Abschnitt 6.1, auch Endnote 104.

⁶⁶⁸ Koch u. a., 2002: 12.

⁶⁶⁹ Vgl. KGSt, 1998.

⁶⁷⁰ Vgl. Koch u. a., 2002: 121 ff.

⁶⁷¹ Vgl. KGSt, 1998.

⁶⁷² Vgl. Koch u. a., 2002: 125 ff.

⁶⁷³ Münder, 2002: 152.

sprengen⁶⁷⁴. Ein Budget im Sinne einer Kostendeckelung macht deshalb schon rein rechtlich keinen Sinn bzw. wäre nicht zulässig. Zum anderen ist aber jede fachliche Diskussion um die Sinnhaftigkeit von Budgetierung im Sozialraum vor vornherein zum Scheitern verurteilt, wenn diese nur unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung geführt würde.

Bevor Perspektiven und zentrale Kritikpunkte zu dem vorgeschlagenen Finanzierungsmodell dargestellt werden, sei hinsichtlich der Einzelfallförderung nach bisheriger Praxis folgendes angemerkt. Sowohl bei der Pflegesatzfinanzierung als auch bei der Fachleistungsstunde¹¹⁴ finden sich gravierende Defizite: Sie bieten für sozialraumbezogene fallunspecifische Arbeitsansätze und Handlungsstrategien keinen Anreiz und zudem verursachen sie sowohl auf der Seite des Kostenträgers als auch auf der des Leistungsanbieters einen erheblichen, unproduktiven Verwaltungsaufwand.⁶⁷⁵ Schließlich entstehen im Konzept sozialraumorientierten Arbeitens neue fachliche Herausforderungen und organisatorische wie methodische Irritationen und Regelungsbedarfe für die Mitarbeiterschaft zu Fragen der Zuständigkeit, der Kompetenzabgrenzung und der Kooperation: „Der Erfolg entsprechender Modelvorhaben hängt daher – dies ist eine wichtige These in diesem Zusammenhang – zentral davon ab, ob die Professionellen durch geeignete Fort- und Weiterbildungsangebote, durch Supervision und Praxisreflexion sowie intensiven Einbezug in die Steuerung des Projektverlaufs mit neuen Arbeits- und Vorgehensweisen vertraut gemacht und zur Mitwirkung motiviert werden.“⁶⁷⁶

Als besonders gravierende Hürde gegen die Strategie, eine sozialräumliche Regionalisierung – mit einem entsprechenden Budget – als Organisationsprinzip zu implementieren, erscheinen prinzipiell die Finanzierungsmodalitäten einer individualisierten Jugend- und Sozialhilfe⁶⁷⁷: Viele Leistungen basieren auf einem individuell einklagbaren Rechtsanspruch, auf den kein/e BürgerIn zu Gunsten einer sozialen Infrastrukturmaßnahme im Stadtteil verzichten muss. Warum sollte jemand eine Einschränkung des Standards bei den gut ausgestatteten Ganztagsplätzen im Kindergarten für ein Kind hinnehmen, nur um die Angebote im Krippenbereich zu verbessern oder die Hausaufgabenbetreuung für die Schulkinder zu unterstützen? Mit den Finanzierungsmodalitäten gemäß SGB VIII und BSHG werden eben generell keine Selbsthilfe und kein Sozialraumbezug unterstützt: finanziert wird vorzugsweise der Einzelfall, an dessen Bearbeitung alle Träger ihre Organisationsstruktur und ihr fachlich-personelles Konzept ausrichten. Schließlich kann angenommen werden, dass die Regelungen zu den Finanzierungsmodalitäten gemäß §§ 93 ff. BSHG und §§ 78 a ff. SGB VIII zwar mehr Transparenz im Sinne der Neuen Steuerung bringen, dass sie aber gleichzeitig den kontraproduktiven Trend zur Individualisierung von Problemzuschreibungen und Handlungsansätzen verschärfen. Mit dem hier gesetzlich angelegten Trend zur Subjektfinanzierung versus einer Objektfinanzierung (von Trägern, Einrichtungen oder Diensten) soll andererseits die Rechtsstellung und damit die Beteiligung der NutzerInnen gestärkt werden. Die mit dem Sozial-

⁶⁷⁴ Vgl. ebd.: 153 ff.

⁶⁷⁵ Vgl. Olk, 2000 a: 18.

⁶⁷⁶ Ebd.: 21.

⁶⁷⁷ Vgl. Münder, 2001: 94 ff. „Ausblicke: Aus juristischer Sicht“.

raumbudget intendierte Stärkung von Infrastrukturleistungen darf die Stellung der Leistungsberechtigten im System der Sozialleistungen nicht schwächen. Dem entsprechend soll das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis zwischen dem/der Leistungsberechtigten und dem Leistungserbringer (freier Träger) bzw. dem Gewährleistungs- und Kostenträger (öffentlicher Träger) im Hinblick auf die Subjektstellung und das Wunsch- und Wahlrecht – und die Pluralität des Angebots als dessen Voraussetzung – für die NutzerInnen gesichert bleiben.⁶⁷⁸

Solche kritischen Zweifel machen deutlich, wie grundsätzlich bei einer Neuorientierung Sozialer Dienste an Träger und Mitarbeiterschaft immer wieder die Frage gestellt werden muss: Wem nützt es, wessen Interessen werden mit den geltenden Spielregeln eher gefördert oder geschützt? Bezogen auf die Strategie eines „Sozialraumbudgets“ als ermöglichende Bedingung für eine feldorientierte soziale Arbeit scheint damit erst die Dimension für neue handlungsleitende Fragen angedeutet.

Die Befürworter betonen, dass Budgets aufgrund von Erfahrungswerten beschlossen werden, so dass von deutlichen Über- bzw. Unterdeckungen nicht ausgegangen werden könne. Sollten dennoch Mehrbedarfe entstehen, wird auf die beiden Instrumente des Budgetspielraums und der nachträglichen Budgetanpassung verwiesen⁶⁷⁹. Überwiegend sind Sozialraumbudgets nur eine Verrechnungsform im Binnenverhältnis zwischen Kostenträger und Leistungserbringern. Dennoch darf dabei nicht übersehen werden, dass in solchen Situationen eine Spannung zwischen den Ansprüchen der AdressatInnen und den budgetverantwortlichen Leistungserbringern entstehen kann.⁶⁸⁰

Kritiker betonen, dass mit einer Sozialraumbudgetierung zentrale bundesrechtliche fixierte Rechtsgarantien für Eltern, Jugendliche und Kinder im Bereich der Hilfen zur Erziehung aufgegeben werden, ohne dass auf der anderen Seite eine zusätzliche Finanzierung von Infrastrukturaufgaben tatsächlich gesichert wird. Vielmehr hänge die Höhe des Gesamtbudgets vom Wohlwollen der Kommunalpolitik und damit vom Stellenwert der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort ab.⁶⁸¹ Einen einklagbaren Anspruch auf ein bestimmtes Budget haben weder einzelne Bürger und Bürgerinnen, noch ein einzelner Leistungsanbieter.¹¹⁵

Nun bliebe nach dieser zumindest in Teilen der Diskursgemeinde vorgebrachten grundsätzlichen Kritik die Möglichkeit, die vorgeschlagenen Änderungen des Finanzierungssystems gänzlich zu verwerfen und sich mit den Fachleistungsstunden als Finanzierungsmodus abzufinden. Demgegenüber erörtert Otto zur Frage „Sozialraumorientierung als Finanzierungsprinzip?“ grundsätzlich, dass die Gestaltung von Finanzierungssystemen unmittelbar mit dem dahinterstehenden Staatsverständnis und der verfolgten Entwicklungslinie zusammenhängt.⁶⁸² Er schlägt zur Unterscheidung eine Perspektivenmatrix vor, die zwischen

⁶⁷⁸ Vgl. Abschnitt 5.1 zu Subsidiarität, Wunschrecht und Pluralität.

⁶⁷⁹ Koch/Lenz, 2000: 20.

⁶⁸⁰ Ebd.: 21.

⁶⁸¹ Vgl. Wiesner, 2001.

⁶⁸² Vgl. in: Schröder, J., 2000: 28 ff.

- dem neo-liberalen Staatsbild,
- dem fürsorglichen Staatsverständnis und
- dem in der neueren Zeit diskutierten Verständnis des auch im Bereich des Sozialen nachhaltig wirtschaftenden Staat
- unterscheidet.

Auf der anderen Seite unterscheidet er bei den Entwicklungslinien zur Einführung sozialräumlicher Finanzierungsformen zwischen:

- der Einführung neuer Steuerungsmodelle
- der Neuordnung Sozialer Dienste und
- professionstheoretischen Überlegungen.⁶⁸³

Die Verknüpfung von Neo-Liberalität und Neuer Steuerung führt in der Kombination dieser Differenzierungen dann zur Festsetzung von Budgets ohne weitere Berücksichtigung der sozialen Konsequenzen. Als Garant einer qualitativ hochwertigen Bereitstellung sozialer Dienstleistungen wird dabei eine konsequente Orientierung an den neo-liberal reformulierten Prinzipien der Marktwirtschaft, insbesondere der ihr inhärenten Wettbewerbsorientierung angesehen. Der Wettbewerb übernimmt in diesen Gesellschaftsentwürfen die Schlüsselposition für die Fortschrittsorientierung und löst den klassischen Antagonismus zwischen Besitzenden und Nicht-Besitzenden ab. Als effizienz- und innovationsfördernd gilt in dieser neuen Sicht nicht mehr das private Eigentum sondern der Wettbewerb selbst.

Der Nähe zur KGSt sicherlich unverdächtig, führt Otto als wohlfahrts-ökologischen Ansatz eine Unterscheidung zwischen Fall-, Struktur und Milieuarbeit ein, die zunächst den drei Tätigkeitsfeldern im KGSt-Modell ähnlich zu sein scheint:

- Fallarbeit, d. h. persönliche soziale Dienstleistungen, mit anderen Worten subjektorientierte Arbeit.
- Milieuarbeit, d. h. die Aktivierung sozialer Ressourcen, mit anderen Worten lebensweltorientierte Arbeit.
- Strukturarbeit, d. h. Vernetzung von Aufgaben, welche in ansonsten getrennten Strukturen erfolgen, mit anderen Worten projektorientierte Arbeit.⁶⁸⁴

Aufgrund der beschriebenen Probleme mit den bisher bestehenden Konzeptionen bzw. in Pilotprojekten verwirklichten Sozialraumbudgets könnte dieses Verständnis von Sozialraumbudgets im Hinblick auf seine strukturbildenden Optionen geprüft werden. Ein solches Modell, das u. a. eine Monopolstellung einzelner Träger und auch die Beschränkung der Budgets auf die ambulanten Hilfen zur Erziehung überflüssig macht, ruht auf den drei Säulen:

- Anspruchs- und Leistungsfinanzierung für die subjektorientierte Arbeit (Fallarbeit).
- Quartiersbudgetierung für die Milieuarbeit (Milieuarbeit),
- kooperative Finanzierungen für Projektarbeit im Sozialraum (Strukturarbeit).

⁶⁸³ Ebd.

⁶⁸⁴ Ebd.: 29.

Entgegen bürokratischer Effizienzmodelle eines „Sozialraumbudgets“ können so konzeptionell drei Handlungsebenen unterschieden werden:

- Eine Arbeit an der kommunalen Infrastruktur über multiprofessionelle Vernetzung und Projekte; diese Strukturarbeit wäre projektbezogen und träger-übergreifend durch die Verknüpfung verschiedener Felder (z. B. Wohnen, Gesundheit, Arbeit) mit den Angeboten der Jugendhilfe (und anderer Sozialer Dienste) zu finanzieren.⁶⁸⁵
- Auf der Milieu- oder Quartiersebene ist eine Arbeit gefordert, die die Lebensweisen der Betroffenen als Anknüpfungspunkt für die Aktivierung von Ressourcen nutzt. Für diese Arbeitsebene sind „Sozialraumbudgets“ möglich, deren Zielsetzung, Bemessungsfaktoren und Verfügbarkeit allerdings noch exakter zu definieren wären.
- Schließlich bleibt eine subjektorientierte Fallarbeit bestehen, die als individueller Rechtsanspruch in ihrer Finanzierung nicht gedeckelt sein darf.

Die Perspektive einer solchen Konzeption verweist auf das Problem akzeptabler Regelungsmechanismen. Es bleibt nämlich auf der umsetzungsbezogenen örtlichen Ebene die Frage der demokratisch legitimierten Verteilung und fachlichen Steuerung von Ressourcen.¹¹⁶ Diese sind immer begrenzt und ihre Verteilung findet deswegen statt in der Konkurrenz zwischen verschiedenen – kommunalpolitisch zu beeinflussenden – Handlungsfeldern (Politikbereichen wie Wirtschaftsförderung, Verkehr, Wohnen, Kultur, Sport, Soziales etc.) einerseits sowie andererseits auch in der Konkurrenz unterschiedlicher Stadtteile bzw. Quartiere und dort dann wieder im Hinblick auf konkurrierende Anliegen jeweiliger Zielgruppen (Park oder Parkplatz contra Bolzplatz, vielfältige Infrastruktur und verdichtetes Wohnen contra frei stehende Eigenheime etc.). So stellt sich für den jeweiligen Sozialraum die Frage

- nach dem sozialpolitisch, fachlich erforderlichen Budget und diesbezüglich
- nach den gewollten Zielen und Wirkungen

sowohl als professionelle Herausforderung als auch gleichermaßen im Hinblick auf die demokratische wie materielle Beteiligung und Teilhabe der BürgerInnen. In diesem Sinn sind Sozialraumbudgets erst sinnvoll – vermutlich auch erst effektiv und effizient –, wenn ihre Entwicklung und vor allem Umsetzung mit Beteiligungs- und Aushandlungsprozessen z. B. im Rahmen von Quartiersarbeit verbunden wird. Sozialraumbudgets haben dann natürlich eine wesentlich politische Funktion, die maßgeblich über ihre Steuerungsfunktion im Verhältnis Stadt (Gewährleistungsträger/Auftraggeber) zu freien und privat-gewerblichen Trägern (Leistungserbringer/Auftragnehmer) hinausgeht.

6.5 Bundesmodellprogramm „Soziale Stadt“

Information zum Bund-Länder-Programm „Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“

Das Programm hat zum Ziel, in Stadt- und Ortsteilen, die infolge sozialräumlicher Segregation bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen, eine nachhaltige Aufwärtsentwicklung einzuleiten und abzusichern. Es han-

⁶⁸⁵ Vgl. zum Beispiel Programm des Bundesbauministeriums „Soziale Stadt“ und des BMFSFJ „Entwicklung und Chancen“.

delt sich um räumlich abgegrenzte Gebiete, die wegen ihrer Sozialstruktur, des Arbeitsplatzangebotes und des Ausbildungsniveaus der Bewohner, der Qualität des baulichen Bestandes, der Ausstattung mit sozialer und kultureller Infrastruktur sowie des Zustandes des städtebaulichen Umfeldes so erhebliche Defizite aufweisen, dass zu deren Behebung der Einsatz des Besonderen Städtebaurechtes nach §§ 136 ff. des Baugesetzbuches (BauGB) und besonderer Förderinstrumente erforderlich ist. Es ist ein Ergänzungsprogramm der Städtebauförderung und soll mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Themen verknüpft werden.⁶⁸⁶

Die auszusuchenden Gebiete sind vielfach durch eine Mischung und Interdependenz komplexer Probleme in den Bereichen Städtebau, Umwelt, Infrastruktur, (lokale) Ökonomie, Sozialökonomie (Jugendarbeitslosigkeit, Armut), Sozialstruktur und „Soziales“ gekennzeichnet.⁶⁸⁷ Die BewohnerInnen werden somit ökonomisch, kulturell, sozial und im Hinblick auf politische und sozialstaatliche Strukturen auch strukturell ausgegrenzt. Ziel dieses Bund-Länder-Programms ist es, mit einem neuen Politikansatz Problemlösungsstrategien zu entwickeln und zu fördern, die über eine Projektfinanzierung hinaus vor allem Initiativen der Betroffenen und damit Selbsthilfe als wesentliche Entwicklungspotentiale vor Ort anregen und unterstützen.¹¹⁷ Die angestrebte Aktivierung zielt sowohl auf die Bürgerschaft als auch auf die (lokale) Wirtschaft. Mit Strategien des Empowerment und der Gemeinwesenarbeit sollen vorhandene Potenziale geweckt und gestärkt werden, die Anliegen der BewohnerInnen sollen mit mehr Aufmerksamkeit und Anerkennung aufgenommen werden. „Ähnliches gilt für die lokale Wirtschaft. ... Dabei ist Erfolg im Sinne des Programms nur mit einer Vorgehensweise zu erzielen, die nicht Forderungen an die Wirtschaft richtet, sondern im Gegenteil Hilfsangebote für die Betriebsgründung einerseits und die Beschäftigung von eher schwierigen Personen andererseits unterbreitet. Die lokale Wirtschaft muss als unterstützender Partner und nicht als Gegner verstanden werden. ... Auch Wohnungsunternehmen haben und bieten hier vielfältige Möglichkeiten.“⁶⁸⁸ – Zumal dann, wenn sie ganz oder teilweise in städtischer Trägerschaft sind.

In einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme werden investive und nicht investive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt städtebauliche Erneuerung „aus einer Hand“ kombiniert und integriert. Ziel ist es, Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen, die zu selbstständigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive führen.⁶⁸⁹

Die Problemgebiete sind mit einem umfassenden Bündel von Maßnahmen aus allen für die Gebiete vordringlichen Bereichen zu verbessern und zu verknüpfen. Dazu zählen insbesondere folgende Maßnahmengruppen:

⁶⁸⁶ Vgl. zu „Programmfamilie Sozialintegrative Stadt(teil)entwicklung“ Krummacher/Kulbach/Waltz/ Wohlfahrt, 2003: 51 ff.

⁶⁸⁷ Vgl. ausführlicher Franke/Löhr/Sander, 2000: 247 f.

⁶⁸⁸ Ebd.: 262 f.

⁶⁸⁹ Vgl. ebd.: 250 zu „Kernelementen“ des Programms und ebd.: 255 ff. zum konzeptionellen Rahmen/Zielsetzung.

- Verbesserung der Wohnverhältnisse,
- Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten (z. B. Förderung von Unternehmensgründungen),
- Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene,
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur, insbesondere für junge Menschen,
- Verbesserung des Angebotes an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten,
- Maßnahmen für eine sichere Stadt,
- gezielte Berücksichtigung von Frauen- und Familienbelangen,
- Umweltentlastung,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Wohnumfeldverbesserung,
- Stadteilkultur und Freizeit.

Die örtliche Kommune hat für das Problemgebiet die Vorbereitung, Planung, Bündelung und Durchführung der Einzelmaßnahmen zu gewährleisten. Maßnahmebegleitend ist von ihr ein auf Fortschreibung angelegtes, integriertes und zu finanzierendes Handlungskonzept aufzustellen. Dieses Konzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht) soll die Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen.

Die zuständige Gebietskörperschaft (Stadt) hat sich zu folgenden Kriterien zu bekennen:

- Bereitstellung des kommunalen Mitleistungsanteils über die Laufzeit der Gesamtmaßnahme und – „soweit erforderlich“ – bei Aufnahme in einzelne Förderprogramme des Bundes und Landes,
- Einrichtung einer Projektsteuerung zur ressortübergreifenden Mittelbündelung sowie zur Koordinierung entsprechend dem integrierten Handlungskonzept,
- Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbevölkerung für die Zielbestimmung und Maßnahmendurchführung,
- prozesshafte Steuerung und ein Controlling der Maßnahmen und
- dauerhafte Absicherung der eingeleiteten Entwicklung.

Auf Bundes- und Landesebene werden die Fachbehörden und -organisationen sowie die Städte und Gemeinden bei der Umsetzung von Maßnahmen in den Problemgebieten beraten. Für die Handlungsfelder, die über die städtebaulichen Aufgaben hinausgreifen, sagen die Fachressorts und sonstigen Aufgabenträger auf Landesebene den Städten und Gemeinden bevorzugte Berücksichtigung im Rahmen und nach Maßgabe der vorhandenen Förderprogramme zu.

Zielsetzung und Beschlusslage in Freiburg im Breisgau

Im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“⁶⁹⁰ sind ab 2003 im Freiburger Stadtteil „Alt-Haslach“ städtebauliche Modernisierungsmaßnahmen geplant. Das Programm ist auf innerstädtische oder innenstadtnahe Quartiere mit nicht modernisierter Bausubstanz, monostruktureller Wohnsiedlung und sozialen Problembelastungen ausgerichtet. Mit Entwicklungsmaßnahmen im baulichen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Bereich soll eine Aufwertung der Quartiere erreicht und die Grundlagen für eine nachhaltige Quartiersentwicklung geschaffen werden.

Seitens der Stadt Freiburg wurde die Aufnahme des Quartiers Alt-Haslach in das Förderprogramm angestrebt, weil die bauliche und soziale Situation vor Ort in besonderer Weise den Programmzielen der „Sozialen Stadt“ entspricht. Alt-Haslach bietet in der hier gegebenen Mischung aus Wohnbestand und Flächenangebot darüber hinaus Potentiale für ein erweitertes Wohnungsangebot für Familien und damit Entwicklungsmöglichkeiten und Chancen für die Gesamtstadt.

Über ein von der Verwaltung vorgelegtes Stadtentwicklungskonzept für Alt-Haslach hat der Freiburger Gemeinderat am 19. Dezember 2000 beraten.⁶⁹¹ Dieser Beschluss war die Grundlage für den Antrag zur Aufnahme in das Förderprogramm „Soziale Stadt“ beim Land, in das die Stadt im Februar 2001 mit einem Gesamtförderrahmen 2002 – 2009 von 8,2 Millionen DM und einem von der Stadt zu erbringenden Kostenanteil von 3,3 Millionen DM aufgenommen worden ist.

Die Umsetzung des Programms begann im Sommer 2002 mit den „vorbereitenden Untersuchungen“, die gemäß § 141 Abs. 3 BauGB den Planungen vorgeschaltet werden müssen. Diese Untersuchungen wurde auf der Grundlage eines von der Freiburger Stadtbau GmbH (FSB; auch Träger der Sanierung) vorgelegten Konzeptes durchgeführt.

(Die nachfolgenden Ausführungen sind im Wesentlichen der Drucksache G 00150 für die Sitzung des Freiburger Gemeinderates am 19. Dezember 2000 entnommen.)

1. Ausgangslage

Im Wohngebiet von Alt-Haslach, dessen Gebäudebestand überwiegend im Besitz der FSB ist, vollzog sich eine nachteilige Entwicklung aufgrund der Überalterung der Bausubstanz und wegen zu kleiner Grundrisse. Eine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt führte zu einer erhöhten Fluktuation. Insbesondere Familien haben sich größere und besser ausgestattete Wohnungen in anderen Stadtteilen gesucht. Dies führte zu einer Dominanz von Ein-Personen-Haushalten. Soziale Probleme treten in verstärktem Maße auf.

⁶⁹⁰ Vgl. Website des Deutschen Instituts für Urbanistik www.sozialestadt.de sowie BMFSFJ: „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ – E&C – unter www.bmfsfj.de/top/dokumente/struktur/ix_27372.htm.

⁶⁹¹ Drs. G 00150.

Ziel ist es nun, diese negative Entwicklung zu stoppen und die Voraussetzungen für eine Neuordnung sowie eine teilweise Neubebauung zu schaffen. Die notwendige Umstrukturierung soll über ein städtebauliches Sanierungsverfahren nach den Bestimmungen des Baugesetzbuches (BauGB) gesteuert und finanziert werden.

Die Fläche des künftigen Sanierungsgebietes beträgt ca. 30 ha. Innerhalb des Verfahrensgebietes hat die FSB einen umfangreichen Wohnungsbestand.

2. Städtebauliche Analyse

Das Ergebnis erster Untersuchungen zeigt einen Handlungsbedarf im Wohnbereich. Handlungsbedarf ist auch gegeben im südlich angrenzenden Gewerbegebiet, das sich in den vergangenen Jahrzehnten stark verändert hat. Die dortigen Bauhöfe wurden nach und nach von den Firmen aufgegeben. Viele dieser gewerblichen Grundstücke liegen inzwischen brach oder sind untergenutzt. Diese Situation wirkt sich ebenfalls nachteilig auf die Gesamtentwicklung von Alt-Haslach aus.

2.1 Wohngebiete

In den städtebaulich intakten Wohngebieten entspricht der Wohnungsbestand in Bezug auf Ausstattung und Wohnungsgröße nicht mehr dem heutigen Standard. Die Anforderungen an das Wohnen allgemein werden von diesen Wohnungen nicht mehr erfüllt.

2.2 Soziale Auswirkungen

Dieser Wohnungsbestand führte zu einer einseitigen Bewohnerstruktur. Nachdem sich seit ein paar Jahren der Wohnungsmarkt in Freiburg entspannt hat, stehen die Wohnungen der FSB in Konkurrenz zu anderen Anbietern. Größe und Ausstattung spielen heute eine wichtige Rolle. Da die meisten Wohnungen in Alt-Haslach noch mit Holz/Kohle beheizt werden, finden sie immer weniger Interesse bei Familien und Paaren mit eigenem Arbeitseinkommen. Die Wohnungen in Alt-Haslach werden immer stärker von Einzelpersonen (überwiegend Männer) nachgefragt, die wenig Ansprüche an die Wohnungsausstattung stellen.

Die klassische Arbeitersiedlung wird achtzig Jahre nach ihrer Errichtung nicht mehr den Wohnbedürfnissen einer Familie gerecht. Für die Wohnungen gibt es nur noch einen eingeschränkten Bewerberkreis. Dies führte in den vergangenen Jahren zu einer Dominanz von Ein-Personen-Haushalten. Gleichzeitig sind soziale Belastungsfaktoren (Arbeitslosigkeit, Sozialhilfedichte, Suchtproblematik) zu beobachten. Ein Teil der Bevölkerung geht einer Beschäftigung nach, während ein anderer Teil ohne Arbeit und Perspektiven ist. Mit dieser zunehmenden Entmischung der Sozialstruktur sind die verbleibenden Bewohner überfordert. So war der häufigste Umzugsgrund neben Wohnungsgröße und -standard das inzwischen schlechte Image des Quartiers.

3. Stadtentwicklungskonzept/Maßnahmenkonzept der sozialen Zielsetzungen

Die dargestellten Mängel erfordern eine Neuordnung:

- Um die Wohnquartiere zu stabilisieren, ist eine bessere Auffächerung des Wohnangebotes (Wohnungsgröße, Standard und die Möglichkeit zur Eigentumsbildung) erforderlich. Dabei soll ein Kontingent an preiswerten Mietwohnungen erhalten bleiben. Gebäude, deren Modernisierung wirtschaftlich nicht zu vertreten ist, können durch Neubauten ersetzt werden. Dabei muss das ursprüngliche städtebauliche und architektonische Konzept unter Berücksichtigung des denkmalgeschützten Gebäudebestandes ablesbar bleiben.
- Eine positive Quartiersentwicklung bedarf einer Unterstützung durch die sozialen Dienste und durch das bürgerliche Engagement.
- Im Übergang zum Gewerbegebiet ist eine Arrondierung des Wohnens als Eigentumsmaßnahmen vorgesehen. Wege, Grünverbindungen und Freiflächen werden gestärkt und geschaffen.
- Im südlich angrenzenden gewerblichen Teil wird die dauerhafte Ansiedlung von leistungsstarken Betrieben auf den Gewerbebrachen angestrebt. Dies wird sich auch auf das Wohnquartier innerhalb des vorgesehenen Sanierungsgebietes auswirken.

Sowohl für das stadtplanerisch zu überarbeitende Gewerbegebiet als auch für den Wohnbereich ist die Gestaltungsqualität im öffentlichen Raum aufzuwerten. Die zentrale Lage dieses Gewerbegebietes in Verbindung mit der angrenzenden Wohnbebauung sowie der künftige Umsteigehaltepunkt zwischen Stadtbahn und Breisgau-S-Bahn ermöglichen eine gute Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten.¹¹⁸

....

5. *Verfahrensstand und weiteres Verfahren*

(für die konkretere Umsetzung der Maßnahme „Soziale Stadt – Alt-Haslach“).

....

5.5 *Begleitung der städtebaulichen Erneuerungsmaßnahme mit sozialen Sanierungszielen*

Ein zentraler Stellenwert für den Erfolg der Gesamtmaßnahme kommt der Umsetzung der hier implizierten sozialen generellen Zielsetzungen zu. Diese Aufgabenstellung, zu der die soziale Flankierung der baulichen Maßnahmen sowie die Umsetzung der sozialen Sanierungsziele für das ausgewiesene Zielgebiet gehört, ist federführend von der Sozialverwaltung umzusetzen. Im Rahmen des einzurichtenden „Quartiersmanagements“ ist das Teilprojekt „soziale Sanierung“ in der Leitung der Sozialverwaltung zu koordinieren und zu steuern. Nach Aufnahme in das Programm sind der Gesamtplanungsrahmen, Organisationsstruktur, Beteiligung, Zeitrahmen, Fragen der Finanzierung, der Ressourcen und der Qualitätssicherung festzulegen.

Die zeitliche Entwicklung von baulichen und sozialen Maßnahmen mit der Verknüpfung eines Quartiersmanagements zur Erreichung der Entwicklungsziele ist auch aus fachlicher Sicht dringend erforderlich. Zur Absicherung der sozialen Begleitmaßnahmen sollen bereits vorhandene Ressourcen im Gebiet eingesetzt werden. Es ist seitens der Sozialverwaltung beabsichtigt, freie Träger, die im Quartier bereits tätig sind, in diese Entwicklungsmaßnahmen mit einzubeziehen. Für das geforderte Quartiersmanagement entsteht ein Personal- und Sachaufwand, der nicht förderfähig ist. Das Budget wird auf 150.000,00 DM p. a. beziffert. Diese

Mittel sind ggf. nach Aufnahme in das Programm (ab 2002) bereitzustellen.

5.6 Organisation

Das Programm „Soziale Stadt“ stellt organisatorisch umfangreichere Anforderungen als die bisherigen Verfahren der Stadterneuerung. Die Funktion der kommunalen Sanierungsstelle (Koordinierung, hoheitliche Aufgaben) ist Aufgabe des Bauverwaltungsamtes. Zur Abwicklung der städtebaulichen Sanierungsverfahren beauftragt die Stadt einen Sanierungsträger; dies ist auch im Programm „Soziale Stadt“ – wie bereits dargestellt – beabsichtigt. In den bisherigen Verfahren wurde die Freiburger Gesellschaft für Stadterneuerung beauftragt. Das Programm „Soziale Stadt“ bedingt neben der Abwicklung investiver Maßnahmen ein soziales Handlungskonzept mit der Einrichtung eines Quartiersmanagements, das von der Sozialverwaltung organisiert und begleitet wird. Beide Tätigkeitsfelder (investive Stadterneuerungsmaßnahmen und soziales Maßnahmenkonzept) erfordern eine intensivere Projektsteuerung. Diese geht über das bisherige Aufgabengebiet der kommunalen Sanierungsstelle beim Bauverwaltungsamt hinaus. Nach Programmaufnahme ist dieser Rahmen der Organisationsstruktur mit dem zu beauftragenden Sanierungsträger zu konkretisieren. Über einen evtl. erforderlichen Personalbedarf für die intensivere Projektsteuerung ist danach zu entscheiden.

5.7 Bürgerbeteiligung

Die Bürgerbeteiligung ist eine grundlegende Voraussetzung für den erfolgreichen Ablauf der Stadterneuerung und elementarer Bestandteil des Programms „Soziale Stadt“. Art und Verfahren der auf das Gebiet Alt-Haslach zugeschnittenen Bürgerbeteiligung werden konkretisiert, wenn die Aufnahme in das Bund-/Länderprogramm bestätigt und die Sanierungssatzung erlassen wird.

Die Sanierungssatzung mit dem Auftrag zur Einrichtung eines Sanierungsbeirates mit VertreterInnen aus dem Gemeinderat und aus verschiedenen Gruppierungen der Bürgerschaft wurde am 30. April 2002 vom Freiburger Gemeinderat beschlossen.⁶⁹² Am 24. Juli 2002 fand auf Einladung der Stadtverwaltung unter Leitung des Sozialdezernenten die erste Bürgerversammlung zum geplanten Projekt mit ca. 200 BesucherInnen im Stadtteil statt. In der Projektsteuerung wurden Bauverwaltung und Sozialverwaltung unter Leitung des Sozialdezernenten zusammengeführt.¹¹⁹ Die bautechnische Realisierung wird unterstützt von der FSB als Sanierungsträger, die soziale Begleitung wird von einem im Stadtteil erfahrenen freien Träger vor Ort geleistet sowie im Sozial- und Jugendamt koordiniert und z. B. mit dem Bundesmodellprogramm des BMFSFJ „Entwicklung und Chancen“ (E & C)⁶⁹³ kombiniert. Ziel des Programms E & C ist es, Ressourcen und Angebote im Rahmen des Kinder- und Jugendplanes des Bundes für die im Rahmen der „Sozialen Stadt“ zu entwickelnden Stadtteile besonders zu mobilisieren und neue Maßnahmen zu initiieren, mit denen die soziale, berufliche und gesellschaftliche In-

⁶⁹² Drs. G 02058.

⁶⁹³ Vgl. zu Zielsetzung und Maßnahmen BMFSFJ, 1999 a.

tegration junger Menschen aus eben diesen Sozialräumen gefördert wird. Es werden keine neuen Maßnahmebereiche oder Förderprogramme kreiert, allerdings organisiert insbesondere die Regiestelle vielfältige Möglichkeiten der Information und Koordination sowie ansatzweise der Evaluation.⁶⁹⁴

Partizipation, Beteiligung und Ko-Produktion sowie „die Selbstbestimmung im Sinne eigener Expertenschaft der Kinder und Jugendlichen“⁶⁹⁵ gelten im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „Die soziale Stadt“ als Mainstreaming der vom BMFSFJ beigesteuerten und von der Stiftung SPI (Berlin) koordinierten Programmplattform „E & C“. Hier soll Quartiersmanagement ansetzen als Mediator zwischen Bewohnerschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung, möglichst als Moderator – und wo nötig als Initiator – von Projekten, Diensten und selbständigen Aktivitäten: „Quartiersmanagement soll kleinräumig Rahmenbedingungen für sozial und ökonomisch nachhaltige Entwicklungsprozesse schaffen. Es ist somit ein strukturschaffendes Instrument, keine Betreuungsinstanz und nicht der verlängerte Arm der Verwaltung.“⁶⁹⁶ Für den Gesamtprozess sicher vorteilhaft ist ein einflussreiches Stadtteilmanagement mit echten und geregelten Befugnissen. Dieser Einfluss muss i. d. R. „von unten“ durch Versammlungen der BewohnerInnen und/oder Quartiersräte – bestehend aus (gewählten) BewohnerInnen und Aktivisten sowie ggf. Profis – ständig abgesichert und reproduziert werden. Hier bildet sich gleichzeitig eine Quelle für planerische und alltagspraktische Aktivitäten.⁶⁹⁷ Dazu gehört eine/e hauptamtliche/r MitarbeiterIn und deren/dessen Erreichbarkeit in einem Stadtteilbüro (Quartiersladen). Deren/dessen Arbeitsweise ist strikt an den Grundsätzen von Transparenz und Konsensfähigkeit für die Zukunft des Stadtteils und seiner Menschen auszurichten.¹²⁰

Das so skizzierte Konzept der „Sozialen Stadt“ und seiner Ergänzung „E & C“ bietet angesichts der örtlichen Entwicklungsbedarfe und vielfältiger finanzieller wie politischer Blockaden eine gute konzeptionelle Grundlage und zumindest dem Grundsatz nach auch eine strategische Orientierung. Dem ist alltagspraktisch kritisch die These entgegenzustellen, dass die Mittel aus den städtebaulichen Förderprogrammen (zu) oft allein für zwingende Sanierungsmaßnahmen verwandt werden. Die übergreifende Kooperation verschiedener kommunalpolitischer Handlungsfelder wird dann leicht zu einem programmatisch erforderlichen Beiwerk. Deshalb bleiben neue qualitative Formen der Kooperation und der Bündelung von Ressourcen ein Prüfkriterium für die Bewertung der Entwicklungsrichtung. Ebenso wesentlich ist die nachhaltige Aktivierung und Beteiligung der örtlichen Bevölkerung. Es bleibt die Gefahr der Kommunalisierung und Reprivatisierung gesellschaftlich bedingter sozio-ökonomischer Problemlagen ohne einen wirksamen Umbau staatlicher Planungs-, Beteiligungs-, Steuerungs- und Finanzierungsstrukturen (Stocken bzw. Unterkomplexität der Verwaltungsreform). Und schließlich ist – insbesondere im Kontext zur personenbezogenen sozialen Dienstleistungsarbeit – darauf hinzuweisen, dass das Wirksamwerden der gewünschten konzeptionellen

⁶⁹⁴ Vgl. ebd.: 23 ff.

⁶⁹⁵ Vgl. Regiestelle E & C, 2001: 6.

⁶⁹⁶ Alisch, 1999 (o. S.).

⁶⁹⁷ Vgl. Abschnitt 6.3.

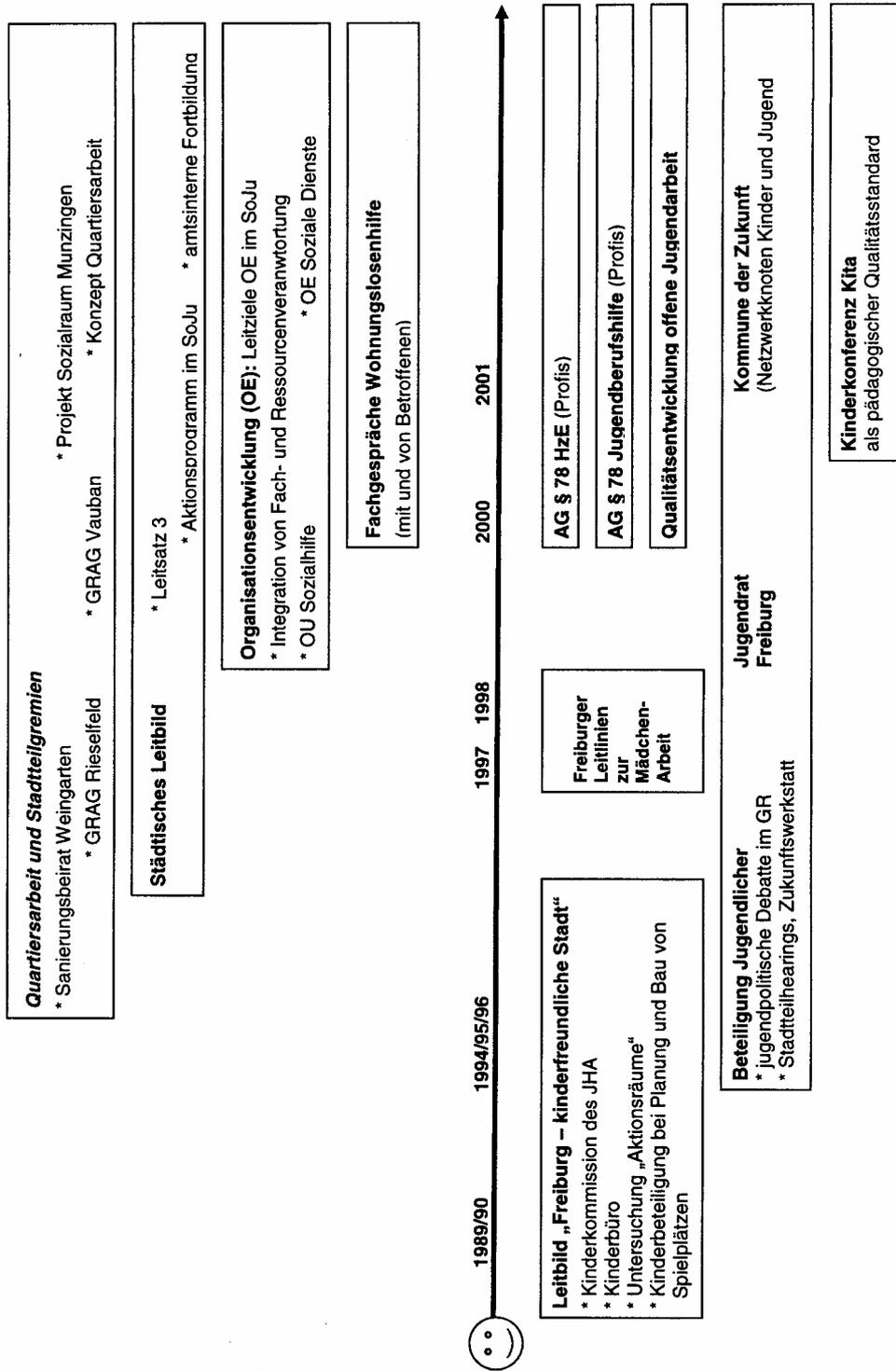
tionellen und finanziellen Strukturen der o. g. Programme einen (bisher) nicht gegebenen Stand der Professionalisierung in allen beteiligten Handlungsfeldern und Berufsgruppen voraussetzt. – Vielleicht ergeben sich ja hier neue Impulse für die Aus-, Fort- und Weiterbildung.

6.6 Praxisbeispiele zur Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in Freiburg

Ohne eine Erläuterung der einzelnen Beispiele¹²¹ soll das nachfolgende Schaubild „Praxisbeispiele in Freiburg i. Br.: Teilhabe und Beteiligung“ von seiner Struktur her verdeutlichen, wie einerseits auf der (oberen) Ebene von generellen Konzepten und Strukturen Rahmenbedingungen entwickelt und etabliert wurden, in denen nun Professionelle, PolitikerInnen, BürgerInnen und NutzerInnen zum Teil in je eigenen Gruppen und zum Teil gemeinsam an der Gestaltung sozialer Prozesse und Dienste arbeiten. Andererseits wird speziell für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (unten) anhand konkreter Teilhabeprojekte eine inzwischen etablierte Kontinuität der Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Professionellen illustriert.

So wird der Ausbau der Quartiersarbeit in Freiburg als eine wichtige Voraussetzung gesehen, dem Anspruch einer lebensweltorientierten Jugendhilfe zu entsprechen. Neben der sozialen Sanierung und der Weiterentwicklung sozialraumorientierter Arbeit in Freiburgs „älteren“ Stadtteilen (z. B. Weingarten-Ost seit 1994 bzw. seit 2002 im Rahmen des Konzepts Quartiersarbeit auch weitere Stadtteile) wird beim Entstehen neuer Quartiere – wie z. B. Rieselfeld und Vauban – parallel zur baulichen Entwicklung auch die soziale und kulturelle Entwicklung des Stadtteils gefördert.

Praxisbeispiele in Freiburg i. Br.: Teilhabe und Beteiligung



Ein weiteres Beispiel dafür, wie Verwaltung, Fachleute und Betroffene gemeinsam zur Weiterentwicklung der sozialen Arbeit in Freiburg beitragen, sind die in den Jahren 2000 – 2002 von der Verwaltung mit Unterstützung von ExpertInnen organisierten Fachgesprächen zum Thema „Hilfe für wohnungslose Menschen“. In insgesamt vier Fachgesprächen konnten neue Impulse für die Weiterentwicklung der Wohnungslosenhilfe in Freiburg gewonnen werden.

Auch innerhalb der Verwaltung wurden wichtige Prozesse eingeleitet, um Teilhabe und Beteiligung grundsätzlich zu ermöglichen. So wurde z. B. ein städtisches Leitbild unter Einbeziehung der gesamten Mitarbeiterschaft der Stadtverwaltung erarbeitet. Die Organisationsentwicklung innerhalb des Sozial- und Jugendamtes wurde in unterschiedlichen Diskussionsforen vorangetrieben mit dem Ziel, die Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb des Amtes zugunsten einer mehr sozialraumorientierten Arbeit neu zu strukturieren sowie die Arbeitsschwerpunkte an diesem Arbeitsprinzip und der Maxime „Teilhabe und Beteiligung“ auszurichten.

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe trug das Leitbild „Freiburg – kinderfreundliche Stadt“ maßgeblich dazu bei, die Interessen von Kindern bei kommunalpolitischen Entscheidungen stärker zu berücksichtigen. Bereits 1990 wurde dem durch Bildung einer gemeinderätlichen Kinderkommission und Einrichtung eines Kinderbüros als Anlaufstelle für Kinder und Familien entsprochen.

Ein konkretes Teilhabeprojekt läuft hierbei im Bereich der Spielplatzplanung. In Zusammenarbeit von Kinderbüro und Gartenamt werden Kinder bereits bei der Planung in den Prozess der Spielplatzgestaltung mit einbezogen und auch am Spielplatzbau beteiligt (erstmalig 1997 „Stühlinger Tollplatz“). Jährlich werden drei bis vier Spielplätze unter Beteiligung von Kinder und Eltern erfolgreich neu- bzw. umgestaltet.

Die Interessenvertretung und Beteiligung Jugendlicher am kommunalpolitischen Geschehen ist das Ziel des seit 1998 bestehenden Freiburger Jugendrates, der als Ergebnis einer 1994 eingeleiteten jugendpolitischen Debatte in Freiburg durch eine Projektgruppe etabliert und im November 2002 – bei niedriger Wahlbeteiligung – zum dritten Mal gewählt wurde.

Mitsprache, Mitbestimmung und Beteiligung ist auch ein wichtiger Ansatz der Arbeit in den städtischen Kindertageseinrichtungen. Seit 1999/2000 gehören Kinderkonferenzen hier zum pädagogischen Standard.

Mit den Freiburger Leitlinien zur Mädchenarbeit soll auch dem Aspekt der geschlechtsspezifische Ausprägung von Teilhabe und Beteiligung Rechnung getragen werden. Die Leitlinien richten sich an alle im Bereich der Jugendhilfe Tätigen und formulieren Empfehlungen zur finanziellen Förderung und zu angebotsbezogenen Vorgaben bei der Implementierung mädchengerechter Jugendhilfearbeit und Jugendhilfestrukturen in Freiburg.

Teilhabe und Beteiligung setzt Transparenz in der Kooperation, Koordination und Planung der Angebote und Dienste voraus. In Freiburg bestehen dazu z. B. Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII im Bereich der Hilfen zur Erziehung und der Jugendberufshilfe, in denen Fachkräfte verschiedener Einrichtungen und Träger notwendige Maßnahmen miteinander abstimmen und somit das Hilfeangebot koordinieren und optimieren. Auch im Rahmen der Qualitätsentwicklung Offener Jugendarbeit in Freiburg entwickelten VertreterInnen verschiedener Einrichtungen Richtlinien bzgl. Gewährleistungsbedingungen (im Sinne von Voraussetzungen und Rahmenbedingungen) und Mindestanforderungen an die von ihnen erbrachten Leistungen und formulierten Ziele Offener Kinder- und Jugendarbeit in Freiburg.

Auf der Grundlage einer derartig vielfältigen und komplexen Struktur von Teilhabe kann das Prinzip sicher nicht in Frage gestellt werden. Es stellt sich vielmehr die Frage des Ausbaus und der Weiterentwicklung im Sinne von demokratischer Teilhabe (und politischer Kontrolle) und im Sinne von Selbstbestimmung und Ko-Produktion bei Sozialen Diensten/Leistungen. Denn für die Entwicklung und Implementierung der unterschiedlichen Projekte an verschiedenen Orten und mit ganz unterschiedlichen Gruppen gab und gibt es auch je spezifische – nicht immer uneigennützige, zivilgesellschaftliche – Motive. Die Vielzahl von Beteiligungsgremien stellt eine enorme personelle Herausforderung für die Verwaltung dar (Vorbereitung und Abstimmung, Präsenz, Geschäftsführung und Umsetzung). Gleichzeitig findet – natürlich – bei der tatsächlichen Mitwirkung in den Kommissionen und Arbeitsgruppen eine Konzentration auf Personen aus bestimmten sozialen Schichten und RepräsentantInnen bestimmter Gruppen statt. In einer insgesamt überschaubaren Stadt wie Freiburg i. Br. fördert ein so gesteuerter – „außerparlamentarischer“ – Kommunikationsprozess einen Prozess der gemeinsamen Problemdefinition und der darauf basierenden Absprachen, mit welchen Strategien und Mitteln das konsensuale Ziel der Förderung des sozialen Friedens verfolgt werden soll.

7. Neues Steuerungsmodell und Aspekte für die Organisation und Finanzierung Sozialer Dienste

7.1 Neue Steuerungsinstrumente im Rechtsrahmen der Jugendhilfe

Reformstrategien für die öffentliche Leistungsproduktion treffen in der Bundesrepublik Deutschland auf Stagnation und neue Formen der Bürokratisierung. Mit Verweis auf die fehlenden Mittel in den öffentlichen Haushalten werden betriebswirtschaftliche Instrumente der Verwaltungsmodernisierung favorisiert, nicht aber grundlegende Innovationen der Leistungsgestaltung angestoßen.⁶⁹⁸ Eine strategische Kooperation von Politik, Bürgerschaft und Mitarbeiterschaft, angesichts der aktuellen Modernisierungsumbrüche die Bedingungen für neue Lebensweisen zu gestalten, findet man hier zu Lande kaum. Für eine Neuorientierung auf eine „Soziale Kommunalpolitik“ kann eine Chance darin liegen, kommunalpolitische Probleme (Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Haushaltsdefizit) im Kontext der allortigen propagierten Verwaltungsmodernisierung für eine sozialpolitische Restrukturierung Sozialer Dienste zu nutzen. Die Herausforderung für eine fachliche Orientierung der Jugend- und Sozialhilfe – hier verstanden als die Gesamtheit aller örtlichen Sozialen Dienste der Kommune – besteht auf einem solchen Hintergrund mindestens in dreierlei Hinsicht.

Zum einen soll die Umsetzung der Neuen Steuerungsmodelle (NSM) unter fachspezifischen Prämissen gesichert werden. Aus Sicht der Sozialen Arbeit sollen über eine betriebswirtschaftliche Vereinseitigung hinaus die strategischen Optionen für eine Verwaltung als „lernendes System“ genutzt werden; eine qualitative Dimension des Dienstleistungsbegriffs ist in diesem Kontext noch zu entwickeln. Dazu wird in dieser Arbeit eine Zielsetzung für die Neuordnung Sozialer Dienste (NOSD) verbunden mit der Strategie einer (noch genau zu strukturierenden) sozialräumlichen Regionalisierung als Rahmenbedingung für Normalisierung/Ganzheitlichkeit, Selbsthilfe/BürgerInnenbeteiligung, Sozialraumorientierung, dezentrale Fach- und Ressourcenverwaltung.⁶⁹⁹

Zweitens ist zu beachten, dass sowohl Prozesse der Verwaltungsmodernisierung als auch der Neuordnung Sozialer Dienste nicht umstandslos an den Erfahrungen der siebziger Jahre anknüpfen können. Die realen Tendenzen der Auflösung einer von Lohnarbeit bestimmten Normalbiografie und die Trends einer „Reflexiven Modernisierung“⁷⁰⁰, wie sie mit den Begriffen Individualisierung und Pluralisierung auch für die Soziale Arbeit beschrieben werden⁷⁰¹, müssen im Bemühen um eine Modernisierung Sozialer Arbeit aufgenommen werden.⁷⁰²

Drittens muss die Mitarbeiterschaft die Ziele der NOSD tragen. NOSD als fachlich-professionelles Konzept vor Ort braucht die Innovation und Bereitschaft zum „neuen Denken“ bei den Fachkräften in der sozialen Arbeit und in der Verwaltung! Diese grundlegende Erkenntnis wurde z.

⁶⁹⁸ Vgl. zur Sozialverwaltung Abschnitt 3.1 und zusammenfassend Wohlfahrt, 2001.

⁶⁹⁹ Vgl. Kapitel 6.

⁷⁰⁰ Vgl. Giddens, 1997.

⁷⁰¹ Vgl. Beck u. a., 1994; BMJFFG, 1990.

⁷⁰² Vgl. auch: Jugendhilfe als Dienstleistung; in: BMFSFJ, 1994: 581 ff.

B. im Freiburger Sozial- und Jugendamt dadurch ausdrücklich berücksichtigt, dass im Januar 1998 für alle Beschäftigten offene Arbeitsgruppen zu verschiedenen Aspekten von NOSD eingerichtet wurden. Hier findet ein komplizierter Abwägungsprozess statt zwischen der Formulierung fachlicher Standards und Rationalisierungsinteressen (der Gesamtverwaltung), zwischen der Sicherung von Arbeitsbedingungen und „Kundenfreundlichkeit“, zwischen Rechtmäßigkeit (Gesetzesvollzug) und Gerechtigkeit (Lebensweltbezug) u. v. a. m. Auf Grundlage so erarbeiteter „Leitziele für die Organisationsentwicklung“ kann mit der Mitarbeiterschaft an konkreten Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation gearbeitet werden.⁷⁰³

Die Rückbindung der NOSD an Politik und Haushaltszwänge sowie die Rückwirkung einer Regionalisierung Sozialer Dienste auf Entscheidungsabläufe in der Kommunalpolitik soll hier ebenso nur als Stichwort genannt werden wie die Frage nach dem dem NSM zu Grunde liegenden Politikkonzept; demokratiepolitisch sind hier durchaus Chancen gegeben. Allerdings würde eine Funktionalisierung freiwilligen Bürgerengagements als Kompensation zu den Effekten der Verwaltungsmodernisierung dessen Eigensinnigkeit und Selbstbestimmtheit gefährden und sich damit gegen ein Konzept „Bürgerschaftlichen Engagements“ richten, „das sich viel grundsätzlicher der Erneuerung der sozialen Demokratie verpflichtet weiß“.⁷⁰⁴

Heute werden wesentliche Arbeitsweisen für Soziale Dienste unter dem Schlagwort Regionalisierung oder Sozialraumorientierung neu konzipiert. Regionalisierung als auf den Stadtteil und seine Ressourcen bezogene Strategie ist hier gemeint im Sinne eines fachlich-konzeptionellen Arbeitsprinzips für eine ganzheitliche Strategie Sozialer Dienste, die Offenheit und gesellschaftliche Teilhabe, Lebensweltorientierung und Normalisierung anstrebt. Diese Strategie muss auf dem Hintergrund ihrer Geschichte und in Zeiten einer betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsreform offensichtlich neu begründet werden. Die früher formulierten Leitziele werden dafür im Kontext von Enttraditionalisierung und Individualisierung als tragfähiges Konzept neu operationalisiert: Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung, Berichtswesen/Controlling und Kontraktmanagement können für eine Neuorganisation Sozialer Dienste genutzt werden, die aus professionellen Gründen um ihrer Legitimation und ihrer Wirksamkeit willen auf Teilhabe, Reflexivität, demokratische Rationalität, Koproduktion und Dienstleistungsorientierung setzt. Zur Verteidigung alter Traditionen der Sozialen Arbeit bedarf es eines demokratischen Dialogs, in dem diese Traditionen und vor allem ihre aktuelle Praxis bzw. Funktionalisierung kritisch geprüft werden.⁷⁰⁵

Die in den fünfziger Jahren beginnende Diskussion über Verwaltungsreformprozesse führte bereits Anfang der sechziger Jahre auch zu ersten kritischen Anfragen zur Angemessenheit damaliger Organisationsstrukturen in der Sozialverwaltung einschließlich des Jugendamtes. Mit den Re-

⁷⁰³ Vgl. Abschnitt 6.2.

⁷⁰⁴ Klie/Meysen, 1998: 456.

⁷⁰⁵ Vgl. Giddens, 1997.

formzielen „Bürgernähe“ und „Verwaltungsvereinfachung“ wurden in den siebziger und achtziger Jahren Entbürokratisierung, Erhöhung der Transparenz und Verbesserung der Partizipation wesentliche Inhalte von Verwaltungsreformprozessen, die in der Jugendhilfe insbesondere in den siebziger Jahren unter dem Begriff „Neuorganisation sozialer Dienste“ (NOSD) zur Entwicklung und Umsetzung neuer Modelle zur Reform der Sozialverwaltung führten. Hingewiesen sei hier vor allem auf die Gleichstellung von Verwaltungsfachkräften und Sozialarbeitsfachkräften, die Zusammenführung von Innen- und Außendienst, den Ausbau generalistisch orientierter Arbeitsbereiche (z. B. Allgemeiner Sozialdienst) bei gleichzeitiger Einrichtung spezieller Fachdienste sowie die verstärkte Zielgruppen- und Stadtteilorientierung.⁷⁰⁶ Waren die Reformen in den 1960er, 1970er und 1980er Jahren eher planungs- und politikwissenschaftlich orientiert, wurde mit dem Neuen Steuerungsmodell der KGSt in den 1990er Jahren die betriebswirtschaftliche Orientierung priorisiert. Eine Bewertung der Folgen dieser Neuorganisation Sozialer Dienste steht insgesamt noch aus.

Die kritische Diskussion um Neue Steuerung in der Jugendhilfe hat inzwischen einen kaum überschaubaren Umfang angenommen. In der von Polarisierungen gekennzeichneten Auseinandersetzung weisen die Kritiker vor allem darauf hin, dass unreflektiert betriebswirtschaftliche Konzepte und deren Terminologie auf sozialpädagogische Handlungsfelder übertragen wurden.⁷⁰⁷ Die Befürworter setzen sich insbesondere in neueren Beiträgen verstärkt damit auseinander, wie die Instrumente des NSM auf die spezifischen Belange dieses Handlungsfeldes transformiert und über eine veränderte Aufbau- und Ablauforganisation in den Jugendämtern wirkungsvoll implementiert werden können, um damit die qualitative Weiterentwicklung der Jugendhilfe zu fördern.⁷⁰⁸

Obwohl die Diskussion um Fachlichkeit und Professionalisierung mit erheblichen Zuwächsen an Personal und finanziellen Ressourcen einherging⁷⁰⁹, bewirkte sie nicht generell einen Qualitätsschub. „Fachliche Erkenntnisse blieben häufig im Dickicht von traditionellen Verwaltungsstrukturen hängen und zahlreiche Ansätze umfangreicher Neustrukturierung sozialer Arbeit wurden Opfer von Bereichsegoismen, von Ressortdenken, den Grenzen öffentlichen Dienstrechts und einer sich vielfach daraus ableitenden Mentalität verbeamteter Sozialarbeit.“⁷¹⁰ Diese Einschätzung wird in der Diskussion um Neue Steuerung in der Jugendhilfe ergänzt durch eine grundsätzliche Organisationskritik: „Jugendhilfe als Objekt der Verwaltungsmodernisierung auszuwählen, ist auch der fehlenden Jugendamtsdiskussion geschuldet. Jugendhilfe hat versäumt, die Organisationsdiskussion zu besetzen, obwohl durch die historisch gewachsene und inhaltlich begründete Verfasstheit sich diese Diskussion geradezu aufgedrängt hat ...“⁷¹¹ Dennoch wurde über die Jugendämter diskutiert: Anlässe boten vor allem die Reform des Kinder- und Jugend-

⁷⁰⁶ Vgl. Jordan/Reismann, 1998: 47 ff.

⁷⁰⁷ Vgl. Wiesner, 2000.

⁷⁰⁸ Vgl. AGJ, 1999; BMFSFJ, 1994: 581 ff; Reis, 1997.

⁷⁰⁹ Vgl. im Überblick Bissinger/Böllert/Liebig/Lüders/Marquard/Rauschenbach, 2002: 46 ff.

⁷¹⁰ PröB, 1998: 102.

⁷¹¹ Ebd.: 105.

hilferechts sowie die generellen Verwaltungsmodernisierungsprozesse auf kommunaler Ebene. VertreterInnen der Jugendhilfe haben diese Auseinandersetzung jedoch eher aus der Defensive heraus geführt und so den Verwaltungsmodernisierern die Initiative überlassen bei einer sogenannten Reorganisation des Jugendamtes.⁷¹²

Als Steuerungsstrategie bietet das Konzept der Regionalisierung in seiner integrierten Form mit Aufgaben-, Organisations- und Ressourcenverantwortung vor Ort für die Wirksamkeitsanalyse eine umfassende Chance. „Bedingung dafür ist dann allerdings auch die Verlagerung der Verantwortung aller Kompetenzen in haushaltsmäßiger, personeller und organisatorischer Hinsicht in die Region, so weit nicht sachliche Gründe dafür sprechen, sie zentral zu bündeln.“⁷¹³ Für eine Regionalisierung ist die dezentrale Budgetverantwortung erforderlich, die nicht als Plafondierung (Deckelung) gehandhabt werden darf. Für die Daseinsvorsorge in Form der Sozialen Dienste gibt es eine Gesamtverantwortung des Gemeinwesens, gesellschaftlich verursachte und zu verantwortende Risiken, wie sie etwa aus Arbeitslosigkeit und Armut entstehen, nicht einem Fachbereich alleine aufzubürden. Bei steigenden Ausgaben für Leistungen mit einem individuellen Rechtsanspruch (Kindergartenplatz, Hilfe zur Erziehung, Sozialhilfe etc.) müssten andere Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe ansonsten abgebaut werden oder gar ganz entfallen. Dies widerspräche dem Charakter der den Leistungsgesetzen zu Grunde liegenden Pflichtleistungen und würde die anderen kommunalen Geschäftsbereiche von ihrer Verantwortung entlasten, das gesellschaftliche Gesamtrisiko mitzutragen. Eine Budgetierung des Gesamtbereichs „Jugend und Soziales“ ist wegen der Unwägbarkeiten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik deshalb nicht zu empfehlen (jedenfalls sind keine insgesamt funktionierenden Modelle bekannt).

Der besondere Charakter sozialpädagogischer Arbeit erfordert relativ komplexe Leistungsbeschreibungen (Produkte), die einem ganzheitlichen Ansatz, der erforderlichen Flexibilität und den besonderen Bedingungen personenbezogener Dienstleistungen gerecht werden. Diese Leistungsbeschreibung muss notwendigerweise die Planung, die individuelle Ausgestaltung und die Erbringung der Hilfeleistung in einem kommunikativen Prozess unter Mitwirkung der NutzerInnen umfassen. Die Produktqualität und damit die Wirksamkeit der Leistung hängt wesentlich vom Gelingen dieses Kommunikationsprozesses ab.⁷¹⁴ Die Arbeit und damit die Leistung in der sozialen Arbeit ist also keine statische, in all ihren Kostenbestandteilen vorab definierte Einheit, sondern ein dynamischer Prozess, der mit den bekannten betriebswirtschaftlichen Kategorien bisher nur schwer zutreffend und vollständig zu erfassen ist.⁷¹⁵

Dem entspricht auch die Orientierung des gesamten SGB VIII am Adressaten als Subjekt, was handlungsleitend als Forderung nach Einlösung eines wesentlichen Aspekts von Dienstleistung übersetzt werden kann. Der spezifische Auftrag der Jugendhilfe und die vom Jugendamt zu ge-

⁷¹² Vgl. ebd.: 106 f.

⁷¹³ Völkel, 1997: 86.

⁷¹⁴ Vgl. Abschnitt 7.3 und Abschnitt 5.5 zu HzE.

⁷¹⁵ Vgl. AGJ, 1999: 12 ff. zu „Steuerungsgrundlagen und -instrumente nach dem KJHG“.

währenden Leistungen sowie die besondere Organisationsstruktur⁷¹⁶ unterscheiden dieses Aufgabenfeld inhaltlich wie organisatorisch von Betrieben oder auch anderen Verwaltungsbehörden und deren steuerungstechnischen Logiken. Insbesondere ist auch Wiesner zuzustimmen in der Kritik an der Definition von Produkten: „Diese an der industriellen Serienfertigung orientierte Forderung lässt sich auf den individuellen Charakter pädagogisch-therapeutischer Prozesse nicht übertragen. ... Deshalb hat jedes Steuerungsmodell in der Jugendhilfe unmittelbaren Einfluss auf die Qualität des Produkts selbst. Damit lässt sich die Diskussion über neue Steuerungsmodelle nicht von der Diskussion über fachliche Standards trennen.“⁷¹⁷ Die von der KGSt (1995) gelieferten Produktbeschreibungen blieben bisher zumeist rein deskriptive Übernahmen aus dem SGB VIII und lieferten keine qualitativen Aspekte. So orientieren sich die entsprechenden Kennziffern bisher auch nur an der quantitativen Messbarkeit und bekommen deshalb Qualität und Wirkung nicht in den Blick – Effizienz ohne Effektivität?

Sozialberichterstattung und Sozialplanung haben eine wesentliche Funktion zur zielorientierten Wirkungsanalyse der fachlichen und stadtteilbezogenen Systeme der Sozialen Dienste.⁷¹⁸ Ein differenziertes Berichtswesen mit bereichsspezifischen Statistiken, Darstellung des Ressourceneinsatzes im Verhältnis zu Ergebnissen und Wirkungen unter Einbeziehung der Haushaltsdaten ist eine Voraussetzung für die Steuerung der fachlichen und finanziellen Ressourcen. Solche Prozesse gehören zur Professionalität in der Sozialen Arbeit und ein spezifisches Fachcontrolling muss deshalb auch die Evaluation mit der Mitarbeiterschaft und den NutzerInnen einbeziehen. Bis heute ist es letztlich den Fachressorts jedoch nicht gelungen, neben einer effizienten Mittelverwendung auch die Wirksamkeit der Arbeit zu dokumentieren bzw. tatsächlich nachzuweisen. In der Kinder- und Jugendhilfe sind in diesem Kontext vielfältige Ansätze für ein spezifisches Berichtswesen entwickelt worden.⁷¹⁹ Die Interpretation der Daten erfolgt dann im Rahmen der Jugendhilfeplanung. Im Vergleich zu anderen Bereichen der Kommunalverwaltung nimmt Jugendhilfe hier eine Vorreiterrolle ein. Mit dieser Vorerfahrung sollte Controlling als interdependentes System mit den Teilsystemen Planung, Zielkontrolle und Steuerung für eine insgesamt wirkungsorientierte Steuerung der Sozialen Arbeit angestrebt werden. Auf der Grundlage gemeinsam festgelegter Leistungs- und Finanzziele des Unternehmens (hier: Politik, Soziale Dienste, Fachgremien, Verwaltung) zielt Controlling auf eine zeit-, ziel- und ergebnisbezogene Datenbeschaffung, -aufbereitung und -analyse, und ermöglicht auf der Grundlage von Soll-Ist-Vergleichen und Abweichungsanalysen die Erarbeitung von Alternativlösungen und die Durchführung von Korrekturmaßnahmen.⁷²⁰

In einen solchen Kontext eingebettet ist Verwaltungsmodernisierung kein radikaler Systemwechsel, sondern gekennzeichnet durch die Überprüfung und Nutzung von Gestaltungs-, Veränderungs- und Einsparpotenzialen

⁷¹⁶ Vgl. Abschnitt 5.2.

⁷¹⁷ Wiesner, 2000: 1247 f.

⁷¹⁸ Vgl. Abschnitt 5.3.

⁷¹⁹ Vgl. Rauschenbach/Schilling, 1997; auch BMFSFJ, 2002: 80.

⁷²⁰ Vgl. Vollmuth, 1999.

innerhalb des traditionellen bürokratisch-kameralistischen Steuerungssystems unter Nutzung von Elementen der neuen Steuerungsinstrumente.⁷²¹ So kann die sogenannte Produktdefinition als Leistungsbeschreibung auch bei der Herstellung von Kostentransparenz hilfreich sein. So können Organisations- und Personalentwicklungsprozesse wieder für die Neuorganisation in der Jugend- und Sozialhilfe genutzt werden, die in ihren Kernpunkten (wie z. B. mit dezentralen Dienststrukturen) seit Anfang der siebziger Jahre bekannt sind. Eine richtig angewandte Budgetierung stützt dabei z. B. in Verbindung mit einem fachlich ausgerichteten Kontraktmanagement den Prozess der Integration und Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Diese Strategien der Qualitätssicherung und Qualitätsüberprüfung sind innerhalb des traditionellen Systems mit dem Rechtsrahmen des BSHG und des SGB VIII im Wesentlichen vereinbar⁷²²:

- Die deutliche Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung (Kontraktmanagement, Handeln über Leistungsabsprachen, Verzicht auf Einzeleingriffe der Politik) entspricht grundsätzlich der zweigliedrigen Struktur des Jugendamtes – Der Jugendhilfeausschuss als „strategisches Forum“, die Verwaltung des Jugendamtes als die „beauftragte und eigenverantwortliche Handlungsebene“.
- Fortlaufende, d. h. nicht nur statisch-einmalige, Leistungsbeschreibungen mit Kostenzuordnungen dienen sowohl der unverzichtbaren fachlichen als auch der gebotenen wirtschaftlichen Steuerung (Controlling).
- Dezentrale Organisationseinheiten mit Fach- und Ressourcenzuständigkeit sind grundsätzlich geeignete Instrumente der Aufgabendelegation in die Entscheidungsebene, in der die Fachkräfte verantwortlich sind.
- Dabei sind allerdings feste Budgets in ihrer Wirkung begrenzt durch die gesetzlichen Aufgabenstellungen im Bereich des BSHG und des KJHG. So ist ein im ordnungsgemäßen Fach- und Rechtsverfahren festgestellter Rechtsanspruch auf Hilfe nicht mit Hinweis auf ein begrenztes Budget zu unterlaufen.

Inzwischen sind fachliche Standards einer zeitgemäß handelnden Praxis sowohl wissenschaftlich wie auch gesetzlich abgesichert.⁷²³ Die Strukturmaximen einer offensiven Jugend- und Sozialhilfe sind Prävention, Dezentralisierung, Alltagsorientierung, Integration und Partizipation. Die daraus abgeleiteten Handlungsprinzipien sollen die fachliche Entwicklung prägen: präventives Handeln, Lebensweltorientierung, Beteiligung und Freiwilligkeit, Existenzsicherung und Alltagsbewältigung sowie Einmischung. Diese zentralen Grundsätze sind sowohl Steuerungsinstrumente als auch Beurteilungskriterien für die Praxis Sozialer Dienste.⁷²⁴ Im Hinblick auf die sozialpolitische Gestaltung des Erbringungskontextes können diese Standards tendenziell unter den Leitlinien Demokratisierung, Professionalisierung und Dienstleistungsorientierung subsumiert werden. In der in dieser Arbeit vorgestellten Konzeption von

⁷²¹ Vgl. BMFSFJ, 2002: 79 ff. zu „Neue Steuerung und Verwaltungsmodernisierung“.

⁷²² Vgl. Kreft, 1999.

⁷²³ Vgl. BMJFFG, 1990; Kreft/Lukas, 1993; SGB VIII; Wiesner, 2000; BMFSFJ, 2002.

⁷²⁴ Vgl. „Vom Ende fachlicher und rechtlicher Beliebigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe“; Kreft, 2001.

Sozialraumorientierung bedingen sich diese Standards gegenseitig und können insgesamt durch eine fachgerechte, reflexive Implementation neuer Steuerungsinstrumente gefördert werden. Die Anwendung neuer Steuerungsinstrumente erscheint deshalb jedenfalls eher als fachliche Herausforderung, als dass rechtliche Schranken tatsächlich gegeben wären. Dann bleibt im Rahmen eines Neuen Steuerungsmodells (NSM) eine Verständigung über fachliche, strukturelle und finanzielle Bedingungen für die Qualität und Quantität des Angebots im Stadtteil erforderlich.

In den folgenden Abschnitten werden Ziele und Normen spezifischer Finanzierungsstrukturen und -instrumente am Beispiel der Jugendhilfe vorgestellt und die politischen wie rechtlichen Rahmenbedingungen für die Finanzierung Sozialer Arbeit, die bei der Implementation neuer Steuerungsinstrumente insgesamt beachtet werden müssen, analysiert. Im Verbund mit den grundsätzlichen Überlegungen zum Zusammenhang von Finanzierungsmodalitäten und fachlicher Steuerung werden damit spezifische Einzelregelungen ausgewertet: Verpflichtungsgrad von (individuellen) Rechtsansprüchen, Kostenvereinbarungen und Leistungsentgelte (7.2); Förderverträge, Wettbewerb und neue Steuerung (7.3); Leistungsverträge, Umsatzsteuer, Ausschreibungen (7.4). Mit diesen Ausführungen soll belegt werden, dass diese sozialpolitischen und verfahrensmäßigen Vorgaben für eine sozialraumorientierte, personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit durchaus nutzbar gemacht werden können.

Der abschließende Abschnitt (7.5) reflektiert die Debatte um das staatliche Wächteramt und die staatliche Gesamtverantwortung sowohl im Hinblick auf Steuerungsaspekte (Kontroll- und Weisungsbefugnisse) als auch hinsichtlich der politischen Konsequenz, aus der Garantenstellung des öffentlichen Trägers einen Handlungsauftrag zur Sicherung der sozialen Infrastruktur abzuleiten. Damit werden die Überlegungen zur Neuorganisation Sozialer Dienste abschließend rückgebunden an verfassungsrechtliche Argumente zur öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen.

7.2 Vom Dürfen zum Müssen: Freie Träger, Partnerschaft und (neue) Finanzierungsinstrumente

Mit dem SGB VIII wird für den Bereich der Jugendhilfe eine besondere Stellung der freien Träger im Hinblick auf Zielsetzung und Aufgabenerfüllung der Jugendhilfe normiert. Dies findet sich sowohl in den Leitnormen des 1. Kapitels als auch bei den Vorschriften zur Organisation der Jugendhilfe, zur Zusammenarbeit der Träger, zur Förderung und zur Gesamtverantwortung im 5. Kapitel.⁷²⁵ Neben der Grundsatzposition zur Förderung in § 4 finden sich spezifische Vorschriften zur Förderung der Jugendarbeit in § 12⁷²⁶ und zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege im 3. Abschnitt; entsprechend § 73 ist die ehrenamtliche Tätigkeit zu unterstützen; § 74 verankert die Förderung der freien Jugendhilfe und § 77 eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit, Vereinbarungen über die Höhe der Kosten zu treffen. Solche Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung werden dann

⁷²⁵ Vgl. Vorbemerkung zu den §§ 73 bis 78 in Münder, 1998: 555 ff.

⁷²⁶ Vgl. Bernzen, 1993: 51 ff.

in den §§ 78 a bis g insbesondere für die erzieherischen (stationären) Hilfen ausdifferenziert. Dabei darf nicht übersehen werden, dass alle Regelungen zur Finanzierung auf dem Hintergrund der Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger (§ 79) und der gemeinsamen Jugendhilfeplanung (§ 80) realisiert werden müssen.

Im SGB VIII wird in § 4 Abs. 1 der Grundsatz partnerschaftlicher Zusammenarbeit normiert, der sowohl den tragenden Entscheidungsgründen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1967 als auch den darauf aufbauenden Diskussionen um ein verändertes Verständnis des Subsidiaritätsprinzips folgt.⁷²⁷ Bei der Zusammenarbeit hat die öffentliche Jugendhilfe die inhaltliche, verfahrensmäßige und organisatorische Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe zu achten. Partnerschaftliche Zusammenarbeit der Träger ist Voraussetzung für plurale Jugendhilfeangebote und für die Ausübung des in § 5 zugestandenen individuellen Wunsch- und Wahlrechts; die Vielfalt freier Träger ist gewollt und geschützt. Dies erfordert eine grundsätzliche Förderung freier Träger, damit diese über Einzelleistungen hinaus an der jugendpolitischen Willensbildung und Infrastrukturentwicklung mitwirken können (§§ 4, 12, 73, 74, 78, 80 SGB VIII). Die an dieser Stelle angesprochene Förderungs- und Finanzierungspflicht gegenüber der freien Jugendhilfe entfaltet ihre tatsächliche Wirkung erst über die Vorschriften in Kapitel 5 (§§ 74, 77 u. 78 a ff.).⁷²⁸ Das für das gesamte Sozialgesetzbuch geltende 1. Buch des SGB bestimmt in § 17 Abs. 3, dass die Leistungsträger die Selbstständigkeit der gemeinnützigen Einrichtungen und Organisationen in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten haben; für die Sozialhilfe finden sich in § 10 Abs. 2 BSHG entsprechende Formulierungen.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG/SGB VIII) und das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sowie die generellen Bestimmungen des Sozialgesetzbuches (SGB) definieren ein besonderes Verhältnis der öffentlichen Träger der Jugend- und Sozialhilfe zu den freien Trägern, woraus sich auch eine besondere Verpflichtung zur Unterstützung der Arbeit der freien Träger ergibt. Die Förderung und Finanzierung der Jugend- und Sozialhilfe unterliegt dann natürlich auch den Bestimmungen der Abgabenordnung (AO) und der Bundeshaushaltsordnung (BHO) bzw. den spezifischen landesrechtlichen Bestimmungen. Von besonderer Bedeutung aber ist die Zielsetzung und die damit verknüpfte besondere Aufgabenstellung: daraus ergibt sich der Auftrag für die staatliche Förderung freier Träger der Jugendhilfe und der Wohlfahrtspflege. So macht z. B. auch die BHO deutlich, dass nicht die freien Träger durch die öffentliche Hand beauftragt werden, sondern die öffentliche Hand bei Vorliegen des öffentlichen Interesses die von diesen Trägern durchgeführten Projekte fördert. Es handelt sich dann also nicht um Projekte des Zuwendungsgebers, die durch einen Dritten durchgeführt werden, sondern um Projekte des Zuwendungsempfängers, die der Zuwendungsgeber fördert.

Gemeinhin werden zahlreiche Haushaltsstellen als „Freiwillige Leistungen“ der Kommune bezeichnet. Diese Bewertung von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge wird häufig zu Angeboten und Leistungen

⁷²⁷ Vgl. Endnote 77.

⁷²⁸ Vgl. im Überblick Münder, 1998: 555 ff. und Münder, 2002: 116 ff.

der Jugendhilfe (SGB VIII) geäußert bzw. auch zu Teilbereichen der Sozialhilfe (BSHG).

Wie bei manchen Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe gibt es in vielen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge keine gesetzliche Festlegung zur Qualität und Quantität (Standards), womit die Stadtverwaltung dann quasi an bestimmte Vorgaben gebunden wäre. – Eine Festlegung für alle Fachbereiche gibt es natürlich im Rahmen der Tarifverträge für Personalkosten. – In der Regel muss anhand von Vorarbeiten aus einem Fachbereich über den aus Sicht des Gemeinderates dann notwendigen und verantwortbaren Aufwand entschieden werden. Für diese Entscheidungen gibt es gesetzliche, verfahrensmäßige, haushaltsrechtliche und fachliche Rahmendaten, die jeweils in ein angemessenes Verhältnis bezüglich Bedarfsanmeldung und bereitgestellter Ressourcen zu setzen sind.

Ein solcher Abwägungsprozess ist auch für alle Angebote und Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe vorzunehmen. Hier sind ergänzend die (sozial)politischen Festlegungen des Gemeinderates selbst zu beachten (z. B. zum Angebot an Krippen- und Hortplätzen neben den Kindergartenplätzen oder zu Ermäßigungen für Arbeitslose usw.). Daneben gilt es zum Beispiel, die mittelfristigen Wirkungen einzelner Maßnahmen sowohl in fiskalischer als auch sozialer Hinsicht einzuschätzen (z. B. Hilfe zur Arbeit: Einsparungen an Sozialhilfe, Reduzierung von Gesundheitsschäden und Erziehungsdefiziten). Schließlich wird mit der Qualität und Quantität sozialer Leistungen auch über „weiche“ Standortfragen und damit das soziale und wirtschaftliche Klima mitentschieden (Vermeidung von sozialen Brennpunkten, Sicherung der Kinderbetreuung).

„Freiwillige Leistungen“ sind also als Oberbegriff für disponible Aufwendungen der Kommune in zahlreichen Fachbereichen zu verstehen. Gesetzestechisch gibt es nur wenige Bereiche für völlig unabhängig zu fassende Entscheidungen. In der Regel kann unterschieden werden zwischen eindeutigen Pflichtleistungen i. S. von individuellen Rechtsansprüchen und Rechtsansprüchen dem Grunde nach; solche „Programmsätze“ beschreiben ein anzustrebendes Ziel oder eine entsprechende Qualität, müssen aber im Sinne des o. g. Abwägungsprozesses vor Ort ausgestaltet werden. Hier hat der Gemeinderat großen Gestaltungsspielraum, wobei jedoch nicht die Leistung dem Grunde nach „freiwillig“ ist, sondern Qualität und Umfang (Standards) der kommunalen Wahrnehmung „freiwillig“ definiert werden. Bei der Umsetzung ist dann für alle Angebote der „Gleichheitsgrundsatz“ zu beachten.

Auch für das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) gilt, dass sich die Qualität eines Leistungsgesetzes wesentlich am Verpflichtungs- bzw. Anspruchscharakter seiner Leistungsnormen bemisst. Der Leistungs- und Aufgabenkatalog des SGB VIII unterscheidet zwischen

- MUSS-Leistungen, auf die ein (durchsetzbarer) subjektiv öffentlich-rechtlicher Anspruch des jungen Menschen bzw. des Personensorgeberechtigten besteht;
- SOLL-Leistungen, worauf zwar kein subjektiver öffentlich-rechtlicher Anspruch besteht, im Rahmen des gebundenen Ermessens der

- öffentliche Jugendhilfeträger aber verpflichtet ist, die Leistung zu erbringen. Hiervon kann er nur in Ausnahmefällen abweichen;
- KANN-Leistungen, über deren Gewährung der öffentliche Jugendhilfeträger nach freiem Ermessen entscheidet. Auf die pflichtgemäße Ausübung des Ermessens besteht ein subjektiver öffentlich-rechtlicher Anspruch.⁷²⁹

Außer diesen Leistungen im Rechtsverhältnis BürgerIn/Jugendhilfeträger (Außenverhältnis) enthält das SGB VIII eine Vermehrung von Pflichtaufgaben des Jugendhilfeträgers im Innenverhältnis sowie von unmittelbaren Aufgabenzuweisungen des Gesetzes an Jugendhilfeträger in der Form von Muss-, Soll- und Kann-Verpflichtungen, so z. B. auf den Gebieten der Hilfestellung, des Hilfeplanverfahrens, bei der Mitwirkung bei gerichtlichen Verfahren, die sich in der Auswirkung gegenüber dem/der Hilfe-Suchenden gleichfalls als Leistungen der Jugendhilfe darstellen.

Rechtsansprüche (Muss-Leistungen) finden sich – neben dem grundlegenden Anspruch auf Hilfe zur Erziehung (§ 27) und dem Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (§ 24) – vor allem bei Beratungsleistungen (§§ 18, 21), also faktisch/inhaltlich „weichen“ Leistungen. In weiteren wichtigen und kostenintensiven Leistungsbereichen (§§ 13, 16, 17, 18, 19, 20, 41) finden sich nur noch Soll-Bestimmungen. Zudem geben die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe wie „erforderlich“, „geeignet“, „bedarfsgerecht“, „notwendig“, „rechtzeitig“ und „ausreichend“ den öffentlichen Trägern sehr viele Möglichkeiten, die Erfordernissen einer präventiven, offensiven Jugendhilfe neu zu definieren und die Leistungserbringung in ihrem Umfang personell wie finanziell zu verändern. Demgegenüber macht die Formulierung der Ziele in § 1 SGB VIII die konzeptionelle Bandbreite von Jugendhilfe deutlich: Von der bloßen Reaktion auf soziale Problemlagen (Benachteiligungen verhindern, abbauen) bis zur aktiven Gestaltung der Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen, also von einem defensiven Verständnis bis hin zu einem offensiven Verständnis von Jugendhilfe. Die Gesamtbetrachtung dieser Ziele ergibt, dass der sozialpädagogische Handlungsansatz der Jugendhilfe dort verfehlt wird, wo Jugendhilfe vor Ort nur reagierend defensiv handelt. Die Aufgabe der Verwirklichung des Rechts auf Förderung und Erziehung bedeutet, dass bei den im SGB VIII beispielhaft genannten Situationen und dort, wo es um individuelle Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien geht, Jugendhilfe von sich aus ihre Angebote und Leistungen zu erbringen hat. Jugendhilfe ist auch bei individuellen Leistungen nicht abhängig von einem Antrag des Leistungsberechtigten, sondern muss bei Bekanntwerden des Jugendhilfebedarfs einsetzen.

Die in § 74 SGB VIII (und § 10 BSHG) benannte Förderung ist inhaltsgleich mit dem rechtlichen Begriff der Subvention.⁷³⁰ Subventionen sind vermögenswerte Leistungen (also nicht nur reine Geldleistungen), die von einem Träger der öffentlichen Verwaltung einem Privaten gewährt

⁷²⁹ Vgl. im Überblick Münder, 1998: 555 ff.; ebenso: Kref, 2001: 440 f.

⁷³⁰ Vgl. Münder, 2002: 119 ff.

werden, damit dieser einen öffentlichen Zweck erfüllt. Wenn eine Subvention über Förderbestimmungen und Haushaltsordnungen rechtlich ausdifferenziert wird, finden so Bestimmungen des öffentlichen Haushaltsrechts auch Eingang in das Sozial- und Jugendhilferecht.⁷³¹ Folgende wichtige Elemente können für eine Förderung im Sinne dieser Zuwendung bzw. Subvention benannt werden:

- Es werden zwar bestimmte Zwecke erfüllt, für die aber keine einzelfallbezogene Leistung definiert wird; somit wird grundsätzlich entsprechend den Erläuterungen zu § 23 BHO ein öffentliches Anliegen realisiert.
- Grundsätzlich wird in diesem Rahmen kein voller Kostenersatz gewährt, es wird der Einsatz von Eigenmitteln vorausgesetzt. Dies entspricht auch der Forderung nach einer „angemessenen Eigenleistung“ in § 74 SGB VIII.
- Bei Zuwendungen bestehen zwischen dem Zuwendungsempfänger und dem Zuwendungsgeber ungleiche (asymmetrische) Beziehungen, der Zuwendungsgeber ist dem Zuwendungsempfänger rechtlich übergeordnet.⁷³²

Der in § 77 SGB VIII verwendete Begriff der Vereinbarungen über die Höhe der Kosten ist sehr allgemein. Leistungsentgelte und Kostenvereinbarungen decken typischer Weise die Kosten, auf die ein Leistungsberechtigter einen Rechtsanspruch hat. Wenn der freie Träger die Rechtsansprüche der leistungsberechtigten BürgerInnen gegen den öffentlichen Träger erfüllt, hat er regelmäßig Anspruch auf Ersatz der so genannten Selbstkosten. Wesentliche Merkmale von Kostenvereinbarungen bzw. Leistungsentgelten sind:

- Häufig wird der Rechtsanspruch eines leistungsberechtigten Bürgers gegen den öffentlichen Träger durch den freien Träger im Rahmen des Wunsch- und Wahlrechts erfüllt.¹²²
- Die mit Hilfe von Pflegesätzen, Kostenvereinbarungen, Leistungsentgelten o. ä. berechneten Kosten sind die Gegenleistung für die vom freien Träger erbrachten Leistungen.
- Das Kostendeckungsprinzip und die so genannten „prospektiven Pflegesätze“ bedeuten letztendlich, dass der freie Träger bzw. seine Einrichtung das volle Unternehmerrisiko tragen.
- In diesem System sind der öffentliche Träger und der freie Träger grundsätzlich gleichberechtigt, sie vereinbaren sich in Form eines Vertrages und damit ist der Verwaltungsakt hier rechtlich nicht zulässig.⁷³³

In der Praxis kommt es häufig zur Vermischung der verschiedenen Finanzierungsmodelle, etwa wenn im Rahmen von Vereinbarungen nach § 77 dann auch unter Verweis auf § 74 vom freien Träger angemessene Eigenleistungen verlangt werden. In der Praxis ist mit einer Zunahme der Kosten-/Leistungsentgeltfinanzierung zu rechnen. Dies ist insbesondere sinnvoll für die Leistungsberechtigten, die dann bei ihren Rechtsansprüchen ihr Wunsch- und Wahlrecht ausüben können, ohne dass es faktisch

⁷³¹ Vgl. eine „Übersicht“ bei Mündler, 1998: 6 ff.

⁷³² Zur Neuordnung der „Geschäftsbeziehungen zwischen Stadt und privaten Anbietern“ vgl. Mehls/Salas-Gomez, 1999: 5 ff.

⁷³³ Vgl. Mündler, 1998: 557 f.

durch unterschiedliche Finanzierungsmodalitäten doch unterlaufen werden kann.⁷³⁴ Der Finanzierung in dieser Form kann eine klare, beschreibbare und nachprüfbare Leistungserbringung gegenüber gestellt werden. Freie Träger können insbesondere bei der Erfüllung von Rechtsansprüchen von BürgerInnen über solche Kostenvereinbarungen auch ihre finanziellen Risiken erheblich minimieren.⁷³⁵

Demgegenüber ist die Förderung nach § 74 eben eine Zuwendung oder Subvention.⁷³⁶ Aus der Vorschrift ergibt sich eine generelle Verpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger der Jugendhilfe dann zu fördern, wenn Haushaltsmittel verfügbar sind und keine besonderen, atypischen Umstände vorliegen. Kein Kriterium für das Versagen der Förderung kann die finanzielle Situation des öffentlichen Trägers im Allgemeinen sein. Es liegt keine Pflicht vor, einen bestimmten freien Träger zu fördern, bestimmte Maßnahmen mit bestimmten Mitteln zu fördern, oder die zur Verfügung stehende Förderung in einer bestimmten Art und Weise zu verteilen. Über Art und Höhe der Förderung entscheidet der öffentliche Träger nach pflichtgemäßem Ermessen. Im Ermessen des öffentlichen Trägers steht es auch, welchen freien Träger er fördert, sofern die geplanten Maßnahmen gleich geeignet sind, aber nur eine Maßnahme notwendig ist.⁷³⁷ Dieses Ermessen wird jedoch dadurch begrenzt, dass bei gleicher Eignung diejenige Maßnahme vorzuziehen ist, die stärker an den Interessen der Betroffenen orientiert ist und ihre Einflussnahme auf die Maßnahme gewährleistet (§ 74 Abs. 4 SGB VIII).

§ 12 Abs. 1 SGB VIII bestimmt, dass der öffentliche Träger die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und der Jugendgruppen unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens nach der Maßgabe des § 74 zu fördern hat. Vernachlässigt wird bisher in der jugendpolitischen Diskussion in diesem Zusammenhang der § 79 Abs. 2 Satz 2: „Von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mittel haben sie (die Träger der öffentlichen Jugendhilfe) einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.“⁷³⁸ Die örtlich höchst unterschiedliche Umsetzung dieser Norm belegt, dass rechtliche Vorgaben zu Standards und Verfahren sozialer Leistungen zwar eine notwendige Voraussetzung sind, jedoch keine hinreichende Bedingung. Die Schlussfolgerung aus einer solchen mangelhaften Umsetzung lautet deshalb gerade im Rahmen der Vorschläge zur Weiterentwicklung von Dienstleistungs- und Sozialraumorientierung, dass die Formulierung und Etablierung fachlicher Standards für die lebensweltliche Praxis eine professionelle und demokratiepolitische Aufgabe bleibt.

7.3 Förderverträge und fachliche Steuerung

Im Zuge der Verwaltungsreformbemühungen auf kommunaler Ebene, einschlägiger gesetzlicher Änderungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz und einer breit angelegten Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe steht das

⁷³⁴ Vgl. zum (sozialrechtlichen) Dreiecksverhältnis Münder, 2002: 109 ff. sowie Abschnitte 3.4 und 7.4.

⁷³⁵ Vgl. Münder, 2002: 109 ff.

⁷³⁶ Vgl. ebd.: 121 ff.

⁷³⁷ Vgl. Bernzen, 1993: 54.

⁷³⁸ Vgl. BMFSFJ, 2002: 203 mit der Forderung nach einem Förderanteil von 15 %.

System der Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen grundlegend auf dem Prüfstand.⁷³⁹ Auf kommunaler Ebene muss sich der örtliche Träger der Jugendhilfe im Verwaltungsreformprozess mit der Beschreibung von Produkten als Kostenträger im Rahmen der Kosten-/Leistungsrechnung ebenso auseinandersetzen wie mit der Entwicklung von Kennzahlen zur quantitativen und qualitativen Bewertung des Dienstleistungsangebotes und als Grundlage für interkommunale Vergleiche sowie neuen Anforderungen des Haushaltsberichtswesens und des Qualitätsmanagements.⁷³⁹

Daneben vollzieht sich im Verhältnis des öffentlichen Trägers zu freien und gewerblichen Anbietern der Jugendhilfe derzeit ebenfalls ein grundlegender Wandel. Dieser lässt sich im Kern beschreiben als den Wechsel von der öffentlichen Subventionierung durch Zuwendungen der Kommunen, Länder oder des Bundes hin zu vertraglichen Vereinbarungen in Form von Kostensatzrahmenvereinbarungen und Leistungsverträgen.⁷⁴⁰ Ziel ist es, die bisherige Praxis der Vergabe von Mitteln über Zuwendungen auf der Grundlage des § 74 SGB VIII und des Haushaltsrechts durch ein entsprechendes Kontraktmanagement zu ersetzen und das Selbstkostenerstattungsprinzip mit Anteilsfinanzierung durch ein System leistungsgerechter Entgelte für erbrachte soziale Dienstleistungen zu ersetzen. Auf der gesetzlichen Grundlage der §§ 78 a – g SGB VIII wird die Finanzierung teilstationärer und stationärer Leistungen vom Vorhandensein einer Vereinbarung über Leistungsinhalte, Entgelte und die Grundsätze der Qualitätsentwicklung mit der entsprechenden Einrichtung abhängig gemacht. Die Verträge sind prospektiv abzuschließen. Zur Schlichtung von Streitfragen sind Schiedsstelle einzurichten (§ 78 g SGB VIII).

Darüber hinaus bietet das SGB VIII über § 77 in Verbindung mit § 74 die Möglichkeit, die Leistungserbringung durch freie Träger auch in allen übrigen Leistungsbereichen durch vertragliche Vereinbarungen neu zu regeln.¹²⁴ Zum Abschluss solcher Trägervereinbarungen besteht derzeit noch keine rechtliche Verpflichtung. In der Form sind die Vertragspartner grundsätzlich frei, wobei eine Orientierung an den inhaltlichen Vorgaben der §§ 78 a – g SGB VIII sinnvoll erscheint. Durch die Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens, die Bereitstellung gemeinsam ausgehandelter Budgets, der stärkeren Betonung betriebswirtschaftlichen Handelns und die Verständigung auf Qualitätsstandards einschließlich der Formen ihrer Evaluation sollen Planungssicherheit, Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen erreicht werden.⁷⁴¹

Mit dieser Zielperspektive wird die Einordnung dieser Veränderungen in den Kontext der aktuellen Verwaltungsreformbemühungen möglich: Leistungsverträge sind Ergebnis des Kontraktmanagements zwischen öffentlichem Träger und freien oder gewerblichen Anbietern. Über Leistungsverträge wird festgelegt, welche Produkte für ein bestimmtes Entgelt erbracht werden, für die ein Budget bereitgestellt wird, welche For-

⁷³⁹ Vgl. BMFSFJ, 2002: 79 ff.

⁷⁴⁰ Vgl. Zusammenfassend Wohlfahrt, 2001: 1790.

⁷⁴¹ Vgl. Mehls/Salas-Gomez, 1999: 5.

men der Mittelbewirtschaftung beim nichtöffentlichen Träger möglich sind (dezentrale Ressourcenverantwortung und -verwaltung) und in welcher Form über die Erbringung der Leistung unter quantitativen und qualitativen Aspekten berichtet wird (Berichtswesen/Controlling) als Grundlage einer gemeinsamen fachlich-inhaltlichen Bewertung zur Weiterentwicklung des Leistungsangebotes (Qualitätsmanagement). Diese Entwicklungen im Rahmen der Finanzierung von Jugendhilfeleistungen beinhaltet Chancen und ihren Risiken:

- Die Beschreibung der Jugendhilfeleistungen in Form von Produkten verdeutlicht zum einen die Aufgabenvielfalt der Jugendhilfe. Sie leistet jedoch zugleich der „Versäulung von Jugendhilfeleistungen“ Vorschub, da die vielfachen Verflechtungen zwischen den Jugendhilfeleistungen im Produktplan nicht abgebildet werden können.
- Mit diesem Manko korrespondiert die Darstellung der Kosten: Gemäß dem Verständnis von Produkten als Kostenträger wird in der Kosten-/Leistungsrechnung ausgewiesen, welche Kostenarten (z. B. Personal- und Sachkosten) auf welchen Kostenstellen (z. B. Ämter, Abteilungen, Sachgebiete) für die verschiedenen Produkte als Kostenträger entstanden sind. Eine detaillierte Erfassung erfordert von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, ihre Arbeit über Stunden nachweise detailliert den verschiedenen Jugendhilfeprodukten zuzuordnen. Dies kann einerseits eine reflektierte Aufgabenwahrnehmung und eine Steigerung des Kostenbewusstseins forcieren, findet aber seine Grenze vor allem dort, wo Jugendhilfeleistungen im Produktplan nur pauschal erfasst werden und daher eine Differenzierung der Leistungserbringung auch über dieses Verfahren generell nicht erreicht werden kann.

Die gesetzlichen Neuregelungen der 1990er Jahre sollten nicht nur die Ausgaben begrenzen, sondern sie sollen konkrete Leistungsbeschreibungen fördern und über Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen zur Transparenz der Angebote beitragen.¹²⁵ In der Praxis fehlt es offensichtlich jedoch weitgehend an differenzierten Leistungsbeschreibungen. Die Umsetzung der gesetzlichen Neuregelungen – vor allem zu §§ 93 ff. BSHG – kommt nicht voran, die „Grundvoraussetzungen für eine kostenorientierte Kalkulation leistungsgerechter Vergütungen“ fehlt weiterhin: „Ein wirtschaftlicher Einrichtungsvergleich ohne überprüfbare und überprüfte Qualitätsstandards hat im Hinblick auf die Qualität der Leistungen zwangsläufig eine Spirale nach unten zur Folge. Der Wettbewerb beschränkt sich dann nur noch auf den Preisvergleich.“⁷⁴² – Damit wird einerseits ein grundsätzlicher Kritikpunkt an rein monetären Verfahren der Leistungsdarstellung und andererseits das Erfordernis der Ergänzung um fachlich-inhaltliche Aussagen zur Leistungserbringung selbst deutlich. Gerade hier kann ein wesentlicher Ansatzpunkt bei der Erarbeitung von Produktkennzahlensystemen liegen. Sollen hierbei nicht quantitative Aspekte priorisiert werden, muss Jugendhilfe sich offensiv sowohl an der Weiterentwicklung der Produktbeschreibungen als auch an der Erarbeitung von Kennzahlensystemen beteiligen.

⁷⁴² Deutscher Caritasverband, 2002: 41.

Die Problematik von Qualität und Fachlichkeit, Organisation und Finanzierung wird auch im Elften Kinder- und Jugendbericht in der Gegenüberstellung eines – aus Sicht der Sachverständigenkommission bereits laufenden – „preisgesteuerten Kostenwettbewerbs“ zum Modell eines „fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs“ aufgegriffen.⁷⁴³ Aktuell sind Tendenzen unverkennbar, über die Konstruktion eines Quasimarktes (mit Ausschreibungen, gedeckeltem Preis und Umfang für Fachleistungsstunden, Budgetierung von Leistungen mit Rechtsanspruch usw.) Kostenreduktionen durchzusetzen und dabei bewährte Prinzipien in Frage zu stellen (Trägervielfalt, Wunsch- und Wahlrecht, Partnerschaft öffentlicher und freier Träger, Fachkräftegebot, Planungsbeteiligung).⁷⁴⁴ Hier zeigt sich ein Trend zur Unterschlagung volkswirtschaftlicher Kosten durch die falsche Verallgemeinerung und Verabsolutierung von Imperativen betriebswirtschaftlicher Rationalisierungsstrategien. Dem gegenüber soll im Rahmen des Modells eines fachlich regulierten Wettbewerbs eine qualifizierte, beteiligungsorientierte Bedarfsfestlegung und Festlegung der Qualitätsstandards erfolgen als Grundlage für ein „Interessensbekundungsverfahren“ in der Verantwortung des Jugendhilfeausschusses. Der JHA bleibt – im wörtlichen Sinne – das entscheidende Gremium. Das Jugendamt (die Verwaltung des öffentlichen Trägers) konzentriert sich auf eine kooperative Jugendhilfeplanung, auf das Qualitätsmanagement einschließlich der Hilfeplanung und Aufgaben der Evaluation. Dieses Modell setzt einen öffentlichen Aushandlungsprozess zu Quantität und Qualität der örtlichen sozialen Infrastruktur voraus; es erfordert eine Jugendhilfeplanung, an der die Vielfalt der Träger mitwirkt und die echte Beteiligungsformen der AdressatInnen fördert. Ergänzend muss ein kontinuierliches Qualitätsmanagement die Qualitätsstandards der örtlichen sozialen Infrastruktur definieren sowie das (geforderte) Leistungsspektrum inhaltlich beschreiben und transparent machen; zur Qualität gehört dann das Fachkräftegebot ebenso wie die Beteiligung der NutzerInnen und die Sicherung deren Wunsch- und Wahlrechts. Schließlich ist eine Evaluation als fachliche Bewertung aller Qualitätsstandards und ihrer Wirkungen als kontinuierliche Überprüfung der Effekte des Qualitätswettbewerbs erforderlich.¹²⁶

Der öffentliche Träger der Jugendhilfe würde sein Profil in der Konzentration auf diese Funktionen der Sicherung von Rahmenbedingungen schärfen; als Leistungsanbieter müsste er noch zur Wahrung eines ausreichenden und pluralen Angebots selbst Leistungen erbringen. Das so skizzierte Modell ist voraussetzungsvoll, es kann nur funktionieren, wenn alle genannten „Steuerungselemente“ qualifiziert praktiziert werden.¹²⁷ Die Lebenslagen und Bedürfnisse der jungen Menschen und ihrer Familien stehen im Mittelpunkt, sie begründen die Anforderungen an die je örtliche soziale Infrastruktur und die im Sinne der öffentlichen Verantwortung für die Bedingungen des Aufwachsens daraus abgeleitete, qualitativ hochwertige Angebotsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe: „Diese soll nun eben nicht durch die Mechanismen eines Quasimarktes, auf dem

⁷⁴³ Vgl. BMFSFJ, 2002: Kapitel C.II; Böllert, 2002; kritisch Struck, 2002.

⁷⁴⁴ Vgl. Struck, 2002: 43 mit praktischen Beispielen.

Kostenfaktoren dominieren, gewährleistet werden, sondern durch den Wettbewerb um Qualität.“⁷⁴⁵

In der Jugendhilfe wurden insbesondere durch das (neue) Kinder- und Jugendhilfegesetz und den Achten Jugendbericht eine breit angelegte Qualitätsdiskussion entfacht, die 1999 mit der Verpflichtung zur Erarbeitung einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung für stationäre Leistungen der Erziehungshilfe nach §§ 78a – g KJHG neue Akzente erhielt. Die nach wie vor kontrovers geführte Diskussion um Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in der Jugendhilfe entzündet sich vor allem an der Frage, in welchem Umfang es erlaubt und im Dienste der Sache ist, Qualitäten in sozialpädagogischen Handlungsfeldern mittels quantitativer Kennzahlen abzubilden. Dabei wird vielfach übersehen, dass „Qualität“ als eine Besonderheit einem Produkt oder einem Ereignis zugesprochen wird. Qualität ist demnach das Ergebnis einer Übereinkunft darüber, was Personen oder Gruppen mit der Leistung oder dem Gegenstand verbinden wollen. Qualitätskriterien können daher als auszuhandelnde Bewertungsmaßstäbe verstanden werden.⁷⁴⁶ Einen Weg hierzu hat die KGSt mit ihrem neuen Geschäftsbereich „IKO-Netz – Der interkommunale Vergleich“ 1996 begründet.⁷⁴⁷ Als internes Informationssystem der Kommunen soll kommunaler Wettbewerb als Instrument der Verbesserung von Dienstleistungen fungieren. Es sollen keine „Hitlisten“ erstellt werden, die zu Rechtfertigungen führen, Aufgabe ist vielmehr, auf der Basis gemeinsam entwickelter Kennzahlen die richtigen Fragen zu stellen und voneinander zu lernen. Dabei wird darauf geachtet, die Daten aus vorhandenen und laufenden Anwendungen zu nehmen, um Kosten zu minimieren und eine unproblematische Weiterführung in der Kommune zu gewährleisten. Aus Sicht der örtlichen Jugendhilfeplanung und -praxis bringen moderierte Vergleichsringe fundierte Möglichkeiten, über den Austausch zu Traditionen, Strukturen und Konzepten anderer Städte neue Fragen an die örtliche Jugendhilfeplanung und -praxis zu stellen und über die Erarbeitung qualitativer Kennzahlen örtlich relevante (Fehl)Entwicklungen im Bereich der Jugendhilfe fundiert zu begründen und fachliche Weiterentwicklungen zu initiieren. Damit kann innerhalb der im Verwaltungsreformprozess priorisierten quantitativen und monetären Argumentationspraktiken und Darstellungen erreicht werden, dass im Sinne der Handlungsmaximen der Jugendhilfe eine Unterordnung des Ökonomischen unter das Soziale erfolgt.

Speziell im Bereich pädagogischen Handelns und bezogen auf die Jugendhilfe im Bereich der Erziehungshilfen muss die begrenzte Methodisierbarkeit als Herausforderung für die intentionale Gestaltbarkeit und Erkennbarkeit von Qualität permanent und reflexiv aufgenommen werden: „Denn ‚strukturelles Technologiedefizit‘ bedeutet, dass eine systematische, kontrollierte Steuerbarkeit von Erziehungsvorgängen nicht gegeben ist und dadurch die Hoffnungen auf erfolgsgarantierende Programme zur Qualitätssteuerung sich kaum erfüllen lassen werden.“⁷⁴⁸ Für Steuerungsprozesse¹²⁸ und deren Beurteilung sollen im hier erörterten

⁷⁴⁵ Böllert, 2002: 194; vgl. auch Abschnitt 7.4.

⁷⁴⁶ Vgl. zusammenfassend BMFSFJ, 2002: 80 f.

⁷⁴⁷ Vgl. KGSt, 1996b.

⁷⁴⁸ Merchel, 2002a: 17.

Kontext „Wirkungen“ mit dem Begriff „Ergebnisqualität“ gleichgesetzt werden, weil sie (bzw. „Wirksamkeit“) inzwischen den etablierten drei Dimensionen von Qualität – Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität – zugeordnet werden.⁷⁴⁹ Für die auf Grundlage der §§ 78 a ff. SGB VIII abzuschließenden Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sollte der diskursive Grundsatz des SGB VIII auch auf die Vereinbarung von Wirkungszielen und deren Messbarkeit und damit auf die „Labilität des Qualitätskonstrukts“⁷⁵⁰ übertragen werden. Alle Beteiligten müssen sich jedoch zu einer verbindlichen inhaltlichen Ausdifferenzierung der Dimension „Ergebnisqualität“ verpflichten und ein „faires Verfahren“ der Überprüfung vereinbaren: Öffentlicher und freier Träger setzen sich der Qualitätsbewertung aus (bei HzE also Prüfung der Qualität der Hilfeplanung); Indikatoren und Instrumente werden gemeinsam erarbeitet und die Qualitätsbewertung erfolgt in einem gemeinsamen Verfahren der gegenseitigen Kritik.⁷⁵¹

Eine fachspezifische Umsetzung der neuen Steuerung und die Anwendung von Instrumenten wie z. B. Förderverträgen ist durchaus geeignet, einen Zugewinn an Fachlichkeit und eine Erweiterung von Professionalität bezogen auf die Handlungsfähigkeit und die Ressourcensteuerung herzustellen. Der Reduktion einer fachlichen professionellen Komplexität muss dabei entschieden begegnet werden und die Realisierung der produktiven Potenziale des neuen Steuerungsmodells muss als reflektierte Umsetzung des Gesamtkonzeptes erfolgen – eben nicht in der Reduktion auf betriebswirtschaftliche Effizienz. – Für dieses Arbeitsfeld geht es insgesamt um die jugend- und sozialpolitische Verknüpfung der zur Verfügung stehenden Mittel von Jugendhilfe- und Sozialplanung, Berichtswesen und öffentlichem Dialog mit der Bedarfsaushandlung und entsprechender Bereitstellung räumlicher, personeller und finanzieller Ressourcen im politischen Entscheidungsprozess kommunaler Gremien.

Somit stellt sich nicht die Frage „Soziale Arbeit versus Neues Steuerungsmodell“, sondern es gilt die Elemente und Instrumente zu identifizieren, die im methodischen Sinne verwendbar sind, ohne den spezifischen Charakter Sozialer Arbeit zu vernachlässigen. Das „Neue Steuerungsmodell“ gibt wichtige Impulse für die unabdingbare Modernisierung der Kommunalverwaltungen. Bedingung für die Übertragbarkeit auf Soziale Dienste ist jedoch, dass im Rahmen der örtlichen Verwaltungsreformprozesse und bei der Neustrukturierung der Kommunalverwaltung Soziale Dienste als Aufgabenfeld mit spezifischen Erfordernissen akzeptiert werden. Es ist also eine Frage der Definitionsmacht, ob Soziale Dienste vor Ort Objekt oder Subjekt der Verwaltungsreform sind.⁷⁵² Qualität und Quantität sozialer Leistungen bleiben Gegenstand gesellschaftspolitischer Aushandlung! Dies gilt gleichermaßen für „wirtschaftliche Hilfen“ insbesondere nach dem BSHG wie auch für persönliche Hilfen nach dem BSHG und SGB VIII.

⁷⁴⁹ Vgl. Merchel, 2001 a: 46 ff. zur Bedeutung der Kategorie „Wirksamkeit“ und ihrer Ambivalenz in der Qualitätsdebatte.

⁷⁵⁰ Vgl. Merchel, 2002 a: 19.

⁷⁵¹ Vgl. ebd.: 20.

⁷⁵² Vgl. AGJ, 1999.

7.4 Chancen und Risiken von Leistungsverträgen

Öffentliche Jugendhilfeträger und freie sowie gewerbliche Anbieter von Jugendhilfeleistungen können bei Leistungsverträgen als Vertragspartner an die Stelle des Zuwendungsgebers und des Zuwendungsempfängers treten und damit ein klar definiertes und nachvollziehbares Austauschverhältnis von Leistung und Gegenleistung begründen. Im Hinblick auf die Besonderheiten von Sozialleistungen und deren Erbringung im Rahmen des „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses“ handelt es sich bei Angeboten und Diensten nach dem SGB VIII nicht um eine Beauftragung im Sinne des Steuerrechts oder der Bundeshaushaltsordnung. In Leistungsverträgen sind vor allem folgende Aspekte zu regeln: Vertragszweck und -gegenstand, Ziele, Qualitätsstandards, Budget, Rechte und Pflichten der Vertragspartner bei der Ressourcenverwaltung, Berichtswesen, Laufzeit, Kündigungsfristen und -gründe.⁷⁵³ Die Vereinbarung der vertraglich zu fixierenden Leistungen und das hierfür bereitgestellte Budget bilden einen Kernbestandteil des Vertrages. Auf dieser Grundlage erfolgt die Leistungserbringung. Gleichzeitig ist hier der Ausgangspunkt für die Operationalisierung der Leistungsqualität und damit die Basis für die Fortschreibung der vertraglichen Vereinbarung definiert, auf der die Leistungszuschnitte und Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung (Relation von Leistungsumfang und Mittelzuordnung) nach Ablauf der Vertragsdauer ggf. neu bestimmt werden müssen. Es empfiehlt sich daher, auch bei Verträgen nach § 77 SGB VIII – und dies gilt natürlich analog für die Umsetzung der §§ 93 ff. BSHG – die Leistungen des Trägers in Art, Inhalt und Umfang mit der Kostenzuordnung in einer Leistungsvereinbarung sowie Qualitätsstandards als Grundlage der Qualitätsentwicklung und -sicherung im Rahmen einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung zu dokumentieren.⁷⁵⁴

Sowohl im Hinblick auf Leistungsverträge generell als auch hinsichtlich der Fragen von Ausschreibung und Umsatzsteuer sowie Arbeits- und Sozialversicherungsrecht wird in diesem Zusammenhang zumeist die Frage der tatsächlichen Leistungsbeziehung ignoriert. Die Besonderheiten des „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses“ beruhen auf der Beziehung des/der Betroffenen (als LeistungsempfängerInnen) zum Leistungserbringer (häufig ein freier Träger)⁷⁵⁵ und der Finanzierung dieser Leistung durch das Jugendamt (als leistungsverpflichtetem öffentlichen Träger).¹²⁹ Zur Sicherung von quantitativem und qualitativem Angebot macht der Leistungsverpflichtete im Voraus Verträge mit den Leistungserbringern (die dadurch nicht zu Erfüllungsgehilfen auf Grundlage eines Beschaffungsvertrages werden), nach welchen Regeln er im Einzelfall das Entgelt übernimmt. Zentrale Grundlage für die Finanzierung ist nun, dass der/die BürgerIn ein Angebot des freien Trägers in Anspruch nimmt und dadurch verschiedene Rechtsbeziehungen entstehen.⁷⁵⁶ Wird dieser Ansatz verknüpft mit dem Betätigungsrecht der freien Träger (§§ 3, 4 SGB VIII) und dem Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen (§ 5 SGB VIII), scheidet eine Ausschreibung von Einzelleistungen aus und der öffentli-

⁷⁵³ Vgl. KGSt, 12/1998.

⁷⁵⁴ Vgl. Abschnitt 7.3.

⁷⁵⁵ Vgl. Bernzen, 1993: 119 ff. und Wiesner u. a., 2000: 61 f.

⁷⁵⁶ Vgl. Münder, 1998a: 8 und Münder, 2002: 109 ff.

che Träger ist auch im Sinne des UStG nicht der Auftraggeber. Ebenso müssen Fragen des Arbeits- und Sozialversicherungsrechtes im Hinblick auf die Beziehung zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger geprüft werden. Bei der hier erörterten Entgeltübernahme haftet der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht für den leistungserbringenden Träger: Dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Kostenträger steht auch nach § 79 (SGB VIII) kein umfassendes Weisungs- und Kontrollrecht gegenüber dem leistungserbringenden Träger zu.⁷⁵⁷ Unberührt bleibt die staatliche Garantenstellung, wonach das Jugendamt bei einer Kindeswohlgefährdung einzugreifen hat.⁷⁵⁸

Beim Abschluss von Leistungsverträgen für soziale Betätigungsfelder sind die haushaltsrechtlichen Vergabevorschriften, insbesondere die Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Ausschreibung der Leistung, (trotz überwiegend gegenteiliger Rechtsauffassung der öffentlichen Stellen) nicht automatisch anzuwenden. So weit es spezialgesetzliche Regelungen gibt, gehen diese dem allgemeinen Haushaltsrecht vor. Außerdem handelt es sich in diesem Zusammenhang häufig um Leistungen, die nicht zur allgemeinen Bedarfsdeckung von öffentlichen Stellen benötigt werden, sondern um Leistungen, die der unmittelbaren Wahrnehmung öffentlicher (hoheitlicher) Aufgaben dienen und damit nicht unter den Geltungsbereich der Vergabeordnung fallen. „Leistungsverträge“ nach §§ 77 und 78 b SGB VIII sind keine „Beschaffungsverträge“ und unterliegen damit auch nicht der Bestimmung des § 55 BHO; damit gibt es keine Ausschreibungspflicht.⁷⁵⁹ Im Hinblick auf das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis scheidet eine Anwendung des Vergaberechts bezogen auf die Rechtsbeziehung zwischen LeistungsempfängerIn und freiem bzw. öffentlichem Träger als Leistungserbringer von vornherein aus. Eine weitere Bedingung für die Anwendung des Vergaberechts liegt bei Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe i. d. R. nicht vor: Die Rechtsbeziehung zwischen dem öffentlichen Träger als „Vergabestelle“ und dem Leistungserbringer als „Bieter“ ist hier eben nicht privatrechtlicher Natur. Beschaffungsstellen von Kommunen beispielsweise sind als „geschäftliche Betriebe“ zu bewerten. Vereinbarungen nach §§ 77 und 78 a ff. SGB VIII hingegen sind eindeutig Verträge des öffentlichen Rechts und insofern ist eine vergaberechtlich begründete Ausschreibung von Leistungen der Jugendhilfe nicht angezeigt.¹³⁰ – Trotzdem darf der Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII ein geeignetes Verfahren zur öffentlichen Interessensbekundung für mögliche Anbieter nutzen, um bedarfsgerechte und kostengünstige Leistungsangebote zur Prüfung zu bekommen.

Jeglicher Leistungsvertrag nach §§ 77 und 78 b SGB VIII unterliegt grundsätzlich der Umsatzsteuerpflicht. Es ist zu prüfen, ob eine Steuerbefreiung nach § 4 Umsatzsteuergesetz (UStG) vorliegt. Hierzu ist die Handhabung der Finanzbehörden bundesweit sehr unterschiedlich.⁷⁶⁰ Nach § 4 Nr. 18 UStG sind Leistungen der anerkannten Verbände der

⁷⁵⁷ Vgl. Stähr/Hilke, 1999: 160.

⁷⁵⁸ Zu „Hilfe oder Eingriff?“ – Verfassungsrechtliche Überlegungen zum Verhältnis von staatlichem Wächteramt und Jugendhilfe“ aus verfassungsrechtlicher Sicht vgl. Heilmann, 2000: 41 ff.

⁷⁵⁹ Vgl. Stähr/Hilke, 1999: 163.

⁷⁶⁰ Vgl. ebd., 1999: 163 ff.

freien Wohlfahrtspflege und der angeschlossenen Mitgliedsverbände steuerfrei, wenn

- diese Unternehmen ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen,
- die Leistungen unmittelbar demnach der Satzung, Stiftung oder sonstigen Verfassung begünstigten Personenkreis zugute kommen und
- die Entgelte für die in Betracht kommenden Leistungen hinter den durchschnittlich für gleichartige Leistungen von Erwerbsunternehmen verlangten Entgelten zurückbleiben.

Für die Anwendung dieser Regelung des Umsatzsteuergesetzes kommt es nicht darauf an, wer Vertragspartner der Wohlfahrtseinrichtung und damit Leistungsempfänger im Rechtssinne ist, sofern die Leistungen dem ausdrücklich bestimmten Personenkreis tatsächlich zugute kommen. Weitere Tatbestände für eine Befreiung von der Umsatzsteuer sind für den Bereich der Jugendhilfe insbesondere in § 4 UStG Nr. 23 (Förderung der Erziehung i. V. m. Beherbergung und Kindertagesbetreuung) und Nr. 25 (für anerkannte Träger: Sport oder Erholung, kulturelle Veranstaltungen) benannt. Das Risiko der Umsatzsteuerzahlung kann ggf. im Vertrag auf den öffentlichen Träger festgelegt werden. Insbesondere ist eine Umsatzsteuerpflicht zu prüfen, wenn ein freier Träger im Auftrag des öffentlichen Trägers Mittel verwaltet oder an Dritte weiter gibt. Letztlich richtet sich der Umfang der bestehenden Befreiungstatbestände im Hinblick auf die Umsatzsteuer nach dem konkreten inhaltlichen Gegenstand und damit also nach der mit der Beauftragung bzw. Beleihung übernommenen tatsächlichen Verpflichtung.

In der Fachliteratur gibt es durchaus unterschiedliche Gewichtungen dahingehend, inwieweit die allgemeine Steuerbefreiung gemäß § 4 Nr. 18 UStG generell für die Wohlfahrtspflege und ihre Mitgliedsorganisationen sowie entsprechende Vereinigungen gilt und allen anderen Steuerbefreiungen vorgeht; unklar bleibt zum Teil die faktische Würdigung der genannten drei Bedingungen. Schließlich werden die Befreiungstatbestände der Zf. 23 des § 4 UStG einerseits sehr eng im Sinne des Wortlauts und andererseits sehr weit im Hinblick auf eine generelle Gültigkeit für alle Leistungen der Hilfe zur Erziehung (§§ 27 – 35, 36, 37, 39, 40 SGB VIII) interpretiert.⁷⁶¹ Letztlich verweist Stähr⁷⁶² auf eine Übereinkunft der Obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder von 1997, wonach gerade die Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nicht umsatzsteuerbefreit sei. Seitens des Landes Berlin liege dem Bundesrat ein Antrag vor, alle Leistungen der Jugendhilfe von der Umsatzsteuer freizustellen (unabhängig vom Leistungsanbieter). Im Hinblick auf die Tätigkeit eines gemeinnützigen Vereins zur Durchführung u. a. sozialpädagogischer Familienhilfen wurde in Freiburg i.Br. auch die Auffassung vertreten, dass die Tätigkeit des eingeschalteten Unternehmens (Verein) für eine Person des öffentlichen Rechts (Stadt Freiburg) als sonstige Leistung i. S. von § 3 Abs. 9 UStG steuerbar und steuerpflichtig sei und die Leistung damit bei dem Verein dem ermäßigten Steuersatz von 7 % nach § 12 Abs. 2 Nr. 8 a UStG unterliege (der Verein ist als gemeinnützig anerkannt und die

⁷⁶¹ Vgl. Stähr/Hilke, 1999: 165.

⁷⁶² Stähr, 2000: 176.

Leistung erfolgt im Rahmen seines Zweckbetriebes). Das zuständige Finanzamt hat als Ergebnis seiner Prüfung eine Umsatzsteuerbefreiung nach § 14 Nr. 18 UStG festgestellt.¹³¹ Insbesondere auch die privat-gewerblichen Träger fordern eine generellen Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 23 UStG für alle (ambulanten) Erziehungshilfen, die entsprechend der 6. EG-Richtlinie und dem Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 GG nicht nur für öffentliche und gemeinnützige Träger gelten dürfe.¹³²

Bedenkenswert bleibt in diesem Zusammenhang insbesondere auch das EU-Recht¹³³: Nach Artikel 13 Teil A Abs. 1 h der für alle EG-Mitgliedstaaten verbindlichen 6. EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern⁷⁶³ dürfen die Mitgliedstaaten nur die eng mit der Kinder- und Jugendbetreuung verbundenen Dienstleistungen und Lieferungen von der Umsatzsteuer befreien. SPFH kommt der ganzen Familie zugute und somit wird eine Erweiterung der Steuerbefreiung diesbezüglich schon EG-rechtlich ausgeschlossen. Ergänzend ist auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes hinzuweisen, wonach natürliche Personen nicht als begünstigte Einrichtungen im Sinne der 6. Richtlinie angesehen werden können. Schulte unterstreicht für die künftige sozialpolitische Entwicklung ebenfalls die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Grundfreiheiten und die Wettbewerbsvorschriften sowie Beihilferegeln und fragt nach deren Wirkung für solche Betätigungen, die durch öffentliche Träger der sozialen Sicherheit wahrgenommen werden.⁷⁶⁴ Danach kann es z. B. im Hinblick auf die Qualitätssicherung gerechtfertigt sein, „nur solche Leistungserbringer zur Kostenerstattung oder auch zur Sachleistungserbringung zuzulassen, die zur Leistungserbringung im jeweiligen nationalen allgemeinen System zugelassen sind.“⁷⁶⁵ Ggf. können die Wettbewerbsregeln aus Gründen des Allgemeininteresses eingeschränkt werden, dies insbesondere im Hinblick auf den Umstand, dass der „Sozialmarkt“ eben spezifischen Mechanismen unterworfen ist.¹³⁴ Auch wenn (nur) beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts eine Privilegierung freier Träger im Gesundheits- und Sozialwesen „gemeinschaftsfest“⁷⁶⁶ ist, so verstößt es zumindest derzeit „nicht gegen die genannten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, wenn ein Mitgliedsstaat es allein privaten Wirtschaftsteilnehmern, die keinen Erwerbszweck verfolgen, erlaubt, sich an der Durchführung seines Sozialhilfesystems (dadurch) zu beteiligen, ...“⁷⁶⁷

Vor diesem Hintergrund werden Chancen neuer Vertragsformen an Stelle des hoheitlichen Verwaltungsaktes vor allem in folgenden Punkten gesehen:

- Die Kooperation basiert auf einem klaren und überprüfbaren Kontrakt, in dem Leistungen und Kosten transparent gemacht werden. Über die Vereinbarung prospektiver Entgelte wird die Planungssicherheit für alle Seiten erhöht.

⁷⁶³ 6. EG-Richtlinie 77/388/EWG, hier zitiert nach Stähr, 2000: 177; vgl. auch Stähr/Hilke, 1999: 163 ff.

⁷⁶⁴ Vgl. Schulte, 2002: 165.

⁷⁶⁵ Ebd.: 171.

⁷⁶⁶ Ebd.: 174.

⁷⁶⁷ Ebd.: 173.

- Bei der Vereinbarung fester Budgets im Bereich der ambulanten Leistungen ist es möglich, die zentralen Steuerungsgrößen zur Bemessung des Budgets am sozialen Raum auszurichten und Sozialraumbudgets zu vereinbaren. Dies ermöglicht, dass ein oder mehrere Träger in einem sozialen Raum auf der Grundlage von Belastungsindikatoren ein jeweils auszuhandelndes Budget über einen Leistungsvertrag erhalten.⁷⁶⁸ Die Verpflichtung zur Lebenswelt- und AdressatInnenorientierung in der Leistungserbringung verweist auf das Spannungsverhältnis zwischen einer hilfeform-spezifischen oder einer sozialräumlichen Zuordnung der Ressourcenverantwortung/-verwaltung.⁷⁶⁹
- Das neue Verfahren über Leistungsverträge stärkt die Verantwortung der Einrichtungs- und Kostenträger für ein bedarfsgerechtes Angebot. Zugleich werden Art und Inhalte der Leistungserbringung durch freie und gewerbliche Träger stärker als bisher vom öffentlichen Träger aktiv mitgestaltet und mitbestimmt, da generelle sozial- und jugendhilfeplanerische Erfordernisse in die Gestaltung und Weiterentwicklung des Angebotes eingebracht werden können.
- Über die Vereinbarung von Standards der Leistungserbringung werden Grundlagen für die Qualitätsentwicklung geschaffen, Leistungsinhalte und vereinbarte Qualitätskriterien werden überprüfbar und Aussagen zu Effektivität und Effizienz von Angeboten möglich.
- Über betriebswirtschaftliche Gestaltungsspielräume können Einsparpotentiale freigesetzt werden.

Probleme der Neuregelung beziehen sich vor allem auf folgende Punkte:

- Die Einbeziehung von Wünschen und Bedürfnissen der Adressatinnen und Adressaten der Jugendhilfeleistungen erfolgt nur mittelbar über die Einrichtungs- und Kostenträger, da das Verfahren keine direkte Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen vorsieht.
- Bei Austauschverträgen der öffentlichen Hand wird grundsätzlich eine Ausschreibung nach § 55 BHO erforderlich, der Vertrag unterliegt aufgrund des Leistungsaustauschverhältnisses der Umsatzsteuerpflicht, sofern nicht eine Steuerbefreiung nach § 4 Umsatzsteuergesetz (UStG) greift. Allerdings soll im Hinblick auf die Natur des Geschäfts und die besonderen Umstände eine „freihändige Vergabe“ erfolgen, wenn die Vergabe von Leistungen an Einrichtungen der Jugendhilfe beabsichtigt ist (VOL/A, § 3 Ziffer 4 Buchstabe o).
- Bei öffentlichen Ausschreibungen ist über die Vergabe der Leistungserbringung anhand von Qualitätskriterien zu entscheiden. Ungeklärt ist bislang, welche inhaltlichen Qualitätskriterien letztlich ausschlaggebend sein werden (Kostengesichtspunkte und/oder Leistungsstandards), wer diese Qualitätskriterien festlegt, die Leistungsvergabe regelt und die Überprüfung der Leistungskriterien verantwortet. Sofern diese Aufgabe dem öffentlichen Jugendhilfeträger zukommen soll, hätte dies zur Voraussetzung, dass dieser immer weniger selbst Anbieter von Leistungen wird und sich das Verhältnis von öffentlichem Träger und freien sowie gewerblichen Trägern untereinander grund-

⁷⁶⁸ Vgl. KGSt, 12/1998: 36 ff.

⁷⁶⁹ Vgl. AGJ, 1999: 18 ff.

legend ändert. Darüber hinaus ist die Funktion und Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses zu klären.

- Bei Verträgen nach §§ 74, 77 SGB VIII ergeben sich Grenzen der betriebswirtschaftlichen Dispositionsfreiheit sowohl durch das Haushaltsrecht (z. B. Haushaltsvorbehalte) als auch durch die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft (z. B. Wiederbesetzungssperren im Personalbereich).

Jenseits der bürokratischen Anforderungen könnten die Herausforderungen von (europaweiten) „Ausschreibungen“ möglicherweise sinnvoll im Kontext eines „fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs“⁷⁷⁰ durch die Definition wirklich inhaltlicher Qualitätskriterien bearbeitet werden. Selbst wenn es sich bei Leistungen der Jugendhilfe und darüber hinaus auch bei weiteren Leistungen Sozialer Dienste nicht um Austausch- oder Beschaffungsverträge handelt, kann im Rahmen eines „Interessenbekundungsverfahrens“ der – ja auch in der Kommune zum Teil erfolgende – Wettbewerb im Sinne der in dieser Arbeit vertretenen professionellen Konzeption über die örtlich erforderlichen und im Gemeinwesen zu vereinbarenden vor allem fachlichen, qualitativen Standards gesteuert werden. Die Vertretung des öffentlichen Trägers – vor allem die Verwaltung des Jugendamtes und der Jugendhilfeausschuss –, Leistungsanbieter und Mitarbeiterschaft müssen unter Einbeziehung der (potentiellen) NutzerInnen dann gleichfalls die gemeinwesenbezogenen Aspekte einer personenbezogenen sozialen Dienstleistung so beschreiben, dass ein möglicherweise billiges Angebot eines externen Leistungsanbieters als – entsprechend der Geschichte, Struktur und den aktuellen Herausforderungen z. B. eines Quartiers – tatsächlich nicht hinreichend qualifiziert abgelehnt werden kann. Ein solcher Prozess der Definition von Qualitätskriterien als Maßstab für eine Leistungsvergabe bedarf einer – wohl i. d. R. noch zu entwickelnden – differenzierten Aushandlungskultur vor Ort und ist somit fachlich wie (kommunal)politisch höchst voraussetzungsvoll.

Auch wenn das Kinder- und Jugendhilfegesetz im Finanzierungsbereich einen Kompromiss darstellt zu Lasten zwingender Rechtsansprüche, darf der jugendpolitische und finanzielle Förderungsauftrag dieses Gesetzes nicht unterschätzt oder missinterpretiert werden. Das Recht auf Förderung und Erziehung steht nicht unter dem Vorbehalt der Haushaltslage öffentlicher Träger, diese haben ihr Ermessen sachgerecht und nachprüfbar auszuüben.⁷⁷¹

Vereinbarungen und Verträge können eher als Subventionen ein Ausdruck des partnerschaftlichen und gleichberechtigten Verhältnisses der beteiligten Träger sein. In Vereinbarung können die tatsächlichen Kosten und die zu erbringenden Leistungen im Einzelnen präzise beschrieben werden; gleichzeitig kann ein möglichst effizienter Mitteleinsatz (gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal und Sachkosten, Übertragbarkeit von Mitteln in das nächste Haushaltsjahr etc.) und eine unbürokratische Kontrolle (qualitative Berichte) festgelegt werden. Es wäre allerdings ein

⁷⁷⁰ Vgl. BMFSFJ, 2002, Kapitel C.II und in dieser Arbeit Abschnitt 7.3.

⁷⁷¹ Vgl. Münder, 2002: 156 ff. zu möglichen Entwicklungstendenzen verschiedener Rechtsbeziehungen und Finanzierungsmodelle.

Irrglauben, wenn man mit solchen Verfahren den fachlichen und politischen Aushandlungsprozess vor Ort ersetzen wollte oder gar glaubte, auf diese Weise umfangreiche finanzielle Einsparpotentiale realisieren zu können.

Demgegenüber muss unbedingt darauf geachtet werden, dass die besondere Stellung und die besondere Aufgabenstellung der freien Träger der Jugendhilfe und der Wohlfahrtspflege ausdrücklich vom öffentlichen Träger zu fördern ist! Die finanzielle Förderung, auch wenn sie durchaus in einem Vertrag geregelt werden kann, muss sich auch auf die Finanzierung der Institution des freien Trägers und damit seine Befähigung zur Teilhabe an der jugendpolitischen Willensbildung und Infrastrukturentwicklung beziehen.

7.5 Gesamtverantwortung und Garantenstellung des öffentlichen Trägers

Das Bundesarbeitsgericht hat in einem Urteil vom 6.5.1998 – 5 AZR 347/97 – festgestellt, dass FamilienhelferInnen regelmäßig ArbeitnehmerInnen und damit nicht freie MitarbeiterInnen sind. Maßgeblich hierfür war u. a. die Interpretation des Begriffs Gesamtverantwortung⁷⁷² des öffentlichen Trägers nach § 79 SGB VIII. Danach käme es nicht mehr auf die wertende Gesamtbetrachtung aller Kriterien nach den tatsächlichen Gegebenheiten im Einzelfall an. Vielmehr leitet das BAG aus dieser Bestimmung des SGB VIII ein Weisungsrecht des öffentlichen Trägers für jeden Einzelfall ab; dies führe zum Bestehen eines Arbeitsverhältnisses zwischen den Fachkräften der SPFH und dem Jugendamt.¹³⁵

Jugendhilfepolitisch nicht akzeptabel ist die Argumentationsweise des Bundesarbeitsgerichtes, wonach der Träger der öffentlichen Jugendhilfe wegen seiner Gesamtverantwortung (§ 79 Abs. 1 SGB VIII) verpflichtet sei, die laufende Tätigkeit des freien Trägers und damit auch die des/der eingesetzten Familienhelfers/Familienhelferin zu überwachen; dies soll den öffentlichen Träger gleichzeitig zu Weisungen im Einzelfall berechtigen. Alle Kommentatoren des Kinder- und Jugendhilferechts erzielen letztlich Einvernehmen über das Verständnis des Begriffs Gesamtverantwortung dahingehend, dass damit das Leitprinzip und Steuerungsinstrument für das Verhältnis öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe, ihre partnerschaftliche Zusammenarbeit, den sinnvollen Einsatz finanzieller Mittel sowie die Koordination öffentlicher und privater Anstrengungen gemeint sei.⁷⁷³ Die – unzutreffende – Interpretation des BAG zur Gesamtverantwortung in der Jugendhilfe würde in der Praxis dazu führen, dass wegen der in erzieherischen Fragen und mit Blick auf den Kinderschutz (Wächteramt) immer gegebenen Einzelfallverantwortung – auch in allen Fragen der praktischen Durchführung – das Jugendamt als zuständiger öffentlicher Träger in keinem Fall die Verantwortung an einen freien Träger und dessen MitarbeiterInnen abgeben könnte. Das Subsidiaritätsprinzip sowie das Wunsch- und Wahlrecht (§§ 4, 5 SGB VIII) würden schließlich außer Kraft gesetzt. Bei einer konsequenten Weiterverfolgung der BAG-Interpretation der staatlichen Gesamtverant-

⁷⁷² Vgl. Marquard, 2002: 555 f.

⁷⁷³ Vgl. Baltz, 1999: 6.

wortung müsste z. B. auch für die Jugendarbeit bezweifelt werden, ob das Jugendamt als öffentlicher Träger bei Einzelmaßnahmen direkt die Verantwortung für das Kindeswohl immer wahrnehmen muss und deshalb die (ehrenamtlichen) MitarbeiterInnen des durchführenden Jugendverbandes einen Anspruch auf Festanstellung bei der Stadt erwerben (zumindest z. B. dann, wenn etwa ein Kind auf Wunsch/Empfehlung des ASD an der Freizeit teilnimmt und das Jugendamt die Kosten übernimmt). Nur eine von diesem BAG-Urteil abweichende Interpretation des § 79 SGB VIII ermöglicht eine Funktion des öffentlichen Trägers als Garant der fachlichen, personellen und räumlichen – und damit finanziellen – Infrastruktur im Sinne von Gesamtverantwortung, wobei die praktische Durchführung von Angeboten und Diensten freien MitarbeiterInnen und Trägern der freien Jugendhilfe insgesamt überlassen bleiben kann. Im Hinblick auf das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis zwischen Betroffenen/Eltern und freien Trägern/Fachkraft sowie öffentlichem Träger/Jugendamt kann dann geprüft werden, inwieweit das Jugendamt im Rahmen von § 36 SGB VIII geeignete Formen, Umfang und Hilfeintensität festlegt, um anschließend dem/der HilfeempfängerIn zu ermöglichen, mit Anbietern Kontakt aufzunehmen und einen Kontrakt über die Hilfeleistung abzuschließen. Nur so könnte dem bestehenden Spannungsverhältnis zwischen Kontroll- und Hilfeauftrag des öffentlichen Trägers wenigstens grundlegend begegnet werden. „Abschließend ist zu hoffen, dass das in dieser Entscheidung (des BAG) zum Ausdruck kommende Verständnis der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Jugendhilfeträgern und der Gesamtverantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers keinen Eingang findet in die, für die Jugendhilfe wesentlich wichtigere Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit.“⁷⁷⁴

Zum Weisungsrecht des öffentlichen Trägers bei Hilfe zur Erziehung führt Kunkel⁷⁷⁵ aus, dass die freie Jugendhilfe ausdrücklich – entsprechend § 4 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII – nicht in ihrer Selbständigkeit bei der Aufgabendurchführung eingeschränkt werden darf. Mit Nachdruck weist er darauf hin, dass ein Weisungsrecht sich nur aus einem Aufsichtsrecht ergeben kann; dies wiederum liegt nur insoweit vor, als eine Verantwortlichkeit des öffentlichen Trägers besteht. Wie oben erwähnt, besteht die Verantwortlichkeit des öffentlichen Trägers aber darin, seiner Gewährleistungspflicht zu genügen und die Mittel zur Aufgabenerfüllung rechtzeitig und in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen. Somit erstreckt sich die Aufsicht des öffentlichen Trägers darauf, dass die Hilfe den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Also ist zu prüfen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen entsprechend § 27 SGB VIII vorliegen, ob die Hilfeart geeignet und erforderlich ist und ob die formellen Voraussetzungen nach § 36 SGB VIII erfüllt sind.

Die Notwendigkeit rechtsaufsichtlicher Kontrolle des/der zuständigen SozialarbeiterIn ergibt sich aus der Fallverantwortung im Einzelfall während der Dauer einer Betreuung im Rahmen der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Gesetzliche Grundlagen hierfür sind § 3 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII und § 79 Abs. 2 SGB VIII. Diese Fallverantwortung be-

⁷⁷⁴ Baltz, 1997: 7.

⁷⁷⁵ Kunkel, 2000: 60 ff.

schränkt sich jedoch auf die Kontrolle der Einhaltung der Vereinbarungen aus dem Hilfeplan, der zu Beginn der Betreuung gemeinsam erstellt worden ist. Eine Überwachungspflicht und damit ein laufendes Weisungsrecht sind nicht gegeben. Wenn nun über die Gewährleistung der Rahmenbedingungen hinaus im Einzelfall Weisungen erforderlich werden, dann wird auch ein Arbeitsverhältnis begründet. Allerdings sollte durch Beratung und die fachlich gebotene Überprüfung des Hilfeplans sichergestellt werden, dass die gewählte Hilfe weiterhin geeignet und erforderlich ist. Eine Überprüfung der fachlichen Arbeit des Familienhelfers/der Familienhelferin erfolgt faktisch damit nicht. Insofern sieht auch Kunkel⁷⁷⁶ in dem Urteil des BAG keine über den Einzelfall hinausreichende Bedeutung.

Insgesamt ist deutlich zu machen, dass auch die Debatte um ein „Staatliches Wächteramt“ und eine „Garantenstellung“ des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe einzubinden ist in Strategien der Realisierung der fachlichen Eckwerte einer modernen Kinder- und Jugendhilfe, die da sind: Lebensweltorientierung, Dienstleistungsorientierung und Professionalität.⁷⁷⁷ Alle drei Prinzipien zielen auf eine Überwindung einer letztendlich nur kontrollierend-fürsorglichen Haltung, wobei darüber hinaus die Aufgabe, Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen (und diesen Schutz ggf. auch gegen den Willen der Eltern zu veranlassen), nicht in Frage zu stellen ist.⁷⁷⁸ Leistungsangebote und Wächteramt schließen sich nicht aus, es besteht kein Gegensatz zwischen fachlich Notwendigem und Staatlichem Wächteramt.

Im hier diskutierten Zusammenhang wird die Funktion des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe im Hinblick auf das Staatliche Wächteramt und die sogenannte Garantenstellung häufig verkürzt auf mögliche strafrechtliche Konsequenzen⁷⁷⁹; damit wird die Gesamtverantwortung entsprechend § 79 SGB VIII für alle Leistungen und Dienste der Kinder- und Jugendhilfe vernachlässigt. Garantenstellung und Gesamtverantwortung beziehen sich nicht nur auf Kindeswohlgefährdung und Kinderschutz im engeren Sinn. Diese Auftragstellung für den öffentlichen Träger der Jugendhilfe gilt für alle Aufgabenbereiche und ist auch durch geeignete strukturelle Maßnahmen sicherzustellen, wie sie z. B. mit dem Fachkräftegebot (§ 72 SGB VIII) und der Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII) beschrieben werden.

Gleichwohl folgt die Kinder- und Jugendhilfe in ihrem Handlungsverständnis dem Primat der allgemeinen Förderung und der Prävention vor dem Angebot reaktiver Hilfen. Gerade im Hinblick auf die Lebenswelt- und Dienstleistungsorientierung sowie unter Einbeziehung sozialräumlicher Perspektiven stehen ressourcenbezogene Arbeitsformen im Vordergrund – im Gegensatz zu einer eher stigmatisierenden und problemverstärkenden Defizitorientierung. Die Familienorientierung des SGB VIII und das Elternrecht entsprechend dem Grundgesetz stehen in diesem Zu-

⁷⁷⁶ Ebd.: 62.

⁷⁷⁷ Vgl. BMFSFJ, 2002: 64.

⁷⁷⁸ Vgl. Mündler/Mutke/Schone, 2000.

⁷⁷⁹ Zu verfassungs- und strafrechtlichen Aspekten wie zu grundsätzlichen Fragen der Fachlichkeit vgl. DV/AGJ, 2001.

sammenhang nicht in einem Gegensatz zu den Entwicklungsrechten des Kindes und dem erforderlichen Schutz des Kindeswohls: Das Recht der Eltern und das Staatliche Wächteramt sind auf die Rechte der Kinder und Jugendlichen bezogen und bei Verstößen der Eltern gegen das Kindeswohl ist zunächst zu versuchen, verantwortliches Handeln der Eltern zu verlangen und zu fördern. Die helfende und unterstützende Rolle entspricht ebenso dem Staatlichen Wächteramt wie die Intervention bei Gefährdung des Kindeswohls, wenn die Eltern trotz Förderung und Hilfe nicht in der Lage oder Willens sind, das Kindeswohl zu gewährleisten.⁷⁸⁰

Zur Wahrnehmung des Staatlichen Wächteramts der Kinder- und Jugendhilfe im Zusammenhang mit dem Kinderschutz gehört zunächst die Ausbildung, Fortbildung, Anleitung und Unterstützung für die Mitarbeiterschaft – also im Ergebnis ihre umfassende Professionalität. Gleichermaßen müssen insbesondere Vorgesetzte durch entsprechende Organisationsstrukturen, Ablaufregeln und Dienstanweisungen sicherstellen, dass die fachlich angemessene Arbeitsweise und die Reaktion in besonderen Problemlagen durch entsprechende Strukturen auch tatsächlich unterstützt und nicht eher gehemmt wird. Diese beiden Ansätze zusammen münden in die Forderung nach der Anwendung der „Regeln der (sozialpädagogischen) Kunst“: Eine entsprechend koordinierte, vorbereitete und schließlich auch dokumentierte Arbeit entsprechend den Zielen und Vorgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes wird letztlich auch immer den rechtlichen Anforderungen an die Handlungsweise sozialpädagogischer Fachkräfte entsprechen. Dies verweist andererseits auf eine umfassende Verantwortung der Fachkräfte; nach dem Rechtsstaatsprinzip sind sie an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Wenn das Recht verletzt wird, haben auch die Fachkräfte des Jugendamtes durch rechtlich zulässige und zumutbare Maßnahmen dieses Recht wieder herzustellen. Sind dazu Eingriffe z. B. in das Elternrecht notwendig, so ist das Gericht anzurufen (§ 50 Abs. 3 SGB VIII); auch in diesem Zusammenhang ist der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.⁷⁸¹ Solche strukturellen Überlegungen im Rahmen gesetzlicher Vorgaben müssen im Ergebnis auch dazu führen, dass die sozialpädagogische Fachlichkeit und ihre adäquate Anwendung einem selbständigen, unabhängigen Überprüfungsprozess innerhalb der eigenen Profession unterliegen und dies nicht einer ausschließlichen Beurteilung durch juristische Instanzen überlassen werden kann.

Zwei Praxisbeispiele

Zur Illustration der vielfältigen Konflikte im Zusammenhang mit dem Staatlichen Wächteramt zur Abwendung einer Kindeswohlgefährdung werden kurz (und verfremdet sowie reduziert) zwei Fallbeispiele referiert, mit denen einerseits die unabwendbare Verantwortung der Sozialpädagogischen Fachkraft verdeutlicht werden soll, mit denen andererseits aber auch die unzureichende Inanspruchnahme sozialpädagogischer Fachlichkeit durch juristische Instanzen gespiegelt werden kann.

⁷⁸⁰ Vgl. BMFSFJ, 2002: 253.

⁷⁸¹ Vgl. Fieseler, 2001: 431 ff.

Die Sozialarbeiterin A wird entlassen. Im Verfahren gegen Herrn X wegen sexuellen Missbrauchs eines minderjährigen Jungen wird vom Gericht festgestellt, dass Frau A zum fraglichen Zeitpunkt (des Missbrauchs) Kontakt zum Jungen und zu Herrn X hatte. Dieser Kontakt und die bewusste „Duldung“ des Aufenthalts des Jungen bei Herrn X sind in der Hilfeakte nicht dokumentiert.

Nach gut vierjähriger Pflege beantragt das Jugendamt die Herausnahme von drei Pflegekindern aus einer Pflegefamilie, wogegen die inzwischen geschiedene Pflegemutter anwaltlich protestiert. Nach einem das Jugendamt im Ergebnis unterstützenden psychologischen Gutachten überträgt die RichterIn das Sorgerecht vom bisher zuständigen Jugendamt auf eine Anwältin, die dann die drei Kinder bei der Pflegemutter belässt.

Jugendhilfe schafft Ermöglichungsbedingungen

Nach zwei weiteren Jahren wechseln die Kinder auf Betreiben der Sorgerechtpflegerin (Anwältin) die Pflegefamilie. Gegen die Pflegemutter wird staatsanwaltlich ermittelt (Stand: Ende 2002) wegen grober Vernachlässigung im fraglichen Zeitraum. (Ergänzende Anmerkung: Eine örtliche Zeitung und der Präsident des Amtsgerichtes nennen die echten Vornamen der Kinder, zur Sorgerechtpflegerin wird ausdrücklich auf deren Anspruch auf Anonymität verwiesen.)

Im Mittelpunkt jeder Kinder- und Jugendpolitik steht nicht der Staat und stehen auch nicht die Eltern, sondern die jungen Menschen; diese Banalität auszusprechen heißt, sich auf das Kindeswohl zu berufen, das als Wohl aller Kinder und Jugendlichen wie auch als Wohl jedes einzelnen Kindes und Jugendlichen zu verstehen ist. Deshalb gewährt das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) jedem jungen Menschen ein Recht auf Förderung und Erziehung. Das Recht der Eltern und das Staatliche Wächteramt sind auf diese Rechte der Kinder und Jugendlichen bezogen, und auch die Ziele und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe beziehen sich auf diese Rechte.

Das Kindeswohl muss aus diesem Grunde auch oberster Maßstab jeder Jugendpolitik sein, die als „Lebenslagenpolitik“⁷⁸² konzipiert wird. Das vielzitierte Staatliche Wächteramt muss im Lichte der öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen neu gesehen werden. Der Staat ist nicht mehr nur der Wächter, der für die Sicherheit der Bürger und Bürgerinnen und die öffentliche Ordnung verantwortlich ist, sondern der Staat übernimmt eine Gewährleistungsverantwortung dafür, dass Kinder und Jugendliche und ihre Eltern objektive Lebensbedingungen vorfinden, die für ein gesundes, glückliches und chancenreiches Aufwachsen Voraussetzung sind, und die Kindern und Jugendlichen eine individuelle Lebensführung unter optimalen Entwicklungsbedingungen gestatten. Angesichts der derzeitigen realen Sozialisationsbedingungen muss der Staat Angebote der Kinder- und Jugendhilfe auch als „Ermöglichungsbedingung zur effektiven Wahrnehmung des Elternrechts“⁷⁸³ schaffen.

⁷⁸² Vgl. BMFSFJ, 2002: 245 f.

⁷⁸³ Jeand'Heur, 1991: 11.

Diese Sicht des Staatlichen Wächteramtes lässt sich auch verfassungsrechtlich begründen: Der Staat ist verpflichtet, die Grundbedingungen zur Förderung des Kindeswohls durch eine öffentliche soziale Infrastruktur und die dafür erforderlichen Finanzmittel zu schaffen. Dies gilt insbesondere dann, wenn zur „Abwendung des Interventionsfalls“⁷⁸⁴ staatliches Handeln auch verfassungsrechtlich unbedingt erforderlich erscheint. Ein solcher Interventionsfall ist gegeben, wenn die Familie allein zur Gewährleistung kindeswohlgericher Lebensbedingungen nicht (mehr) in der Lage ist. Angesichts der Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Familienlastenausgleich und zur Pflegeversicherung kann man davon ausgehen, dass – auch aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts – diese Voraussetzungen inzwischen vorliegen.⁷⁸⁵

Ein solches Verständnis des Staatlichen Wächteramtes hat auch Auswirkungen auf eine als Lebenslagenpolitik verstandene Kinder- und Jugendhilfe: Das Kindeswohl bindet gleichermaßen öffentliche wie freie Träger der Jugendhilfe – wie auch das Staatliche Wächteramt im Sinne einer öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen sowohl von öffentlichen als auch von freien Trägern ausgeübt wird. Die Sachverständigenkommission für die Erstellung des Elften Kinder- und Jugendberichts sah darüber hinaus einen Bedarf für eine zusätzliche rechtliche Ausprägung des „Kindeswohls“⁷⁸⁶:

- Die Frage, welche Rechtsansprüche des Kinder- und Jugendhilfe-rechts den Eltern und welche den Kindern und Jugendlichen selber zustehen, sollte noch einmal aufgegriffen werden, z. B. in den Fällen der Hilfen zur Erziehung (§§ 27ff. SGB VIII).
- Darüber hinaus sollte ebenfalls geprüft werden, ob die Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen auch weiterhin von ihren Entwicklungsstand abhängig gemacht werden sollten (§ 8 SGB VIII), was im Zweifel dem Jugendamt die Definitionsmacht gibt, oder ob nicht eine Altersgrenze eingeführt werden sollte, die deutlich unter 14 Jahren liegt, wie dies sowohl jugendpolitischen Absichten als auch jugendsoziologischen Einsichten entspricht.
- Die Kommission spricht sich dafür aus, Art. 6 GG um ein „Recht des Kindes“ zu ergänzen, das neben dem Elternrecht eine eigenständige verfassungsrechtliche Rechtsstellung der Kinder und Jugendlichen begründet und insbesondere der Auslegung des einfachen Rechts dient sowie für die Anwendung des Verwaltungsermessens handlungsleitend wird. Die Bundesrepublik würde hiermit die von ihr in der UN-Kinderkonvention (Art. 3 Abs. 2) und in der Europäischen Grundrechtecharta (Art. 24) übernommenen Verpflichtungen in einer eindrücklichen Weise erfüllen. Vorbild könnten hierfür die im Rahmen der Verfassungsdiskussion nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten vorgelegten entsprechenden Entwürfe sein.

⁷⁸⁴ Ebd.: 12.

⁷⁸⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ, 2001.

⁷⁸⁶ Vgl. BMFSFJ, 2002: 253.

8. Schlussfolgerungen

Sowohl im politisch, ökonomischen Bereich als auch in der Sozialpolitik behält die Aufforderung ihre Berechtigung: Global denken – lokal handeln! Dies gilt für den Zusammenhang weltpolitischer Entwicklungen mit nationalen Strategien, was angesichts des Globalisierungstheorems abstrakt und des Irak-Kriegs (2003) sicher auch konkret evident wird. Dies gilt gleichermaßen für den Zusammenhang nationaler (Bund), regionaler (Länder) und lokaler (Kommunen) Politiken, was angesichts der konkreten Auswirkungen der Steuerreform, der Reform des Arbeitsmarktes und der Sozialhilfe (Hartz-Konzept) oder auch des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ ebenso unmittelbar überzeugend wirken mag. Trotz der vielfältigen „Unsicherheiten“ und angesichts der besonders in den Kommunen begrenzten Ressourcen und Entscheidungsbefugnisse liegt die Herausforderung zur Entwicklung kohärenter und effektiver Handlungsstrategien gerade auf den regionalen Ebenen, weil in diesen lokalen Lebenswelten über die reale Ausgestaltung von Lebensbedingungen entschieden wird. Hier können Chancen für die Subjekte zur Teilhabe und Beteiligung eröffnet und zivilgesellschaftliches Engagement⁷⁸⁷ real eingefordert werden, hier müssen Individuen in ihrer Entwicklung gefördert und in ihrer Not unterstützt werden.

8.1 Solidarität und Demokratisierung sind die Bedingungen der Zivilgesellschaft

Unter Aufnahme einer Strategie der „Regionalisierung“ – als Bedingung der Möglichkeit der Partizipation und der Möglichkeit, die Folgen der Individualisierung und Pluralisierung bewältigbar zu gestalten⁷⁸⁸ –, ist vor allem auf eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu dringen: Das, was für die Bürgerinnen und Bürger gut ist, kann nicht allein zwischen Ämtern und Dienstleistungsanbietern ausgehandelt werden. Je größer das soziale System gedacht wird, auf das man Bezug nimmt, desto geringer wird die Chance, dass sich so etwas wie ein Gemeinwesen überhaupt herausbildet – für die Bürgerinnen und Bürger gibt es kaum Möglichkeiten, sich an Prozessen der Problemdefinition und Problemlösung zu beteiligen, wenn die Zusammenhänge immer unübersehbarer werden.

Sozialraumorientierung kann nur dann eine Gestaltungsstrategie Sozialer Arbeit sein, wenn sie strategisch in ein Konzept der Sozialpolitik⁷⁸⁹ eingebunden ist. Damit ist eine demokratiepolitische und eine professionelle Dimension benannt. Der – wie immer begrenzte – Sozialraum ist ein Erfahrungs- und Aneignungsraum, dessen öffentliche und private Struktur gleichzeitig Ausdruck und Option für die Organisation und Reproduktion von Lebensstilen mittels kulturellem und sozialem Kapital darstellt.¹³⁶ Dieser politische Prozess muss bewusst und öffentlich gemacht werden. Mit Regionalisierung als Organisationsprinzip kann in diesem Kontext die Restrukturierung lokaler Systeme (Nachbarschaft, Verein, Quartiersrat) unterstützt werden, um auch – neben allen berechtigten Fragen an eine nicht umfassend realisierte Professionalisierung –

⁷⁸⁷ Vgl. Abschnitt 1.1 zu Zivilgesellschaft.

⁷⁸⁸ Vgl. Rößler, 1995; bis 2002 Sozialdezernent der Landeshauptstadt Schwerin.

⁷⁸⁹ Vgl. 3. Kapitel.

ein dramatisches Versäumnis der Verwaltungsmodernisierung des letzten Jahrzehnts nachzuholen: Kontraktmanagement setzt einen politischen Aushandlungsprozess zwischen Bürgerschaft und Politik einschließlich der Verwaltung voraus!

Damit geht es vorrangig um strukturelle Bedingungen für die Möglichkeit

- Kräfte zu mobilisieren, die sich aus einer sozialen Infrastruktur entwickeln und tendenziell die Folgeprobleme lösen, die sich aus der Individualisierung der Lebensverläufe und der Pluralisierung der Lebenswelten ergeben;
- einen Rahmen zu schaffen, in dem über den Geltungsanspruch von Normen und über Möglichkeiten der Einhaltung von Normen befunden werden kann;
- über die Verwendung knapper Ressourcen von denen entscheiden zu lassen, die eigene Probleme lösen wollen;
- zu einer Vitalisierung und damit Politisierung des Gemeinwesens beizutragen.¹³⁷

Die Strategie einer aktuellen, hier vertretenen Neuorganisation Sozialer Dienste und damit einer Sozialraumorientierung als fachlichem Arbeitsprinzip und von Regionalisierung Sozialer Arbeit als organisationsstruktureller Vorgabe lässt sich auf folgende Ziele konzentrieren:

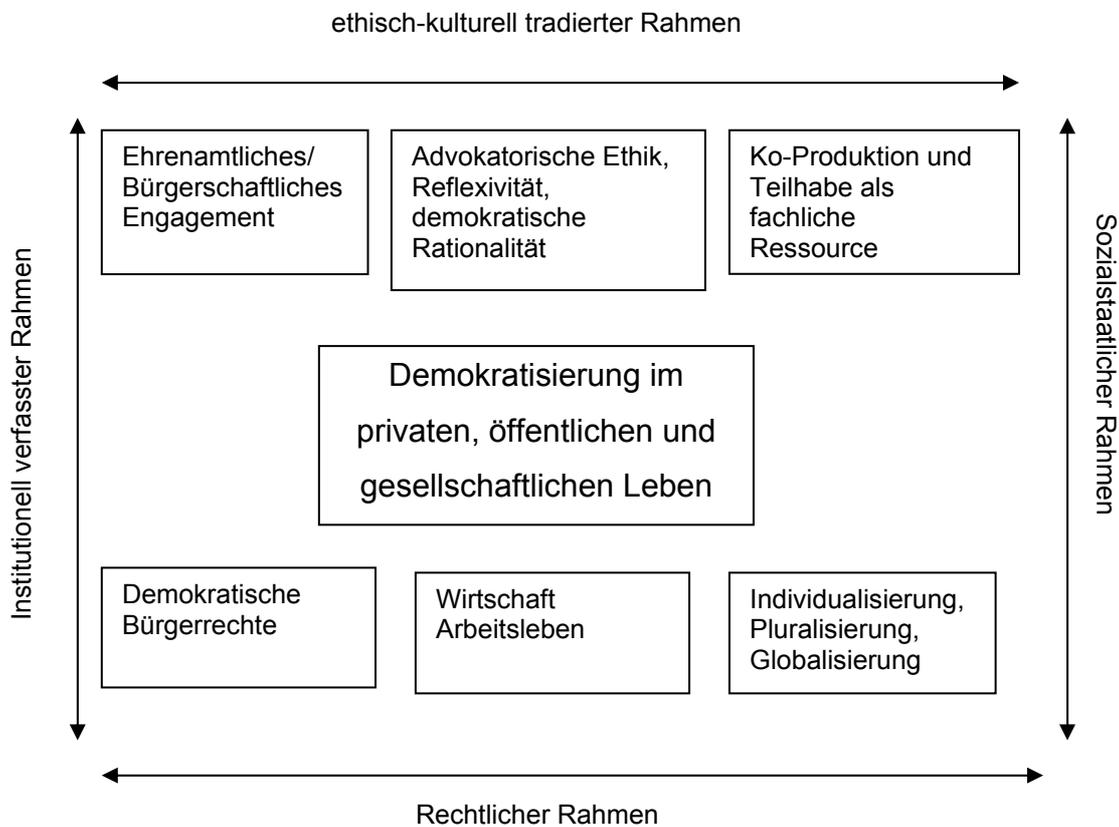
- Mobilisierung der Problemlösungskapazitäten eines lebendigen Gemeinwesens,
- Erhöhung der Identifikation der BürgerInnen mit dem Stadtteil,
- Implementierung demokratischer Verfahren zur Teilhabe und Steuerung,
- Vernetzung formeller und informeller sozialer Dienstleistungen und Unterstützungssysteme unterschiedlichen Professionalisierungsgrades,
- Optimierung des Einsatzes öffentlicher Ressourcen wie Zeit, Geld und Personal,
- Ermutigung zur Erprobung innovativer Problemlösungsstrategien,
- Verbesserung der Arbeitszufriedenheit und der Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Sozialen Diensten.

„Demokratisierung“ des alltäglichen – privaten, öffentlichen und gesellschaftlichen – Lebens ist auf diesem Hintergrund als Bürgerrecht und soziale Lebensweise durchzusetzen. Demokratisierung ist individuell und gesellschaftlich sowohl komplex voraussetzungsvoll als auch differenziert folgenreich. – Demokratisierung muss gelehrt und gelernt werden, läuft nach vielfältigen „Spielregeln“ und ist in vielen gesellschaftlichen Bereichen ein – zumindest notwendiger wenn auch nicht ausreichender – Erfolgsfaktor. Demokratisierung ist zu realisieren

1. als gesellschaftspolitisches, institutionell verfasstes Recht (Bürgerstatus),
2. als rechtlich gesicherter Rahmen im bürgerlichen Leben,
3. als ethisch-moralische Grundbedingung einer modernen, reflexiven Profession (Dienstleistungsorientierung/NutzerIn),

4. als Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und als fachliche Ressource in einer qualifizierten Sozialen Arbeit (Sozialstaatlicher Rahmen).

Demokratisierung im privaten, öffentlichen und gesellschaftlichen Leben



Entstehung, Realisierung und Sicherung von demokratischen Umgangsformen und Arbeitsweisen auf allen Ebenen und in allen institutionellen wie personal bestimmten Zusammenhängen bedürfen einer verlässlichen institutionellen Absicherung, womit den Subjekten eine gewisse Garantie für ihre persönliche Mitwirkung (bzw. deren positive Wirkung) gegeben wird. Hier sind staatliche und gesellschaftliche Dienste, Einrichtungen und Institutionen gefragt: Institutionelle Absicherung von Demokratisierung im eigenen (organisatorischen und fachlichen) Handeln sowie Absicherung und professionelle Förderung von Demokratisierung im öffentlichen und privaten Leben.

Mit den in dieser Arbeit entwickelten Positionen zu Professionalität und Sozialarbeitspolitik soll in einem multidimensionalen Rahmen ein Fundament begründet und daraus abgeleitet eine Perspektive ermöglicht werden. Diese Perspektive ist im Titel der Arbeit begrifflich zusammengefasst:

Sozialraumorientierung und Demokratisierung personenbezogener sozialer Dienstleistungen.

Die Assoziation der dazu analysierten theoretischen Zugänge und empirischen Befunde führt den Praktiker in einen kaum auflösbaren Widerspruch von (zweifelhafter) Erkenntnis und (fragwürdiger) Handlungsorientierung einerseits sowie andererseits lebensweltlicher Herausforderungen und zu deren Bewältigung notwendig zu entwickelnder – wenn auch in aller Regel nicht hinreichender – (personenbezogener sozialer) Dienstleistungen. Gemeint sind die Widersprüchlichkeiten auf zwei gesellschaftlich oft unterschiedenen, für die individuelle Handlungsorientierung jedoch miteinander verwobenen Ebenen:

- Die konstruktive Auseinandersetzung um die – richtige – empirische Erkenntnis und ihre theoretische Verarbeitung in einer eher abstrakten, konzeptionellen Dimension.
- Die erforderliche politische Auseinandersetzung um die sozialpolitisch erforderlichen Angebote und Standards sowie deren organisatorische, finanzielle und praktische Umsetzung.

8.2 Bausteine einer Sozialraumorientierung

Parteilichkeit und Professionalität im Sinne der „Demokratischen Rationalität“ sind nicht „neutral“: Ein Problem der Paradigmen „Dienstleistung“ und „Markt“ im Zusammenhang Sozialer Dienste ist der (unterstellte) freie und gleiche Zugang. Dieser muss erst – auch mit Hilfe der Sozialen Arbeit – hergestellt werden!

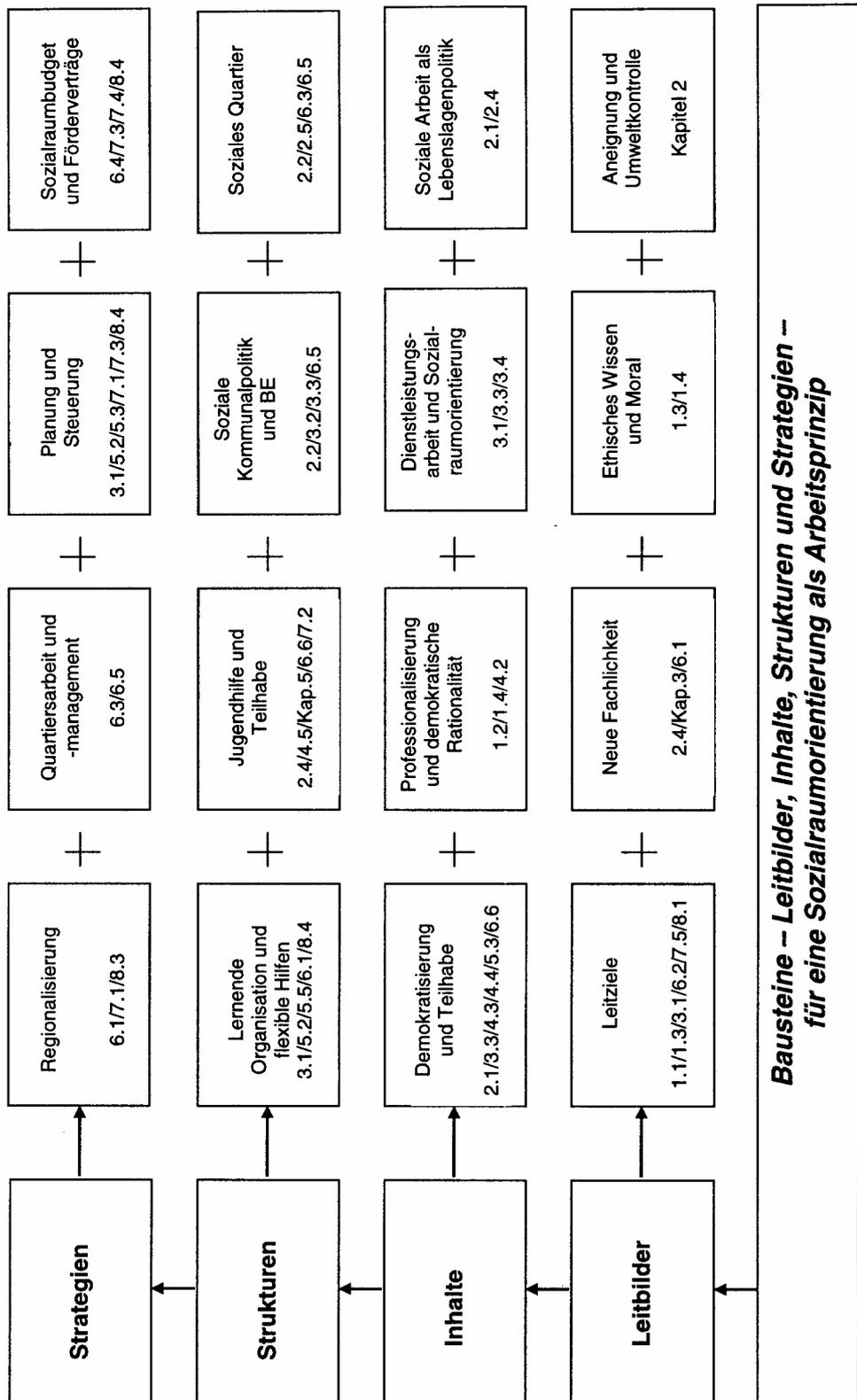
Solidarität als Norm und Handlungsprinzip Sozialer Arbeit (und auch einer modernen Form des Bürgerschaftlichen Engagements) muss entgegen einer „Marktlogik“ konzipiert und durchgesetzt werden, weil soziale Gerechtigkeit und Inklusion Ziele eines Wohlfahrtsstaates bleiben sollen (Grundgesetz !).¹³⁸

Das Schaubild „Sozialraumorientierung und Demokratisierung“ wurde inhaltlich und zeitlich nach den hiermit insgesamt vorgelegten Überlegungen entworfen. Es zeigt den Versuch, wesentliche Elemente der Konzeption („Bausteine“; die jeweils vermerkte Nummerierung entspricht den Gliederungspunkten des Inhaltsverzeichnisses) unter der Fragestellung dieser Arbeit in einer systematisierenden Übersicht darzustellen. Die einzelnen Abschnitte wurden nicht mit dem Fokus auf diese Verknüpfung formuliert, so dass z. T. nur jeweils dort enthaltene Thesen oder z. B. bestimmte Präzisierungen bzw. Materialien in einer Anmerkung den wesentlichen Bezugspunkt widerspiegeln. So soll veranschaulicht werden, dass eine fachlich fundierte Konzeption von „Sozialraumorientierung“ nur auf Basis einer komplexen Kombination mehrerer Wissenschaftsdisziplinen sowie insbesondere in der reflexiven und flexiblen Gestaltung personeller, organisatorischer, finanzieller und planerischer Rahmenbedingungen denkbar ist; machbar wird sie nur durch die nachhaltige Aktivierung aller für eine solche Zielsetzung und Arbeitsweise nutzbaren Ressourcen.

Die im Schaubild benannten „Bausteine“ verweisen auf theoretische und praktische Erkenntnisse mit in sich wiederum sehr differenzierten Diskursen, während in den jeweils benannten Abschnitten dieser Arbeit der Versuch unternommen wurde, wesentliche Argumente dieser Diskurse zu erfassen und für die Brauchbarkeit in einem Konzept der Sozialraumorientierung auszuwerten. Das Schaubild repräsentiert eine innere Logik, der in den benannten Arbeitsfeldern (nur) ein je unterschiedlicher Stand der konzeptionellen Entwicklung einzelner Aspekte entspricht. Weiterhin erforderliche und mögliche Ausarbeitungen innerhalb der einzelnen Fachgebiete mögen auch künftig für eine Verbesserung des Konzepts der Sozialraumorientierung hilfreich sein, können in dieser Arbeit jedoch nicht näher gewürdigt werden.

Das Schaubild bleibt insoweit unterkomplex, als es die hilfreichen und notwendigen Beiträge aus den unterschiedlichen Zugängen („Bausteinen“) nicht dezidiert ausweist. Sozialraumorientierung soll nicht als neue Metapher für eine umfassende sozialpädagogische Fachlichkeit propagiert werden. Es geht um eine spezifische Strategie Sozialer Kommunalpolitik, die in einer sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Tradition wurzelnd wesentliche Erkenntnisse des aktuellen Diskurses zum Stand der Professionalisierung und der personenbezogenen sozialen Dienstleistung aufnimmt und in ein handlungsleitendes Konzept umsetzen will. Auf dieser kommunalpolitischen Handlungsebene verbinden sich dann demokratietheoretische Implikationen aus der Professionalisierungsdebatte mit eher allgemein gesellschaftspolitischen Umsetzungsstrategien und hier müssen allerdings auch Instrumente der Planung, Steuerung und Evaluation ihre Praxistauglichkeit im Sinne von Effektivität und Effizienz erweisen.

Sozialraumorientierung und Demokratisierung



8.3 Elemente einer fachlichen Konzeption von Sozialraumorientierung

- * Auf der Ebene der Organisation geht es um eine zielgerichtete, fachlich angeleitete Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation im Kontext einer professionstheoretisch begründeten Organisationsentwicklung; es geht um (neue) Steuerungsinstrumente (Ressourcenverantwortung, Controlling) und damit um die fachliche/örtliche/materielle Zuständigkeit für die operative Steuerung. Dazu gehört die Personalwirtschaft und Personalentwicklung (als strategische Leitungsaufgabe) ebenso wie die Budgetverantwortung.
- * Die fachlichen Prinzipien beziehen sich auf Lebensweltorientierung und damit auf Gemeinwesenbezug, Aktivierung und Beteiligung der NutzerInnen, Sozialberichterstattung und beteiligungsorientierte Sozialplanung, Ko-Produktion, lokale Demokratie.
- * Grundlegend bleibt eine professionelle Ebene, die Reflexivität und demokratische Rationalität, Handlungsprinzipien einer „Neuen Fachlichkeit“ und ein auf Teilhabe aller zielendes sozialpolitisches Engagement für eine solidarische Gesellschaft begründet und fördert.
- * Sozialraumbezug und kommunikative Aushandlungsprozesse beschreiben dann wesentliche Instrumente der umsetzungsbezogenen Arbeitsebene.

In dem Schaubild „Elemente einer fachlichen Konzeption von Sozialraumorientierung“ ist in jedes der neun Felder ein Gitter mit wiederum neun Feldern zu projizieren, wobei jedes so entstehende kleine Feld jeweils wieder ein Prinzip aus den vier Kategorien A) bis D) repräsentiert. So kann die Kombination je eines Prinzips aus jeder Kategorie miteinander symbolisiert und als mögliche Handlungsorientierung formuliert und analysiert werden.

Beispiele:

1. Es besteht eine eher einzelfallorientierte Spezialisierung (A) in einer zentralen Amtsstruktur (B) bei besonderer Beachtung der öffentlichen Meinung bzw. politischer Erwartungen (D); der Sozialraumbezug ergibt sich wesentlich aus der Wohnungsadresse des „Klienten“ (C).
2. Es wird ein ressourcenorientierter Ansatz (A) fallbezogen in einer Organisationsstruktur mit integrierten regionalen Zuständigkeiten (B) gemanagt, in der Vernetzung (C) und die Kooperation mit den NutzerInnen (D) wesentlich sind.
3. Es besteht eine starke Spezialisierung (A) im Rahmen einer regionalen Zuständigkeit (B), die Zuständigkeit ist nach Straßen geregelt (C) und die Funktion der Profis (D) wird betont.
4. Case-Management (A) wird im Rahmen regionaler, quartiersbezogener Zuständigkeiten (B) mit Betonung von systemischen Ansätzen/Vernetzungsstrategien (C) und Kompetenzen der MitarbeiterInnen (D) verfolgt.
5. Ein reflexiver, professioneller Aushandlungsprozess (A) erfolgt auf Basis einer integrierten Fach- und Ressourcenverantwortung (B) in umfassend und quartiersbezogen zuständigen Teams (C), die die Ko-Produktion mit den NutzerInnen forcieren (D).

6. Gewisse Prinzipien der vier Kategorien erscheinen allerdings als inkompatibel: Eine betont reflexiv-demokratische Haltung (A) in einer hierarchisch-zentralen Amtsstruktur (B) ist ebenso unwahrscheinlich wie die handlungsleitende Verknüpfung eines solchen Rahmens mit multiprofessionellen, im Quartier umfassend zuständigen Teams (C), die wiederum die Position der NutzerInnen eher ausblenden und die „veröffentlichte Meinung“ (D) zu einem wesentlichen Orientierungspunkt machen.

Elemente einer fachlichen Konzeption von Sozialraumorientierung

B) Organisation		1. zentrale Amtsstruktur		2. regionale Zuständigkeiten		3. integrierte Fach- und Ressourcen- verantwortung		C) Sozialraumbezug	
A) Fachliche Prinzipien	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Spezialisierung, Einzelfallorientierung									1. Zuordnung nach Wohnungsadresse
2. Case-Management, Ressourcenorientierung				4			2		2. systemischer Ansatz, Vernetzung
3. „demokratische Rationalität“/Reflexivität								5	3. quartiersbezogene, integrierte Teams
D) Kommunikation/ Aushandlung	1. Öffentlichkeit/ Politik			2. Mitarbeiter- schaft					

Schließlich sind in der Praxis und als Ausdruck örtlicher Traditionen (und personaler Einflüsse) auch Überschneidungen oder Mischungen aus Prinzipien innerhalb jeder einzelnen Kategorie vorzufinden, z. B. zentrale Amtsstruktur und regionalisierte Zuständigkeiten (B) oder demokratische Teilhabe der NutzerInnen und ein besonderer Stellenwert von öffentlichen, politischen Positionen (D). Die Kombination mancher Prinzipien mag bei bestimmten Konstellationen auch sinnvoll sein, z. B. Case-Management als Methode einer bewusst reflexiven Professionalität (A) oder die Vernetzung von Hilfen bei einer Zuständigkeitsregelung nach Wohnadresse (C).

In einer mehrdimensionalen Ausdifferenzierung dieses Schaubildes wären weitere Aspekte jedes einzelnen Prinzips der vier Kategorien sowie Realisierungsbedingungen, organisatorische wie finanzielle Steuerungsinstrumente und deren Folgen und vor allem mögliche Ergebnisse oder Wirkungen in ihrer jeweiligen Interdependenz darzustellen. Wissenschaftliche Ableitungen und theoretische Entwürfe in dieser Arbeit, vorgestellte empirische Befunde und hier entwickelten Konzeptionen sollten in diesem Kontext ein fundiertes Votum für die Kombination einer im Sinne der „demokratischen Rationalität“ begründeten Fachlichkeit (A) im Rahmen einer Organisationsstruktur, die eine integrierte Fach- und Ressourcenverantwortung (B) fördert, unterstreichen; eine so „organisierte“ Professionalität kann dann in multiprofessionellen, reflexiven Teams (C) im Quartier als lebensweltlichem Raum der alltäglichen Existenz realisiert werden, wenn die Kompetenzen und Rechte der – auch potenziellen – NutzerInnen (D) geachtet und einbezogen werden.

8.4 Überlegungen zu einer wirkungsorientierten Steuerung im Sozialraum

Angesichts einer stecken gebliebenen Verwaltungsreform ist kritisch nach der Implementation der demokratischen Abstimmungsverfahren zwischen Bewohnerschaft und NutzerInnen, Bürgerschaft und städtischer Öffentlichkeit, Parteien und politischen Gremien sowie Verwaltungsleitung und Mitarbeiterschaft zu fragen: Bürgerschaftliches Engagement, Demokratisierung und Sozialraumorientierung ermöglichen und verlangen die Vitalisierung von Institutionen und Verfahren zur öffentlichen Aushandlung politischer Entscheidungen. Dieser Ansatz droht zu scheitern, wenn die ProtagonistInnen der jeweiligen Gruppe die (neuen) Handlungslogiken weiter ignorieren und ihr jeweiliges Herrschaftswissen in Kombination mit der je spezifischen Macht (nur) für eine Realisierung der von ihnen als richtig anerkannten Interessen einsetzen. Verlässliche Verfahren erfordern andererseits allerdings auch die tatsächliche Wahrnehmung von demokratisch delegierter Entscheidungskompetenz.

Ein wesentliches Ergebnis der bisherigen Erfahrungen und Recherchen ist, dass eine sozialraumbezogene Steuerung derzeit weder betriebswirtschaftlich, finanzpolitisch so organisiert werden kann, dass eine Erfassung, Darstellung und gezielte Beeinflussung der finanziellen, personellen und räumlichen Ressourcen möglich wird, noch sind alltagstaugliche Modelle erkennbar für eine ergebnisorientierte Vernetzung und Koordination verschiedener Ressourcen unterschiedlicher Institutionen. Ein sol-

ches Modell fehlt auf der organisatorischen, technischen Ebene ebenso wie vor allem auf der Ebene notwendiger politischer Aushandlungsprozesse zwischen BürgerInnen (LeistungsempfängerInnen), Politik und Verwaltung (Anspruchsdefinition und Leistungsgewährung) sowie Trägern und Diensten (Leistungserbringung). Kompliziert wird der erforderliche Steuerungsprozess, dessen aktuelle rechtliche Grundlage im Hinblick auf Rechtsansprüche und Leistungsentgelte im 7. Kapitel untersucht wurde, zudem durch unterschiedliche Konzeptionen und Konkurrenzen innerhalb jeder dieser drei Gruppen: Die soziale und materielle Situation und Perspektive, die ideologische und demokratische Legitimation in Verbindung mit fachlicher und örtlicher Kompetenz und Zuständigkeit (auch im materiell-rechtlichen Sinn) sowie schließlich Werte, Leitbild und Eigeninteressen bilden die unausweichliche Grundlage für einen differenzierten und komplexen Aushandlungsprozess zur Entwicklung einer sozialen Infrastruktur und zur Implementation bestimmter Standards für Soziale Dienste. Sozialräumliche Steuerung erscheint eher als eine fachlich-demokratische Herausforderung denn als ein Problem von (fehlenden) Steuerungsinstrumenten.

Auf diesem Hintergrund wird der Mangel an Steuerungsinstrumenten relativiert, die sich auf eine objektive Darstellung real verfügbarer, letztlich finanziell messbarer Ressourcen beziehen. Gleichwohl wäre es hilfreich, auch für eine sozialpolitische Steuerung die Ressourcen möglichst vieler Akteure (z. B. Arbeitsamt, übergeordnete Fachbehörden, Ministerien) zumindest zu kennen. Erst dann wäre eine sozialraumbezogene effektive Vernetzung und Wechselwirkungen einbeziehende Planung möglich (wie sie mit dem Konzept der „Sozialen Stadt“ möglicherweise strategisch angestrebt wird).

Die konzeptionelle Schlussfolgerung zu diesen widersprüchlichen, jedoch realen Aspekten zielt auf die Entwicklung wirkungsorientierter Steuerungsinstrumente, die über die begründete Vereinbarung von Indikatoren die verschiedenen Ziel- oder Managementfelder miteinander verknüpfen. Grundlage ist immer ein Leitbild bzw. eine Strategie (Zieldefinition). Bezogen auf eine solche – politisch ausgehandelte – Vorgabe sind verschiedene Steuerungsbereiche festzulegen (Ziel-/Managementfelder): Idealtypisch könnten die vier Bereiche Personal, Finanzen, Leistungen und Wirkung unterschieden werden. Für eine wirkungsorientierte Steuerung müssen diese Bereiche jeweils nach Hierarchieebenen differenziert werden; für eine sozialräumliche Steuerung z. B. zwischen Amtsebene (Gesamtstadt), Sozialraum (Quartier/Stadtteil) und Team (Einzelfall). Auf jeder Ebene ist dann zu prüfen, mit welchen Indikatoren (Schlüsselkennzahlen) Ziele und der Grad der Zielerreichung – und zwar bezogen auf den Leistungsumfang, die Kosten und die Qualität bzw. Wirkungen – erfasst bzw. gemessen werden sollen.⁷⁹⁰

Natürlich setzt ein solches Steuerungsmodell zunächst die Formulierung des Leitbildes bzw. eines strategischen Ziels voraus! Gleichfalls notwendige Grundlage ist die Nutzbarkeit von Steuerungsinstrumenten (Kosten-Leistungs-Rechnung; Berichtswesen/Controlling; klare Organisations-

⁷⁹⁰ Vgl. Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 178 ff. zu „Sozialraumindikatoren“.

strukturen; Sozialplanung). Erst auf einer solchen Basis können Gremien und Verfahren für eine wirkungsorientierte und sozialräumliche Steuerung mit hoher Erfolgsaussicht implementiert werden. Diese haben dann die Aufgabe, die Zusammenhänge und Interdependenzen zwischen den anfänglich vereinbarten Zielfeldern (Bereichen) ergebnisorientiert zu prüfen, zu gewichten und unter Abwägung erwartbarer Effekte handlungsleitende Strategien festzulegen. Diese strategischen Vorgaben (Wirkungsziele) müssen für die operativen Ebenen in der Hierarchie einerseits genügend Klarheit zu den Zusammenhängen, Zielen und bereitstehenden Ressourcen schaffen und andererseits für die jeweilige Ebene eigenständige Kompetenzen für eine effiziente und effektive Leistungserbringung benennen bzw. belassen.¹³⁹

Diese eher instrumentellen Überlegungen stellen einen vorläufigen Versuch einer Antwort auf die Frage dar, wie ein Sozialraumbudget entwickelt und fachlich ebenso wie rechtlich angemessen gesteuert werden kann. Im Sinne der in dieser Arbeit vorgeschlagenen Differenzierung zwischen Fallarbeit, Milieuarbeit und Strukturarbeit geht es dann mit einer sozialräumlichen Steuerung im hier diskutierten Kontext um fachliche, demokratische und beteiligungsorientierte Verfahren, die auf der Anspruchs- und Leistungsfinanzierung für die subjektorientierte Fallarbeit basieren und für die Milieuarbeit Regelungsmechanismen bieten für die Festlegung und Verwendung eines „Quartiersbudgets“. Demokratische und damit politische Aushandlungsmechanismen bleiben gleichermaßen erforderlich für die Durchsetzung kooperativer Finanzierungen für – eher strukturelle – Projektarbeit im Sozialraum.

Ein Sozialraumbudget ist in diesem Sinne eher der Rahmen für die Begründung, Vernetzung und Wirkungskontrolle von Ressourcen, die für Soziale Dienste in einem möglichst breiten Verständnis in einem bestimmten Quartier zur Verfügung stehen. Die neue Qualität liegt in der Herausforderung

- zur interdisziplinären fachlichen und öffentlichen wie damit politischen Begründung erforderlicher Ressourcen (politische Steuerung/institutionelle Ebene),
- zur Vereinbarung von Wirkungszielen und zur Definition akzeptabler Instrumente einer beteiligungsorientierten Steuerung wie Einschätzung der Zielerreichung (fachliche Steuerung/professionelle Ebene) und
- zur fachlich begründeten und von den Betroffenen getragenen Festlegung von strukturellen Entwicklungszielen für das Quartier (infrastrukturelle Steuerung/Planungsebene).

8.5 Schlussbemerkungen

Sozialpolitische Intervention der Professionellen sowie der Verbände und Interessensgemeinschaften Sozialer Arbeit ist weiterhin notwendig: „Jede soziale Dienstleistung beinhaltet ein mehr oder weniger starkes anwaltschaftliches Moment und jede anwaltschaftliche Tätigkeit gründet in den praktischen Erfahrungen konkreter Hilfen in den Diensten und Einrichtungen.“ Diese Feststellung fügte der Präsident des Deutschen Caritasverbandes, Hellmut Puschmann, seinem Vorwort zu den Sozialpoliti-

schen Forderungen⁷⁹¹ seines Verbandes an, nachdem er drei wesentliche Rollen (Funktionen) benannt hatte: Der DCV – hier beispielhaft zitiert – versteht sich

„1. ... als Anwalt der Benachteiligten und wirkt als zivilgesellschaftlicher Akteur an der Gestaltung und Sicherung des sozialen Rechtsstaats mit (Prinzip der Personalität).

2. Er erbringt soziale Dienstleistungen in ambulanter, teilstationärer und stationärer Form in den Sektoren Soziales, Gesundheit und Bildung (Prinzip der Subsidiarität).

3. Er stiftet Solidarität in der Gesellschaft (Prinzip der Solidarität).“

Über die in dieser Arbeit präsentierte Fokussierung auf eine Sozialraumorientierung hinaus kann im Sinne der damit propagierten Zielsetzung die grundlegende Ausrichtung Sozialer Arbeit mit den Worten aus einem Kommentar von Hans-Uwe Otto zu der Frage „Wer organisiert die Modernisierungsverlierer“⁷⁹² zusammengefasst werden:

„Für die Bundesrepublik käme es darauf an, die vorhandenen Expertisen zu gesellschaftlichen Grundwerten von Gesundheit, sozialer Sicherheit, Arbeitsmarkt, usw. in ihren kritischen Versionen, die großen Enqueten des Bundestages zur Ehrenamtlichkeit, zur Demographie, die Einsichten einer kritischen sozialen Intelligenz an den Erscheinungsformen der Modernisierungsverlierer zu messen, zu prüfen und zu stärken. Für die Soziale Arbeit stellt sich die Frage nach einer Sozialarbeitspolitik, die im handlungspraktischen Kontext einer professionsorientierten Sozialen Arbeit eine eigene entsprechende Kompetenz deutlich macht und umsetzt. ... Es müssen sozialökonomische und sozialökologische Zusammenhänge für den subjektiven Lebenskontext hergestellt werden, in denen die Gesellschaft nicht entpolitisiert wird, um darüber den Zuwachs an individueller Freiheit zu propagieren, sondern wo die Ermächtigung aller zur Teilhabe am öffentlichen Leben in Bildung, Ausbildung und der beruflichen Existenz als Gemeinwohl definiert wird.“

Mit den in dieser Arbeit entwickelten Analysen und Konzepten soll in diesem Sinne eine Neuorganisation Sozialer Dienste in der Kommune begründet werden. Dazu soll strategisch eine grundlegende Demokratisierung im fachlichen und gesellschaftlichen Bereich als notwendige Bedingung für eine zivilgesellschaftlich verankerte Soziale Kommunalpolitik verknüpft werden mit den unter dem Begriff Sozialraumorientierung subsummierten Handlungsprinzipien einer ressourcenorientierten, regionalisierten Sozialen Arbeit. Professionalisierung kann dann die subjektiv-fachliche Seite eines grundsätzlich reflexiven Handlungsparadigmas beschreiben, während eine personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit auf Inhalt und Form der Teilhabe und Beteiligung der NutzerInnen zielt. Insbesondere im Hinblick auf die Organisationsstrukturen markiert der (soziale) Raum die physischen Grenzen eines jeweiligen Territoriums, in dem die Subjekte mit ihrer individuellen Lebensweise in sehr differenzierter Weise beheimatet sind. Sozialraumorientierung ist gerade dann ein modernes, reflexives System von Handlungsprinzipien, wenn es ge-

⁷⁹¹ Deutscher Caritasverband, 2002: 19 f.

⁷⁹² Otto, 2002b: 204.

lingt, sozialräumliche Ressourcen zu mobilisieren, auch wenn sich die individuellen Grenzen des (sozialen) Raums verflüchtigen.

Diese fachliche Konzeption stellt hohe Anforderungen an die Mitarbeiterschaft in Sozialen Diensten, was gleichermaßen für ihre Vermittlung an die kommunalpolitischen EntscheidungsträgerInnen gilt. Auch wird der Erfolg einer Leitungskraft im Lichte der öffentlichen Meinung zu meist an anderen Kriterien als der Propagierung oder Implementierung solcher Leitlinien und Strukturen gemessen. Schließlich gilt es, mit immer begrenzten Ressourcen im Alltagsgeschäft mit Terminen, Rechten und Pflichten, Haushalt und Personalwirtschaft korrekt zu bestehen.¹⁴⁰

Auf diesem Hintergrund wird man als Fachkraft bei den Bemühungen, die handlungsleitenden Prinzipien von Demokratisierung, Reflexivität und Professionalität zu realisieren, zur Bescheidenheit gemahnt und gleichzeitig zur ständigen Suche nach kompetenten Vermittlungswegen der diesen Maximen inhärenten Handlungslogik aufgefordert. Die alltagsweltliche Umsetzung dieser Perspektive erfordert Pragmatismus und Kompromisse im Sinne der dargestellten Widersprüchlichkeit.

9. Anmerkungen

¹ Kessl (2001a) analysiert den Zivilgesellschaftsdiskurs im Kontext der ostmitteleuropäischen Entwicklung seit Mitte des 20. Jahrhunderts und schlägt vor, Zivilgesellschaft zu bestimmen

„(1.) als eine moderne gesellschaftliche und demokratische Ordnung, in der oberhalb der Familien und gegenüber dem Staat und der Ökonomie vielfältige Institutionen treten, die zugleich Rechte schützen und Interessen authentisch vermitteln, (2.) als ein durch gesicherte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte der Gesellschaftsmitglieder als Bürger konstruierter öffentlicher Bereich, in dem sich die gesellschaftlichen Interessen in staatsunabhängigen Institutionen frei organisieren und artikulieren, (3.) als eine Politik, deren Funktion und Reichweite im Unterschied zur tendenziellen Totalpolitisierung autoritärer Regime auf einen abgegrenzten öffentlichen Bereich unter Wahrung weitgehender Autonomie des Privaten beschränkt ist, und (4.) als ein Programm der gesellschaftlichen Selbstmobilisierung bzw. Re-Demokratisierung.“ (Ebd.: 2007).

Kessl skizziert abschließend die „Konsequenzen zivilgesellschaftlicher Perspektiven für die Soziale Arbeit“ nach sechs unterschiedlichen Theoriepositionen und unterstreicht gerade angesichts der Konzepte „aktivierender Sozialpolitik“, die sich als zivilgesellschaftliche Aktivierungsprogramme präsentieren, die basale sozialpolitische Einsicht: „Erst soziale Teilhabe ermöglicht politische Teilnahme.“ (Ebd.: 2014).

² Es kann eine tiefe Kluft geben zwischen dem Theoretiker und dem Praktiker, nämlich dann, wenn der Theoretiker die nur allzu menschlichen Widersprüchlichkeiten des (kommunalpolitischen) Alltags und die realen Bewältigungsstrategien der Menschen nicht (genügend) einkalkuliert – und wenn der Praktiker in seinem (sozialpädagogischen) Handeln wenig reflektierend das alltägliche Chaos (nur) handwerklich gut bearbeiten will, ohne für seine „Regeln der Kunst“ zumindest einen expliziten Deutungsrahmen zu haben.

³ Praktisch gewendet finden sich gleichartige Ziele unter „Hilfe zur Selbsthilfe: fachpolitische Ableitung“ in den Leitzielen des Sozialpädagogischen Institutes (SPI):

- Jeder Mensch ist in seiner Würde verletzt, wenn er sich und seine Angehörigen nicht ernähren, kleiden und behausen kann, sondern dauerhaft auf fremde (öffentliche und private) Hilfe angewiesen ist. Er leidet darunter und strebt danach, diesen würdelosen Zustand zu beenden. Wird ihm diese Selbständigkeit dauerhaft verwehrt, zerbricht seine Persönlichkeit.
- Der Wohnung und dem Wohnort kommt eine herausragende Bedeutung in der Persönlichkeitsfindung in einer Beziehungsnahe zur Umwelt zu. Das regelmäßige Einkommen aus eigener Erwerbsarbeit ist zusammen mit der bezahlbaren Wohnung die Grundvoraussetzung für das Anrecht der sozialen Teilhabe an der Gesellschaft.
- Soziale Probleme von Stadtquartieren, etwa Nutzungskonflikte, lassen sich nicht durch soziale Arbeit harmonisieren, sie kann zur Entschärfung durch ein räumlich entzerrtes Angebot für die jeweilige Nutzergruppe beitragen. Es ist darauf zu achten, dass dabei keine Nutzergruppe benachteiligt wird. Das SPI geht nach dem Motto vor: Alle, so wie sie sind, sind herzlich willkommen!
- Keine der beteiligten Fachressorts oder Fachdisziplinen hat bei der Planung von sozialen Integrationsprozessen Vorrang. Die Vertreter der jeweiligen Disziplinen, verstärkt durch die Vertreter der entsprechenden Fachbehörden, müssen sich daran gewöhnen, in einen Diskurs unter Einbeziehung der Betroffenen einzutreten. Bestehende Beteiligungsverfahren müssen den Charakter der formalen Prozedur oder den des bloßen Bürgerplebiszits verlieren und zu einem gemeinsamen Bildungs- und Aufklärungsprozesse benutzt werden.
- Wir Fachleute müssen uns davor hüten, etwas zu Ende oder gar perfekt zu machen. Das trifft sowohl das Bild, welches wir uns von den Mietern, Jugendlichen usw. machen, wie die Vorstellung, wie eine Wohnsiedlung beschaffen oder eine Lebenskarriere verlaufen sollte.

-
- Soziale Konflikte, Armut und Hilfebedürftigkeit sind lokale Ereignisse und persönliche Katastrophen. In Berlin wie anderswo. Hilfeangebote, Lösungsstrategien müssen deshalb immer vor Ort und an den jeweils spezifischen Lebenslagen der Menschen und überschaubar und eher kleinteilig entwickelt und angeboten werden. Die lokalen Konflikte und Lebenslagen sind mit Überörtlichen und nationalen und internationalen Zusammenhängen verbunden. (Vgl. „Hilfe zur Selbsthilfe: Fachpolitische Anleitung“ im Jahresbericht des SPI, 1998).
- 4 Fragen der Aus- und Weiterbildung, der Personal- und Tarifstruktur, der Personalentwicklung und der Personalwirtschaft bestimmen zwar einen gewichtigen Teil des Berufsalltags eines Amtsleiters, sind aber nicht Gegenstand dieser Arbeit.
 - 5 Keine dieser vier Ebenen gehörte vor der Propagierung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) zur Domäne eines Sozial- und Jugendamtes – immer war zumindest die „Mitzeichnung“ seitens der sogenannten „Querschnittsämter“ erforderlich.
 - 6 Jenseits weiter bestehender Probleme mit der Definition des Begriffs und einer praktikablen Festlegung seines Anwendungsbereiches soll für Dewe/Otto (2001: 1407) „... als zentrales Strukturprinzip professionalisierten Handelns der Umgang mit Personen und Symbolen gelten, also: ein personenbezogenes, kommunikativem Handeln verpflichtetes stellvertretendes Agieren auf der Basis und unter Anwendung eines relativ abstrakten, Laien nicht zugänglichen Sonderwissensbestandes sowie einer praktisch erworbenen hermeneutischen Fähigkeit der Rekonstruktion von Problemen defizitären Handlungssinns.“
 - 7 In dieser Logik gründet professionelles Handeln in der Durchsetzung eines gesellschaftlichen Entwicklungspfades der Rationalität; dabei verdrängt das systematische Wissen im Prozess seines Entstehens und seiner Anwendung die „Erfahrung“. Der „Profi“ ist in einem solchen Konzept dann die personalisierte „Vermittlungsinstanz“ zwischen soziokulturellen und individuellen Interpretationen der Wirklichkeit und von Worten. „Als Wissensbasis im Sinne eines modernen Professionswissens könnte folglich also nur solches Wissen gelten, welches zwar nach wissenschaftlichen und im Praxiszusammenhang des Klienten/Adressaten selbst erhaltenen Rationalitätsgründen und Relevanzkriterien erzeugt ist, aber deren bisherigen Aktionsradius transzendiert.“ (Dewe/Otto, 2001: 1412).
 - 8 „Für professionalisiertes Handeln ist nicht wissenschaftsbasierte Kompetenz als solche konstitutiv, sondern vielmehr die jeweils situativ aufzubringende Fähigkeit und Bereitschaft, einen lebenspraktischen Problemfall kommunikativ auszulösen, indem soziale Verursachungen rekonstruiert werden, um dem Klienten aufgeklärte Begründungen für selbst zu verantwortende lebenspraktische Entscheidungen anzubieten und subjektive Handlungsmöglichkeiten zu steigern.“ (Dewe/Otto, 2001: 1413.).
 - 9 Mit ihrem jährlichen Memorandum setzt sich diese Gruppe „alternativer Wirtschaftsweisen“ seit langem kritisch mit der vorherrschenden Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auseinander. So sind im Memorandum 2002 (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2002: 81 ff.) wieder die „Entwicklungslinien in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ mit den neuen Trends und aktuellen Daten zu Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe nachzulesen. Darauf aufbauend finden sich kurze Einschätzungen zum Job-AQTIV-Gesetz, zur Sozialhilfereform und zur Pauschalierung von Geldleistungen sowie zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (ebd.: 87 ff.).

Kritisch bleibt festzuhalten: „Wer unterstellt, dass Arbeitslosigkeit mit der Aktivierung von Arbeitslosen bekämpft werden kann, hat die strukturellen und konjunkturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit und damit auch die des Sieben-Millionen-Stellendefizits fachlich aus dem Blick verloren.“ (Ebd.: 90). „Alle Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik ... bleiben wie bislang grundsätzlich Ermessensleistungen, auf die kein individueller Rechtsanspruch besteht. ... Dies führt zu einer verheeren-

den prozyklischen Arbeitsmarktpolitik, die regelmäßig dann das Angebot aktiver Beschäftigungsförderung reduziert, wenn der Bedarf durch Massenarbeitslosigkeit am größten ist.“ (Ebd.: 91). Die Konzeption von „Fordern und Fördern“ bleibt so lange unglaublich, wie den Pflichten des Bürgers/der Bürgerin zur Annahme von Arbeits- oder Eingliederungsangeboten solche passgenauen Angebote auch tatsächlich vorzuhalten.“ (Ebd.).

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik will vorhandene Instrumente schnell und wirksam nutzen und schlägt ein arbeitsmarktpolitisches Sofortprogramm vor, das stark mit lokalen und regionalen Strukturentwicklungen verknüpft werden soll: „Erstens soll ein kommunales Strukturentwicklungsprogramm aufgelegt werden, das Kommunen Mittel zur Kofinanzierung arbeitsmarktpolitischer, beschäftigungsschaffender Maßnahmen zur Verfügung stellt. Zweitens soll die Einrichtung gemeinwohlorientierter Projekte ermöglicht werden, die speziell mit über 55-jährigen Arbeitslosen kontinuierlich über fünf Jahre bestehen können.“ (Ebd.: 104 f.).

- ¹⁰ Böllert (1995) äußert sich auch „Zum Problem der ethischen Legitimation personenbezogener Dienstleistungen“ und unterstreicht die Vorstellungen einer advokatorischen Ethik in mehrfacher Hinsicht: „Zum einen vermeiden sie die Positionierung sozialer Arbeit als Moralproduzentin und entgehen damit sowohl weitläufigen Versuchen einer konservativen Instrumentalisierung von Moral, als auch deren expertokratischen Vereinnahmung. Zum anderen können aus der Konstituierung eines Rechts auf Bildung, Erziehung und Pflege Gegenstrategien gegenüber Tendenzen der Reprivatisierung und marktwirtschaftlichen Organisation sozialer Dienstleistungen gefolgt werden. Des weiteren ist die advokatorische Ethik als Rechtsfertigungszusammenhang normierender Interventionen daran gebunden, dass gegenüber Menschen gehandelt wird, die zu der Begründung ihrer Handlungen nicht fähig sind, womit zugleich in einem positiven Sinn die Grenzen der advokatorischen Ethik benannt sind, d. h. sie kann keinesfalls gegenüber solchen Interventionen als Legitimation herangezogen werden, mit denen kontrollierende Zugriffe gegenüber entscheidungs- und begründungsfähigen Personen durchgesetzt werden sollen.“ (Ebd.: 185).
- ¹¹ Giddens wendet sich realpolitisch gegen Konzepte der Verteilung von passivem Einkommen. Ziel müsse es sein, vielen Menschen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen; dies könne eine hohe Umverteilungswirkung haben: „Ein hoher Beschäftigungsstand ist die Voraussetzung für mehr Steuereinnahmen, die man wiederum für öffentliche Dienstleistungen braucht. Dazu muss man auch bereit sein zu Steuererleichterungen für Unternehmen. ... Gleichheit, Solidarität, Schutz für die Armen und Schwachen und eine Schlüsselrolle für die Regierung bei der Verfolgung dieser Ziele“ blieben dabei klassische Werte der Linken. Trotz seiner Beraterfunktion möchte Giddens sich nicht (unzulässig) vereinnahmen lassen: „Mit dem Blair-Schröder-Papier hatte ich nichts zu tun.“ (Alle Zitate aus einem Interview in DIE ZEIT Nr. 16, 13. April 2000: 13).
- ¹² An anderer Stelle führt Giddens (1997: 217 ff.) weitere (globale) Merkmale einer alternativen Entwicklung aus: Unterstützung für einheimische soziale Bewegungen für ihre wirtschaftliche und politische Autonomie; Schadensbegrenzung im Hinblick auf lokale Kultur und Umwelt; Wiederherstellung lokaler Mittel für das Ringen um Selbständigkeit und einen autonomen Lebensstil; Wiederherstellung lokaler Solidaritätsbeziehungen und Hilfesysteme; gemeinsame Strategie von Reich und Arm zum Schutz natürlicher Ressourcen; Verbesserung der Stellung der Frauen; Vorrang einer autonomen Gesundheitsfürsorge; Stützung von Familienbindungen bei gleichzeitigem Kampf gegen patriarchalische Verhältnisse und Kinderausbeutung; neue Verknüpfung von Rechten und Verantwortlichkeiten zur Wiedererlangung von Selbstvertrauen. Giddens konstatiert ausdrücklich den globalen Rahmen einer solchen alternativen Entwicklung: „Eine derartige Entwicklung ist auch abhängig von Maßnahmen der „gewaltigen Bataillone“ des Staates, der Konzerne und der internationalen Organisationen“ (ebd.: 221) – wie heißt es doch: Global denken, lokal han-

deln! Im Kontext dieses Beitrages sollen die dargestellten Merkmale auf die Widersprüchlichkeit auch der Sozialadministration hinweisen und Orientierungspunkte für strukturelle Rahmenbedingungen einer Neuordnung Sozialer Dienste benennen.

- ¹³ Zur „Dialektik der Natur“ im Hinblick auf den „Anteil der Arbeit an der Menschwerdung“ (im Original heißt es: „... an der Menschwerdung des Affen“) vgl. MEW 20, 1975: 440 ff.
- ¹⁴ „Ebenso wenig wie man die Bewegung das Wesen des Kapitals begreifen kann, wenn man nur die Zirkulationssphäre betrachtet, kann man das Wesen der zwischenmenschlichen Beziehungen im Kapitalismus erfassen, wenn man immer nur auf die Phänomene des Warentauschs und vielleicht auch noch des privaten Bereichs starrt, darüber aber die gegenständliche Produktionstätigkeit der Menschen vergisst. ... Zwischenmenschlichkeit und die Perspektivenverschränkung zwischen den in der Produktionssphäre Kooperierenden bietet – bei aller Fremdbestimmung durch den Kapitalismus – noch die wichtigsten Ansatzpunkte, um der allseitigen Überlistung und endlos-zerstörerischen Perspektivenverschränkung, wie wir sie oben schon als Merkmal der Zirkulationssphäre behandelt haben, entgegen zu wirken und so etwas wie wechselseitiges Vertrauen und Solidarität entstehen zu lassen.“ (Ottomeyer, 1977: 96 f.).
- ¹⁵ In seinem Kapitel „Die Kunst der Konstruktion des Sozialen“ diskutiert Rausch (1998: 166 f.) Solidarität als Bedingung für das Überleben in Freiheit und problematisiert mit Bezug auf Keupp Erkenntnisse aus Netzwerkstudien, wonach eben auch die Fähigkeit zu sozialen Beziehungen und solidarischer Unterstützung parallel zum sozio-ökonomischen Status zunehme. „Solidarität basiert wesentlich auf sozialem Kapital, das unterschiedlich verteilt ist. Es beruht vor allem auf ökonomischen Grundlagen, bedarf aber auch eines kulturellen Fundaments und symbolischen Ausdrucksvermögens.“ (Ebd.: 166).
- ¹⁶ Fuchs (2002: 107 ff.) definiert „... kulturelle Bildung als Allgemeinbildung, die mit den kulturpädagogischen Methoden einer ästhetisch-künstlerischen Praxis erreicht werden soll ...“ (ebd.: 108). Die Beschränkung des Zugangs zu einer künstlerischen Praxis wird von ihm im Kontext der realen Reproduktion gesellschaftlicher Ungleichheit kritisch gesehen und er fordert erhebliche Anstrengungen für eine „... kulturelle Bildung als Allgemeinbildung ...“. Ziel dieser Bildungsarbeit in der Jugendhilfe sei allgemein, dass Kinder und Jugendliche Verantwortung für ihr eigenes Leben übernehmen könnten. Kulturelle Bildung und die Künste sind demnach eine spezifische Arbeitsform, die sich in der kulturpädagogischen Praxis als wirksam erweise: „... jedes ästhetische Material kann im Grundsatz auch jedem zugänglich gemacht werden ...“ (ebd.: 112).
- ¹⁷ Habisch (in Deutscher Bundestag, 2002: 350 ff.; Sondervotum „Soziales Kapital, Bürgerschaftliches Engagement und Initiativen regionaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“) kritisiert die unterschiedlichen Begriffsbestimmungen im Bericht der Enquete-Kommission: „Die internationale Diskussion versteht ‚Sozialkapital‘ als Selbstorganisationsprinzip, das kollektives Handeln (‚collective action‘) ermöglicht. Wenn demgegenüber in den genannten Passagen des Abschlussberichtes der Kommission die vermeintliche Produktion von Sozialkapital durch ‚Soziale Unternehmen‘ zum Subventionstatbestand erklärt wird, dann entspricht dies nicht den im Gutachten niedergelegten begrifflichen Standards für ‚Sozialkapital‘.“ (Ebd.: 351). Habisch bezieht sich auf ein von Ostrom/Ahn im Auftrag der Enquete-Kommission erstelltes Gutachten und verweist auf acht „Design-Prinzipien“, die danach als Voraussetzung dafür zu betrachten seien, dass Netzwerke tatsächlich als „Soziales Kapital“ wirken können:
- „1. klar definierte Grenzen und Rechtsansprüche der Individuen bzw. Familien;
 2. klare Bestimmung des Verhältnisses von Rechten einerseits und Pflichten andererseits;
 3. Partizipationsrechte der Betroffenen am Zustandekommen der gemeinsamen Regeln;

-
4. leistungsfähige Kontrollmechanismen für die gemeinsam festgelegten Regeln;
 5. graduelle Sanktionen für Regelübertreter;
 6. feste Konfliktregulierungsmechanismen;
 7. subsidiäre Selbstorganisationsrechte für die lokalen Gemeinschaften;
 8. koordinierte Realisation der einzelnen Aspekte in Netzwerken. ...Die oben skizzierten ‚Design-Prinzipien‘ lassen sich unschwer als Bauregeln für die Gestaltung von Rahmenbedingungen sich selbst organisierender Initiativen engagierter Bürgerinnen und Bürger verstehen.“ (Ebd.: 353).

¹⁸ Wenn den BürgerInnen Informationen fehlen, können mangelndes Vertrauen und Unberechenbarkeit eher als Kommunikations- denn als echtes Kooperationsproblem verstanden werden: „Denn zur Kooperation ist ein Partner nur dann bereit, wenn mit einiger Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass eigene einseitige Vorleistungen ausgebeutet werden: Es muss eine Erwartungssicherheit bezüglich der Verhaltensweisen des Gegenübers hergestellt werden. Wenn dies fehlt, dann überwiegen wechselseitige Vorurteile und Ablehnung.“ (Deutscher Bundestag, 2002: 197).

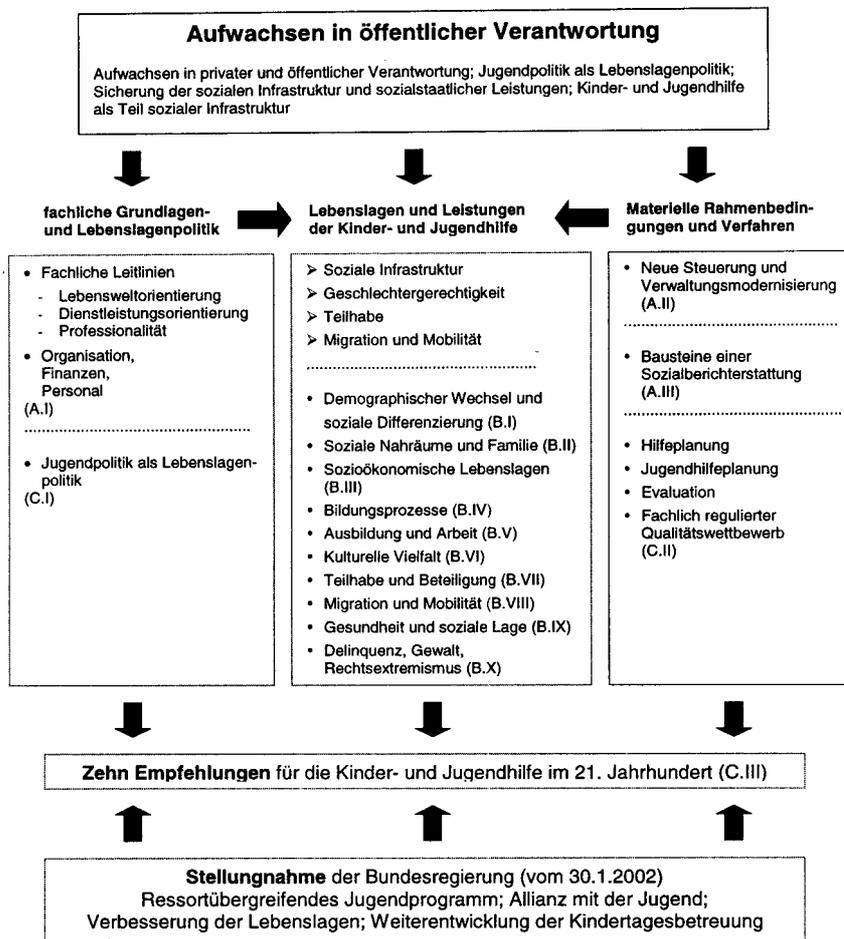
¹⁹ Der Aneignungsansatz basiert auf der Entfremdungsthese der marxistischen Kapitalismuskritik. Solidarische Lebensweisen und sozial notwendige Freiräume müssen in einer so zu analysierenden Gesellschaft immer erst erkämpft und als „Gegenwelt“ angeeignet und damit erfahrbar gemacht werden mit der Option, in besonderen (Schon)räumen die Entfremdung aufzuheben und neue selbst bestimmte Erfahrungen zu machen. Ein hier letztlich abgeleiteter Handlungsbegriff bezieht sich auf den Arbeitsbegriff der industriellen Produktion: „Ausgangspunkt der industriekapitalistischen Gesellschaft mit entfremdeten (sozial-)räumlichen Strukturen war damit die (mögliche) strukturelle Integration aller Gesellschaftsmitglieder (über Erwerbsarbeit). ... Auf der Handlungsebene konnten die Jugendlichen an vielen gesellschaftlichen Prozessen gerade durch ihre Aneignungsformen teilhaben oder partizipieren.“ (Reutlinger, 2002: 369).

Im Hinblick auf spezifische Muster der Raumwahrnehmung und -nutzung durch Kinder und Jugendliche werden mit dem Aneignungskonzept vor allem die dynamischen Aspekte des Sozialraums betont: „... je nach Anlass, Gruppenzusammenhang, Spielaktivitäten variieren die jeweiligen ‚Grenzziehungen‘ (‚Streifräume‘, ‚Cliquesräume‘), die somit nicht primär physische, sondern jeweils durch die konkreten Sicht- und Handlungsweisen der Kinder und Jugendlichen subjektiv konstituierte sind. Eine typische Form kindlicher und jugendlicher Raumeignung ist gerade die Umnutzung von Räumen, ihre ‚Zweckentfremdung‘; Kinder und Jugendliche sind im Spiel und in ihrer gesamten Lebenssituation (noch) freier in der Bildung eigener Sozialräume als die viel stärker in Funktionszusammenhänge eingebundenen Erwachsenen.“ (Riege/Schubert, 2002: 26).

²⁰ Zum „Aufbau“ des Elften Kinder- und Jugendberichts sowie zu den dort vertretenen „Standards und Empfehlungen für eine moderne Kinder- und Jugendhilfe“ vgl. die beiden nachfolgenden Schaubilder.

Einen Überblick zum Bericht geben Frank/Marquard (2002): „Lebenslagen gestalten – soziale Infrastruktur sichern: Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe für die Gestaltung des Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung“. Eine erste kritische Stellungnahme aus Sicht der Jugendhilfe lieferte Pröbß (2002): „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“. Zur Entwicklung und Rezeption der Jugendberichte der Bundesregierung seit 1965 vgl. Frank/Marquard (2002a).

Elfter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (2002)
 Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die
 Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Gesamtbericht)
 (Schaubild zum Aufbau des Berichts)



Elfter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (2002)
 Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die
 Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Gesamtbericht)
 (Schaubild zu den Standards und Empfehlungen für eine moderne Kinder- und Jugendhilfe)

fachlicher Auftrag:
fachliche Leitlinien

Professionalität

Dienstleistungs-
 orientierung

Lebenswelt-
 orientierung

**gesellschafts-
 politischer Auftrag:**
Rahmenbedingungen

politischer Auftrag:
**Empfehlungen zu
 Lebenslagenpolitik**

öffentl. Verantwortung

Demografie, soziale
 und regionale
 Differenzierung

Geschlechter-
 gerechtigkeit

Teilhabe und
 Beteiligung

Migration und
 Mobilität



Teilhabe und Zugang

Anerkennung des
 Anderen

Neuer Generationen-
 vertrag

Ausbildungs- und
 Beschäftigungsgarantie

Ausgaben = Aufgaben

KJHG sichern

Fachlicher Wettbewerb

Bürgerfreundlichkeit

Fachkräfteangebot

**gesetzlicher
 Auftrag/
 Institutionelle
 Verfasstheit:**

- Organisationsstrukturen
- > öffentliche und freie Träger
 - > Jugendamt/JHA

- Personal
- > Ausbildung
 - > Fortbildung
 - > tarifliche Bezahlung
 - > Haupt- und Ehrenamt

- Finanzen
- > Ausstattung der
 öffentlichen Träger
 - > Konnexitätsprinzip
 - > Finanzierungs-
 modalitäten

²¹ In ihrem Abschnitt „Ursachen des Individualisierungsprozesses“ referiert Böllert (1995) übereinstimmende Merkmale verschiedener Klassenbegriffe, „... die dazu führen, dass Klassentheorien immer weniger in der Lage sind, die gegenwärtige Struktur sozialer Ungleichheiten umfassend abzubilden.“ (ebd.: 37). Mit Verweis auf die soziologische Diskussion sozialer Ungleichheiten beschreibt sie die drei Ebenen „Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile“, die einerseits unterschiedliche Aspekte von sozialer Ungleichheit erfassen können und mit denen andererseits ökonomische, kulturelle und individuelle Aspekte verknüpft werden können. „Mit dem Konzept der Lebenslagen wird die Vielschichtigkeit von Lebensbedingungen in ihren ökonomischen, wohlfahrtsstaatlichen und informellen Bezügen erfasst und werden die ökonomisch-erwerbsarbeitsspezifischen Verengungen des Schichtmodells aufgehoben. ... So wird vermutet, dass soziale Ungleichheiten immer mehr in der Form des kleinräumigen Zuschnitts spürbar werden, die Wahrnehmung differenzierter wird, kulturelle Milieus und Lebensstile ihre jeweils eigenen Sichtweisen von und Reaktionen auf soziale Ungleichheiten entwickeln. Schließlich wird angenommen, dass die sozio-kulturelle Pluralisierung zu einer relativen Unabhängigkeit der Milieus und Lebensstile von objektiven Lebensbedingungen führt.“ (Ebd.: 42, 45).

²² Vgl. zu „Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit“ Otto/Schneider, 1979; zur Entwicklung der Gemeinwesenarbeit Wendt, 1989, und Rausch 1998: 182 ff. (dort mit zahlreichen weiteren Quellen); zur Lebensweltorientierung Thiersch, 1992 und 2002a sowie Grunwald/Thiersch, 2001, und BMJFFG, 1990 (8. Jugendbericht) sowie kritisch Rausch 1998: 6 ff.; zur Einmischungsstrategie Mielenz, 1981 und 2002; zur lokalen Sozialpolitik Olk/Otto, 1985, Hanesch, 1997, und Backhaus-Maul, 1998; zu Gemeinwesenarbeit Oelschlägel, 1997 und 2001, und Rausch, 1998; zur „Dienstleistungsorientierung“ Gartner/Riessman, 1974, KGSt seit 1993, qualitativ dazu BMFSFJ, 1994 (9. Jugendbericht), Olk, 1995 sowie Abschnitt 3.4; zum Zusammenhang tradierter Konzepte der Gemeinwesenarbeit mit der aktuellen Diskussion um Sozialraumorientierung zusammenfassend auch Olk, 2000a: 12 f. sowie Riege/Schubert, 2002: 20 f. und 31 f. Zu „Sozialraumbudget“ als erster Entwurf KGSt, 1998, und praktische Ansätze bei Schröder, J., 2000, sowie Abschnitt 6.4.

²³ Mielenz (2002: 109) resümiert unter der Überschrift „Querschnittspolitik und Einmischungsstrategie“ nochmal die Entwicklung dieses Ansatzes seit den 1970er Jahren mit dem Ergebnis, dass dieses Handlungsprinzip in der Jugendhilfe akzeptiert wurde, „um für handfeste Probleme ihrer Adressaten (Berufsausbildung, Beschäftigung, Arbeit, Wohnen, Schuldenregulierung) handfeste Hilfen zu entwickeln. ... Schließlich wurde die Einmischungsstrategie für den ganzen Bereich Sozialer Arbeit mit praktischen Handlungsansätzen in der Obdachlosenhilfe, den Hilfen zur Arbeit und der Schuldnerberatung zugrunde gelegt.“ Zu unterscheiden sind dabei drei Ebenen von Einmischung:

- die Anwaltsfunktion im Sinne von Interessensvertretung,
- die Nutzung der Handlungsmöglichkeiten anderer Politikbereiche und
- die Nutzung der Handlungsressourcen anderer Politikbereiche (vgl. ebd.: 110 f.).

Ohne Angst vor einer sozialpolitischen Inpflichtnahme und jenseits des Anspruchs auf eine Allzuständigkeit fordert Mielenz: „Nutzen wir die Einmischung und Querschnittspolitik als – und vor allem aus Prinzip.“ (Ebd.: 111).

Richter (1999: 98) ergänzte diese Forderung um den Vorschlag einer umgekehrten Sichtweise in dem Sinne, als andere Politikbereiche (Arbeitsmarkt, Bildung, Medien, Kriminalpolitik etc.) „es dringend nötig hätten, sich der Hilfe der Jugendhilfe und ihrer Problemlösungen zu bedienen. ... Problemlösungen und Strategien, die die Jugendhilfe kennt und erfolgreich anwendet, müssen in andere Bereiche hineingetragen werden.“

²⁴ Zu Kritik an einem solchen Konzept „Intermediärer Instanzen“, das insbesondere von Hinte vertreten wird, vgl. Rausch, 1998: 203 f.; dort auch Quellenhinweise zu Hinte.

²⁵ Meinhold (2001) stellt zusammenfassend Anfänge, Rezeption, Kritik, Ergänzungen und Alternativen zur Einzelfallhilfe (mit weiteren Quellen) dar, bevor sie abschließend Begrifflichkeiten und Handlungsorientierung des „Case-Management“ erörtert (ebd.: 365). Damit geht es um eine „Entpädagogisierung und Abwendung von der Betonung der „Beziehungsarbeit“ hin zu einer ressourcenorientierten Hilfeplanung in komplexen Problemfällen, wozu Koordination und Vernetzung der Hilfsangebote ebenso zur professionellen Aufgabe gehört wie der Respekt vor der Würde des Betroffenen. „Leider ist bisher nicht überprüft worden, wie weit dieses Erleben durch den Mangel an materiellen Ressourcen und bedarfsgerechten Hilfsangeboten beeinträchtigt wird.“ (Ebd.: 365).

Meinhold referiert sechs „Ablaufmodelle zum Case-Management“. Von der Kontaktaufnahme und damit Vorfeldklärung (1) geht es zu einer differenzierten Bestandsaufnahme (Assessment) vielfältiger psycho-sozialer und sozio-ökonomischer Bedingungen (2). Darauf aufbauend wird die erforderliche Dienstleistung vermittelt im Sinne von Koordination (3) und durchgeführt im Sinne von Begleitung und Überprüfung Dritte (4). Es folgt systematisch eine förmliche „Entpflichtung“ (5) und eine abschließende Evaluation (6). Vgl. in diesem Sinne auch Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 188 ff.

Kritisch wäre darauf zu achten, Einzelfallhilfe/Case-Management nicht auf eine klassische Methode der Sozialen Arbeit zu verkürzen, sondern im Sinne von „methodischem Handeln“ immer die Reflexion über das Ziel und die Begründung für bestimmte Interventionsformen bei der Planung des Case-Managements mit einzu beziehen: „In diesem Kontext kann die ‚Methode‘ Einzelfallhilfe als ein Handlungskonzept verstanden werden, das ein oder mehrere Ablaufmodelle und dazu passende Handlungsregeln sowie ‚Haltungen‘ bzw. ‚Prinzipien‘ des Umgangs mit Klienten vorsieht.“ (Ebd.: 366).

²⁶ Rausch (1998) knüpft in einer Erörterung der „Tradition der Gemeinschaftsorientierung in der Sozialen Arbeit“ bereits an der „Wohnstubenpädagogik“ Pestalozzis an (ebd.: 176 ff.). Auch wenn dessen Gemeinschaftsorientierung nicht auf die heutige Zeit übertragbar sei – und letztlich alle seine Projekte an der Praxis scheiterten –, so habe Pestalozzi immerhin „auf die Armutprobleme verwiesen und das wechselseitige Verhältnis zwischen Person und Umwelt bereits *sozialökologisch* bedacht.“ (Ebd.: 178).

²⁷ Die Priorität von Prävention (insbesondere angesichts der Finanzknappheit öffentlicher Haushalte) und die Unzulänglichkeit von Einzelfallhilfen veranlassten den Fachausschuss Sozialplanung und Organisation des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (1995), für Soziale Dienste folgende Entwicklung zu empfehlen:

- von der Einzelfallorientierung zur Lebensweltorientierung,
- von der Symptomorientierung zur Systemorientierung,
- von der Intervention zur Prophylaxe,
- von der Inputorientierung zur Outputorientierung,
- von der Bedürfnisbefriedigung zur Selbsthilfeorientierung.

²⁸ „Die klassische (oder „traditionelle“ – Anmerkung P.M.) Fachlichkeit steht in der Gefahr, gesellschaftliche Verursachungsbedingungen problemhaltiger Lebenslagen zu individualisieren, bevormundende Interventionsformen anzuwenden, den Selbsthilfepotenzialen der Betroffenen zu wenig zuzutrauen sowie bürgernahe und bürgerefreundliche Dienstleistungsangebote mit nicht genügendem Nachdruck einzufordern.

Die neue Fachlichkeit versucht dagegen im Sinne der emanzipatorischen Sozialarbeit mit den Betroffenen Handlungsmöglichkeiten zu schaffen, die sie in die Lage versetzen sollen, ihr Leben in Selbstbestimmung in die Hand zu nehmen.“ (Müllensiefen, 1995: 34). Vgl. auch Thiersch (2001: 1253 f.): Aufgabenstellung der Sozialen Arbeit: Subjektivität, Parteilichkeit, Ressourcenorientierung.

-
- ²⁹ Viele der Arbeitsprinzipien sind gerade für eine Regionalisierung (noch) nicht ausformuliert und aufeinander abgestimmt. Auch lassen sie sich weder widerspruchsfrei einführen noch in Harmonie miteinander praktizieren. Die Gegenüberstellung soll der Zuspitzung und Mobilisierung von Ideen dienen!

Insbesondere zu „Professionalisierung“ vgl. Abschnitte 1.2 und 4.2 sowie Dewe/Otto, 2001.

„Um die vielfältigen alten und neuen Strömungen in einem Ordnungsschema zu integrieren, ist vorgeschlagen worden, zwischen klientenbezogenen Konzepten und Methoden sowie professionsbezogenen zu unterscheiden. ... Die Unterscheidung ... ist indes problematisch, weil sozialraumbezogene Aspekte mittlerweile in vielen Ansätzen eine Rolle spielen.“ (Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 184).

Im Hinblick auf „Kriterien eines dienstleistungsorientierten Handlungsmodells“ verweist Petersen (1999: 92) auf „... zwei besonders zu beachtende Handlungskontexte: Erstens auf den pädagogischen und interaktionsbetonten Bezug zu den NutzerInnen sowie zweitens auf den strukturellen Zusammenhang mit der Organisation ...“ Sie benennt fünf Dimensionen der „Reflexion sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse in Bezug auf die pädagogische Interaktion“: Aushandlung versus Bevormundung; Prozess- versus Ergebnisorientierung; Kompetenz- versus Defizitorientierung; ‚Positive Erfahrung‘ mit Lösungen versus Problemorientierung; Konfliktorientierung versus Konformität. (Vgl. ebd.: 92 f.). Es folgen zwei Dimensionen der „Reflexion sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse in Bezug auf die Organisation“ (Bearbeitung von Paradoxien versus Anspruch auf Universalismus; kollegiale Selbstabstimmung versus Anpassung an hierarchische Strukturen). (Vgl. ebd.: 93 f.). Abschließend werden Aspekte der „Reflexion berufspraktischer Erfahrungen“ benannt: Teamorientierung, Reflexion und Supervision. (Vgl. ebd.: 94).

- ³⁰ Dieses Raster wurde von Hagen Winter (Hamburg) im März 1998 vorgelegt, als er als externer Coach und Moderator mit den Führungskräften des Freiburger Sozial- und Jugendamtes die „Leitziele einer Organisationsentwicklung“ bearbeitet.

- ³¹ Die (verkürzte) Wiedergabe des Rasters von Winter und der Anmerkungen zur traditionellen bzw. neuen Fachlichkeit von Müllensiefen und insbesondere die hier vorgenommene Kombination im Kontext eines Regionalisierungskonzeptes liegt allein in der Verantwortung des Verfassers. Die Zuordnungen sind ein erster Versuch. Die Arbeitsprinzipien und Interventionsweisen treten in der Praxis sicher nicht in Reinform auf.

- ³² Lebensweltorientierung und Nächstenliebe
Manfred Spitzer, Leiter der Psychiatrischen Universitätsklinik in Ulm, erläuterte unter der Überschrift "Bescherung im Kopf" (Die ZEIT Nr. 1, 23. Dezember 2002, Seite 27/28): „Wer das Weihnachtsfest verstehen will, muss wissen, wie das Gehirn arbeitet. Eine Einführung in die festliche Neurobiologie“.

Danach ist das Datum des christlichen Weihnachtsfestes ein Aspekt des Erfolgsgeheimnisses des Christentums, ältere, bereits vorhandene Religionen hinsichtlich bestimmter Charakteristika zu assimilieren. Der 24. Dezember ist der Tag, an dem die Germanen die Wintersonnenwende feierten. Obwohl das eigentliche astronomische Ereignis bereits am 21. Dezember stattfindet. Warum feierten die Germanen mit Verspätung?

Trotz seiner Schärfe hat das menschliche Auge nur eine begrenzte Auflösung, daraus ergibt sich bei jeder Beobachtung ein Fehler. „Dieser Fehler stört uns in lebensweltlicher Hinsicht meist nicht.“

Solche Überlegungen können uns im Hinblick auf die Wirkungszusammenhänge und das sogenannte Technologiedefizit der Sozialen Arbeit nachdenklich machen

und zugleich ermutigen, die Handlungsmaximen einer reflexiven Professionalität immer (wieder) anzustreben.

So gibt es zur Entstehung von Nächstenliebe, Hilfsbereitschaft und Kooperation nicht nur die Theorien der Evolutionsbiologie („egoistische Gene“, Theorie des reziproken Altruismus). Danach wäre für Hilfsbereitschaft gegenüber Armen, Kranken und Schwachen im wirklichen Leben kaum Platz. Allenfalls würde die Nächstenliebe an Weihnachten dazu gehören.

Dieser traurige Sachverhalt stellt sich mit den Mitteln der „weihnachtlichen Gehirnforschung“ anders dar:

„Messungen zeigen, dass bei kooperativem Verhalten das Belohnungssystem aktiviert ist. Dies wiederum verstärkt das Verhalten, führt also zu mehr Kooperation. Es motiviert die Teilnehmer nicht zuletzt dazu, der Versuchung kurzfristiger Vorteilsnahme zu widerstehen. Die Neurobiologie des Belohnungssystems und insbesondere die Tatsache, dass es bei kooperativem Verhalten anspringt, zeigen damit an, dass die These vom egoistischen Menschen, dem Wolf unter Wölfen, zumindest aus der bescheidenen Sicht der Gehirnforschung nicht zutreffend sein kann! Zur Nächstenliebe sind wir nicht nur ausnahmsweise und vielleicht an Weihnachten fähig, sondern unser Gehirn belohnt uns für solches Verhalten.“

- ³³ Aufgabe der Lebensweltanalyse soll es in diesem Kontext sein, „die Strukturierungsprozesse der Erfahrung, in denen das Gegebene im Raum angeordnet wird und seinen Sinn gewinnt, zu ergründen (...). Die alltägliche Lebenswelt ist eine soziokulturell überformte Umwelt und damit eine sprachlich verfasste Wirklichkeit. ... Deshalb muss die Lebensweltanalyse von Individuen bzw. kann nicht vom Raum oder von Orten ausgehen. In solchen lebensweltlich fokussierten Konzepten steht die Sinnaushandlung der Subjekte im Vordergrund.“ (Riege/Schubert, 2002: 16).
- ³⁴ Für Bourdieu spannen sich „soziale Räume“ als „Kombination aus sozialen Positionen (als objektiviertem Kapital) und aus Lebensstilen (als inkorporiertem Kapital) entlang der drei Grunddimensionen von Kapitalvolumen, Kapitalstruktur (ökonomisches, kulturelles, soziales und symbolisches Kapital) und zeitlicher Entwicklung dieser beiden Größen im Lebensverlauf auf. Damit kann er die Zeitdimension systematisch integrieren und präsentiert ein äußerst interessantes Konzept für die Erforschung sozialer Ungleichheit.“ Die Verbindung von Raum und Zeit bei Giddens „lassen sich unmittelbar mit der Überlegung einer zunehmenden Entschachtelung von Flächenraum und sozialem Raum verbinden.“ (Pries, 1997: 28). Die seit den 1950er Jahren entwickelte Aktionsraumforschung betont den "Zusammenhang von aktionsräumlichen Verhalten mit der Organisation des Raumes und die Rolle der Zeit für soziales Verhalten"; dies ist dann wiederum "nur unter Berücksichtigung der individuellen Handlungen und Motivationen als erklärende Merkmale darstellbar". (Riege/Schubert, 2002: 13).
- ³⁵ Kessl (2001) kritisiert Sozialraumorientierung als neue politische Strategie mit dem Ziel, die „Realisierung und Garantie eines möglichst hohen öffentlichen Sicherheitsstandards und die Verbesserung der Lebensbedingungen in den einzelnen Wohnarealen“ zu erreichen. (Ebd.: 39). Eine solche Engführung hin auf „sozialräumliche Präventionsprogramme“ (vgl. ebd.: 46 f.) mag in manchen Praxisprojekten ihre Entsprechung finden und sie führt Kessl zu der Wertung: „Aktuelle sozialräumliche Präventionsstrategien laufen damit Gefahr, Marginalisierungsprozesse nicht überwinden und Teilhabemöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner nicht ermöglichen zu können, sondern räumliche Segregationsprozesse gerade erst zu fixieren“. (Ebd.: 49).

Zuzustimmen ist dem abschließenden Versuch, einen nutzbaren Sozialraumbegriff im Kontext Sozialer Arbeit als „Ensemble von Beziehungsstrukturen, Mobilitätsmustern und Zugangsmöglichkeiten individueller und kollektiver Akteure“ zu beschreiben (ebd.). Darauf basiert dann auch die Schlussfolgerung von Kessl, der die

Konzeption dieser Arbeit gleichfalls folgt: „Soziale Arbeit hätte sich damit an der Ermöglichung unterschiedlichster Teilnahmechancen aller Akteure – kulturell, politisch, institutionell – zu orientieren. Dieses kann nur auf der Basis gesicherter ziviler, politischer und sozialer Teilhaberechte geschehen, bei deren Einforderung Soziale Arbeit ihre NutzerInnen unterstützen muss und deren Umsetzung eines der zentralen (sozial)politischen Projekte der AkteurInnen Sozialer Arbeit sein sollte.“ (Ebd.: 50).

- ³⁶ „Da sich die Lebenswirklichkeit Jugendlicher als eine lokal situierte Praxis vollzieht, auch wenn nur ein Teil ihrer Lebenswelt mit dem administrativ festgelegten Sozialraum übereinstimmt, muss sich die Kinder- und Jugendhilfe an den konkreten AdressatInnen, d. h. an den Mädchen und Jungen, die in einem konkreten Sozialraum leben, an ihren jeweiligen Erfahrungen, ihren Stärken und Belastungen in ihrer jeweiligen Lebenswelt orientieren.“ (Meyer/Ginsheim, 2002: 93). „Der Entwicklung des allgemeinen Geschlechterdiskurses folgend (...) wendet sich die Diskussion zunehmend von der Gegenüberstellung ‚Frauen – Männer‘ ab und orientiert auf differenzierte Analysen der pluralen Lebenswirklichkeiten von Frauen und Männern und die Erarbeitung eines relationalen, dynamischeren Raumbegriffs so wie auf die – erneute, aber gegenüber den 70er Jahren veränderte – Thematisierung gesellschaftlicher Machtverhältnisse und deren räumlichen Ausdrucksformen in räumlichen Bezügen“ (Riege/Schubert, 2002: 25).
- ³⁷ „Gender-Kundigkeit meint ein Wissen über die vielfältigen Lebenswirklichkeiten beider Geschlechter und Kenntnisse darüber, wie die soziale und ökonomische Infrastruktur des jeweiligen Sozialraums Einfluss hat auf den Lebensalltag von Mädchen und Jungen und wie beide Geschlechter diese Infrastruktur nutzen.“ (Meyer/Ginsheim, 2002: 91).
- ³⁸ „In sozial segregierten Quartieren können deshalb die Beziehungen zwischen unterschiedlichen sozialen Räumen, ihre wechselseitigen Wirkungen auf andere soziale Räume und ihr Einfluss auf die Akteure in den Strukturen und Veränderungen des physischen Raums besonders gut beobachtet werden.“ (Mack, 2001: 142).
- ³⁹ Vgl. dazu Marquard (2001) sowie Müller/Otto (1980: 8 f.) und entsprechende Autoren im dort angegebenen Literaturverzeichnis, 25 ff. (Altvater, Huffscheid, Jaeggi, Narr, Offe, Preuß; für den Bereich der sozialen Arbeit insbesondere auch Barabas u. a. sowie Sachße).

In seiner unveröffentlichten Diplomarbeit hat der Verfasser (1980) den Diskussionsstand Ende der 1970er Jahre zur „Funktionsbestimmung der Sozialarbeit aus materialistischer Sicht“ zusammengefasst (Marquard, 1980: 18 ff.) und eine Anknüpfung an die damalige Debatte um „Professionalisierung und Alltagsorientierung“ (ebd.: 21 f.) formuliert: Progressive Momente eines zweideutigen Alltags müssten neu formuliert werden, dieser Alltag verfüge über spezifische Ressourcen, die in dem Sinne zum Ansatz sozialpädagogischen Handelns werden sollten, als Gemeinwesenorientierte Selbsthilfemöglichkeiten und spezifische Aktionspotentiale der Bezugsgruppen zu aktivieren wären; vgl. auch Abschnitt 2.5. Im Anmerkungsapparat (ebd.: 111 ff.) werden über Anknüpfungspunkte aus der „Politischen Ökonomie des Kapitalismus“ auch Quellen und Thesen zur „Armenpflege“ benannt (ebd.: 19, 116 f.).

Eine knappe Zusammenfassung zu „Formen der Unterstützung und Hilfe“ findet sich bei Thiersch (2001: 1247 – 1250) unter der Fragestellung „Moral und Soziale Arbeit“; dort auch weitere Quellen (ebd.: 1258). Vgl. zur „Geschichte der Sozialarbeit“ auch Sachße, 2001: 670 ff.

Eine kurze Zusammenfassung zur Geschichte der „dualen Struktur der Wohlfahrtspflege“ (Zusammenwirken öffentlicher und freier Träger im Sozial- und Gesundheitsbereich) findet sich auch in Deutscher Bundestag, 2002: 238 ff. Dort wird unter der Überschrift „Historische Entwicklung im Verhältnis von bürgerschaftlichem Engagement und Sozialstaat“ die sozialpolitische Reformdebatte der 1970er und

1980er Jahre zwischen den Positionen „umfassende Laisierungsstrategie“ und „bürgernahe Verwaltung/Dezentralisierung und Kommunalisierung der Leistungserbringung“ aufgenommen. Im Sinne des auch in dieser Arbeit vertretenen Ansatzes wird auf das Koproduktionstheorem Bezug genommen, um doch eher pessimistisch zu resümieren: „Letztlich wurde den vielfältigen neuen Spielarten einer selbstorganisierten sozialen Aktion bestenfalls ein Platz an den Rändern und in den Nischen des bestehenden sozialpolitischen Institutionensystems und damit eine marginale Position zugewiesen.“ (Ebd.: 241).

- ⁴⁰ Auch vor dem Hintergrund der aktuellen sozialpolitischen Debatte über Individualisierung/Pluralisierung (8. Jugendbericht, 1990), Dienstleistungsorientierung (u. a. 9. Jugendbericht, 1994), Reflexive Modernisierung (Beck u. a., 1994, Giddens, 1997), output-orientierte Steuerung (KGSt; vgl. AGJ, 1995, Eichmann, 1996), Neuorientierung der Jugendhilfe (SGB VIII), Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (SGB VIII), Pflegeversicherung (SGB XI) u. a. m. erscheinen diese 1980 (!) schon nicht ganz neuen „Bearbeitungsstrategien“ weiterhin von hoher Relevanz.
- ⁴¹ In einem Aufsatz „Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit“ diskutiert Wolf (2003) Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Kopplungen in einer theoretischen Analyse des Verhältnisses von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit, wobei er die „staatliche Bearbeitung des Problems der Sicherung der Reproduktion von Arbeitskraft“ als wesentlichen (funktionalen) Referenzpunkt sieht. „Mittels Sozialpolitik und Sozialer Arbeit wird das Lohnarbeitsverhältnis gesellschaftlich verallgemeinert und zugleich individuell annehmbar gestaltet, und zwar indem sie einerseits die marktförmige Verausgabung von Arbeitskraft erzwingen und andererseits selektiven Dispens vom Verkaufszwang erteilen, und dies jeweils mit Mitteln und in Formen und Ausmaßen, die den Wandlungen der politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen geschuldet und insofern historisch variabel sind. Gesellschaftstheoretisch gefasst, erfüllen beide hierbei drei Kernfunktionen: sie sichern ökonomisch die Reproduktion der Arbeitskraft, politisch die Reproduktion des loyalen Stimmbürgers und sozio-kulturell die Aufrechterhaltung einer als gerecht angesehenen Sozialordnung.“ (Ebd.: 25 f.). – Auf der gesellschaftlichen Makroebene von Politik und Recht erscheint das Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit stets im Sinne von Über- und Unterordnung. Auf der Mesoebene von Organisation und damit Implementation von Politik und Recht stellt sich eine mehrstufige Arbeitsteilung und damit Komplementarität von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit dar. Ist der untersuchende Blick „auf die Mikroebene von Interaktion gerichtet, erscheint es wegen des Eigensinns interaktiver Kommunikation bisweilen auch als eines der Konkurrenz.“ (Ebd. 29.)

In diesem Kontext kann auch die Differenz bzw. die Funktionalität von Konditionalprogrammen (Eingriffsverwaltung; hier eher im Sinne der Durchsetzung von sozialpolitischen Strategien) und Zweckprogrammen (Leistungsverwaltung; hier eher im Sinne einer individuell ausgerichteten sozialarbeiterischen Bearbeitungsstrategie) interpretiert werden. Sozialpolitik folgt einem Zweck-Mittel-Schema, das auf abgrenzbare Risiken und große Gruppen gerichtet ist und auf generalisierend ansetzende und rein administrativ erbringbare Leistungen abstellt. In diesem Sinne sei Sozialpolitik beschreibbar als auf Abhilfe für mangelnde Reproduktionsleistungen zielend, während Soziale Arbeit auf Abhilfe für mangelnde Kommunikationsleistungen ziele. „Gemeint ist die Untauglichkeit der Sozialpolitik, mittels Einräumung von Rechtsansprüchen und administrativer Zuteilung von Geld- und Sachleistungen solche Notlagen beseitigen zu können, die eine Personenänderung als Mittel zum Zweck des Ausgleichs individueller Bedürftigkeit voraussetzen. ... Das heißt, Soziale Arbeit greift erst dann ein, wenn die ihr institutionell vorausgesetzte Reproduktionssicherung durch Sozialpolitik versagt. Und damit knüpft sie in sozialer Hinsicht auch nicht, wie die Sozialpolitik, an den spezifischen Status des Lohnarbeiters an, sondern an den allgemeinen Status des hilfsbedürftigen Menschen.“ (Ebd.: 28).

- ⁴² Trotz ihrer in dieser Wirkung z. T. gegensätzliche Konzepte der Zentralisierung, Bürgernähe, Vereinheitlichung und Spezialisierung werden offensichtlich insgesamt

die Kriterien der Effizienzsteigerung bzw. der „Rationalisierung“ favorisiert (Müller/Otto, 1980: 5). Eine der skizzierten Positionen ist politisch motiviert und setzt als „Laisierung“ auf die Unterstützung der Selbstorganisation und die Selbsthilfe der Betroffenen. In dieser Position wird die Problemlösungskompetenz der Sozialarbeiter zu Gunsten einer Wiederaneignung der kollektiven Kompetenz der Betroffenen erheblich relativiert bzw. ganz abgelehnt. Staatliches Handeln zielt danach immer auf Unterdrückung der „Randgruppen“ und bedient sich dabei sowohl des professionellen als auch des bürokratischen Handelns (ebd.: 6).

- ⁴³ Konditionalprogramme (Eingriffsverwaltung) sind inputorientierte Entscheidungsprogramme, bei denen vorher festgelegte Informationen als Auslöser für routinisierte Entscheidungsprozesse fungieren; eine reine „Anlassorientierung“ ist in der sozialen Arbeit äußerst selten. Auch konditional programmierte Entscheidungen setzen bei der Anwendung abstrakt-rechtlicher Normen Situationsdefinitionen voraus (Müller/Otto, 1980: 12 f.). Das administrative System soll so möglichst autonom bleiben gegen „Umwelteinflüsse“ und ist geschützt vor gebrauchswertbezogenen Legitimationszwängen. Zweckprogramme (Leistungsverwaltung) sind outputgesteuerte, umweltbezogen, situationsnah, gebrauchswertorientiert; sie zielen auf bestimmte Wirkungen/Ergebnisse, zu deren Erreichung unter den jeweils gegebenen Bedingungen die günstigsten Mittel ausgewählt werden (ebd.: 13). Im konkreten Handeln sind diese Programmstrukturen zumeist komplex verschachtelt. – Auf diesem Hintergrund lässt sich auch die in Freiburg (früher) propagierte Trennung von wirtschaftlicher und persönlicher Hilfe als zweckrational analysieren.
- ⁴⁴ „Dass damit das Prinzip der Gewaltenteilung immer unschärfer und die juristische Dogmatik als Anwendungsregel des Verwaltungsrechts immer widersprüchlicher wird, ist ein anderes Problem.“ (Müller/Otto, 1980: 16). Eine solche inhaltlich-organisatorische Bestimmung des Sozialstaatspostulats bedingt eine Politisierung der Administration: Rechtsstaatlichkeit allein reicht nicht mehr zur Legitimation, Aushandlungsprozesse mit einer Öffnung nach außen zu den NutzerInnen und zur Öffentlichkeit sind gefragt, eine Lockerung hierarchischer Strukturen in der Binnenorganisation ist gefordert.
- ⁴⁵ Das politisch-administrative System hat Strategien zur Abwehr von „Überforderungen“ aus solchen Aushandlungsprozessen: der politische Konsens wird durch eine Verwissenschaftlichung ersetzt; Inszenierung eines Krisenbildes und Reduktion der Anforderungen auf das Krisenmanagement; ideologische Unterstützung für unterstützungsunabhängige Selbsthilfe; moralische Diskreditierung ganzer Gruppen und ihrer Ansprüche (vgl. Müller/Otto, 1980: 20).
- ⁴⁶ Diese Argumentation folgt einem Vortrag von Dr. Manfred Wienand, Beigeordneter des Deutschen Städtetages, vom Juli 2000 in einem Vortrag an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg: „Die Bedeutung des Sozialen für die Kommunalpolitik: Verantwortung und Gestaltungsräume der Kommune für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung“ (unveröffentlichtes Manuskript).
- ⁴⁷ Zusammenfassend lässt sich das Bürgerschaftliche Engagement im Verständnis der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ wie folgt definieren: „Bürgerschaftliches Engagement ist eine freiwillige, nicht auf das Erzielen eines persönlichen materiellen Gewinns gerichtete, auf das Gemeinwohl hin orientierte, kooperative Tätigkeit. Sie entfaltet sich in der Regel in Organisationen und Institutionen im öffentlichen Raum der Bürgergesellschaft. Selbstorganisation, Selbstermächtigung und Bürgerrechte sind die Fundamente einer Teilhabe und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen. Bürgerschaftliches Engagement schafft Sozialkapital, trägt damit zur Verbesserung der gesellschaftlichen Wohlfahrt bei und entwickelt sich, da es von den Bürgerinnen und Bürgern ständig aus der Erfahrung ihres Lebensalltags gespeist wird, als offener gesellschaftlicher Lernprozess. In dieser Qualität liegt ein Eigensinn, der über den Beitrag zum Zusammenhalt von Gesellschaft und politischem Gemeinsinn hinausgeht.“ (Deutscher Bundestag, 2002: 40).

⁴⁸ Luthe (2003) erörtert unter der Überschrift „Der aktivierende Sozialstaat im Recht“ zahlreiche (rechtsdogmatische) Argumente gegen ein „Bürgerengagement als Verfassungspflicht“, eine solche Sichtweise „vernebelt den Blick auf die tragenden Fundamente moderner Verfassungsstaaten. ... Deshalb kennt das Grundgesetz auch keinen allgemeinen Pflichtenvorbehalt im Sinne einer rechtlich relevanten Grundrechtspflichtigkeit, ist es grundsätzlich auch nicht Sache des Staates, im Lichte irgendwelcher Tugenden den Menschen zu bessern, und beschränkt sich die Verantwortung des Bürgers auf seinen grundrechtlich selbstbestimmten und demokratisch mitbestimmten Wirkungsbereich. ... Trotz seiner strukturgebenden Bedeutung als Architekturprinzip der Verfassung wie der gesamten Sozialrechtsordnung ist dem Subsidiaritätsprinzip die letztendliche Anerkennung als Verfassungsgrundsatz aber bislang versagt geblieben. ... Überwiegend wird Subsidiarität deshalb als Frage allgemeiner Staatsklugheit, jedenfalls nicht als Rechtsprinzip begriffen.“ (Ebd. 169 f.). „Aktivierung und Demokratieprinzip“ seien auf ihre verfassungsmäßige Begründung hin zu prüfen, wenn „... Direktbeteiligung des Bürgers an der Wahrnehmung von Staatsaufgaben, häufig auf der Basis rechtsstaatlich unkontrollierbarer informeller Absprachen zwischen Publikum und Verwaltung, jedenfalls außerhalb von der Verfassung vorgesehenen Legitimations- und Verantwortungszusammenhangs geschieht.“ (Ebd.: 167).

⁴⁹ Vgl. ausführlich dazu die Vorschläge der Enquete-Kommission zu „Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven in Staat und Gesellschaft“ mit Vorschlägen zu steuerrechtlichen Rahmenbedingungen, zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung, zu Information/Beratung/Begleitung, Haftungsrecht und Unfallversicherung, Aufwandsersatz und Freistellungsregelungen u. v. a. m. (Deutscher Bundestag, 2002: 297 ff.).

Den Ausführungen der Enquete-Kommission im Abschnitt zum Zuwendungsrecht (Deutscher Bundestag, 2002: 304 ff.) kann insbesondere gefolgt werden in dem Hinweis, dass bereits eine vernünftige Anwendung bestehender Vorschriften wesentliche Verbesserungen möglich machen würde. Die Überlegungen zu den Besonderheiten des Zuwendungsrechts (ebd.: 305) scheinen demgegenüber eher mechanistisch auf eine Änderung der Praxis durch Rechtsänderung zu setzen und dabei auszublenden, dass die Ausgestaltung jeglichen Verfahrensrechts im hier diskutierten Kontext immer eine (fach)politische Zielsetzung oder Entscheidung – z. B. in Form der prinzipiellen haushaltsrechtlichen Bereitstellung von Mitteln – bereits voraussetzt. Auch der Hinweis zur Verkürzung der Dreijahresfrist in § 75 Abs. 2 SGB VIII im Sinne einer gerechteren Fördermöglichkeit für neue Träger (ebd.: 309) geht am Problem vorbei: Auch vor der nach dreijähriger Tätigkeit zwingenden Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe kann eine (öffentliche) Förderung erfolgen und auch eine formale „Anerkennung“; entscheidend ist die politische Entscheidung von JHA und Gemeinderat zur Förderung eines bestimmten Trägers.

Praktisch und hilfreich sind einige Anlagen zum Thema Haftung und Versicherungsschutz (ebd.: 386 ff.).

⁵⁰ Es wäre weiter zu analysieren, ob die offene Interessenvertretung gegenüber dem (rein) caritativ begründeten Engagement sogar Vorteile bietet: Klarheit der Motive nach innen und außen, Verstärkung des Engagements und der Kontinuität, erhöhtes Controlling von Mitteleinsatz und Effekt, soziale Kontrolle von Inhalt und Form des Engagements. Beispiel: Wer sich einem Jugendverband anschließt, tut dies i. d. R. zunächst wegen der Freunde, zum Zwecke der Freizeitgestaltung und gegebenenfalls wegen der Ziele des Verbandes. Diese persönlichen Zwecke münden erst später in ehrenamtliches Engagement bei der Gestaltung und Leitung der Verbandsarbeit. Auf beiden Ebenen werden jedoch vielfältige soziale Zwecke erfüllt. Der Verbandsfunktionär muss nun regelmäßig gewählt – mindest innerverbandlich demokratisch legitimiert – werden; dies unterliegt einer öffentlichen Aufmerksamkeit und gegebenenfalls Kontrolle. In dieser Funktion ist der/die Engagierte nach innen und außen an den politischen und organisatorischen Zielen seines Verbandes auf längere Sicht interessiert – und wird sowohl von der eigenen Mitgliedschaft als auch von einer interessierten Öffentlichkeit bei diesem Engagement kontrolliert.

Zunächst ist die Vertretung allein legitim und sozial erwünscht. Hier kann sich auch eine Repolitisierung kommunaler Politik konstituieren. Erst auf einer zweiten Ebene ist nach dem sozialen oder caritativen Beitrag dieses Engagements zu fragen, dessen Anerkennung und Förderung dann natürlich auch mit der Einschätzung seiner gesellschaftlichen Nützlichkeit zusammenhängt. Diese Nützlichkeit wiederum wird vor Ort politisch ausgehandelt – weshalb also Transparenz und Teilhabechancen im Sinne der Zivilgesellschaft gefordert sind.

- ⁵¹ Die Zukunftskommission Gesellschaft 2000 (1999) der Landesregierung Baden-Württemberg definiert als Bürgerarbeit „die verschiedensten Wege zur Mitwirkung und Übernahme von Mitverantwortung für das Gemeinwesen. Das Ehrenamt und die Mitarbeit in Vereinen, Verbänden, Parteien und Kirchen gehören dazu, wie die verschiedenen neuen Formen des bürgerschaftlichen Engagements. ... Die verschiedenen Formen von Bürgerarbeit sind Ausdruck der gesellschaftlichen Solidarität und leisten auf diese Weise über den konkreten Dienst hinaus einen wichtigen Beitrag zum Zusammenhalt der Gesellschaft und zur Erhaltung einer aktiven Demokratie. ... Diese Tätigkeiten (A. d. V.: Selbst- und Nachbarschaftshilfe, Pflege u. ä.) sind zwar keine Bürgerarbeit im engeren Sinne, aber dennoch stellen sie unverzichtbare Elemente einer Tätigkeitsgesellschaft dar. ... Auch Familienarbeit ist keine Bürgerarbeit im engeren Sinne, aber sie ist von unschätzbare Bedeutung für das Wohl des Einzelnen und der Gesellschaft. ... Was in jungen Jahren in Gemeinwohlorientierung durch praktisches Handeln verinnerlicht wurde, bleibt als Leitlinie auch für das weitere Leben bestehen. ... Die ehrenamtliche Tätigkeit kommt unmittelbar Menschen in Not – und über die Freude am eigenen Tun auch den Helferinnen und Helfern selbst – zugute. ... Es ist eine weit verbreitete irriige Meinung, der Sozialstaat sei fähig und auch verpflichtet, jede Art von Lebensrisiko auszugleichen.“ (Ebd.: 139 f., 143).

Anknüpfend an neuere Diskussionen zum „sozialen Kapital“ erörtern Backhaus-Maul/Janowicz/Mutz (2001) unternehmerische Strategien zur Investition in Humankapital und verweisen auf unterschiedliche Erscheinungsformen unternehmerischer Engagementförderung (Ebd.: 235). Bildungsinvestitionen im weiteren Sinn, soziale Integration u.ä. werden als Sozialkapitalinvestitionen für das Unternehmen, die beschäftigten und das Umfeld immer wichtiger. Ein Konzept des Bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen „zielt im außerbetrieblichen Bereich darauf ab, durch das Bürgerengagement des Unternehmens ein ethisch verantwortungsvolles Verhältnis zu den Kunden und Geschäftspartnern aufzubauen, das stabiler ist als der rein wirtschaftlich motivierte Zusammenhalt: Es entstehen bürgergesellschaftlich fundierte Vertrauensbeziehungen.

Im Binnenverhältnis können Unternehmen das Bürgerengagement der Mitarbeiter fördern und somit neue Lern- und Engagementfelder etablieren.“ (Ebd.: 234). Trotz oder gerade wegen der in Deutschland fehlenden Geschichte und „Kultur des Gebens“ im Sinne eines öffentlichen Auftretens wird für die vielfältigen Möglichkeiten einer unternehmerischen Engagementförderung plädiert, mittels derer zusätzlich innovative Ressourcen gefördert werden könnten, die aber kein Ausfallbürge für soziale Sicherungssysteme sein könne bzw. dürfe.

- ⁵² Barber (1995) ist ein Vertreter des Kommunitarismus, der diesen als Teil einer Erneuerungsbewegung der repräsentativen Demokratie konzipiert. Er fordert Partizipation und Selbstorganisation auf allen Ebenen und will dafür praktische Formen der Erprobung institutionalisieren. „Barber hat darüber hinaus ein Kurzprogramm in zwölf Punkten zur Wiederbelebung des Bürgersinns und der bürgerlichen Beteiligung, für eine starke Demokratie entwickelt. Auf kreative Weise verbindet er traditionelle Beteiligungsmodelle mit den neuen technologischen Möglichkeiten der Teilhabe.“ (Rausch, 1998: 145).

Ein Zwölf-Punkte-Programm zur „Wiederbelebung des Bürgersinns und der bürgerlichen Beteiligung“ im Sinne einer „starken Demokratie“ selbst (und nicht als Weg dorthin) soll folgende Aspekte umfassen: Ein landesweites System von „Nachbar-

schaftsversammlungen“ (mit bis zu je 5000 BürgerInnen) hätte zunächst Beratungsfunktionen und später ggf. lokale Gesetzgebungskompetenzen. Eine nationale „Bürgerkommunikationskooperative“ sollte die neuen Kommunikationstechnologien regulieren und bei Volksbefragungen überwachen. Unter deren Aufsicht könnten „elektronische Wahlverfahren“ erprobt werden. Zur Förderung eines allgemeinen Zugangs und im Sinne einer staatsbürgerlichen Erziehung sollte es einen „Bürgervideotextdienst“ geben. Auf lokaler Ebene wäre zu experimentieren mit einer „informellen Laienrechtssprechung“. Auf nationaler Ebene sollte eine „Initiative zu Volkssentscheiden“ Referenden mit Multiple-choice-Optionen und einem zweiten Wahlgang ermöglichen. Mittels eines „Losverfahrens“ wären bestimmte kommunale Funktionen zu besetzen. Weitere Umsetzungsschritte beziehen sich auf ein „internes Gutscheinsystem“ für die Nutzung kommunaler, sozialer Dienste und Einrichtungen (Schulen, Sozialwohnungen, ÖPNV) und einen „allgemeinen Bürgerdienst“. Die öffentliche Hand soll „lokale Freiwilligenprogramme“ unterstützen und ebenso „Arbeitsplatzdemokratie“ als Modell für Alternativen in der Wirtschaft fördern. Insgesamt geht es Barber um eine neue „Architektur des bürgerlichen und öffentlichen Raums“. Sein Konzept einer „televisionären Graswurzeldemokratie“ bezieht sich auf radikal modernisierte und für eine Massendemokratie taugliche Vorstellungen gemäß dem „Contract social“ von Rousseau (vgl. Zusammenfassung in Reese-Schäfer, 1995: 101 f.). Man kann die Philosophie – bzw. Stil und Umgangsweisen – einer direkten und einer repräsentativen Demokratie bezogen auf ihre jeweiligen unitarischen, tendenziell totalitären Formen gegeneinanderstellen und die „Starke Demokratie“ davon abgrenzend beschreiben (vgl. ebd.: 92 f.).

Nach dem Motto „Der Weg ist das Ziel“ soll die Operationalisierung für und die Kompatibilität mit europäischen Entwicklungen und speziell dem deutschen Korporatismus hier nicht weiter diskutiert werden.

- ⁵³ Mit diesen Überlegungen wird auch auf den dringenden Entwicklungsbedarf beim „schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung“ (vgl. Kodolitsch, 2000) in den Kommunen verwiesen. „Ging es in den 70er Jahren um die Stärkung der Räte und in den 80er Jahren um die der Verwaltung, so setzt man heute im Zuge der Verwaltungsmodernisierung auf Trennung oder Entmischung der Zuständigkeiten beider Kommunalorgane.“ (Ebd.: 223). Die „Misstrauenskultur“ zwischen Politik und Verwaltung scheint der angestrebten eindeutigen Trennung von operativen und strategischen Zuständigkeiten entgegenzustehen. Im Hinblick auf eine notwendige Definition des „öffentlichen Interesses“ und des „Gemeinwohls“ sollen politische Leitentscheidungen „nicht allein Resultat von Partizipations- und Aushandlungsprozessen zwischen Kommunalverwaltung und gesellschaftlichen Akteuren, sondern auch Ausdruck eines ‚kollektiven Willens‘ sein.“ (Ebd.: 222). Die in der Bundesrepublik Deutschland aktuell vorherrschenden Strategien bzw. die reale Praxis vor Ort zur „Neuen Steuerung“ reichen jedenfalls nicht aus, das demokratiepolitische Spannungsverhältnis in der Definition und Ausgestaltung sozialpolitischer Leistungen in der Konkurrenz von Politik – Verwaltung/Sozialen Diensten – Bürgerschaft/NutzerInnen angemessen zu gestalten.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es neben den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der 16 Landtage etwa 100.000 MandatsträgerInnen in den Kommunalparlamenten und Kreistagen der ca. 15.000 Kommunen und Landkreise (vgl. Deutscher Bundestag, 2002: 157). Aus deren Legitimation und Funktion erwachsen auch Ambivalenzen zu anderen Formen politischen Engagements wie z. B. zum Bürgerschaftlichen Engagement (vgl. Abschnitt 3.2). Dies gilt zunächst im Hinblick auf gesamtstaatliche Prinzipien wie den Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und das (zumeist nicht verwirklichte) Konnexitätsprinzip. Aus Sicht der kommunalen Praxis sind in diesem Kontext „Strukturelle Restriktionen für die Entwicklung der Bürgerkommune“ zu benennen: Geringe Gestaltungsspielräume durch „Überregulierung“; knappe Finanzen; Kompliziertheit (Politikverflechtung, Mischfinanzierung, rechtliche Vorgaben); widersprüchliche Interessen und Konflikte; wachsende Anforderungen bei schrumpfendem Handlungsrepertoire (gesellschaftliche Ungleichheitsdynamik); Reformmüdigkeit (Stagnation der Verwaltungsreformbemühungen):

„Vor diesem Hintergrund fällt es der Kommunalpolitik derzeit noch schwer, bürgerschaftliches Engagement als zentrales Profilierungsfeld zu begreifen. ... Nicht zuletzt sind es die Angst vor einer ‚Enteignung des Mandats‘ und vor einer Blockade des Verwaltungshandelns durch unbotmäßige und maßlose Bürger, die viele Kommunen vor einer Neubestimmung des Dreiecks ‚Bürger – Verwaltung – Rat‘ zurückschrecken lassen.“ (Deutscher Bundestag, 2002: 161).

„Hinzu kommt das, was wir Verhandlungsdemokratie nennen. In wachsendem Maß bereitet die Regierung Entscheidungen in Verhandlungen mit verfassungsdemokratisch nicht legitimierten, aber mächtigen Interessenten in der Gesellschaft vor, um die Ergebnisse dann dem Parlament als fertige Entwürfe zur Abstimmung zuzuleiten.“ Richard von Weizsäcker (2003) reflektiert Theorie und Praxis von „Politik und Beruf“, wobei seine Anmerkungen zur Bundesebene bei Übersetzung der Begriffe (Regierung = Oberbürgermeister/Verwaltung; Parlament = Gemeinderat) gleichfalls relevante Fragen auf der kommunalen Ebene benennen: „Sind die Parlamente wehrlos? ... Zweifellos ist es schwer für sie, sich gegen die Tendenz zu stemmen, immer mehr Entscheidungen an Konsensgremien zu delegieren. Freilich hindert sie niemand, die Themen selbst zu vertiefen, ..., kurzum: ihrerseits die Themen und das Niveau ihrer Behandlung vorzugeben. ...“

Es kommt auf die Überzeugungskraft und den Charakter des einzelnen Mitgliedes an, das die Öffentlichkeit in seinen Bann schlagen und das unentbehrliche Vertrauen der Bürger zum Parlament schaffen kann. ... Plebiszitäre Direktwahlen sind willkommene Beiträge zur Personalisierung, also zu einem Votum für einen konkreten Charakter anstelle eines abstrakten Apparates. ... Historische Erfahrungen, aber auch eine immer komplexere Gegenwart zwingen uns zur Beibehaltung der repräsentativen Demokratie. ... Doch wer um die Macht kämpft, bindet sie damit noch nicht notwendigerweise an inhaltliche Ziele, ... Die wichtigste Aufgabe einer weitsichtigen Führung ist es, das langfristig Notwendige kurzfristig mehrheitsfähig zu machen. ...“ (ebd.).

- ⁵⁴ „Für den kommerziellen Erbringungskontext wird der idealtypische Begriff des Kunden, für den staatlichen Erbringungskontext der idealtypische Begriff des Nutzers vorgeschlagen.“ (Schaarschuch, 1999: 555).
- ⁵⁵ Unter der Überschrift „Die neoliberale Invasion Sozialer Arbeit“ sieht Hauptert (2000: 544) in diesem Ansatz „... die Gefahr, dass die disziplinäre und professionelle Eigenständigkeit Sozialer Arbeit auf der Strecke bleibt und das Proprium Sozialer Arbeit, das ‚Soziale‘ die ‚Hilfe‘ aufgezehrt wird.“ Er sieht das Dienstleistungskonzept unlösbar in einer ökonomischen Denktradition und damit im prinzipiellen Widerspruch zur Denktradition Sozialer Arbeit. Absicht seiner Ausführungen ist es zu zeigen, „... dass der Dienstleistungsbegriff als Paradigma, und die damit zusammenhängende Debatte, die Soziale Arbeit in eine ethische, eine theoretische und in eine politische Sackgasse führt.“ (Ebd.: 564).
- ⁵⁶ Mögliche Auswirkungen auf Konzeption und Praxis institutionell verfasster demokratischer Systeme durch den offensichtlich völkerrechtswidrigen Angriffskrieg der USA auf das diktatorische Regime im Irak am 20. März 2003 können hier (noch) nicht diskutiert werden.
- ⁵⁷ „Die Aufnahme professionskritischer und demokratiethoretischer Argumente in die gegenwärtige Diskussion eröffnet aber eine Fülle von Perspektiven: Angezielt und in diesem Zusammenhang legitimierte, reflexive Professionalität als tatsächlich relevante Voraussetzung für mehr Effektivität und Qualität der personalisierten Dienstleistung. ... Es geht dabei um die Etablierung dieser strukturellen Teilhaberechte der Klientel, um zukünftig die qualitative Entwicklung der Leistungen und Angebote in den sozialen bzw. psychosozialen Dienstleistungsberufen zu gewährleisten.“ (Dewe/Otto, 2001: 1418).

⁵⁸ Auf die kommunale Ebene übertragen sind damit alte Fragen an die Verfasstheit der kommunalen Selbstverwaltung neu gestellt – sowohl im Hinblick auf ihre Gestaltungskompetenz im Verhältnis zu übergeordneten Verwaltungs- und Entscheidungsebenen als auch im Verhältnis zu lokalen Subsystemen. Man denke nur an die Funktion von Bürgervereinen oder von Stadtteilkonferenzen. Zu „Stadtteilkonferenzen“ als Ort der Kooperation und Koordination vgl. Völkel, 1997: 87 ff.

⁵⁹ Silbereisen, Vaskovics und Zinnecker dokumentieren in ihrer Studie „Jungsein in Deutschland“ (1996) eine wachsende Distanz zu Parteien und Politikern. 86 % der 13- bis 29-Jährigen in den alten Bundesländern und 91 % in den neuen Bundesländern beschreiben, dass sie durch die Akteure der Demokratie nicht mehr angemessen vertreten werden. „Jugendliche (sehen) ihre Interessen durch die Politik nicht mehr gewahrt“ (12. Shell Jugendstudie, 1997: 17) und erleben die Bedeutungslosigkeit ihrer Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen. Sie unterstellen in ihren Äußerungen deshalb, „dass die Politik an ihnen nicht interessiert ist“ (Ebd.: 17). 85 % der im Rahmen der 12. Shell Jugendstudie befragten Jugendlichen gaben an, das die Politiker am Desinteresse der Jugend selbst schuld seien, 81 % stimmten der Aussage zu, bei der Jugend würde zuviel gespart und dies sei ein Fehler für die Zukunft des Staates. Die negativ besetzte Politik wird als Erwachsenenpolitik wahrgenommen, eine Politik, die sich durch die Umsetzung von Erwachseneninteressen auszeichnet und die Interessenlagen der jungen Generation ausblendet. Die diesbezügliche politische Skepsis kommt auch in der zweiten Welle des DJI-Jugendsurvey zum Ausdruck, denn fast vier Fünftel der Befragten glaubt, „dass sich die Politiker (nicht) viel darum kümmern, was Leute wie ich denken“ (Gaiser/Gille/Krüger/de Rijke, 2000: 11). Die 13. Shell Jugendstudie titelt etwa zeitgleich „Politik: teils erdrutschartige Vertrauensverluste“ (13. Shell Jugendstudie, 2000: 16). Jugendliche wenden sich von den herrschenden Ritualen ab und beschreiben den Politikbetrieb als irrelevant für das wirkliche – ihr – Leben.

⁶⁰ **Wichtigkeit von Lebensbereichen 1992 und 1997**
(in % der Befragten 16-29-Jährigen, die einen Lebensbereich als wichtig beurteilt haben)

	West 1992	West 1997	Ost 1992	Ost 1997
Freunde und Bekannte	92,3	95,2	94,1	95,6
Freizeit und Erholung	90,8	89,1	88,9	92,2
Eltern und Geschwister	86,0	87,2	85,2	90,6
Partnerschaft	80,2	84,6	76,1	82,5
Schul-/Berufsausbildung	79,3	83,1	82,0	86,2
Beruf und Arbeit	79,1	85,5	89,6	91,7
eigene Familie u. Kinder	59,5	70,9	62,9	73,6
Kunst und Kultur	40,2	39,5	48,6	46,2
Politik	34,9	42,2	33,4	37,2
Religion	22,7	25,5	11,3	13,4

(Quelle: DJI-Jugendsurvey 1992 und 1997, in: Gaiser/Gille/Krüger/de Rijke, 2000; vgl. Gille/Krüger 2000: 172)

Ein politisches Interesse ist in fast allen Untergruppen (Alter, Geschlecht, Bildung) des DJI-Jugendsurvey zu finden. Es steigt mit dem Alter und mit dem Bildungsstand. Mädchen und Frauen äußern sich in deutlich geringerem Maße interessiert an Politik. Im Westen liegt die Differenz zwischen Männern und Frauen bei 14 Prozentpunkten, im Osten bei 11 Prozentpunkten.

Eine Befragung von Infratest Burke (Infratest Burke, 1999) kommt zum Ergebnis, dass „Politik und öffentliches Leben“ die Altersgruppe der 14- bis 24-Jährigen mehrheitlich nur „mittel“ (58 %) interessiert („Stark“: 27 %; „Wenig“: 15 %).

- ⁶¹ Eine der interessantesten Frage dürfte der zukünftige Umgang der „Altparteien“ mit diesen neuen Konkurrenten sein. Nur aus Stuttgart ist bisher eine konfliktive Entwicklung bekannt: Der Stadtjugendring Stuttgart ist im Kommunalwahlkampf 1999 heftig unter politischen Beschuss durch die Altparteien, insbesondere von Bündnis90 / Die Grünen, geraten, weil er die Gründung der „Jungen Liste“ wesentlich vorgebracht hat. In den lokalen Medien wurden von Parteivertretern heftige Vorwürfe erhoben und dem Stadtjugendring die parteipolitische Neutralität abgesprochen. Es wurde gedroht, die finanzielle Förderung aus städtischen Mitteln zu kürzen. Der Stadtjugendring konnte gegen die Front einer Allparteienkoalition nur mühsam darstellen, dass seine Initiative Teil des jugendpolitischen Konzeptes ist (in sinnvoller Ergänzung zu den Jugendgemeinderäten in einzelnen Stadtteilen), Kindern und Jugendlichen mehr Beteiligung durch unterschiedliche Formen zu ermöglichen. Es folgte die Androhung, bei den kommenden Haushaltsverhandlungen für diese Initiative finanziell „abgestraft“ zu werden. – Da ist es um so ärgerlicher, dass die „Junge Liste“ den Einzug in den Gemeinderat Stuttgarts nicht erreicht hat.

- ⁶² **Tätigkeitsfelder/gesellschaftliche Gruppen**
Junge Menschen engagieren sich nach den Daten der Umfrage von Infratest Burke insbesondere im Bereich „Sport und Bewegung“ (40 %). Mit deutlichem Abstand folgt der Bereich „Freizeit und Geselligkeit“ (19 %). Nur mit geringem Abstand kommt danach der Bereich „Schule/Kindergarten“ (16 %) gefolgt von den Bereichen „Kultur und Musik“ (13 %) sowie dem „Kirchlich/Religiösen Bereich“ (13 %). Knapp dahinter rangiert der Bereich „Unfall-/Rettungsdienst, freiwillige Feuerwehr“ (11 %). Alle weiteren Felder fallen in den Nennungen deutlich ab. (Da hier Mehrfachnennungen möglich waren, liegt die prozentuale Gesamtsumme bei der Beantwortung bei 142 %). Sehr deutlich bilden die Ergebnisse dieser Erhebung ab, dass ehrenamtlich-freiwilliges Engagement immer noch in überwiegendem Maße in „Vereinen“, „Kirchen/kirchlichen Vereinigungen“ und „staatlichen oder kommunalen Einrichtungen“ geschieht. Dies gilt auch für die Gruppe der 14- bis 24-Jährigen.

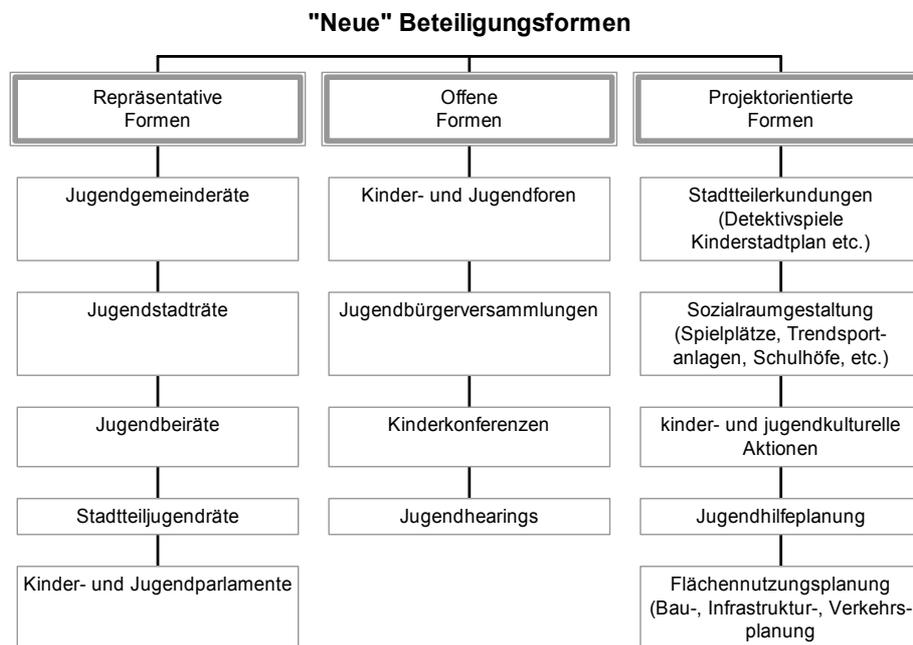
- ⁶³ 1999 führte nach umfangreichen Vorarbeiten ein Forschungsverbund (Federführung: Infratest Burke, München) eine bundesweit angelegte Umfrage durch. Im Gegensatz zu bereits vorliegenden Erhebungen sollten durch eine derartig umfassende Erhebung „Aussagen über Umfang und Verbreitung ehrenamtlichen Engagements in der Bevölkerung insgesamt und in verschiedenen Bevölkerungsgruppen (erwartet werden). Organisatorische Einbindung und Rahmenbedingungen der ehrenamtlichen Tätigkeit sollen ebenso untersucht werden wie Motivation und Zugänge zum Ehrenamt sowie die Bereitschaft zum Engagement bei Personen, die bisher nicht ehrenamtlich tätig sind.“ (Infratest Burke, 1999: 8).

Ehrenamtliches/freiwilliges/bürgerschaftliches Engagement wird nicht isoliert gesehen, sondern als Unterkategorie einer breiter verstandenen Aktivität des „Mitmachens“ in Vereinen, Gruppierungen, Organisationen. Dabei wird zu Grunde gelegt, dass es um mehr als bloße Mitgliedschaft oder normales Mitmachen geht. Es geht um freiwillig übernommene Aufgaben oder Arbeiten, die man unbezahlt oder gegen geringe Aufwandsentschädigung ausübt.

- ⁶⁴ Interessant hinsichtlich der sehr konfliktiv geführten öffentlichen Diskussion über die zutreffende begriffliche Beschreibung ist, dass junge Menschen in der Altersgruppe 14 bis 24 Jahren ihre Tätigkeit selbst sehr unterschiedlich benennen: mit deutlicher Mehrheit wird der Begriff „Freiwilligenarbeit“ (58 %) genannt. Jede/r

Fünfte betrachtet ihr/sein Engagement als „Ehrenamt“ (20 %). Als „Nebenberuf“ (6 %), „Selbsthilfe“ (3 %), „Bürgerengagement“ (4 %) oder „Initiativen-/Projektarbeit“ (3 %) bezeichnen es dagegen nur 16 %. (Vgl. Untersuchungsergebnisse von Infratest Burke, 1999 a.).

- ⁶⁵ Die Studie belegt auch, dass Frauen überdurchschnittlich in den Bereichen Schule/Kindergarten (65 %), kirchlicher/religiöser Bereich (65 %), sozialer Bereich (67 %) und Gesundheitsbereich (66 %) aktiv sind. Männer engagieren sich dagegen mehr in Vereinen engagieren (Männer 55 % – Frauen 41 %). Bezogen auf die anderen Organisationsformen existieren nur geringfügige Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Es ist auffällig, dass im Bereich Freizeit und Geselligkeit 43 % der Engagierten weiblich und 25 % unter 30 Jahre alt sind. Ein ähnliches Bild zeigt sich in der Jugendarbeit und der Bildungsarbeit für Erwachsene, wo 37 % der Engagierten weiblich und 36 % der Engagierten unter 30 Jahre alt sind. Es ergibt sich also ein relativ großes Engagement von jungen Frauen im Freizeitbereich und in der Jugend- und Erwachsenenbildung. Präzisere Aussagen müssen allerdings einer detaillierten Auswertung der Ergebnisse in der Altersgruppe der jungen Frauen vorbehalten bleiben.
- ⁶⁶ Es nimmt deshalb nicht Wunder, dass Nordrhein-Westfalen mit seiner sehr städtisch geprägten Struktur quantitativ das Feld anführt (89% der Kommunen und Kreise), gefolgt von Baden-Württemberg (51 %), Rheinland-Pfalz (48 %), Bayern und Sachsen (je 36 %). In den Kommunen und Kreisen des Saarlandes (25 %), von Thüringen (17 %) und Sachsen-Anhalt (13 %) finden bisher die Beteiligungsmodelle eine geringere Verbreitung. Im Ost-West-Vergleich fällt eine insgesamt geringere Verbreitung in den neuen Bundesländern auf. Haben in den alten Bundesländern 44 % der Kommunen neue Formen von Beteiligung benannt, so sind es in den neuen Bundesländern nur 25 %. Der Teil, der angibt, über keine Beteiligungsmöglichkeiten zu verfügen, ist dort ebenfalls höher als in den alten Bundesländern. „Insgesamt scheint die Diskussion um die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in den neuen Bundesländern derzeit noch weniger intensiv geführt zu werden. Nicht selten besteht auch noch Klärungsbedarf darüber, was gesellschaftliche Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sein kann und wozu sie dient“, so die Mitarbeiterinnen des Forschungsprojekts (Bruner/Winklhofer/Zinser, 1999: 54). Sie sehen diesen Unterschied zu den alten Bundesländern begründet in einer noch zu geringen finanziellen Ausstattung der Kommunen für den Aufbau einer Demokratie- und Beteiligungskultur.



⁶⁸ Die Propagierung solcher Formen der „Partizipation“ folgt natürlich einer demokratietheoretischen Begründung, die in dieser Arbeit an zahlreichen Stellen nur implizit transportiert wird und deren theoretische Fundierung in dieser Arbeit nicht geleistet werden kann. Zum Überblick wird verwiesen auf die Ausführungen von Schnurr (2001: 1331) zum Stichwort „Partizipation“, die „... weniger als Voraussetzung rationaler und legitimer Herrschaft, denn als Modus politischer und sozialer Integration ...“ zu verstehen ist. Die repräsentative Demokratie bedarf in dieser Sichtweise der Ergänzung oder gar der schrittweisen Substituierung durch vielfältige Formen der politischen Beratung, Willensbildung und Entscheidung – also der direkten Beteiligung möglichst vieler Menschen. BürgerInnen können sich an der Erarbeitung konsensfähiger Positionen beteiligen, Konfliktregelungen (gemeinwohlverträglich) beeinflussen und sich so mit ihrem Gemeinwesen identifizieren bzw. sich dafür engagieren: „... damit konstituiere praktizierte Partizipation im eigentlichen Sinne erst die Freiheit und das demokratische Gemeinwesen ...“ (Ebd.). Mit Verweis auf Habermas sieht Schnurr in dieser diskurstheoretisch begründeten Konzeption die zivilgesellschaftliche Pointe „... gerade im Zusammenspiel von institutionalisierten Beratungen einerseits und nichtinstitutionalisierten Verfahren der Meinungs- und Willensbildung andererseits ...“ (Ebd.: 1332).

Auf dieser Grundlage entwickelt Schnurr die „Dienstleistungstheoretischen Begründungen von Partizipation“, verweist auf die Revision der klassischen Klientenrolle und die „zentralen Strukturmerkmale von (personenbezogener) Dienstleistung“ (ebd.: 1333). Und schlussfolgert: „Das Partizipationspostulat betrifft also zum einen die Ebene der infrastrukturellen Bereitstellung und Verfügbarkeit bedürfnisadäquater Programme – mit entsprechenden Konsequenzen für Planungsprozesse ... zum anderen die Mikroebene der Leistungserbringung bzw. die Ebene der Interaktion und der sozialen Beziehungen zwischen Nutzern und Professionellen.“ (Ebd.: 1334). „Solche Wirkungszusammenhänge zwischen Nutzerbeteiligung, Nutzerzufriedenheit und der Effektivität der Problembearbeitung sind in einer Studie zur Beurteilung von Jugendhilfeleistungen durch betroffene Jugendliche empirisch geprüft worden; dabei konnte gezeigt werden, dass erhöhte Partizipationschancen die Ergebniszufriedenheit und die Erfolgsbeurteilung positiv beeinflussen.“ (Ebd.: 1336).

⁶⁹ Eine deutlichere Positionierung der Jugendberufshilfe wäre auch gegenüber Forderungen zu erwarten, die ihre Zielgruppen unter Verweis auf mangelnde Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt auf „Bürgerarbeit“ festlegen wollen.

⁷⁰ Zur „Einheit der Jugendhilfe“ vgl. gleichnamigen Sammelband der AGJ, 1998; darin mit Bezug auf das SGB VIII der Verfasser: „Demokratisierung als Strukturprinzip – Interessenvertretung und Teilhabe als konstitutive Elemente einer offensiven Jugendhilfe“ (Marquard, 1998a).

⁷¹ Dieses Grundverständnis bedingt notwendig die Beteiligung auch von Trägern der freien Jugendhilfe insbesondere auch im Jugendhilfeausschuss und in der Jugendhilfeplanung.

⁷² Mit dem Internationalen Jahr des Kindes (IYC) 1979 wurde der Rahmen begründet für die Etablierung von Kinderbeauftragten auf der örtlichen Ebene, 1988 wurde die Kinderkommission des Deutschen Bundestages eingerichtet; Landeskinderbeauftragte gibt es bisher in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt.

Im IYC hatte Polen die Weiterentwicklung der Deklaration über die Rechte des Kindes von 1959 vorgeschlagen. So wurde die völkerrechtlich verbindlichere UN-Kinderrechtskonvention (KRK) entwickelt und 1989 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet. (Deutschland ratifizierte die KRK zweimal: 1990 die DDR und 1992 dann mit bisher aufrecht erhaltenen Vorbehaltserklärungen die Bundesrepublik.) Zu den Zielen und Hintergründen der KRK sowie zur Begleitung des Umsetzungsprozesses in Deutschland durch die „National Coalition zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention“ unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) vgl. National Coalition, 2001.

Die KRK hatte mit ihrem Artikel 12 „Berücksichtigung des Kinderwillens“ einen – geringfügigen – Einfluss auf das SGB VIII, und zwar für § 8 „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ (vgl. Borsche, 2002: 143 f.). Unter der Überschrift „Wie kommen Kinder zu Recht?“ (Kinder als Träger eigener Rechte) hat die Internationale Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen bereits 1994 mit besonderem Bezug zum Artikel 12 KRK die rechtliche und tatsächliche Ausprägung der subjektiven Rechtsstellung Minderjähriger im Vergleich zwischen der Schweiz, den Niederlanden, Österreichs und Deutschlands erörtert (vgl. AGJ, 1994).

Autonome Rechte von Kindern und kindgerechte Beteiligungsmöglichkeiten werden inzwischen auch in der Diskussion um das Bürgerschaftliche Engagement aufgenommen: „Im Bemühen um eine Stärkung der Bürgergesellschaft gewinnt daher auch der bürgerrechtliche Status von Kindern an Bedeutung.“ (Deutscher Bundestag, 2002: 271).

⁷³ Renner (2002) befasst sich insbesondere mit der Rechtsstellung ausländischer Minderjähriger und deren Anspruch auf staatliche Unterstützung und sieht auch in der Verpflichtung aus Art. 10 Abs. 1 Satz 1 KRK zur wohlwollenden Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung keine zwingenden Folgerungen, "die über die Gewährleistungen des Art. 6 Abs. 1, 2 und 5 GG und über die Regelungen der §§ 17 ff. AuslG hinausgehen.“ (Ebd.: 78).

⁷⁴ Neuere Regelungen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf der kommunalen Ebene:

<i>Land</i>	<i>Fundstelle</i>	<i>Inhalt</i>	<i>Datum</i>
Baden-Württemberg	§ 41a GmO	Gemeinden können einen Jugendgemeinderat einsetzen. Vorschlag- und Anhörungsrecht im Gemeinderat sind möglich.	16.7.1998
Hessen	§ 4c HGO § 4c HKO	angemessene Beteiligung bei Planungen u. Vorhaben, die Kinder und Jugendliche betreffen; geeignete Verfahren sollen entwickelt und durchgeführt werden.	8.6.1998
Rheinland-Pfalz	§ 16c GmO § 46b GmO	angemessene Beteiligung bei Planungen u. Vorhaben, die Kinder und Jugendliche betreffen; in den Gemeinden kann eine Jugendvertretung eingerichtet werden.	21.3.1998
Saarland	§§ 5 und 49a Komm-SelbstVwG	Gemeinden haben die Aufgabe, der Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen besonderes Gewicht beizumessen. Gemeinden können Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben beteiligen, wenn diese ihre Interessen betreffen.	23.4.1997
Schleswig-Holstein	§ 47f GO	angemessene Beteiligung bei Planungen u. Vorhaben, die Kinder und Jugendliche betreffen; Dokumentationspflicht	1.4.1996

(vgl.: BMFSFJ, 1999 : 25)

Ferner ist auch auf das Baugesetzbuch zu verweisen, das bei der kommunalen Bauleitplanung nicht nur die Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Bedürfnisse insbesondere junger Menschen (§ 1 Abs. 5 BauGB) festschreibt, sondern auch deren Beteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB).

Einen Überblick über gesetzliche Grundlagen mit Relevanz für die politische Beteiligung Jugendlicher gibt Möller (2000: 383 f.). Einen zusammenfassenden Überblick zu „Teilhabe und Mitwirkung als Kinderrecht“ gibt Schröder, R. (2000). Er benennt die rechtlichen Grundlagen der Partizipation von Kindern, benennt Stufen und Anforderungen der Partizipation und beschreibt Themen und Formen der Kinderbeteiligung (Kinderbüros und Kinderbeauftragte, Kinderparlamente und Kinderforen, Beteiligung in und durch Medien sowie bei der Stadtplanung, Kriterien für kinderfreundliches Wohnen).

Der Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ referiert den Hintergrund und die gegenwärtige Situation der Beteiligungsrechte im Bereich der Bundesländer, auf der kommunalen Ebene und auf der Bundesebene. Das Grundgesetz kennt (noch) außer dem Territorialplebiszit (Artikel 29 GG) keine weiteren Formen direkter Demokratie. Eine „Dynamik der direkten De-

mokratie hat sich vor allem auf Landes- und Kommunalebene in den letzten zwölf Jahren seit dem Zusammenbruch der DDR entwickelt.“ (Deutscher Bundestag, 2002: 285). Inzwischen gibt es in allen Bundesländern Volksbegehren und Volksentscheide – wenn auch „in zwölf Bundesländern noch nie ein Volksentscheid stattgefunden“ hat (ebd.: 286). „Heute gibt es mit Ausnahme von Berlin in allen Bundesländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Gemeinden und Städten. ... Der Impuls für den Siegeszug direktdemokratischer Formen ging auch von der Bürgerbewegung der DDR aus. ... Bürgerinnen und Bürger nutzen die neuen direktdemokratischen Formen insgesamt – mit Ausnahme Bayerns – nur sehr verhalten. Zudem liegt die Erfolgsquote nur bei etwa 40 %.“ (Ebd.).

75

Elfter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (2002)
 Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Gesamtbericht)
 (Schaubild zu den Dimensionen von Teilhabe und Beteiligung)

Entwicklung der Zivilgesellschaft als Synonym für Demokratieerneuerung:
 – Neue Dynamik bei Rechten und Formen der Beteiligung
 – Motivationsmix junger Menschen für ehrenamtliches Engagement
 – Überwindung sozialer, kultureller und sprachlicher Barrieren
 – Teilhabe und Beteiligung als fachliche Ressource in der Kinder- und Jugendhilfe
Junge Menschen als Expertinnen und Experten in eigener Sache!

gesetzliche Grundlagen: GG + BGB – Gemeindeordnung(en) – UN-KRK – FSJ/FÖJ – KJHG

Gesellschaftliche Bereiche mit verschiedenen Engagementformen:

- Politik
- Gemeinde
- Gewerkschaften
- Wohlfahrtspflege
- Kirchen
- Sport
- Vereine
- Jugendverbände
- Freizeit
- Schule
- Kindertageseinrichtungen
- Familie

<ul style="list-style-type: none"> • Jugendparlament u.ä. • Bürgerbegehren u.ä. • Kinder-, Jugend-, Ausländerbeauftragte • Ombudsmann/ Beschwerdestelle • Demonstration • Beteiligung an Wahlen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ehrenamt/Funktion • Teilnahme/ Mitwirkung • Zuschauen und Informieren • Mitgliedschaft • Versammlung/ Diskussion 	<p align="center">Engagement und Selbstorganisation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Initiativen • Teilhabe/ Mitbestimmung • Projekte/Aktionen • Foren/Konferenzen • Hearings u.ä. • Leserbriefe • Meckerkasten • Kinder- und Jugendtelefon
---	--	---

Angebote und Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe:

Hilfepanung – §§ 5, 8, 9 KJHG – Widerspruchsrechte – Datenschutz – Jugendhilfeplanung – § 78 AGs – § 71 JHA – Kinder- und Jugendarbeit – Kindertageseinrichtungen – Freiwillige Soziale Dienste

⁷⁶ Unter Berücksichtigung der kommunalen Organisationshoheit sowie in Anbetracht der kritischen Anfragen schon des 3. Jugendberichts 1972 und der aktuellen Praxis in den alten und den neuen (östlichen) Bundesländern ist nach Perspektiven für eine effektive und effiziente Organisation des sich aus der Verwaltung und dem JHA konstituierenden Jugendamts zu fragen. Dessen Struktur, die Vorgaben für die Verfasstheit des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, und die Steuerung der Jugendhilfe werden zunehmend mit dem Ansinnen konfrontiert, jugendhilfespezifische Besonderheiten zugunsten allgemeiner Standards in der öffentlichen Verwaltung aufzugeben. Ordnungspolitisch normiert ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Jugendhilfe nach Artikel 74 Nr. 7 GG. Inhaltlich zu begründen bleibt trotzdem die Notwendigkeit bundesgesetzlicher Vorgaben zu Strukturen und Verfahrensweisen der Jugendhilfe im Hinblick auf die Realisierung des Erziehungsauftrags und die Erbringung aller Leistungen und anderer Aufgaben. Hilfreich erscheint dafür die Prüfung der Ausstrahlungswirkung des Sozialstaatsgebots (Art. 20 I) und des Gebots zur Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse (Art. 72 II) i.V.m. der Umsetzung weiterer Grundrechte (wie gemäß Art. 3 II, Artikel 6). – Mit diesem Ansatz hat die Sachverständigenkommission des Elften Kinder- und Jugendberichts auf Vorschlag des Verfassers eine Expertise in Auftrag gegeben, wonach der gesetzliche Auftrag sowie spezifische Arbeitsweisen der Jugendhilfe und deren Abgrenzung zu anderen Sozialleistungen untersucht werden sollten. Außerdem wurde nach dem Erfordernis von Einheit und organisatorischer Selbständigkeit der Jugendhilfe unter besonderer Berücksichtigung neuer Steuerungsinstrumente und der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gefragt.

Nach dem Gutachten von Pitschas (2002: 168) liegen die institutionellen Konsequenzen zwar „auf der Hand. An der hergebracht einheitlichen und organisatorisch selbständigen Form des Jugendamtes ist auch mit Blick in die Zukunft kaum zu zweifeln. Kinder- und Jugendhilfe sollen nach dem Willen des Grundgesetzes durch ein entsprechend organisatorisches Substrat gewährleistet werden.“ Leider leistet das Gutachten die verfassungsrechtliche Begründung dieser These nicht. Gleichzeitig werden im Hinblick auf neue Steuerungsinstrumente, das Verhältnis öffentlicher zu freien Trägern und die Stellung des JHA neue Unklarheiten konstruiert. Dies wird schon in der zweiten These deutlich, wenn die Realität von Pluralität in der Jugendhilfe als „Komplementärzuständigkeit“ qualifiziert wird, die vor dem Hintergrund der Bestätigung durch das BVerfG „hinzunehmen“ sei, weil Kinder- und Jugendhilfe eben „keine ausschließlich staatliche Veranstaltung“ sei (ebd.: 169). Die Erklärung für die Zulassung freier Träger bezieht sich bei Pitschas wesentlich auf „finanzielle Gründe“ (ebd.: 173). Wunsch- und Wahlrecht (der NutzerInnen) und damit Pluralität (der Träger, Angebote und Methoden) als konstitutive Voraussetzungen für eine „öffentliche Erziehung“ (vor dem Hintergrund der spezifischen deutschen Geschichte) kommen dem Gutachter kaum in den Sinn.

Zum aktuellen Stand der Strukturen und Finanzierungsmodalitäten öffentlicher, freier und privat-gewerblicher Träger von Angeboten und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht, Teil A.I.2 „Organisation, Finanzen und Personal der Kinder- und Jugendhilfe“ (BMFSFJ, 2002: 65 ff.) sowie ausführlicher Bissinger/Böllert/Liebig/Lüders/Marquard/Rauschenbach (2002).

⁷⁷ Vgl. Sachße (in: Kreft/Mielenz, 1996: 592 ff.) mit grundsätzlichen Ausführungen zu Geschichte und Bedeutung von Begriff und Handlungsprinzip; dort auch weitere Literaturhinweise. Zu Grundlagen des Begriffs und seiner normativen Bedeutung gemäß § 4 SGB VIII vgl. auch Bernzen, 1993: 46 ff.

In diesem Sinne zusammenfassend und im Kontext von Bedingungen für eine Sozialraumbudgetierung vgl. zum Stichwort „Subsidiarität und Pluralität“ Bernzen (2001: 23 ff.): Die Verpflichtung des Staates zur Unterstützung der freien Wohlfahrtspflege (und der Jugendhilfe) „ist Ausfluss der Verpflichtung des staatlichen/kommunalen Trägers, mit freien Trägern partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. Die Verpflichtung zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur den öffentlichen Träger trifft (und treffen kann) und zugleich nur

in der Erwartung korrespondierenden partnerschaftlichen Verhaltens freier Träger sinnvoll formulierbar ist, verpflichtet den öffentlichen Träger bei Erhaltung seiner Gesamtverantwortung zu einer vernünftigen Aufgabenverteilung und wirtschaftlichen Verwendung der zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Mittel. ... Das plurale Angebot soll dem Hilfeempfänger eigene Wahl- und Gestaltungsmöglichkeit der ihn höchstpersönlich betreffenden Hilfe ermöglichen, es dient damit der Sicherung der Grundrechte aus Art. 1, 20 GG.

Daraus folgt, dass der öffentliche Träger verpflichtet ist, eine plurale, in erheblichem Umfang tatsächlich staatsferne Trägerstruktur zu erhalten und ggf. zu schaffen und für die freien Träger eine eigene Profilierung deren Tätigkeit mit zu ermöglichen.“ (Ebd.: 24 f.).

Zum historischen und organisationspolitischen Zusammenhang vgl. auch (zusammenfassend) Klie/Maier/Meysen (1999: 180 ff.), zur „Gründung sozialer Vereine“ und damit zur „Freien Wohlfahrtspflege im 19. Jahrhundert“ im Kontext der Preußischen Armengesetzgebung von 1842. Ende 1924 gründeten die sechs (reichsweit agierenden) Wohlfahrtsverbände die „Deutsche Liga der freien Wohlfahrtspflege“ als gemeinsame politische Vertretung. Zum Gründungsdatum, zur organisatorischen Struktur und Zahl der Beschäftigten/Einrichtungen vgl. ebd.: 184 f. In Bezug auf die Feststellungen zum Subsidiaritätsprinzip (vgl. ebd.: 187 ff.) ist zunächst dessen ausdrückliche Anerkennung auch für die östlichen Bundesländer im Einigungsvertrag von 1990 festzuhalten. Das Pflegeversicherungsgesetz markiert den Systembruch mit der deutschen Tradition, insoweit der Vorrang der Wohlfahrtsverbände durch die Anerkennung und Beteiligung gewerblicher Träger in diesem Arbeitsfeld aufgehoben wurde: „Durch die Neuregelung des § 93 BSHG wurde zumindest tendenziell der Markt für gewerbliche Träger auch für andere Felder Sozialer Arbeit geöffnet.“ (Ebd.: 188). Unter der Überschrift „Die Entwicklung des Verhältnisses öffentlicher und freier Träger“ zusammenfassend in diesem Sinne gleichfalls Wohlfahrt (2001a: 1790).

- ⁷⁸ Bei dem letzten, vorhergehenden Versuch (1988/1989) einer Totalerhebung zur Arbeit der Jugendämter ging es auch um deren Bereitschaft, sich auf neue Handlungsanforderungen einzulassen. Der 8. Jugendbericht (BMJFFG, 1990) und das neue KJHG/SGB VIII (1990/1991) standen vor der Tür. Kreft/Lukas (1993, Bd. 1: 378) fanden folgendes Resümee: „Die Bandbreite reicht von hochinnovativen Jugendämtern, die u. a. in fast allen neuen Handlungsfeldern tätig sind, die zudem ihre Arbeit offensichtlich auch im Kernbereich ihres Handelns immer wieder an neuen Standards zeitgemäßer Jugendhilfe ausrichten, bis hin zu einem Set von ca. 15 % offenbar innovationsresistenter Verwaltungen des Jugendamtes“.

Müller (1994: 65 ff.) erörtert die verschiedenen empirischen Studien zur Organisation und Leistungserbringung der Jugendämter: 1957 antworteten 523 von 691 Jugendämtern in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) auf einen 35seitigen standardisierten Fragebogen des Deutschen Vereins. Nur jeder zehnte Jugendamtsleiter (natürlich überwiegend Männer) verfügte über eine sozialpädagogische Fachausbildung, ähnliche „Lücken“ gab es auch in der Mitarbeiterschaft. In 80 % aller befragten Kommunen gab es ein selbständiges Jugendamt, 2 von 10 Amtsleitern hatten noch weitere Aufgaben (überwiegend i.V.m. dem Sozialamt). (Vgl. ebd.: 69 ff.). 1972 wurde dann der 3. Jugendbericht (Deutscher Bundestag, 1972) vorgelegt, der eine Tendenz zur Verselbständigung der Jugendämter feststellte (ebd.: 80) und das Verhältnis von Innen- und Außendienst problematisierte (ebd.: 128). Als Forderung wurde die Arbeit der sozialpädagogisch ausgebildeten Fachkraft in den Mittelpunkt gerückt (ebd.: 123). (Vgl. Müller, 1994: 82 ff.). 1969/70 führte das Deutsche Jugendinstitut eine zweite Totalerhebung als Teilwiederholung der DV-Studie durch und beschränkte sich auf Fragen zum Jugendwohlfahrtsausschuss und zum Personal des Jugendamtes (vgl. ebd.: 106). Es folgte die Untersuchung von Kreft/Lukas (1993), eine Totalerhebung von 306 der 380 vorhandenen Jugendämter der alten Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1987 (vgl. zusammenfassend Müller, 1994: 106 ff.; im Überblick auch bei Mamier/Seckinger/Pluto/Santen/Zink, 2002:

274). Innerhalb des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ wurde im Auftrag der Sachverständigenkommission des Elften Kinder- und Jugendberichts in der ersten Jahreshälfte 2000 bei allen 616 Jugendamtsbezirken der Bundesrepublik Deutschland durch das Deutsche Jugendinstitut eine postalische Befragung zur organisatorischen Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in der Kommunalverwaltung durchgeführt (vgl. Mamier/Seckinger/Pluto/Santen/Zink, 2002). Eine Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse findet sich unter der Überschrift „Einheitliche Erfüllung von Jugendhilfeaufgaben“ (Bissinger/Böllert/Liebig/Lüders/Marquard/Rauschenbach, 2002: 23 ff.). Im Rahmen des o.g. DJI-Projektes war zuvor zur Qualifikation von Jugendamtsleitungen festgestellt worden, dass 52 % (43 % in den westlichen und 71 % in den östlichen Bundesländern) der LeiterInnen eines Jugendamtes über eine Ausbildung im erzieherisch-pädagogischen Bereich verfügen. Weitere 14 % stammen überwiegend aus dem psychologischen bzw. soziologischen Bereich bzw. einer Vielzahl anderer Professionen. Die verbleibenden 34 % (47 % im westen und 8 % im Osten) haben eine Verwaltungsausbildung. (Vgl. Seckinger/Wiegel/Santen/Markert, 1999: 47). Insgesamt ist im Unterschied zu allen anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe der Grad der sozialpädagogischen Verfachlichung mit zuletzt 53 % in den Jugendämtern relativ gering; dies ist dem hohen Personalanteil mit einer Verwaltungsausbildung geschuldet. Im Gegenzug hat das Jugendamt mit 69 % den höchsten Akademisierungsgrad und mit 50 % den bei weitem höchsten Professionalisierungsgrad in der westdeutschen Kinder- und Jugendhilfe: Insoweit kommen die Jugendämter in der Tendenz am ehesten dem Fachkräftegebot gemäß § 72 SGB VIII nach. (Vgl. Bissinger/Böllert/Liebig/Lüders/Marquard/Rauschenbach 2002: 72). Weitere Details zur qualitativen und quantitativen Situation des Personals in der Kinder- und Jugendhilfe, in den westlichen wie in den östlichen Bundesländern und differenziert in den verschiedenen Handlungsfeldern vgl. ebd.: 46 ff.

- ⁷⁹ „Die Gründe für die festgestellten unterschiedlichen Niveaus der Beteiligung von Jugendlichen können nicht aus den Kriterien ihrer Inanspruchnahme abgeleitet werden. Weder die freiwillige bzw. unfreiwillige Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt, noch das formale Bildungsniveau der Befragten sowie ihre ökonomische Situation und daraus hypothetisch abgeleitete Handlungs(un)fähigkeiten führen zu geringer oder hoher Beteiligung. Demgegenüber hat jedoch das sozialarbeiterische Handeln einen sowohl hemmenden als auch fördernden Einfluß auf die Beteiligung Jugendlicher.“ (Petersen, 1999: 84).
- ⁸⁰ Mamier/Seckinger/Pluto/Santen/Zink (2002: 315) stellen in ihrer Untersuchung fest, dass der Handlungsspielraum der kommunalen Jugendhilfe in jenen Kommunen größer ist, „in denen der Jugendhilfeausschuss an den organisatorischen Veränderungen beteiligt war. Die Neubestimmung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung im Rahmen der Neuen Steuerung erzeugt Controllingprobleme. Die politische Ebene muss, um ihren Einfluss zu erhalten, neue Wege finden, wie sie eine Umsetzung ihrer Zielsetzungen überprüfen kann. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass der Jugendhilfeausschuss eine solche Möglichkeit bietet.“
- ⁸¹ Der frühere Leiter des Freiburger Sozial- und Jugendamtes formulierte bereits in einem Thesenpapier zum 69. Deutschen Fürsorgetag 1980: „Sozialplanung ist niemals nur eine Planung für den Bürger, sondern zuallererst eine Planung mit dem Bürger. Der Bürger ist nicht planungsbetroffenes Objekt, sondern mitwirkendes Subjekt ...“ (Mehl, 1981: 3).
- ⁸² Der Verein für Sozialplanung (VSOP) beschrieb 1998 in einer fachpolitischen Stellungnahme zum Thema „Sozialraumanalyse und Sozialraumplanung“ Ziele und Schritte von Sozialraumanalysen und bezeichnete dieses Feld als in der Praxis insgesamt sehr heterogen. „Es reicht von der Gebietstypisierung durch Erfahrungswissen über die Konfiguration als Versorgungsräume für soziale Dienstleistungen bis zu ausgefeilten sozialökologischen Analysen der Lebensverhältnisse mittels unterschiedlicher Indikatoren. Beim Aufbau eines integrierten kleinräumigen und aktuellen Planungs-Informationen-Systems führt der Weg von der Datensammlung über eine Datenverdichtung zur Indikatorenbildung. Es geht dabei nicht um eine extensive

Datensammlung, sondern um die Reduzierung lebensweltlicher Komplexität durch ein aussagefähiges Tableau quantitativer und qualitativer Indikatoren.“ (Zitiert nach Deinet, 2002: 35).

- ⁸³ Im Dezernat Jugend beim Landesjugendamt des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern wird für die kommunale Jugendhilfe- und Sozialberichterstattung eine „Integrierte Berichterstattung“ (IB) entwickelt und erprobt. Die IB des Landesjugendamtes bezieht sich zum einen auf die überörtliche, also kreisvergleichende Perspektive und will die Entwicklung in 22 Stadt- und Landkreisen regelmäßig beobachten und auswerten. Zum anderen geht es um die Integrierte Berichterstattung auf örtlicher Ebene (IBÖ), „die darauf zielt, in einer im Prinzip analog zur Berichterstattung des Landesjugendamtes angelegten Datenstruktur und Herangehensweise die Verhältnisse innerhalb der jeweiligen Kreise kleinräumig (in Planungsräumen) genauer zu betrachten und zu analysieren, um daraus fundierte Erkenntnisse und Hinweise für eine qualifizierte Weiterentwicklung der Leistungsstrukturen ableiten zu können.“ (Berner/Maykus, 2002: 443). Die Planungsräume werden zwar abgeleitet aus den erfahrbaren sozialen Strukturen, müssen aber vor allem die statistische Berechnung der IBÖ ermöglichen (vgl. ebd.: 445).
- ⁸⁴ Beteiligungsprojekte müssen deshalb immer auch Kooperationsprojekte sein (vgl. Reismann, 2001: 90 f.). Zur Minimierung institutioneller und politischer Barrieren ist die Einbeziehung des JHA (oder anderer, zuständiger politischer Gremien) und der Amtsleitung erforderlich, um Ziele, Rahmenbedingungen und Ressourcen festzulegen. Gleichmaßen sind die PlanerInnen und die (betroffenen) Fachkräfte beim öffentlichen wie bei den freien Trägern einzubinden; dies zielt sowohl auf die Optimierung von Kooperationsprozessen als auch auf die Vermittlung und Akzeptanz von Ergebnissen.
- ⁸⁵ Zu „Partizipation im Spiegel einer Trägerbefragung“ vgl. Kriener, 1999: Zwischen zentralen, teilweise dezentralen und dezentralen Einrichtungen waren keine signifikanten Unterschiede in der Realisierung von Partizipation festzustellen; nicht regional agierende Einrichtungen mit Mädchen und Jungen aus einem weiten Einzugsgebiet reklamieren jedoch häufiger Partizipationsmöglichkeiten als regional ausgerichtete Einrichtungen (vgl. ebd.: 119). Zur konzeptionellen Verankerung von Partizipation war insgesamt festzustellen, „dass wenn Bezug auf die Beteiligungsrechte genommen wird, dies häufig geschieht in Form von Erwähnung, z. T. unter Verwendung von Auszügen aus dem Gesetzestext, seltener wird aber konkretisiert, wie die Einrichtungen dies umsetzen.“ (Ebd.) 33,8 % der Einrichtungen geben an, verfasste, institutionalisierte Mitbestimmungsgremien zu haben: gewählte Interessenvertretungen, Gruppenversammlungen; 32,4 % benennen punktuelle bzw. projektartige Formen (u. a. Gruppenversammlungen). „Es wird deutlich, dass Kinder und Jugendliche offensichtlich vor allem mitentscheiden bei Freizeitaktivitäten, Tagesablauf, Anschaffungen, Einrichtung des Zimmers und bei Regeln. Mit Mitbestimmungsmöglichkeiten nehmen bei den Themenbereichen Hausordnung, Personal, Konzepte und Finanzen deutlich ab.“ (Ebd.: 121). – „Insgesamt wird in dieser Befragung deutlich, dass in den Einrichtungen wesentlich die BetreuerInnen als Garanten zur Wahrung der Rechte und Realisierung von Partizipation gesehen werden.“ (Ebd.: 121).

Blandow/Gintzel/Hansbauer (1999: 81 ff.) erörtern Beteiligungsrechte in der Heimerziehung insbesondere im Hinblick auf „Kontrollrechte über Entscheidungen“, die bei den Mädchen und Jungen liegen können. Sie unterscheiden Aspekte, die vorwiegend Ressourcenfragen berühren (Zimmer, Kleidung, Neuaufnahmen u. ä.) und solche, die vorwiegend Regeln des Zusammenlebens oder der eigenen Lebensgestaltung berühren (Hilfeplanung, Informationsrechte, Gruppenregeln u. ä.). Darüber hinaus beschreiben sie zahlreiche Möglichkeiten für „Situative, zeitlich begrenzte Beteiligungsformen“ (ebd.: 96 ff.) wie z. B. Anhörung, Fragebogenerhebung, Gruppenabende, Anhörungen, Arbeitsgruppen bis hin zu Beteiligungsformen im Rahmen von Organisationsentwicklungsprozessen. Es folgen „Formen und Modelle institutionalisierter, auf Dauer angelegter Beteiligung“ (ebd.: 102 ff.) wie z. B. Heimräte,

Vollversammlungen, Referenden. Abschließend wird auf „anwaltschaftliche Unterstützung“ (ebd.: 107 ff.) und „Beschwerdeverfahren“ (ebd. 112 ff.) hingewiesen.

- ⁸⁶ „Sehr deutlich tritt mit diesem Ergebnis in den Vordergrund, dass die ‚Freiwilligkeit‘ der Kontaktaufnahme einer Dienstleistung nicht der entscheidende Faktor ihrer ‚Koproduktion‘ ist, sondern die partnerschaftliche Aushandlung im Interaktionsverhältnis zwischen SozialarbeiterInnen und Jugendlichen. Folglich ist von einer zentralen Relevanz professionellen Handelns auszugehen.“ (Petersen, 1999: 73.).
- ⁸⁷ Unter der Fragestellung „Welche Rolle spielt die Prozessqualität“ wird in der Zusammenfassung festgestellt: „Für das Erreichen kindbezogener Ziele spielte die Kooperation mit dem Kind eine hervorragende Rolle. ... Die Prozessqualität war für die Ergebnisse von Hilfeprozessen bedeutsamer als die Strukturqualität. ... Ausgeprägte Bedarfsorientierung einer Einrichtung war mit hoher Beteiligung der Kinder an der Hilfeplanung assoziiert.“ (BMFSFJ, 2002a: 28).
- ⁸⁸ „Außer einer jüngeren Untersuchung von Petersen (1996), die sich allerdings nicht allein auf den Hilfeplanprozess bezieht, sondern auf die Betroffenenbeteiligung im gesamten Prozesse jugendamtlichen Handelns abstellt, sowie außer einzelnen einzelfallorientierten Äußerungen liegen in der deutschen Literatur keine Einschätzungen zum Hilfeplanverfahren aus der Sicht der Betroffenen selbst vor.“ (Blandow/Gintzel/Hansbauer, 1999: 127). Vgl. auch „Erfahrungen und Ergebnisse aus Beteiligungsprojekten mit Mädchen und Jungen“ bei Kriener, 1999: 122 ff.
- ⁸⁹ „Der Faktor Macht verweist nun auf die wichtige Rolle des Leitungspersonals in Organisationen. Kulturell betrachtet symbolisiert die Leitung als Autorität das Plurale Sinnsystem der Organisation. Unter Qualitätsgesichtspunkten muss das Leitungspersonal daher zu einem Kommunikationsmanagement in der Lage sein, das die beschriebene Atmosphäre von Dissens, Sympathie und Kooperation fördert.“ (Klatetzki, 1998: 69).
- ⁹⁰ „Eine gute Organisation in der Jugendhilfe kann mit komplexen, einzigartigen Problemen umgehen. Zu diesem Zweck weist eine gute Organisation unter kulturellen Gesichtspunkten eine differenzierte und vielfältige praktische Ideologie auf, sie hat einen Kommunikationsstil, in dem Dissens mit Sympathie und Kooperation verbunden sind, und sie ist strukturell betrachtet ein organisches System. ... Anscheinend wird nicht wahrgenommen, dass eine Festlegung von Standards eine vermehrte Formalisierung und damit eine Standardisierung von Handlungsstrategien darstellt. Worauf es aber angesichts komplexer und vieldeutiger Probleme ankommt, ist die Qualität der kommunikativen Generierung jeweils situativer Standards.“ (Klatetzki, 1998: 72 f.).
- ⁹¹ Die mögliche Bedeutung sportlichen Engagements als soziale Unterstützungsleistung wurde für NRW in einer empirischen Studie dargestellt: „Kindheit. Jugend und Sport in NRW“, vgl. Kurz/Sack/Brinkhoff, 1995.
- ⁹² Zur personellen Basis des freiwilligen Engagements unter verschiedenen Gesichtspunkten wie Frauenanteil (vgl. auch Deutscher Bundestag, 2002: 77), Altersstruktur und Aspekten des Sozialprofils vgl. BMFSFJ, 2000c: 324 ff.: Viele Jugendliche, die selbst aktive Sportler sind, engagieren sich demnach im Verein, indem sie dort die Anleitung und Betreuung einer Gruppe – in der Regel von Kindern oder anderen Jugendlichen – übernehmen. ... Ebenso sind junge Leute überproportional in der großen Gruppe der *Helfer* vertreten.“ (Ebd. 330). Das aus dem Freiwilligensurvey 1999 abzuleitende Bild spricht für den Bereich des Sports jedenfalls nicht für eine „Krise des Ehrenamts“ im Sinne mangelnder Engagementbereitschaft (vgl. ebd.: 346 ff.; vgl. auch Zusammenfassung und Schlussfolgerungen ebd.: 354 ff.). Vgl. auch Deutscher Bundestag, 2002: 75 ff.
- ⁹³ Die von Becker (2000: 472 ff.) dargestellte Konzeption resultiert aus einer 15-jährigen praktischen Arbeit in Sozialen Brennpunkten, in der Heimerziehung und

Jugendpsychiatrie sowie aus der Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule. Der Berliner Sportjugend diene sie als Vorlage für ein bewegungsbezogenes Jugendprogramm, das wiederum Teil des Berliner Senatsprogramms „Jugend mit Zukunft – Sonderprogramm gegen Gewalt“ wurde.

- ⁹⁴ Als Beispiele nennt Becker (2000) den Bau von Bewegungsgeräten (Half-Pipes, Ramps und Fun-boxes) als „Triebfeder für eine aktive und selbstorganisierte Veränderung des Bewegungsalltags“ (ebd.: 481; weitere Aktionsmöglichkeiten im Sinne unterschiedlicher „Bauprojekte“ ebd.: 482). Becker sieht hier die Chance einer „Zusammenführung von homo sapiens und homo faber, von Kopf und Hand im Rahmen praktischer Lernprozesse“; in solchen Bauprojekten werde im Unterschied zum Abenteuer „... die Welt nach eigenen Plänen mit Werkzeugen neu gestaltet oder umgestaltet. Planen als Teil des Wissens und technisches Gestalten als Teil des Handelns werden nicht getrennt, sondern eng aufeinander bezogen.“ (Ebd.: 481). – Dieser konzeptionelle Zugang ist insbesondere kompatibel mit dem in dieser Arbeit in Abschnitt „2.2. Aneignung und Umweltkontrolle“ vertretenen Ansatz.
- ⁹⁵ „Wir sind eine schamlose Gesellschaft, und der Sport passt sich eben auch perfekt in einen rüden Kapitalismus ein – ebenso, wie er sich in den Nationalsozialismus oder in den Kommunismus und Sozialismus eingepasst hat bzw. wir haben den Sport diesen Systemen angepasst oder ohne Protest hingenommen ...“. (Manuskript eines Vortrages von Prof. Dr. M. Volkamer, Universität Osnabrück, vom April/Mai 1999 zu dem Thema „Die Bedeutung des Sports für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen“).
- ⁹⁶ Die empirische Grundlage der Untersuchung nach Brinkhoff (1998) bezieht sich auf eine standardisierte Befragung im Herbst 1992 von 3.630 Kindern und Jugendlichen in NRW, Jahrgangsstufen 3 – 13 aus 116 Schulen aller Schulformen inkl. Berufsschulen.
- ⁹⁷ „Zu analysieren wäre auch die dialektische Beziehung zwischen Körperhaltungen und den entsprechenden Gefühlen: bestimmte Haltungen oder Stellungen annehmen bedeutet, wie wir seit Pascal wissen, die Empfindungen oder Gefühle, die sie zum Ausdruck bringen, zu indizieren oder zu verstärken. So erklärt sich in allen totalitären Regimen der herausragende Platz kollektiver Körperpraktiken, die durch ihre Symbolisierung des Sozialen dazu beitragen, es zu somatisieren, und mittels kollektiver und körperlicher *Mimesis* der sozialen Orchestration diese zu stärken suchen.“ (Bourdieu, 1992b: 206 f.).
- ⁹⁸ Gemessen an den entsprechenden Altersjahrgängen – mit einer durchschnittlichen Jahrgangsstärke in den entsprechenden Altersgruppen von rund 900.000 jungen Menschen – oder an der Zahl von zuletzt mehr als 118.000 Zivildienstleistenden pro Jahr (Durchschnittszahl bei 11-monatiger Dienstzeit), ist die Gesamtzahl von rund 13.000 belegten Plätzen im FSJ und FÖJ doch eher gering. Vgl. Rauschenbach/Liebig, 2002: 29.
- ⁹⁹ Rauschenbach/Liebig, 2002: 45 ff., fragen „Freiwilligendienste – eine Alternative zum Zivildienst?“ und stellen abschließend gegenüber: Einerseits ein sozialer Pflichtdienst als Antwort auf die absehbare Personallücke im Bereich der sozialen Dienste, als „Zeitverpflichtung“ gegenüber einer „Finanzverpflichtung“ über Steuern und damit als Methode der Lastenverteilung oder als Weg der „Sozialen Alphabetisierung“. Andererseits bedeute eine so erzwungene Arbeitsleistung grundsätzlich eine systematische Fehlallokation von Ressourcen und leiste einer breiten Dequalifizierung sozialer und pflegerischer Arbeit Vorschub (vgl. ebd.: 48). Auch ein zeitlich begrenzter „Arbeitsdienst“ steht wegen seines verpflichtenden Charakters aus Sicht des Verfassers einer Realisierung der Lern- und Bildungsoptionen von „Freiwilligen“diensten ebenso im Wege wie dem demokratiepolitischen Auftrag von Teilhabe und Mitwirkung. Von diesem Standpunkt aus ist die Frage von Rauschenbach/Liebig (2002: 71), „... worum es bei Freiwilligendiensten politisch letzten Endes geht: um gesellschaftliche Teilhabe, um Partizipation, um ein (Selbst-)Bil-

dungsprojekt oder um kostengünstige Arbeitskräfte in Nonprofit-Organisationen?“ auf der Ebene der Zielperspektive eindeutig beantwortet.

- ¹⁰⁰ Zum „Europäischen Freiwilligendienst“ vgl. Schulte, 2002: 177 ff. Der Europäische Freiwilligendienst für Jugendliche (EFD) (vgl. BT-Drs. 13/10337 vom 2. April 1998) bietet Möglichkeiten für freiwillige Tätigkeiten sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Union und ist Teil des Programms „Jugend für Europa“. Teilnehmen können Personen von 18 – 25 Jahren für einen Zeitraum von drei Wochen bis zu zwölf Monaten. Sowohl in aufenthaltsrechtlicher als auch in sozial- und steuerrechtlicher Hinsicht ist der Status der jungen Freiwilligen nicht geklärt. Die TeilnehmerInnen „sollen einen Beitrag zu den Idealen von Demokratie, Toleranz und Solidarität im Gesamtzusammenhang des Europäischen Aufbauwerks sowie zur Kooperation zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten durch Ausübung gemeinnütziger grenzüberschreitender Tätigkeiten leisten.“ (Ebd.: 179)
- ¹⁰¹ „Zur Inhaltlichkeit und zur vermeintlichen Neuartigkeit des Begriffs ‚Sozialraumorientierung‘“ vgl. Merchel, 2001: 371 ff. Er kritisiert einen deutlichen Mangel an Operationalisierung zum Begriff. Vgl. auch „Der Sozialraumansatz in der sozialen Arbeit: Entwicklung, Konzept und Anwendungsbeispiele“ in Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 147 ff.
- ¹⁰² „Zur Entwicklung des Konzepts Lebensweltorientierte Soziale Arbeit“, zu theoretischen Hintergründen und zu den „Dimensionen der Lebenswelt und der Lebensweltorientierten Sozialen Arbeit“ vgl. Grunwald/Thiersch, 2001, sowie Abschnitt 2.4.
- ¹⁰³ Der Gedanke zu „Standardsituationen versus Problemlagen“ ist dem Aufsatz „Die Varianten von Modellen. Reflexives Handeln in Jugendhilfestationen“ von Thomas Klatetzki (1995: 42 ff.) entnommen. Dieser auf die flexible Organisation von erzieherischen Hilfen gerichtete Beitrag diskutiert angebotsorientierte Hilfen und ihre organisatorischen Prämissen im Unterschied zu nachfrageorientierten Hilfeformen.
- ¹⁰⁴ Zahlreiche Einzelprojekte konzentrieren sich auf den Bereich der Erziehungshilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII. Vgl. hierzu z. B. „Werkstattheft Sozialraumorientierung“ (Evangelischer Erziehungsverband, 2001). Dort wird auch das Stuttgarter Modell erläutert, insbesondere im Hinblick auf „Anforderungen an Planung, Steuerung und an die finanziellen Rahmenbedingungen“ (vgl. ebd.: 65 – 77). Die Vertreter des beteiligten freien Trägers erläutern zuvor aus ihrer Sicht „Risiken bei der Umsetzung sozialräumlicher Konzepte“ (vgl. ebd.: 31 – 36). Die Zwischenergebnisse zum Modellprojekt „INTEGRA – Implementierung und Qualifizierung integrierter, regionalisierter Angebotsstrukturen in der Jugendhilfe am Beispiel von fünf Regionen“ (Celle, Dresden, Erfurt, Frankfurt/Oder, Landkreis Tübingen) unterstreichen die drei Hauptziele: leichte Erreichbarkeit vor Ort, sozialräumliche Orientierung der Hilfen mit Engagement für das Gemeinwesen, Aufbau einer tragfähigen sozialen Infrastruktur (vgl. Koch u. a., 2002). Vgl. dort auch „INTEGRA im Spiegel von Praxisprojekten und Materialien“ (ebd.: 191 – 236).
- ¹⁰⁵ „Kritisch muss deshalb nach dieser Analyse zusammengefasst werden, dass es nicht gelungen ist, eine für die gesamte Landeshauptstadt München erfolgreiche Institutionalisierung des dezentralen und regionalen Konzeptes zu erreichen. Diese Aussage gilt eingeschränkt auch für die vier Modellregionen. Erfolgreich verlief die Institutionalisierung auf dezentraler Ebene in den einzelnen Regionen: auf der Ebene der Facharbeitskreise und z.T. im Bereich der Zusammenarbeit auf Bezirksebene erreichten die regulativen, normativen und kognitiven Säulen der Institutionalisierung ein tragfähiges Niveau. Dieses reichte aber nicht aus, um eine einheitliche Institutionalisierung in allen vier Modellregionen entstehen zu lassen.“ (Landeshauptstadt München, 1997: 145).

Der Sozialreferent der Stadt München, Graffe, resümierte auf einer Tagung im Jahr 2000 zur Zielrichtung von REGSAM, dass die Ziele des (neuen) Förderprogramms

„Soziale Stadt“ damit erreicht würden: „Stadtteilverantwortung, Bürgerbeteiligung und Aktivitäten zur Belebung, Stabilisierung und Befriedung des Stadtteils. Denn das Arbeiten auf der Stadtviertelebene, die Zuschreibung einer tatsächlichen Verantwortung führt dazu, dass sich die Organisationen, die Dienste und ihre Beschäftigten auf der Stadtviertelebene auch mit Perspektiven ihres Stadtbezirks befassen.“ (In: Schröder, J., 2000: 36).

- ¹⁰⁶ „Damit werden zwei wichtige Ziele für Kindertageseinrichtungen deutlich
1. Kindertageseinrichtungen müssen nachhaltig zur Entlastung und Unterstützung der Familien in ihrem Einzugsgebiet beitragen. Dazu gilt es, räumliche, materielle und soziale Gegebenheiten hinsichtlich einer für die Familien zufriedenstellenden Lebensweise zu erschließen. Kindertagesstätten haben dabei auch einen politischen Auftrag.
 2. Kindertageseinrichtungen müssen dazu beitragen, dass Familien zur persönlichen Kontrolle, zum Aufbau eines psychosozialen Beziehungsnetzes und zu einer eigenständigen und selbstbestimmten Lebensweise befähigt werden.“ (Peter Erath in: Stadt Freiburg, 2001: 6).

Zum aktuellen Diskussionsstand des im Zuge der Reformbemühungen um den Kindergarten in den 1970er Jahren insbesondere in Nordrhein-Westfalen entwickelten „situationsbezogenen Ansatz“ vgl. Sozialpädagogisches Institut NRW, 1999: „Mit diesem Ansatz wurde ein Gesamtkonzept für die pädagogische Arbeit im Kindergarten erarbeitet, das es ermöglicht, auf die konkrete Lebenssituation des einzelnen Kindes einzugehen und es ‚dort abzuholen, wo es steht‘, um ihm so die optimale Förderung zuteil werden zu lassen.“ (Ebd.: Geleitwort).

- ¹⁰⁷ In der Vorlage des Oberstadtdirektors der Stadt Krefeld 4847/98 vom 20.1.1998 wird eine solche Konzeption als „Bericht zur Umsetzung der Neuorganisation der sozialen Dienste der Stadt Krefeld“ dem dortigen Jugendhilfeausschuss vorgestellt.
- ¹⁰⁸ Regionalisierung bedeutet daher in ihrer Konsequenz einen deutlichen Bruch mit den bisherigen Formen der organisatorischen Zugehörigkeit der Mitarbeiter vor Ort (sind sie primär MitarbeiterInnen der Fachabteilung oder der Region?) mit allen Konsequenzen für die Dienst- und damit auch eingeschlossen die Fachaufsicht. Mit der Regionalisierung als Prozess und dem Ziel, integrierte Regionalverwaltungen zu bilden, wird das traditionelle Gefüge der Administration ganz schön erschüttert. Da stellt sich für viele MitarbeiterInnen die Frage, ob sie diese neue Verantwortung tatsächlich übernehmen sollen, diesen Gestaltungsraum tatsächlich wirksam füllen können. Wie handelt man, wenn die traditionelle „Zuständigkeitsregelung“ in Richtung „Selbstverantwortung“ verschoben wird, wenn man vor Ort in der Region, im Stadtteil nicht mehr als „Mitarbeiter eines Fachbereichs“, sondern immer deutlicher auch als subjektive Person in Erscheinung tritt? (so Völkel, 1997: 83 f.).
- ¹⁰⁹ Anders wurde (ursprünglich) in Schwerin verfahren: Zum 1. April 1998 gab es vier Regionalbüros (bei knapp 110.000 EinwohnerInnen) für alle dezentral leistbaren Dienste des Amtes für Jugend, Soziales und Wohnen; hier in der Region wurde ausdrücklich die Dienst- und Fachaufsicht angesiedelt (vgl. Gebert/Marquard/Rohde, 1997).
- ¹¹⁰ Maier (2003) beschreibt Ergebnisse und Schlussfolgerungen zum Freiburger Projekt „Quartiersaufbau Rieselfeld“ (vgl. auch Schaubild in Abschnitt 6.6 zu Freiburger Praxisbeispielen). Auf dieses und weitere Projekte stützt sich das hier skizzierte Konzept der Sozialverwaltung, mit dem über die spezifischen Bedingungen in den „Neubaugebieten“ Vauban und Rieselfeld hinaus Konzepte und Strukturen stadtweit vorangetrieben werden sollen. Maier beschreibt die „Inszenierung des Sozialen auf dem Freiburger Rieselfeld“ mit der wesentlichen Aufgabe für eine intermediäre Instanz, eine tragfähige Alltagskultur zu entwickeln als „ein System von lokalen Regeln und Traditionen, von Bewusstseinslagen, von selbstverständlichen Deutungs- und Handlungsmustern, die einerseits von den Bewohnern entwickelt und gelebt werden, andererseits aber von neu Hinzuziehenden und von Kindern und Jugendli-

chen als soziales Umfeld vorgefunden werden, erkennbar, bekannt und vermittelbar sind.“ (Ebd.: 218). Aus der Projekterfahrung heraus werden drei Rollen einer paradoxalen Grundstruktur beschrieben, die ein Unterstützungsmanagement als intermediäre Instanz dauerhaft wahrnehmen müsse: anwaltschaftliche Tätigkeit zur Herausbildung von Gelegenheitsstrukturen für eigene Gestaltung und Selbstorganisation; professionelle Dienstleistungen im Sinne der Erbringung von Infrastrukturangeboten; Empowerment und Förderung bürgerschaftlichen Engagements ohne Exklusion anderer Gruppen. (Ebd.: 222).

- ¹¹¹ In einem „Werkstattheft Sozialraumorientierung“ versammelt der Evangelische Erziehungsverband (EREV) Beiträge aus seiner innerverbandlichen Diskussion zu Sozialraumorientierung als fachliche Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung sowie zu Vor- und Nachteilen neuer Finanzierungsformen.

Weißenstein (2001) beschreibt „Schlüsselqualifikationen sozialraumorientiert tätiger MitarbeiterInnen“ und sie benennt unter der Rubrik „Fallspezifische Arbeit“ typische Anforderungen und Fragestellungen zur eigenen und institutionellen Überprüfung für eine „sozialraumorientierte Fallarbeit“ (vgl. ebd.: 47 ff.). Die Handlungsebene der „Fallübergreifenden Arbeit“ führt danach über die individuellen Fälle und einzelfallbezogene Hilfesettings eines Sozialraums hinaus; hier wären zielgruppenübergreifende Angebote erforderlich (vgl. ebd.: 49). Im Rahmen „Fallunspezifischer Arbeit“ beteiligt sich der Erziehungshilfeträger dann an der Gemeinwesenarbeit im Stadtteil (vgl. ebd.: 50).

Wegehaupt-Schlund (2001) bezieht sich auf die gleiche Differenzierung methodischer Ansätze und verweist für „fallbezogene sozialraumorientierte Arbeit“ auf Beratung, Begleitung, diagnostische Instrumente und Methoden einer ressourcenorientierten Elternarbeit. Bezüglich „fallübergreifender Arbeit“ verweist sie vor allem auf Casemanagement, Flexibilisierung von Beratungssituationen, Unterstützung von Partizipationsmöglichkeiten und die Bereitstellung von Räumen. „Die Methoden der fallunspezifischen Arbeit kommen denen der Gemeinwesenarbeit am nächsten und beinhalten damit auch politische Aufgaben.“ (Ebd.: 59).

- ¹¹² Luthe (2003) kritisiert im Kontext seiner Diskussion um den „aktivierenden Sozialstaat im Recht“ unter dem dort missverständlich gebrauchten Begriff „Sozialraumorientierung“ Modellversuche zur Verzahnung sozialer Leistungsangebote im Hinblick auf deren „neue Qualität weitestgehend informeller ‚Bürgerbeteiligung‘ ... Im Kern handelt es sich hierbei um ein partizipatives Verfahren wettbewerbswidriger Verteilung gedeckelter Budgetmittel, welches das vorgegebene Finanzierungssystem der einschlägigen Leistungsgesetze durchbricht und die kommunalpolitisch Verantwortlichen auf die Funktion eines Geldgebers reduziert.“ (Ebd.: 168).

- ¹¹³ Bernzen erörtert im Kontext von Sozialraumbudgets die „Bedeutung des Wunsch- und Wahlrechts in der Jugendhilfe“ und betont das Wunschrecht des Leistungsempfängers im Hinblick auf die intensive Einwirkung der erforderlichen Hilfe: „Ziel der Hilfe muss es in den Grenzen des Erlaubten sein, dass der Hilfeempfänger nach seinem Plan leben kann. ... Dem Ausgleich (von) Wunschrecht und Trägerautonomie unter den Bedingungen öffentlicher Gesamtverantwortung dienen die Trägerpluralität und das Subsidiaritätsprinzip. ... Voraussetzung dafür, dass das Wunschrecht real ausgeübt werden kann ist, dass faktisch überhaupt eine Auswahl zwischen Verschiedenem besteht. ... Damit aber das Wunschrecht einen Gegenstand bekommen kann, bedarf es unterschiedlicher Angebote unterscheidbarer Träger. Dieses sicher zu stellen ist der zentrale Bestandteil der Gesamtverantwortung, die der öffentliche Träger für die soziale Arbeit hat.“ (Bernzen, 2001: 22 f.).

Weitere „Einwände der Praxis gegen Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe“ benennen Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 181 f.: eine mögliche Aufweichung individueller Rechtsansprüche, Verschlechterung der Fachlichkeit durch eine Beeinträchtigung verbleibender Spezialeinrichtungen, Überschätzung einer wirkungsorientierten Steuerung, Überforderung der Ansprüche an Gemeinwesenarbeit

und eine unrealistische Reichweite von Sozialraumkonzepten angesichts der Trends von Individualisierung und Flexibilisierung von Lebensentwürfen.

¹¹⁴ Aus eigener Erfahrung muss der Verfasser darauf bestehen, dass eine Ausgestaltung der „Finanzierungsform Fachleistungsstunde“ sehr wohl dahingehend möglich ist, fallunspezifische, sozialraumorientierte Arbeit zu unterstützen. Im Zeitraum 1995 – 1997 wurde in der Landeshauptstadt Schwerin auf der Grundlage eines fachlichen Konzepts flexibler Erziehungshilfen (vgl. dazu Abschnitt 5.5) und i.V.m. mit der Etablierung von „Jugendhilfestationen“ einvernehmlich zwischen freien Trägern und Jugendamt ein Modus für die Vereinbarung, Durchführung und Abrechnung von erzieherischen Hilfen in Form von Fachleistungsstunden entwickelt und praktiziert. Zum einen wurde mit dem vorab festgelegten „Preis“ für eine Fachleistungsstunde der tatsächliche Bruttoaufwand des Trägers (inkl. Regiekosten, Supervision) refinanziert. Die Zahl der einzelfallbezogenen Fachleistungsstunden je Woche oder je Monat wurde im Rahmen des individuellen Hilfeplans festgelegt. Damit verblieb das „Auslastungsrisiko“ beim freien Träger, der darüber allerdings – bei Wahrung des Wunsch- und Wahlrechts der NutzerInnen – in einem regelmäßigen Austausch mit der Verwaltung des Jugendamtes stand. Der „Charme“ dieses Modells bestand nun darin, dass schon die fachliche Ausgestaltung der Fachleistungsstunden nicht im strengen Sinn den Hilfearten der §§ 28 – 35 a SGB VIII folgen musste und insofern Gestaltungsfreiheit für fallbezogene aber doch übergreifende, z. B. sozialraumbezogene Aktivitäten blieb (Teilnahme und Gestaltung von Gruppenaktivitäten u. ä.). Das maßgebliche „Steuerungsinstrument“ zur Ermöglichung und Förderung dezidiert sozialraumbezogener Arbeitsansätze war die bewusste Aushandlung der „Auslastungsquote“, die im Hinblick auf die für den Preis der Fachleistungsstunde entscheidende Zahl der zu berücksichtigenden Jahresarbeitsstunden festgesetzt wurde. Die prospektiv vereinbarte „Unterauslastung“ stand sowohl für eine Intensivierung der Einzelfallhilfe als auch für fallunspezifische Arbeit im Gemeinwesen in der freien Disposition des Trägers. Begleitet und in gewisser Weise evaluiert wurde dieser Prozess durch einen intensiven Austausch im Rahmen einer AG nach § 78 SGB VIII.

¹¹⁵ In seinem Rechtsgutachten „Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht“ fasst Münder (2001: 89 ff.) für eine Sozialraumorientierung die Aspekte zusammen, die mit den rechtlichen Gegebenheiten vereinbar und damit realisierbar sind: Sicherung der materiellen (subjektiven) Rechtsansprüche, Verfahrensgestaltung (insbesondere § 36 SGB VIII), Kostenbeteiligung/Kostenerstattung, Vergabe von (nur) infrastrukturellen und sozialstrukturellen Aufgaben.

Für andere Aspekte werden besondere Herausforderungen gesehen: „Nach den Ergebnissen der rechtswissenschaftlichen Untersuchung bedarf es insbesondere zur Sicherung des Wunsch- und Wahlrechts, der Trägerpluralität und bei der Vergabe des (gesamten) Sozialraumes als solchen besonderer Anstrengungen, um den rechtlichen Vorgaben gerecht zu werden.“ (Ebd.: 92).

In einem dritten Bereich werden „zwingende rechtliche Vorgaben“ gesehen: Das Verfahren nach §§ 78 a ff. SGB VIII „... schließt die Exklusivität, Vorrangigkeit usw. eines Leistungsanbieters für einen Sozialraum aus ...“ (ebd.: 93). Ebenso wenig könne der öffentliche Träger verwaltungsrechtliche Verfahrensschritte quasi delegieren: Einforderung der Mitwirkungspflichten der (potentiell) Leistungsberechtigten, Sachverhaltsaufklärung und Verfahren inkl. Entscheidung nach § 36 SGB VIII (vgl. ebd.: 94).

Gegen die – wegen der abschließenden Entscheidung zur Gewährung bzw. Finanzierung einer bestimmten Hilfe – angeblich notwendige uneingeschränkte Verfahrensherrschaft des öffentlichen Trägers beim Hilfeplan nach § 36 SGB VIII können vielleicht doch Einwände vorgebracht werden: Die Gesetzesformulierung beschreibt ein Verfahren und Beteiligungserfordernisse, es wird keine „Federführung“ festgelegt. Aus dem Recht und der Pflicht des öffentlichen Trägers, über die Gewährung einer notwendigen und geeigneten Leistung zu entscheiden (§ 12 i.V.m. § 27 Abs. 2 SGB

I und „Entscheidung“ gemäß § 36 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII), wird nun z. T. eine zwangsläufige Verfahrensherrschaft des öffentlichen Trägers abgeleitet. Dies erscheint nicht zwingend, wenn die fachlichen (Fachkräfteteam) und verfahrensmäßigen (Beteiligung, Datenschutz) Bedingungen gesichert werden und – z. B. im Rahmen eines Budgets – die Leistung tatsächlich gewährt wird. Bei einer Ablehnung bliebe der öffentliche Träger „Einspruchsbehörde“.

Strittig ist die Funktion des Fachkräfteteams und insbesondere die Beteiligung oder gar Eigenverantwortlichkeit der MitarbeiterInnen freier Träger in zweierlei Hinsicht: Insgesamt stellt die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII auch wesentliche Anforderungen an die Einhaltung des Sozialdatenschutzes (konkret §§ 61 ff. SGB VIII), was bei weiter Auslegung eine Hilfeplanung durch MitarbeiterInnen freier Träger ebenso ausschließen könnte wie deren Beteiligung am Verfahren beim öffentlichen Träger. Zudem dürften MitarbeiterInnen freier Träger in dieser Sichtweise schon deshalb nicht in das (mit der Entscheidung beauftragte) Fachteam aufgenommen werden, weil sie durch die Beteiligung an der dortigen Hilfeplanung auch über die Hilfeleistung mitentscheiden würden: Die Erstellung des Hilfeplans sei mit der Entscheidung über die Hilfe untrennbar verbunden.

So sinngemäß Münder u. a. (1998: 334) in Rz. 31 zu § 36 SGB VIII; dennoch habe der Hilfeplan keinen eigenständigen Rechtscharakter: „Erst mit dem eigentlichen Bescheid über die konkrete Leistungsgewährung bzw. die Kostenübernahme wird eine verbindliche Regelungswirkung dem Leistungsberechtigten gegenüber mit Außenwirkung erzielt.“ (Ebd.: 335, Rz. 32). Wiesner u. a. (2000: 564) verweisen auf die Flexibilität und Offenheit des Hilfeplans, weshalb er weder als Verwaltungsakt noch als Nebenbestimmung zu einem solchen qualifiziert werden könne. Der Hilfeplan dient demnach der Bedarfsfeststellung sowie der Vorbereitung und Konkretisierung einer Entscheidung und fixiert darüber hinaus Verhaltenspflichten beteiligter Personen und Institutionen: „Diese Einbindung in den gesamten kooperativen Planungsprozess unterscheidet den Hilfeplan nach § 36 fundamental von gleichnamigen Instrumenten in anderen Gesetzen.“ (Ebd.: 564, Rz. 61). Die Standards nach § 36 SGB VIII gelten zwar nicht unmittelbar für freie Träger, können aber im Wege von Vereinbarungen auch für diese verbindlich gemacht werden. „Der Wortlaut von § 36 Abs. 2 lässt offen, ob und inwieweit das Kollegium von Fachkräften, das die fallverantwortliche Fachkraft berät, aus Mitarbeiter(inne)n freier Träger zusammengesetzt sein kann.“ (Ebd.: 569, Rz. 84). „Eine Monopolstellung des Trägers der öff. Jugendhilfe hinsichtlich der Konstituierung eines Fachteams steht jedoch im Widerspruch zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe.“ (Ebd.: 570, Rz. 86). Eine Hilfeplanung beim freien Träger wird ausdrücklich für möglich gehalten, eine Fachkraft des Jugendamtes ist im Hinblick auf die Gesamtverantwortung und den einzulösenden Rechtsanspruch des Leistungsempfängers immer zu beteiligen. In Anlehnung an das beteiligungsorientierte, kooperative Verfahren der strukturellen Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII „sollten deshalb auch die Fachteams aus Vertretern der öffentlicher Jugendhilfe und der freien Jugendhilfe zusammengesetzt werden.“ (Ebd.).

In ihrer Untersuchung zur „Fachlichkeit im Hilfeplanprozess“ kommen Pies/Schraper (2003) gleichfalls zu der Forderung, „für die Suche nach Anhaltspunkten fachlicher Standards darauf zu bestehen, dass die Verständigung über Probleme und Bedarfe, Hoffnungen und Befürchtungen, Erwartungen und Ansprüche, Angebote und Leistungen nicht auf einen administrativen Vorgang formaler Rechtsanwendung verkürzt werden kann.“ (Ebd.: 56). Sie verweisen auf mindestens vier Kategorien, die zum Charakter der Hilfeplanung tendenziell strittig sind: Ermittlung der entscheidungsrelevanten Sachverhalte für ein verwaltungsgerichtlich überprüfbares Verwaltungsverfahren; Ermittlung des erzieherischen Bedarfs für die fachliche Entscheidung des Jugendamtes; Informationsbeschaffung und -verarbeitung im Kontext der Regeln einer psychosozialen Diagnostik; Aushandlungsprozess zwischen beteiligten Personen(gruppen) und (real verfügbaren) Angeboten und Ressourcen (vgl. ebd.: 56). Unter der Überschrift „Kinder- und Jugendlichenbeteiligung in der Hilfekonferenz“ wird die Diskussion der 1990er Jahre über „Die rechtlichen Rahmenbe-

dingungen und Probleme der Umsetzung“ zusammenfassend dargestellt bei Blandow/Gintzel/Hansbauer (1999: 121 ff.).

Zu fachlichen und organisatorischen Anforderungen an die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII vgl. Abschnitt 5.5.

- ¹¹⁶ Dahme/Wohlfahrt (2002) diskutieren „Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung: Sparprogramm oder Innovationsimpuls?“ im Kontext von Sozial- und Stadtentwicklungspolitik und fordern, die einseitige Konzentration der Debatte auf Budgetierung und Einzelfallsteuerung aufzubrechen. Sozialraumorientierung bzw. Sozialraumbudgetierung als „... strategisches Instrument garantiert für sich genommen noch keine sozialintegrative Politik zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung in benachteiligten Stadtteilen. In Abhängigkeit von den politisch gesetzten Leitzielen der Kommunalpolitik, der Steuerungsphilosophie von Politik und Verwaltung sowie der Umsetzung ‚vor Ort‘ kann Sozialraumorientierung genauso als Spar- und Befriedigungsstrategie wie als Instrument zur Kolonialisierung oder Ausgrenzung durchsetzungsschwacher Minderheiten im Stadtteil genutzt werden.“ (Ebd.: 274).
- ¹¹⁷ In diesem Sinne integrierte Problembearbeitungskonzepte setzen einen eindeutig erklärten Willen zu vor allem kooperativen statt kompetitiven Arbeitsstrategien voraus: „Solche Netzwerkaktivität steht allerdings grundlegenden Prinzipien der ‚Neuen Steuerung‘ durchaus entgegen.“ (Franke/Löhr/Sander, 2000: 259). Die erforderliche „Bündelung“ von Aktivitäten und deren Organisation wie Finanzierung soll i. d. R. mittels eines Quartiersmanagements erfolgen. „Alle haushaltsrechtlichen Risiken und organisatorischen Probleme des flexiblen und bedarfsgerechten Mitteleinsatzes werden so ‚ausgelagert‘ und der Druck auf eine Reform der Verwaltung reduziert. Es ist daher nicht erstaunlich, dass von dort ‚unten‘ die Klage der Überforderung kommt und die Forderung nach einem Gesamtbudget erhoben wird, das nach Bedarf und ohne Rücksicht auf etwaige Ressortzuschnitte und Programmrationitäten einsetzbar ist ... (diesem Weg) stehen verfassungsrechtliche Prinzipien wie die Ressortzuständigkeit der Minister und die Budgethoheit der Parlamente entgegen.“ (Ebd.: 260). Ein weiterer Zusammenhang besteht eindeutig zur angestrebten Mitwirkung von Bürgerschaft und Wirtschaft: „Als neue Elemente kommen nunmehr aber hinzu, dass im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung die Verwaltungen auch in ihren Organisationsstrukturen und ihrem internen Management strukturell auf diese Formen der Ressourcenaktivierung und -nutzung ausgerichtet sein sollen.“ (Ebd.: 261). Vgl. auch Endnote 119.

„Die neue Sozialraumorientierung in der sozialen Arbeit und die Finanzierung sozialer Dienste mittels Sozialraumbudgets ist anschlussfähig an die Handlungsansätze des ‚Soziale Stadt‘-Programms.“ In diesem Sinne fassen Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt (2003: 192) die „Unterstützungsfunktion der Sozialraumorientierung für die soziale Stadtteilarbeit“ zusammen.

- ¹¹⁸ Zur Veranschaulichung der „Themenfelder der investiven Vorhaben und der Maßnahmen im sozialen Bereich“ im Rahmen des Freiburger Vorhabens „Soziale Stadt Alt-Haslach“ ein Auszug aus dem Beschluss des Freiburger Gemeinderats vom 19.12.2000 (Drs. G 00150, Ziffer 3.1).
Im Einzelnen ergeben sich folgende Themenfelder, die in der weiteren Vorbereitung konkretisiert werden müssen:
- a) Stabilisieren der sozialen Strukturen durch Auffächerung des Wohnungsangebotes
 - preiswerter Familienwohnbau am Südrand des Wohngebietes,
 - Zusammenlegung kleinerer Wohnungen zu größeren familiengerechten Wohnungen,
 - Modernisierung ergänzen,
 - Erhalt und Neubau preisgünstigen Wohnraums für einkommensschwache Haushalte,
 - behutsame Erneuerung durch teilweisen Abbruch und Neubebauung bei Beachtung des ursprünglichen architektonischen und städtebaulichen Konzeptes und Berücksichtigung der denkmalgeschützten Substanz,

– Klärung der städtebaulichen Übergänge zwischen Wohnen und Gewerbe.

b) Wohnumfeld aufwerten

- Plätze und Straßen mit Aufenthaltsqualität,
- kleine neu zu gestaltende Grünanlage (Pocketpark) im Neubaubereich als Ergänzung der zentralen Grünanlage,
- bessere Vernetzung durch Fuß- und Radwege,
- lärmschutzgerechte Bebauung entlang der Bahnlinie,
- Flächenrecycling.

c) Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur ergänzen

- Stadtteiltreffpunkt unterschiedlicher Kulturkreise, Kontaktbörse, stadteilorientierte mobile Jugendarbeit,
- Beschäftigungsinitiative für Jugend- und Langzeitarbeitslose,
- Projekte gemeinschaftlichen Wohnens (Alleinerziehende),
- naturnahe Spielplätze für Kinder (Vernetzung von Aktionsräumen),
- Aufbau nachbarschaftlicher Hilfen und Unterstützungsstrukturen,
- öffentliche Flächen und Räume für Kommunikation, Begegnung, Kultur- und Weiterbildungsangebote (Quartierstreff).

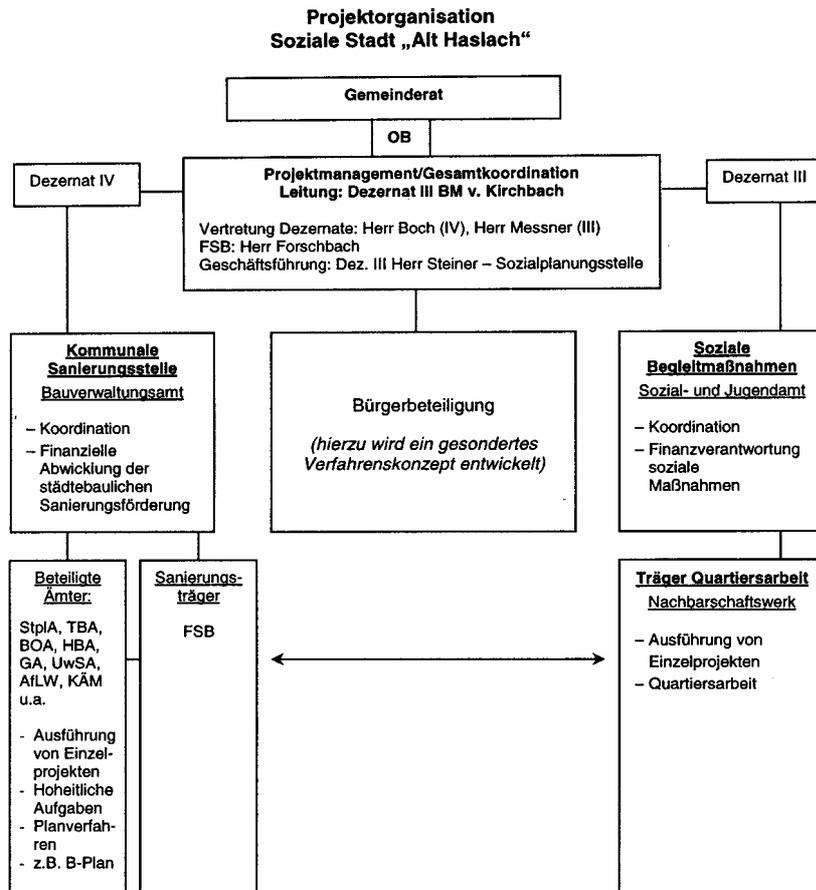
d) Das Engagement der BürgerInnen unterstützen

- Einbinden der örtlichen sozialen Dienste und Einrichtungen,
- Zusammenarbeit mit dem Lokalverein Haslach,
- Selbsthilfeprojekte entwickeln,
- Integration unterschiedlicher Kulturkreise,
- ein auf den Stadtteil zugeschnittenes Bürgerbeteiligungsmodell,
- Anlaufstelle während des Sanierungsverfahrens schaffen.

e) Das Stadtteilzentrum aufwerten

- das Gebiet zwischen Brücke Opfinger Straße und der Uffhauser Straße funktional ordnen und gestalten,
- Marktbereich um den Dorfbrunnen verbessern,
- gestalterische Qualität öffentlicher und privater Bauten über Wettbewerbe sichern.

Die Umsetzung des Stadtentwicklungskonzepts muss fachübergreifend erfolgen. Eine Verbesserung der derzeitigen Situation in Alt-Haslach kann nur erreicht werden, wenn alle vorhandenen Ressourcen (finanziell, personell) gezielt und kreativ eingesetzt werden. Dies macht eine Kooperation der Ressorts Bauverwaltung, insbesondere Stadt- und Verkehrsplanung, Sozialverwaltung, Jugend und Familie, Wirtschaftsförderung usw. erforderlich. Das Bund/Länderprogramm geht von einer kommunalen Projektsteuerung und einem Quartiersmanagement aus. Dies wäre nach Programmaufnahme zu entwickeln und zu organisieren.

**Aufgabenfelder:**

- Sanierungsförderfähige Maßnahmen
- bauliche/verkehrliche Maßnahmen
- Umfeld
- Wohnungsbau
- B-Planverfahren

Aufgabenfelder:

- Soziale Begleitmaßnahmen
- Integrierbare Förderprogramme Bund/Land
- Aktivitäten im sozialen Bereich

Stand: 25.4.2002
Anlage 2 zu Drucksache G 02058.1
BVA/Fr. Scheunemann

¹²⁰ Franke/Löhr/Sander (2000: 263 f.) haben ein umfassendes Verständnis eines in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik integrierten und bereichsübergreifend angelegten Quartiersmanagements: „Quartiersmanagement in diesem komplexen Sinn bezieht sich auf drei Aktionsebenen: Nötig sind erstens intermediäre Akteure mit der Aufgabe, Bedarfe aus dem jeweiligen Gebiet, aktive und interessierte Menschen, Ideen und Ressourcen zu bündeln sowie Mittel zu akquirieren. Darüber hinaus bedarf es zweitens eines Stadtteilbüros mit entsprechender Ausstattung und der Aufgabe der projektspezifischen Aktivierung der örtlichen Bevölkerung. Dritte Voraussetzung für den Erfolg des Quartiersmanagements ist eine bereichsübergreifende Organisation in der Kommunalverwaltung mit einer oder einem Gebietsbeauftragten mit Befugnissen zum Einsatz gebündelter kommunaler Ressourcen in Abstimmung mit den jeweils einzubeziehenden Politikbereichen.“

Zum Begriff Quartiersmanagement/Stadtteilmanagement, zu Praxisbeispielen aus Nordrhein-Westfalen und zur „Entwicklung eines sozial engagierten Quartiersmanagement“ vgl. Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003: 206 ff. Danach kann differenziert werden zwischen

- Zielen, Prinzipien, Aufgaben und Handlungsfeldern;
- Organisations- und Steuerungsstrukturen der Verwaltungsebene, der intermediären Ebene und der Quartiersebene;
- der Beteiligung von Akteuren und BürgerInnen im Quartier;
- Qualifikationsprofilen der QuartiersmanagerInnen.

¹²¹ In Verbindung mit dem Schaubild „Praxisbeispiele in Freiburg i. Br.: Teilhabe und Beteiligung“ kann hierzu auf die jeweils spezifischen Vorlagen/Drucksachen für die gemeinderätlichen Gremien Jugendhilfeausschuss und Sozialausschuss der Stadt Freiburg verwiesen werden.

*** Quartiersarbeit und Stadtteilgremien**

Sanierungsbeirat Weingarten

Die begleitende Sozialplanung für das Sanierungsgebiet Weingarten-Ost wurde 1994 im Gemeinderat beschlossen. (Drs. G 94035 und G 94035.1). Eine Konkretisierung der sozialen Sanierung erfolgte im Sozialausschuss (Drs. SO 95003 und SO 95003.1). Einen wichtigen Baustein der Sanierungsarbeit Weingarten-Ost stellt in diesem Zusammenhang der *Sanierungsbeirat* dar, der wesentlich an der Erarbeitung der Sanierungsziele und Maßnahmen zur städtebaulichen Erneuerung beteiligt ist. (Zur Berichterstattung über dieses Sozialraumprojekt siehe Drs. JHA 01001.)

Projekt Sozialraum Munzingen

Das Projekt Sozialraum Munzingen (vgl. Abschnitt 6.5) wurde in den Jahren 2001 und 2002 im Freiburger Stadtteil Munzingen durchgeführt mit dem Ziel, in der konkreten Situation eines überschaubaren Quartiers (Stadtteil Munzingen) Kooperationsformen verschiedener Dienste und Einrichtungen des Sozial- und Jugendamtes zu verbessern. (Zu den Ergebnissen siehe Drs. JHA 03007.)

(GRAG) Rieselfeld

GRAG: gemeinderätliche Arbeitsgruppe; politisches Gremium bestehend aus VertreterInnen der Fraktionen und der Verwaltung, die Fragen zur Entwicklung des Stadtteils Rieselfeld vorberaten und Empfehlungen aussprechen.

GRAG Vauban

GRAG: gemeinderätliche Arbeitsgruppe; politisches Gremium bestehend aus VertreterInnen der Fraktionen und der Verwaltung, die Fragen zur Entwicklung des Stadtteils Vauban vorberaten und Empfehlungen aussprechen.

Konzept Quartiersarbeit

Ziel dieses Konzeptes (vgl. Abschnitt 6.5) ist die Weiterentwicklung sozialraumorientierter Arbeit in Freiburg, wobei der Schwerpunkt hier auf auffälligen sozialen Entwicklungen in bestehenden „alten“ Quartieren der Stadt liegt. Das Konzept wird seit 2002 in Freiburg umgesetzt. (Vgl. Drs. G 01272 und SO 02003.)

* **Städtisches Leitbild**

Das Leitbild der Stadt Freiburg wurde im Februar 1998 veröffentlicht. Zum *Leitsatz 3* des Städtischen Leitbildes „Wir führen verantwortungsbewusst und partnerschaftlich“ wurde im Februar 1999 eine Umfrage in der Mitarbeiterschaft der Stadtverwaltung durchgeführt. Anhand der Ergebnisse entwickelte das Sozial- und Jugendamt ein *Aktionsprogramm* zur Verbesserung der Führungskultur im Amt. Ein Baustein dieses Aktionsprogramms war die Erarbeitung eines Konzepts für *Amtsinterne Fortbildungen*, welches im Jahr 2000 erstmals umgesetzt wurde. Es entstand erstmals ein Fortbildungsprogramm mit über 30 fachspezifischen Angeboten von MitarbeiterInnen des Amtes für KollegInnen. Aufgrund der großen Beteiligung wurde das amtsinterne Fortbildungsprogramm seither jährlich neu aufgelegt.

* **Organisationsentwicklung (OE): Leitziele OE im Sozial- und Jugendamt**

Auf der Grundlage des im Jahr 1994 erstellten Gutachtens der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg zu einem neuen Führungs- und Steuerungsmodell für das Sozial- und Jugendamt wurde die Aufbau- und Ablauforganisation neu strukturiert (Drs. VF 94050). Nach dreijähriger Erfahrung mit dem neuen Führungs- und Steuerungsmodell wurde dieser Prozess im 1. Halbjahr 1998 einer kritischen Bewertung unterzogen und es wurden Grundsätze für die künftige Organisationsentwicklung im Sozial- und Jugendamt erarbeitet. (Ergebnisse in Drs. JHA 99004.) Zur inhaltlichen und strategischen Orientierung vgl Abschnitt 6.4 „Leitziele für die Organisationsentwicklung im Sozial- und Jugendamt der Stadt Freiburg“.

Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung

Mit diesem Thema befasste sich seit 1999 die AG „Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung“, die im Oktober 2000 ihre Abschlusssitzung hatte. Die Ergebnisse der AG wurden im Dezember 2000 in der Mitarbeiterzeitung des Sozial- und Jugendamtes „klartext“ Nr. 13/2000 veröffentlicht.

Organisationsuntersuchung (OU) Sozialhilfe

Von Oktober 1999 – März 2000 fand im Sozial- und Jugendamt eine Organisationsuntersuchung im Bereich Hilfen in Notlagen durch die Beratungsfirma Mummert + Partner statt. (Ausgangslage siehe Drs. G 99012; Ergebnisse Drs. SO 00008.)

Organisationsentwicklung Soziale Dienste

Von Juli 2001 – Februar 2002 fand im Sozial- und Jugendamt eine Organisationsuntersuchung/-beratung im Bereich der Sozialen Dienste (Allgemeiner Sozialer Dienst und Besondere Soziale Dienste) durch das ISS Frankfurt statt. (Ergebnisse in Drs. JHA 02017.)

* **Fachgespräche Wohnungslosenhilfe**

In den Jahren 2000 – 2002 organisierte das Sozial- und Jugendamt mit Unterstützung von Fachleuten aus dem Bereich der Wohnungslosenhilfe und vereinzelt auch Betroffenen insgesamt 4 Fachgespräche zum Thema „Hilfe für wohnungslose Menschen“. Ziel war es, durch eine breite Diskussion Impulse zur Weiterentwicklung im Bereich der Wohnungslosenhilfe in Freiburg zu erlangen.

* **Leitbild „Freiburg – kinderfreundliche Stadt“**

In den Sitzungen des Jugendwohlfahrtsausschusses am 21.09.1989 und 10.05.1990 wurden die Eckpunkte zum Leitbild „Freiburg – kinderfreundliche Stadt“ diskutiert und am 10.05.1990 der organisatorische Rahmen zur Umsetzung beschlossen:

- Kinderkommission des JHA

Die gemeinderätliche Kinderkommission wurde 1990 als Unterausschuss des Jugendwohlfahrtsausschusses gebildet (Drs. JWA 7/90 und JWA 10/90; weitere Informationen Drs. JHA 99012).

- Kinderbüro

Seit 1990 besteht eine Anlaufstelle für Kinder und Familien als Vertretung der Interessen von Kindern bei kommunalpolitischen Entscheidungen; gleichzeitig Geschäftsstelle der Kinderkommission.

- Untersuchung „Aktionsräume“

1990 wurde die Freiburger Kinderstudie „Analyse der Situation von außerhäuslichen Aktionsräumen für Kinder von 5-10 Jahren in Freiburg“ begonnen. Die Ergebnisse der Untersuchung sind zusammengefasst in: Baldo Blinkert: „Aktionsräume von Kindern in der Stadt“, Centaurus-Verlag, 1993.

- Kinderbeteiligung

Die Ergebnisse der Kinderstudie waren auch Auslöser für neue Formen der Beteiligung bei der Planung und beim Bau von Kinderspielplätzen. Im Jahr 1997 wurde erstmals ein Spielplatzbau als „Gesamtpaket“ mit dem Auftrag zur *Beteiligung von Kindern an der Planung und beim Bau von Spielplätzen* vergeben (Tollplatz in Freiburg-Stühlinger). (Drs. UA 00023, Umweltausschuss.)

Im Rahmen einer Diplomarbeit zu diesem Thema wurden vier Spielplätze hinsichtlich Unterschiede im Spielverhalten von Kindern auf konventionellen und unter Beteiligung gestalteten Spielplätzen untersucht und erste Tendenzen der Wirkung von Beteiligung aufgezeigt. - Befragungen und Beobachtungen ergaben, dass Kinder und Eltern – auf den unter Beteiligung von Kindern gestalteten Spielplätzen - mehr frei gestaltbare und funktional unbestimmte Spielbereiche und Lieblingsbeschäftigungen nennen, als dies auf den konventionellen Spielplätzen geschieht. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass auf „Beteiligungsspielplätzen“ generell weniger vorgegebene Spielgeräte vorzufinden sind; es könnte aber auch bedeuten, dass Kinder frei gestaltbare Bereiche den vorgegebenen Bereichen für ihr Spiel vorziehen und diese eher auf „Beteiligungsspielplätzen“ als auf konventionellen Spielplätzen vorzufinden sind. Vermutlich äußern beteiligte Kinder bereits in der Planungsphase Wünsche nach gestaltbaren Spielbereichen. Wenn die Planenden diese Vorschläge beim Bau umsetzen, sind Kinder "stellvertretend" für alle anderen Kinder planend beteiligt, obwohl sie vielleicht vorwiegend die eigenen Interessen und Wünsche im Blick haben. (Einzelheiten in der unveröffentlichten Diplomarbeit von Kölblin, S.: „Beteiligung von Kindern an der Planung und am Bau von Spielplätzen – Veränderung des Spielverhaltens durch Mitgestaltung der Spielmöglichkeiten?“ Berufsakademie Villingen-Schwenningen, Juli 2002.)

*** Freiburger Leitlinien zur Mädchenarbeit**

Die Freiburger Leitlinien zur Mädchenarbeit richten sich an alle im Bereich der Jugendhilfe Tätigen und formulieren Empfehlungen zur finanziellen Förderung und zu angebotsbezogenen Vorgaben bei der Implementierung mädchengerechter Jugendhilfearbeit und Jugendhilfestrukturen in Freiburg. Sie traten am 1. Januar 1998 mit Empfehlung des Jugendhilfeausschusses in Kraft. (Stadt Freiburg i. Br.: Freiburger Leitlinien zur Mädchenarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe, 2. Auflage 2000; Erfahrungsbericht zur Umsetzung der Freiburger Leitlinien zur Mädchenarbeit in Drs. JHA 00016.)

*** AG § 78 SGB VIII Hilfe zur Erziehung (Profis)**

Ziel der Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII ist die gegenseitige Abstimmung und Ergänzung der Maßnahmen zwischen den verschiedenen Träger der Jugendhilfe. In der Sitzung am 03.02.2000 beschloss der Jugendhilfeausschuss die Einrichtung einer Arbeitsgemeinschaft nach §78 SGB VIII zum Arbeitsfeld „Hilfen zur Erziehung“. (Weitere Informationen in Drs. JHA 00002.)

* **AG §78 SGB VIII Jugendberufshilfe (Profis)**

Im Bereich der Jugendberufshilfe haben sich in Freiburg die Verantwortlichen der von der Stadt geförderten Träger der Jugendberufshilfe, die Arbeitsverwaltung und Schulen zu einem Koordinationskreis der Träger der Jugendberufshilfe zusammengeschlossen, mit dem Ziel, das Hilfeangebot zu koordinieren und zu sichern. (Weitere Informationen in Drs. JHA 00006 und JHA 02015.)

* **Qualitätsentwicklung offene Jugendarbeit**

Im Rahmen der Qualitätsentwicklung offener Jugendarbeit in Freiburg entwickelten die Freiburger Einrichtungen Richtlinien bzgl. Gewährleistungen (im Sinne von Voraussetzungen und Rahmenbedingungen) und Mindestanforderungen an die von ihnen erbrachten Leistungen und formulierten Ziele Offener Kinder- und Jugendarbeit in Freiburg („Ziele der offenen Kinder- und Jugendarbeit“, „Gewährleistungen und Mindestanforderungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit“, internes Papier vom Dezember 2001).

* **Beteiligung Jugendlicher**

Im Herbst 1994 initiierten das Bürgermeisteramt und der Gemeinderat Freiburg eine jugendpolitische Debatte, in deren Verlauf im Juli 1995 ein großes Jugendhearing stattfand, bei dem Jugendliche erstmals in größerem Rahmen in die sie betreffenden Fragen des kommunalpolitischen Geschehens einbezogen wurden. Durch weitere Veranstaltungen wie *Stadtteilhearings*, *Zukunftswerkstatt* etc. konnten im Herbst 1996 bereits erste Beteiligungsmodelle durch Jugendliche vorgestellt werden. Ergebnis des Prozesses war die Entwicklung eines stadtweiten Beteiligungsmodells in Form des Jugendrats Freiburg. (Drs. JHA 96010, JHA 97010, JHA 98067.)

* **Jugendrat Freiburg**

Der Jugendrat ist die Interessenvertretung aller Jugendlichen im kommunalpolitischen Geschehen in Freiburg. Das von der Projektgruppe „Jugendrat“ entwickelte Modell wurde am 19.05.1998 im Gemeinderat beschlossen. Am 21.11.1998 fanden die ersten Jugendratswahlen in Freiburg statt. (Drs. JHA 98067, Drs. G 02136, Anlage 1 zu Drs. G 02136.)

* **Kommune der Zukunft**

Der „Netzwerkknoten Kinder und Jugend“ des Städtenetzwerks „Kommune der Zukunft“ besteht aus den Städten Dresden, Essen, Halberstadt, Herten, Leipzig, Ludwigshafen, Wiesbaden und Freiburg. Der Arbeitsprozess wird moderiert von der Bertelsmann-Stiftung und zusätzlich fachlich begleitet durch den Kinderbeauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen.

Ziel der auf zwei Jahre begrenzten Netzwerkarbeit, ist es, Grundlagen eines strategischen Managements zur wirkungsvollen Umsetzung von Kinder- und Jugendinteressen in der Kommune zu erarbeiten und dies in den Teilnehmerstädten anhand ausgewählter Referenzprojekte zu erproben. Die Referenzprojekte der Stadt Freiburg sind der „Jugendrat Freiburg“ und die „Beteiligung von Kindern an der Planung und beim Bau von Kinderspielplätzen“. (Drs. JHA 00013, JHA 01011, JHA 02007, JHA 03002.)

* **Kinderkonferenz Kindertagesstätten (Kita)**

Seit 1999/2000 gehören Kinderkonferenzen zum pädagogischen Standard städtischer Kindertageseinrichtungen mit dem Ziel, den Kindern eine lebendige Demokratie zu bieten, in der es Entfaltungsmöglichkeiten und Regeln gibt, Mitsprache, Mitbestimmung und Beteiligung. (Vgl. interne Publikation: Soziale Einrichtungen in

der Trägerschaft der Stadt Freiburg i. Br., „Qualitätsmanagement-Handbuch – pädagogischer Teil“, 12 Pädagogischer Qualitätsstandard 13.)

¹²² Wunsch- und Wahlrecht und Trägerpluralität werden als Ausdruck der Menschenwürde und Freiheit der Hilfe suchenden StaatsbürgerInnen verstanden. Bei der Ausgestaltung von Sozialleistungen ist gemäß § 33 SGB I generell auf die Umstände des Einzelfalls zu achten, sofern und soweit das Gesetz einen Handlungsspielraum zulässt: „Dieses Wunsch- und Wahlrecht der leistungsberechtigten Bürger(innen) ist Ausdruck der Achtung der Menschenwürde und Freiheit des Einzelnen. Zum Kern des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsempfänger gehört die Ermöglichung wertgebundener sozialer Dienstleistungen und damit die Verhinderung des Ausgeliefertseins der Staatsbürger an eine existenziell bedrückende Alternativlosigkeit im Falle ihrer Hilfebedürftigkeit. Die Pluralität des sozialen Hilfeangebots ist eines der wesentlichen Strukturgesetze unserer Gesellschaft. Die Tätigkeit der Freien Wohlfahrtspflege findet hier ihre verfassungsrechtlich geschützte Position. Der Pluralismus beruht in erster Linie auf der Freiheit der Hilfe suchenden Staatsbürger(innen), auf ihrem pluralistischen Interesse als Hilfeempfänger(innen).“ (Deutscher Caritasverband, 2002: 20).

¹²³ Die Finanzierungsquellen bzw. -arten der Kinder- und Jugendhilfe reichen von Entgelten über Zuwendungen (der staatlichen Behörden) zu privaten Förderungen (Stiftungen und Spenden, Beiträge, Eigenleistungen) sowie bis zum Verkauf (Produkte, Leistungen, Werbung) und zu Darlehen/Krediten. (Vgl. Bissinger/Böllert/Liebig/Lüders/Marquard/Rauschenbach, 2002: 32).

Das Sozialbudget der BRD sah für 1998 insgesamt ein Leistungsvolumen von ca. 1,27 Bill. DM vor. Neben Beiträgen der Versicherten und Arbeitgeber wurden etwa 434 Mrd. DM (34 %) durch Zuweisungen aus öffentlichen Geldern aufgebracht. Danach entfallen rund 7 % der öffentlichen Ausgaben im System der Sozialen Sicherung auf die Kinder- und Jugendhilfe. Der Anteil der Sozialhilfe betrug 11,5 % und für die Arbeitsförderung waren es 10 %.

Wird die Verteilung der reinen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe zugrunde gelegt, dann ergibt sich für den Bund ein Anteil von 3,5 %, für die Länder von 35,5 % und auf die kommunale Ebene entfallen 61 %. – Für die „Soziale Sicherung“ gaben die Kommunen 1998 1.102 DM je EinwohnerIn aus. 46 % der Ausgaben dieser Kategorie entfielen auf „Sozialhilfe nach dem BSHG“. 35,2 % bzw. rund 29,6 Mrd. DM wurden für die Kinder- und Jugendhilfe einschließlich Verwaltung ausgegeben. Der Anteil der Kinder- und Jugendhilfe an den Gesamtausgaben der kommunalen Haushalte betrug danach 9,4 %.

Vgl. zu „Öffentliche Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe“ und zum „Kontext der Sozial- bzw. Versicherungsleistungen“ mit den entsprechenden Statistiken bei Bissinger/Böllert/Liebig/Lüders/Marquard/Rauschenbach, 2002: 33 ff.

¹²⁴ Vgl. Bissinger/Böllert/Liebig/Lüders/Marquard/Rauschenbach, 2002: 41 ff. zu Finanzierungsarten und ebenso zusammenfassend BMFSFJ, 2002: 83 ff.

¹²⁵ „Der DCV fordert transparente Strukturen, in denen von Politik, Leistungsträgern, Leistungserbringern und leistungsberechtigten Bürger(inne)n gemeinsam die politisch-normativen Entscheidungen darüber getroffen werden, welche Leistungen zu einem menschenwürdigen Leben und Sterben gehören und was die Gesellschaft bereit ist, dafür an Ressourcen einzubringen.“ (Deutscher Caritasverband, 2002: 41).

¹²⁶ Wohlfahrt (2001a) analysiert die Einführung von Markt und Wettbewerb im Bereich der Sozialen Dienste und damit die Etablierung von Trägerkonkurrenz als Zwecksetzung von Staat und Verwaltung zur Stärkung ihrer Position als Nachfrager. Dann würde die Sozialverwaltung „zunehmend zu einem zentralen Leistungskordinator der sozialen Dienstleistungserstellung, die zugleich rationalisiert und standardisiert wird. Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den sozialen Diensten wird damit

unabdingbar und durch Sozialraum- bzw. Stadtteilorientierung auch auf Einrichtungen außerhalb des unmittelbaren Bereichs sozialer Dienste ausgeweitet. ... Die sich abzeichnende neue Ordnungsstruktur im Sozialsektor lässt sich als Mix aus Wettbewerb, Kooperation und Hierarchie beschreiben. Regulation bleibt auch weiterhin Bestandteil der Organisationsbeziehungen im Sozialbereich und dass sich die Sozialverwaltung ausschließlich auf moderierende Funktionen zurückzieht ist wenig wahrscheinlich.“ (ebd.: 1792 f.).

- ¹²⁷ Struck (2002: 44 f.) kritisiert, dass in dem Konstrukt „fachlich regulierter Qualitätswettbewerb“ dem Begriff der „Leistungsvergabe“ ein strategischer Stellenwert zukomme: „Genau dieser Begriff wird aber überhaupt nicht präzisiert ... irgendwie hören sich die Vorstellungen der Kommission andererseits wieder so an, als solle die Förderung praktisch abgeschafft werden ...“.
- ¹²⁸ Zu Steuerung und ihrer fachlich-demokratischen Legitimation vgl. die Schlussfolgerungen in Abschnitt 8.4 (Schröder/Kettiger, 2001) zu „wirkungsorientierter Steuerung“ sowie die Hinweise auf die „Balanced Scorecard“.
- ¹²⁹ Die neuere Debatte um Subjektförderung versus Objektförderung eröffnet zumindest für Teilbereiche hier strukturell eine neue Perspektive: Gesetzgeber und geeignete Gremien (mit VertreterInnen der Kostenträger, Leistungserbringer, NutzerInnen, InteressensvertreterInnen) hätten qualitative Standards zu definieren und die dafür zu übernehmenden Kosten zu ermitteln. In einer so vereinbarten Höhe würden die Versicherten oder Hilfe suchenden NutzerInnen einen Barbetrag als persönliches Budget erhalten, um die erforderliche soziale Dienstleistung selbst bezahlen zu können. Vgl. hierzu mit einigen Anregungen insbesondere bezogen auf die Pflegeversicherung Deutscher Caritasverband (2002: 43 f.) mit der zusammenfassenden These: „Geldleistungen stärken die Autonomie von Betroffenen und Einrichtungen“.
- ¹³⁰ Die hier vertretene Auffassung zu Ausschreibungen bezieht sich maßgeblich auf die Erörterungen im Deutschen Städtetag insbesondere im Jahr 2000 (z. B. Vorbericht für die 134. Sitzung des Sozialausschusses am 30./31. März 2000 in Dessau zu TOP 6 „Ausschreibungspflicht für Jugendhilfeleistungen?“): „Nach § 7 Nr. 6 VOL/A sind Einrichtungen der Jugendhilfe ... nicht zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen zuzulassen. D.H.: Sie dürfen sich an Ausschreibungen nicht beteiligen. Daraus folgt, dass für Leistungen an die im Teil A unter § 3 Nr. 4 Buchstabe o genannten Einrichtungen nur die freihändige Vergabe gewählt werden kann. ...“ (Seite 4). In diesem Zusammenhang wird auch dezidiert die Auffassung vertreten, dass es sich bei Leistungsvereinbarungen nach §§ 77, 78 a ff. SGB VIII um Vereinbarungen handelt, die dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind; es handelt sich also um öffentlich-rechtliche Verträge i. S. der §§ 53 ff. SGB X. – Vgl. auch zusammenfassende Darstellung bei Luthe (2001: 254) zum Vergaberecht (mit kritischen Anmerkungen) und Hinweisen zu weiterem „Untersuchungsbedarf“: Danach wäre das „Erfordernis einer rein privatrechtlichen Geschäftsbeziehung zwischen Staat und Privatanbieter als Anwendungsvoraussetzung des Vergaberechts ... keineswegs zwingend.“ (Ebd.).

Ausdrücklich anderer Auffassung als der Deutsche Städtetag ist offensichtlich Münder (2001: 73): „Bei den genannten haushaltsrechtlichen Bestimmungen und Vergabevorschriften bei infrastrukturellen Leistungen wird man eine solche öffentlich-rechtliche Vorprägung nicht ohne weiteres annehmen können, da sie nur ein wettbewerbskonformes Verhalten der öffentlichen Hand sicherstellen wollen, sodass derartige Verträge wohl dem Privatrecht zuzurechnen sind.“ Münder hält es auch für erforderlich, nach § 55 Abs. 1 BHO (konkretisiert in § 2 Nr. 1 VOL/A) Leistungen i. d. R. im Wettbewerb zu vergeben und deswegen dem Abschluss von Verträgen eine öffentliche Ausschreibung vorzuschalten: „Dies gilt auch dort, wo sich gemeinnützige freie Träger der Jugendhilfe beteiligen. Auch durch § 3 Nr. 4 VOL/A, ..., ist die öffentliche Ausschreibung nicht ausgeschlossen ... Außerdem ist – wie § 7 Nr. 6 VOL/A verdeutlicht – diese Vorschrift entstanden, um Wettbewerber, die nicht über die privilegierte (gemeinnützige) Stellung von Trägern der Jugendhilfe verfügen, ... zu schützen ...“ (Ebd.: 72 f.).

§ 3 Nr. 4 VOL/A:

Freihändige Vergabe soll nur stattfinden,

.....

o) wenn die Vergabe von Leistungen an Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen beabsichtigt ist, ...

§ 7 Nr. 6 VOL/A: Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen.

Wortlaut und Sinnzusammenhang der §§ 3, 7 VOL/A sprechen offensichtlich nicht für die Interpretation von Münder. Vgl. im Sinne der hier vertretenen Auffassung „Hindernisse in den Verdingungsordnungen“: Unter dieser Zwischenüberschrift kommen Neumann/Bieritz-Harder (2001: 26) zu dem Ergebnis: „Eine öffentliche Ausschreibung – um die es den Befürwortern des Vergaberechts ja gerade geht – scheidet aus.“

- ¹³¹ Das örtliche Finanzamt schrieb am 18. September 2001 an den Träger (Verein): „Sie versichern in Ihrem Schreiben, dass der betreute Personenkreis als hilfsbedürftige Menschen i. S. der o. g. Vorschriften der Abgabenordnung anzusehen ist. Die Entgeltbeschränkung nach § 4 Nr. 18 c UStG kann unterstellt werden, da lediglich Kostenerstattungen zwischen der Stadt und dem Verein erfolgen.“ Dabei bezog sich das Finanzamt auf das BFH-Urteil vom 7.11.1996 – BStBl 1997 II S. 366 – und die Umsatzsteuerbefreiung i. S. der §§ 53, 66 Abgabenordnung.
- ¹³² Schmidt (2002) greift grundlegend die Hypothesen des Bundesfinanzministeriums zur Umsatzsteuerbefreiung im Bereich der ambulanten Erziehungshilfen an. Dabei bezieht er sich auf ein Schreiben der parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen, Frau Dr. Barbara Hendricks (MdB), vom 7. Mai 2002 zur Beantwortung eines Schreibens eines Mitglieds des Bundesverbandes privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e.V. Er stellt in seiner Zusammenfassung u. a. fest: „Diese Untersuchung ist hier nachgeholt mit dem Ergebnis, dass auch ambulant erbrachte Erziehungshilfen wie die übrigen im SGB VIII genannten Erziehungshilfen nach § 4 Nr. 23 UStG befreit sind. Dies ergibt sich aus dem Sinn der Vorschrift selbst sowie nach Auslegung im Lichte besonders der in Art. 13 Teil A Abs. 1 Buchstabe i der 6. EG-Richtlinie enthaltenen Regelungen. Die Einrichtungen, die die genannten Erziehungshilfen erbringen, können sich gegenüber Finanzverwaltung und -gerichten auch unmittelbar auf den Wortlaut der genannten Regelung in der 6. EG-Richtlinie berufen.“ (Schmidt, 2002: 22).
- ¹³³ Vgl. Schulte, 2002 mit einem generellen Überblick insbesondere zur Sozialpolitik, zum Kinder- und Jugendhilferecht und zum Europäischen Wettbewerbsrecht.
- ¹³⁴ „Dies bedeutet zugleich, dass es sich bei dem Wettbewerb im Gesundheits- und Sozialwesen um einen sozial gebundenen Wettbewerb bzw. sozialwirtschaftlichen Wettbewerb handelt, der dadurch gekennzeichnet ist, dass seiner sozialen Dimension, die insbesondere im dem freien Wettbewerb ansonsten fremden Solidargedanken seinen Ausdruck findet, in der Weise Rechnung getragen werden muss, dass sowohl die Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes als auch der im Gemeinsamen Markt sich abspielende Wettbewerb entsprechenden sozial begründeten Einschränkungen unterliegen kann, ...“ (Schulte, 2002: 177).
- ¹³⁵ Im zitierten Urteil des BAG wurde entschieden, dass der mit der SPFH beauftragte freie Träger ein unbefristetes Arbeitsverhältnis mit der Familienhelferin oder dem Familienhelfer habe; die Argumentation des BAG, soweit sie sich insbesondere auf die Gesamtverantwortung gemäß § 79 SGB VIII bezieht, würde in letzter Konsequenz jedoch jeweils ein Arbeitsverhältnis mit dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe begründen.
Entscheidende und gänzlich andere Gestaltungsräume hätten sich schließlich im Hinblick auf die Begründung oder Vermeidung des Anspruchs auf eine tarifgerechte Festanstellung für FamilienhelferInnen in diesem Zusammenhang nur gewinnen las-

sen, wenn das Auftragsverhältnis juristisch in der Beziehung zwischen BürgerInnen (HilfempängerInnen) und FamilienhelferInnen konstituiert worden wäre. In der Beziehung zwischen HilfeempängerIn und öffentlichem Träger der Jugendhilfe wäre in dieser Konstruktion im Rahmen von Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII und Hilfestellung nach §§ 27, 31 SGB VIII Hilfebedarf, geeignete Formen, Umfang der Hilfe und Hilfeintensität durch den öffentlichen Träger festgelegt worden. Nach Abschluss von Hilfeplanung und -gewährung hätte der öffentliche Jugendhilfeträger dem/der HilfeempängerIn mitteilen müssen, bis zu welcher Höhe er bereit ist, Kosten für die Familienhilfe zu übernehmen. Dem/der HilfeempängerIn wäre die Kontaktaufnahme zu geeigneten FamilienhelferInnen zu ermöglichen und es könnte ein Mustervertrag zur Verfügung gestellt werden, der eine vom öffentlichen Träger zu erklärende befreiende Schuldübernahme zugunsten des/der Hilfeempängers/-in enthielte. Damit hätte sichergestellt werden können, das Geld nur zwischen öffentlichem Jugendhilfeträger und FamilienhelferIn faktisch zu fließen hätte. Arbeits- und sozialrechtlich könnte sich die Tätigkeit eines/einer Familienhelfers/-in nach einem solchen Modell als selbständig darstellen. (Diese praktisch nicht verfolgte Variante wurde mit Rechtsanwalt Professor Dr. Christian Bernzen erörtert.)

- ¹³⁶ Chassé, 2002, referiert anhand einer empirischen Studie, wie unterschiedlich sich Aneignungsformen und Sozialräume bei benachteiligten Kindern gestalten.
- ¹³⁷ Diese Konzeption hat Jochen Rößler als Sozialdezernent der Landeshauptstadt Schwerin praktisch verfolgt und in einem nicht publizierten Referat auf dem Jugendhilfetag in Cottbus (22. – 24. Januar) 1996 vorgetragen. Die Ansätze zur Umsetzung in Schwerin sind beschrieben bei Gebert/Marquard/Rhode, 1997.
- ¹³⁸ Professionelle Parteilichkeit meint z. B. in der Gemeinwesenarbeit „die Unterstützung sozial Benachteiligter, ungerecht Behandelte oder schlichtweg gehandicapter Personengruppen im Bemühen sich zu artikulieren und am gesellschaftlichen Leben gleichberechtigt teilzunehmen. Parteilichkeit versucht, ungerechtfertigte Benachteiligungen gewissermaßen dadurch zu überbrücken, dass Beiträge zur Chancengleichheit geleistet werden. Sie geschieht im Geiste der Aufklärung und der Menschenrechte und schließt somit notwendigerweise die Parteinahme für entgegengesetzte Bestrebungen aus. Die Betroffenen selbst müssen schließlich entscheiden können, ob diese Unterstützung zum Beispiel auch Vermittlungs-, Dolmetscher- oder Moderationsdienste beinhalten soll. ... Die Inszenierung von Solidarität und Gemeinschaft kann nur gelingen, wenn es möglich wird, die vielfältigen kulturellen Hintergründe, die reichhaltigen Ressourcen der Lebenswelt und des Gemeinwesens in einen lebendigen Dialog und zu wahren Begegnungen im Sinne Bubers zusammenzubringen. ... Es gilt also gemeinsam träumen zu lernen.“ (Rausch, 1998: 205 ff.).
- ¹³⁹ Die hier skizzierte beteiligungsorientierte Struktur zur wirkungsorientierten Steuerung lehnt sich an Überlegungen zur „Balanced Scorecard als Werkzeug sozialraumorientierter Steuerung und Ausgangspunkt der Indikatorenbildung“ an, die Dr. Jan Schröder im Rahmen eines Projektes in Freiburg eingebracht hat (vgl. „Projekt Sozialraumorientierung“ in Abschnitt 6.3).

Eine internationale Recherche ergab Hinweise, dass wirkungsorientierte Steuerung als Reformkonzept zunehmend an Bedeutung gewinnt, Fragen der Messbarkeit von Wirkungen allerdings deutlich im Vordergrund stehen vor Aspekten der eigentlichen Steuerung, „insbesondere wenn man nach den Auswirkungen wirkungsorientierter Steuerung auf das Verhältnis von Klient/innen und Sozialarbeiter/innen fragt.“ (Schröder/Kettiger, 2001: 9 f.). Bezüglich einer „wirkungsorientierten Steuerung“ wurden solche Ansätze subsumiert, in denen systematisch auf der politischen und fachlichen Ebene Wirkungsziele benannt, Wirkungs-Controlling betrieben und Anreize geschaffen werden, die die Akteure im Hinblick auf eine Wirkungsorientierung unterstützen (vgl. ebd.: 10). Für die Erfassung von Wirkungszusammenhängen erscheint es hilfreich, folgende begriffliche Differenzierung vorzunehmen:

- Output meint die erbrachte und messbare, zählbare Leistung.

-
- Mit Effect werden nachweisbare (Aus)wirkungen der Leistungserbringung bezeichnet.
 - Impact bezeichnet die subjektive Wirkung einer Leistung oder des (Verwaltungs) Handelns bei dem/der NutzerIn.
 - Outcome meint dann die umfassendere, mittelbare Wirkung einer oder mehrerer Leistungen in bezug auf die Gesellschaft und/oder Umwelt.
 - Schließlich sind mindestens zwei Dimensionen der Qualität Sozialer Arbeit zu differenzieren: Struktur- und Prozessqualität als Aspekte von „Leistungsqualität“ beziehen sich auf den Output, Ergebnisqualität bezeichnet eine objektive Wirkung im Sinne von Effect. (Vgl. ebd.: 13).
 - „Indikatoren sind bestimmte Messgrößen, mit welchen Leistungen oder Wirkungen qualitativ oder quantitativ erfasst werden können. Wirkungsindikatoren geben in der Regel dabei nur einen Hinweis auf die Zielerreichung.“ (Ebd.: 14).

Die Herausforderung besteht in der Darlegung des Zusammenhangs von Leistung und Wirkung, also einer „Wirkungskette“ auf Grundlage einer Leistungskette; zu „Bausteine zur Realisierung wirkungsorientierter Steuerung“ vgl. ebd.: 20 f. Auch das Erfassen und Messen von Wirkungen bleibt höchst problematisch angesichts häufig fehlender klarer Definitionen zu den Bezugsvariablen: Zielgruppe, Ziele, Indikatoren (oder Instrumente/Verfahren). Mangelhafte Kausalitätsketten müssen ebenso reflektiert werden wie der Einfluss externer Faktoren insbesondere auf die subjektive Wirkung (Impact) und die gesellschaftliche Wirkung (Outcome). Allerdings „lassen sich Lücken in der Wirkungskette auch mit Plausibilitätsbrücken überwinden.“ (Ebd.: 15).

Die konzeptionellen und praktischen Schwierigkeiten einer wirkungsorientierten Steuerung sind damit erst angedeutet. Vor dem Hintergrund ihrer Recherche in den Niederlanden, der Schweiz und den USA formulieren Schröder/Kettiger (2001: 99 ff.) abschließend 3 Thesen (und weiterführende Fragen):

1. Es ist wesentlich, einerseits zwischen Leistung (Output) und Wirkung zu unterscheiden und andererseits die verschiedenen Dimensionen von Wirkung (Effect, Impact, Outcome) zu differenzieren.
2. „Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren müssen in vorgegebenen Verfahren und nach klaren Kriterien jeweils für alle Aspekte von Wirkung und bezogen auf klar definierte Zielgruppen festgelegt werden und Gegenstand regelmäßiger Auswertungen und Diskussionen sein.“ (Ebd.: 100).
3. Die Steuerung von Ressourcen und Wirkungsfaktoren muss auf allen Ebenen verknüpft werden und transparent wie beeinflussbar sein.

Unter dem Blickwinkel von Controlling kann die Balanced Scorecard (BSC) als „Informationsversorgung zum Zweck der besseren Zielerreichung“ (Koch, 2003: 15) und damit als System aus den betriebswirtschaftlichen Instrumenten verstanden werden. „Entscheidend für den konkreten Nutzen ist die individuelle Entwicklung von Indikatoren für jede Perspektive. ... Für Nonprofit-Organisationen ist ... die Akzeptanzsicherung bei wesentlichen Anspruchsgruppen das Hauptziel. ... Auch mit BSC bleibt das schon lange bekannte Problem erhalten, Indikatoren für nicht metrische Eigenschaften zu finden und zu diesen Datenmaterial zu beschaffen.“ (Ebd.: 18). Unter dem Aspekt der Prozessqualität und der „Kundenzufriedenheit“ bedarf das Modell der BSC je spezifischer Modifikationen. „Das Konzept hilft, eine Verbindung zwischen grundlegenden strategischen Organisationszielen und operativer Steuerung herzustellen. Dabei erweitert es die bisher vorherrschende finanzielle Perspektive und leitet den Blick auf KundInnen, MitarbeiterInnen, (fachliche) Qualität. ... Das Instrument setzt eine explizite strategische Planung und bewusste Auseinandersetzung mit den Organisationszielen voraus.“ (Ebd.: 19). – Graf (2003) sieht die BSC grundsätzlich skeptisch mit seiner Kritik an Kennzahlendarstellungen, die so nicht darstellbare Prozesse ausblenden und nicht ausreichend validiert seien. BSC könne mit dem Begriff des „ausgewogenen Kennzahlensystems“ übersetzt werden und so werde die BSC zu einem „Instrument zur strategischen und systematischen Reduktion von Komplexität.“ (Ebd.: 168). Dem entgegen seien Konzepte der „ler-

nenden Organisation“ zu bevorzugen, die einen „intensiven Prozess des Deutens und Verstehens der Komplexität“ (ebd.: 169) fördern, um daraus Handlungsstrategien ableiten zu können. Allerdings kommt Graf auch zu dem Ergebnis, dass eine BSC dann „sicherlich wertvolle Beiträge liefern“ könne, wenn sie in einem konkreten Projekt hinsichtlich ihres Menschenbildes, ihres Wirklichkeitsbildes und ihrer Wissenschaftlichkeit „abgeprüft“ sei (vgl. ebd.: 173).

Für einen Einsatz des Instruments BSC bleibt es wesentlich, seine Funktion als Steuerungsinstrument zu nutzen, ohne die BSC zu einem Entscheidungsinstrument umzufunktionieren.

- ¹⁴⁰ Diese Einschränkung gilt gleichermaßen für die im Abschnitt 6.2 vorgestellten Leitziele und Handlungsmaximen des Sozial- und Jugendamtes in Freiburg, die nur ein 1. Entwurf für ein strategisch ausgerichtetes Leitbild im Sinne der hier vorgestellten Überlegungen sein können. Eine grundsätzliche Erörterung mit MitarbeiterInnen unterschiedlicher Leitungsebenen am 9. April 2003 erbrachte schon konstruktive Vorschläge für eine Operationalisierung und vor allem den berechtigten Hinweis, dass die Grundsätze von Beteiligung und Teilhabe nicht nur als Maximen der Sozialen Arbeit in der Kooperation mit den NutzerInnen zu gelten haben, sondern auch als Prinzip von Leiten und Führen auf das Verhältnis Vorgesetzte zur Mitarbeiterschaft anzuwenden seien. Ein solcher „Innenblick“ ist eine notwendige Bedingung für die Förderung praktischer Ansatzpunkte der hier vorgestellten fachlichen Ziele.

10. Literaturverzeichnis

- Abeling, M./Bollweg, P./Flösser, G./ Schmidt, M./Wagner, M. 2002: Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe. Expertise zum Elften Kinder- und Jugendbericht.
- Alisch, M., 1999: Quartiersmanagement als Qualitätsbegriff. Vortrag im 397. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin. (Manuskript) Berlin.
- Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in der Bundesrepublik Deutschland e.V., 1996: Mit 16 wählen ist nicht alles! Kinder und Jugendliche umfassend beteiligen. Hannover.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Hg.), 1994: Wie kommen Kinder zuRecht? Kinder als Träger eigener Rechte – Hilfe oder Konfliktverstärkung in der Familie? Bonn.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ; Hg.), 1995: Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen. Steuerungsmechanismen in der Jugendhilfe. Bonn.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ; Hg.), 1998: Einheit der Jugendhilfe. 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe. Bonn.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ; Hg.), 1999: Hinweise und Empfehlungen zur Steuerung der Jugendhilfe. Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Städtetages (DST) und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ). Bonn.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ), 1999a: Rothenburger Thesen der AGJ zur gegenwärtigen Diskussion über Organisation und Struktur der Jugendhilfe. In: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ; Hg.), FORUM Jugendhilfe 1/99.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ; Hg.), 1999b: Jugendhilfe vor neuen Herausforderungen. Bonn.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ; Hg.), 2000: DJHT-Special. Bonn.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ), 2001: Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums „Direkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“. In: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ; Hg.), FORUM Jugendhilfe 4/01, S. 22 – 26.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ; Hg.), 2002: Homepage www.agj.de .
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Hg.), 2002a: Berichterstattung als Politikberatung. Entwicklungen und Wirkungen der Jugendberichte in Deutschland. Berlin.
- Arbeitsgemeinschaft Jugendfreizeitstätten Baden-Württemberg e.V./ Landesjugendring Baden-Württemberg e.V. (Hg.), 1999: Mitreden – Mitgestalten – Mitbestimmen. Partizipation von Mädchen und Jungen, männlichen und weiblichen Jugendlichen an Entscheidungsprozessen vor Ort. Stuttgart.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2002: Memorandum 2002. Köln.
- Archiv für Kommunalwissenschaften, 2000: II. Halbjahresband. Stuttgart.

- Artelt, C./Baumert, J./Klieme, E./Neubrand, M./Prenzel, M./Schiefele, U./Schneider, W./Schümer, G./Stanat, P./Tillmann, K.-J./Weiß, M. (Hg.), 2001: PISA 2000. Zusammenfassung zentraler Befunde. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin.
- Bäcker, G., 2002: Die Ökonomisierung des Sozialen. In: Lange/Fritz, 2002, S. 186 – 190.
- Backhaus-Maul, H., 1998: Kommunale Sozialpolitik. Sozialstaatliche Garantien und die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. In: Wollmann, H./Roth, R. (Hg.), 1998, S. 698 – 702.
- Backhaus-Maul, H./Janowicz, C./Mutz, G., 2001: Unternehmen in der Bürgergesellschaft. Die Pflege des Sozialkapitals als Grundbedingung erfolgreichen Wirtschaftens. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 11 + 12, S. 233 – 237.
- Badura, B./Gross, P., 1976: Sozialpolitische Perspektiven. München.
- Baltz, J., 1999: Rechtsprechungsdienst. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 1, S. 3 – 7.
- Baltz, J., 1999a: Veränderte Zuständigkeiten in der Jugendhilfe. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 11, S. 367 – 374.
- Barabas, F./Blanke, Th./Sachße, Th./Stascheit, U., 1977: Zur Theorie der Sozialarbeit: Sozialisation als gesellschaftliche Praxis. In: dieselben (Hg.), 1978, S. 490 – 535.
- Barabas, F./Blanke, Th./Sachße, Th./Stascheit, U. (Hg.), 1978: Jahrbuch der Sozialarbeit 1978. Reinbek.
- Barber, B., 1995: Kommunale Graswurzeldemokratie. In: Reese-Schäfer, W., S. 88 – 105.
- Bauer, R., 2001: Personenbezogene Soziale Dienstleistungen. Wiesbaden.
- Baumert, J./Artelt, C./Klieme, E./Neubrand, M./Prenzel, M./Schiefele, U./Schneider, W./Schümer, G./Stanat, P./Tillmann, K.-J./Weiß, M. (Hg.), 2002: PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Zusammenfassung zentraler Befunde. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin.
- Baur, J. (Hg.), 1997: Jugendsport. Sportengagements und Sportkarrieren. Aachen.
- Baur, J./Braun, S., 2000: Über das Pädagogische einer Jugendarbeit im Sport. In: deutsche jugend Heft 9, S. 378-386.
- Beck, U., 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/M.
- Beck, U./Beck-Gernsheim, E., 1994: Individualisierung in modernen Gesellschaften. Frankfurt a. M.
- Becker, P., 2000: Offenheit der Erfahrung, Bewährung im Abenteuer und Selbsttätigkeit im praktischen Tun. In: neue praxis Heft 5, S. 472-485.
- Beher, K./Liebig, R./Rauschenbach, T., 1998: Das Ehrenamt in empirischen Studien – ein sekundäranalytischer Vergleich. Stuttgart.
- Beher, K./Liebig, R./Rauschenbach, T., 2000: Strukturwandel des Ehrenamtes. Weinheim/München.
- Bellah, R. N. u. a., 1994: Gegen die Tyrannei des Marktes. In: Zahlmann, Ch. (Hg.), 1994, S. 88 – 105.

- Belle, A., 2002: Benachteiligtenförderung und Bildung. In: Jugend Beruf Gesellschaft 4/02. Bonn, S. 173 – 179.
- Berner, R./Maykus, S., 2002: Kommunale Jugendhilfe- und Sozialberichterstattung – Baustein einer modernisierten Kinder- und Jugendhilfe. Beispiel eines Berichtswesens in Jugendämtern Württemberg-Hohenzollerns. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV) Heft 12, S. 441 – 445.
- Bernzen, C., 1993: Die rechtliche Stellung der freien Jugendhilfe. Köln.
- Bernzen, C., 2001: Werden Trägerpluralität und das Wunsch- und Wahlrecht durch bestimmte Finanzierungsformen und Aufgabenbereiche regionaler Gremien eingeschränkt? In: Schröder, J. (Hg.), 2001, S. 22 – 28.
- Bissinger, S./Böllert, K./Liebig, R./Lüders, C./Marquard, P./Rauschenbach, T., 2002: Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe. Strukturanalysen zu fachlichen Eckwerten, Organisation, Finanzen und Personal. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), 2002, Band 1, S. 9 – 104.
- Blandow, J./Gintzel, U./Hansbauer, P., 1999: Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. Münster.
- Blanke, K./Ehling, M./Schwarz, N., 1996: Zeit im Blickfeld. Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 121. Stuttgart.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 1994: Neunter Jugendbericht. Bonn.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 1994a: Fünfter Familienbericht: Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Zukunft des Humanvermögens. Bonn.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 1996: Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. Bonn.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 1997: QS 10 – Qualitätssicherung durch Zusammenarbeit. Bonn.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 1998: Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bonn.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 1998a: Freiwilliges Soziales Jahr. Freiwilliges Ökologisches Jahr. Junge Leute beteiligen sich. Bonn.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 1999: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune. München.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), 1999a: Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten – E & C. Geschäftszeichen 504 K – 2458–1. Bonn.

- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 2000a/b/c: Freiwilliges Engagement in Deutschland: Ergebnisse der Repräsentativbefragung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 194/1 – 3.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 2001: Partizipation – ein Kinderspiel? Berlin.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 2002a: Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe. Schriftenreihe Band 219. Berlin.
- BM für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG; Hg.), 1990: Achter Jugendbericht. Bonn.
- Böhme, R., 1997: Beeilt Euch zu handeln, bevor es zu spät ist zu bereuen. Freiburg.
- Bohn, I. (Hg.), 1996: Von der mädchengerechten zur integrierten mädchenbewussten Jugendhilfeplanung. Band 134 Schriftenreihe des BMFSFJ. Stuttgart/Berlin/Köln.
- Böhnisch, L., 1992: Der Sozialstaat und seine Pädagogik. Sozialpolitische Anleitung zur Sozialarbeit. Neuwied/Darmstadt.
- Böhnisch, L., 1993: Sozialpädagogik des Kindes- und Jugendalters. Eine Einführung. Weinheim/München.
- Böhnisch, L./Schefold, W., 1985: Lebensbewältigung. Soziale und pädagogische Verständigungen an den Grenzen der Wohlfahrts-gesellschaft. Weinheim/München.
- Böhnisch, L./Schröer, W., 2001: Pädagogik und Arbeitsgesellschaft. Weinheim/München.
- Bolland, M./Ihle, H.K., 1998: Dezentral und koordiniert. Jugendamt und freie Träger auf einem gemeinsamen Weg – Das Stuttgarter Modell regionaler Steuerung. In: Blätter der Wohlfahrtspflege Heft 3 – 4/1998, S. 65 – 68.
- Böllert, K., 1995: Zwischen Intervention und Prävention. Neuwied/Kriftel, Berlin.
- Böllert, K., 2000: Dienstleistungsarbeit in der Zivilgesellschaft. In: Müller/Sünker/Olk/ Böllert (Hg.), 2000, S. 241 – 252.
- Böllert, K., 2002: Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb. In: AGJ (Hg.), 2002a, S. 181 – 196.
- Borsche, S., 2002: Kultur des Aufwachsens – Partizipation von Kindern und Jugendlichen. In: AGJ (Hg.), 2002a, S. 141 – 163.
- Bourdieu, P., 1985: Sozialer Raum und >Klassen<, Leçon sur la leçon. Frankfurt a. M.
- Bourdieu, P., 1992: Die verborgenen Mechanismen der Macht. Herausgegeben von Margareta Steinmücke. Hamburg.
- Bourdieu, P., 1992a: Rede und Antwort. Frankfurt a. M.
- Bourdieu, P., 1992b: Programm für eine Soziologie des Sports. In: derselbe, 1992a, S. 193 – 207.
- Bourdieu, P., 1998: Gegenfeuer. Konstanz.

- Brettschneider, W.-D./Kleine, T., 2000: Jugendarbeit im Sportverein. Zusammengefasste Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW. Verfügbar im Internet (18.4.2001) unter www.dsj.de/cgi-bin/showcontent.asp?subtheme_id=187 .
- Brinkhoff, K.-P., 1998: Sport- und Sozialisation im Jugendalter. Weinheim und München.
- Brocke, H., 2002: Bildung und soziale Ausgrenzung. In: Sozialpädagogisches Institut (SPI) (Hg.), 2002: Jahresbericht 2001/2002. Berlin, S. 8 – 17.
- Brülle, H., 1990: 15 Jahre Sozialberichterstattung in einer Kommune. In: Otto/Karsten (Hg.), 1998.
- Brülle, H./Marschall, A., 1981: Sozialarbeit im Stadtteil – Der soziale Raum als Strukturprinzip kommunaler Sozialarbeit. In: neue praxis, Sonderheft 6, S. 82 – 92.
- Brumlik, M., 2000: Advokatorische Ethik und sozialpädagogische Kompetenz. In: Müller/Sünker/Olk/Böllert (Hg.), 2000, S. 279 – 287.
- Brumlik, M., 2002: Gedenkstättenarbeit mit rechten Jugendlichen: sozialpädagogisch überflüssig und bildungstheoretisch sinnlos. In: Nickolai, W./Lehmann, H. (Hg.), 2002: Grenzen der Gedenkstättenpädagogik mit rechten Jugendlichen. Freiburg, S. 100 – 106.
- Bruner, C.F./Winklhofer, U./Zinser, C., 1999: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Kommunen. In: Deutsches Jugendinstitut (Hg.), 1999: Diskurs, Heft 1.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, 1998: Positionspapier „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“, Mai 1998. O.O.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit (Hg.), 2000: Partizipation und Chancengleichheit zugewanderter Jugendlicher. Gestaltung der Integrationspolitik als Herausforderung an die Jugendpolitik. Bonn.
- Bundesjugendkuratorium, 2002: Zukunftsfähigkeit sicher! Für ein neues Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe. In: Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U., (Hg.), 2002, S. 159 – 173.
- Bundesregierung, 1999: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Kabinettsbeschluss vom 1.12.1999. www.staat-modern.de .
- Butterwegge, C., 2000: Generationensolidarität – Instrumentalisierung der Kinderarmut zum Sozialabbau? In: Arbeiterwohlfahrt (Hg.), 2000: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 9, Bonn, S. 323 – 327.
- Chassé, K. A., 2002: Weltaneignung bei benachteiligten Kindern. In: unsere jugend Heft 9/02, S. 381 – 391.
- Claußen, B., 2001: Politische Erziehung. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 1383 – 1388.
- Combe, A./Helsper, W. (Hg.), 1996: Pädagogische Professionalität. Frankfurt a. M.
- Corsa, M., 1994: Tradition und Wagnis. Die Pole, die den Spannungsbogen Jugendverbandsarbeit ermöglichen. In: Deutscher Bundesjugendring (Hg.), 1994, S. 98 – 106.

- Corsa, M., 1998: Jugendliche, das Ehrenamt und die gesellschaftspolitische Dimension. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Heft 3/98, S. 322 – 334.
- Corsa, M., 2000: Die politische (Neu-)Entdeckung des freiwilligen Engagements – eine gesellschaftliche Diskussion ohne die Jugend(verbände)? In: aej-informationen Heft 1, S. 28 – 31.
- Dahme, H.-J., Wohlfahrt, N., 2002: Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung: Sparprogramm oder Innovationsimpuls? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit Heft 4/2002, S. 268 – 274.
- Deinet, U., 1999: Sozialräumliche Jugendarbeit. Eine praxisbezogene Anleitung zur Konzeptentwicklung in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Opladen.
- Deinet, U., 2002: Der Sozialraum als Brücke zwischen Jugendhilfeplanung und Offener Kinder- und Jugendarbeit. In: Mitteilungen LJA WL 152/2002. S. 33 – 42.
www.lwl.org/LWL/Jugend/Landesjugendamt/service/mitteilungen/mitt152 .
- Depner, R./Trube, A., 2001: Der Wandel der Gesellschaft und die Qualitätsdebatte im Sozialsektor. In: neue praxis, Heft 3/01, S. 217 – 238.
- Dettling, Warnfried, 1997: Was heißt Solidarität heute? Mehr als Geben und Nehmen. In: Die ZEIT Nr. 1. Hamburg, S. 1.
- Deutsche Shell (Hg.), 2000: Jugend 2000. 13. Shell Jugendstudie. Opladen.
- Deutsche Sportjugend (DSJ; Hg.), 2000: Soziale Offensive im Jugendsport. Frankfurt.
- Deutsche Sportjugend, 2000a: Jugendordnung. Frankfurt. Auch im Internet unter www.dsj.de/downloads/dsjjo-2000.pdf .
- Deutscher Bundesjugendring (DBJR; Hg.), 1994: Jugendverbände im Spagat. Zwischen Erlebnis und Partizipation. Münster.
- Deutscher Bundesjugendring (DBJR; Hg.), 1994a: Zwischen Erlebnis und Partizipation. Jugendverbände in der Bindestrich-Gesellschaft. Schriftenreihe Nr. 24. Bonn.
- Deutscher Bundesjugendring (DBJR; Hg.), 1995: Jung und (un)beteiligt. Trends. Positionen. Forderungen. Bonn.
- Deutscher Bundestag, 1972: Dritter Jugendbericht (BT-Drs. VI/3170). Bonn.
- Deutscher Bundestag, 2002: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Drucksache 14/8900 vom 3.6.2002, Berlin.
- Deutscher Caritasverband (Hg.), 2002: Sozialpolitische Forderungen des Deutschen Caritasverbandes im Überblick. Stand September 2002. In: neue caritas Heft 17/2002. Freiburg, S. 19 – 54.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV)/Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Hg.), 2001: Wächteramt und Jugendhilfe. Dokumentation einer Fachtagung. Frankfurt a. M.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 1991: Der 8. Jugendbericht: Konsequenzen für die Praxis der Jugendhilfe. Frankfurt a. M.

- Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI; Hg.), 1999: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune. Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung. München.
- Dewe, B./Otto, H. – U., 1996: Demokratische Rationalität – ein notwendiges Steuerungselement moderner Sozialer Arbeit als Dienstleistung. In: Münder/Jordan (Hg.)1996, S. 236 – 245.
- Dewe, B./Otto, H.-U., 2001: Profession. In: Otto/Thiersch (Hg.), 2001, S. 1399 – 1423.
- Ebbe, K., 1989: Milieuarbeit: Grundlage präventiver Sozialarbeit im lokalen Gemeinwesen. Stuttgart.
- Ehrlinghausen, M./Rinne, K./Schwarze, J., 1997: Ehrenamtliche Tätigkeiten in Deutschland – komplementär oder substitutiv? Analysen mit dem Sozioökonomischen Panel 1985 bis 1996. Bochum.
- Eichmann, R., 1996: Neue Steuerung Bereich Jugend und Soziales: Der KGSt-Ansatz. In: AGJ (Hg.): FORUM Jugendhilfe 3/96, S. 41 – 47.
- Einstein, A., 1960: Vorwort in: Max Jammer „Das Problem des Raumes. Die Entwicklung der Raumtheorien.“ Darmstadt, S. XI – XV.
- Etzioni, A., 1995: Die Entdeckung des Gemeinwesens. Stuttgart.
- Evangelischer Erziehungsverband e.V. (EREV) (Hg.), 2001: Werkstatt Sozialraumorientierung. Eine Arbeitshilfe. Hannover.
- Evers, D., 2001: Aktivierender Sozialstaat (II) – Ein Beitrag zur Vitalisierung der Bürgergesellschaft? In: Arbeiterwohlfahrt (AWO; Hg.), 2001: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft /01, Bonn, S. 83 – 89.
- Fessler, N./Seibel, B./Strittmatter, K., 1998 (Hg.): Sport und Soziale Arbeit. Schorndorf.
- Fieseler, G., 2001: Steigende fachliche Anforderungen bei knappen Ressourcen. Strafrechtliche Risiken bei Kindeswohlgefährdung. In: unsere jugend Heft 10, S. 431 – 440.
- Flösser, G./Hanesch, W., 2002: Neue Steuerungs- und Regulierungsformen – Die Ökonomisierung des Sozialen. In: Lange/Fritz, 2002, S. 169 – 178.
- Flösser, G./Otto, H.-U. (Hg.), 1996: Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe, Neuwied.
- Frank, M./Marquard, P., 2002: Lebenslagen gestalten – soziale Infrastruktur sichern: Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe für die Gestaltung des Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung. In: AGJ (Hg.), 2002: FORUM Jugendhilfe Heft 2/02, S. 58 – 63.
- Frank, M./Marquard, P., 2002a: Die Jugendberichte der Bundesregierung: Inhalte, Rahmenbedingungen, Rezeption und Wirkungen. In: AGJ (Hg.), 2002a, S. 17 – 87.
- Franke, T./Löhr, R.-P./Sander, R., 2000: Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung. In: 2000: Archiv für Kommunalwissenschaften, II. Halbjahresband. Stuttgart, S. 243 – 268.
- Fuchs, M., 2002: Kulturelle Bildung in der Jugendhilfe. In: Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U. (Hg.), 2002, S. 107 – 117.
- Fughe, V., 1997: Rahmenbedingungen für Integrative Arbeitsstrategien der Jugendhilfe. In: DVJJ-Journal 4/1997 (Nr. 158), S. 414 – 418.

- Gaiser, W./Gille, M./Krüger, W./de Rijke, J., 2000: Unzufriedene Demokraten. Ergebnisse aus der 2. Welle des DJI-Jugendsurvey. In: Deutsches Jugendinstitut e.V.: DJI Bulletin, Heft 50.
- Galperin, P. J./Leontjew, A. N. u. a., 1972: Probleme der Lerntheorie. 3. Auflage. Berlin.
- Gartner, A./Riessman, F., 1974: Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors. Frankfurt a. M.
- Gaskin, K./Smith, J.D./Paulwitz, I. u. a., 1996: Ein bürgerschaftliches Europa. Freiburg.
- Gebert, U./Marquard, P./Rhode, B., 1997: Der Sozialraum hat Vorrang vor dem Sozialfall. In: Blätter der Wohlfahrtspflege Heft 10/97, S. 213 – 215.
- Gensicke, T./Klages, H., 1997: Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement in Deutschland. Aktuelle Ergebnisse aus der empirischen Sozialforschung (Manuskript). Speyer.
- Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.), 1997: Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt. Hamburg.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, 2002: Rahmenplan frühkindliche Erziehung. Diskussionsvorschlag der GEW-Bundesfachgruppe Sozialpädagogische Berufe vom 23. Oktober 2002. Frankfurt/M.
- Giddens, A., 1997: Jenseits von Links und Rechts. Frankfurt a. M.
- Giddens, A., 1999: Der dritte Weg. Frankfurt a. M.
- Giesecke, H., 1976: Methodik des politischen Unterrichts. 4. Auflage. München.
- Gille, M./Krüger, W. (Hg.), 2000: Unzufriedene Demokraten. Politische Orientierungen der 16- bis 29-Jährigen im vereinigten Deutschland. Opladen.
- Ginka, H.-J./Neuberger, C./Schorn, B./Stange, W./Tiemann, D. u. a., 1999: Kulturelle und politische Partizipation von Kindern. Materialien zum 10. Kinder- und Jugendbericht. Band 3. München.
- Gönnert, I., 2000: Die Rolle der Stadt im Bürgerschaftlichen Engagement. In: Klie, T./Roß, P.-S. (Hg.), 2000: Die Zukunft des Sozialen in der Stadt. Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung. Freiburg, S. 53 – 67.
- Gottschalk, I., 1999: Gemeinwesenarbeit – eine Entwicklungsaufgabe in der Landeshauptstadt Magdeburg – 400 Akteure und ein Initiativfonds. In: Landeshauptstadt Magdeburg (Hg.), 1999: Die Ableitung des fachlichen Ansatzes der Gemeinwesenarbeit aus dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). Magdeburg, S. 33 – 43.
- Graf, M., 2003: Balanced Scorecard – Irrwege in der Evangelischen Jugendarbeit: In: deutsche jugend Heft 4, S. 167 – 173.
- Grunwald, K./Thiersch, H., 2001: Lebensweltorientierung. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 1136 – 1148.
- Grupe, O., 1982: Kulturelle und gesellschaftliche Leistungen des Sports. In: DSB 1978 – 1982. Frankfurt, S. 114 – 136.
- Güldenpennig, S., 1980: Texte zur Sporttheorie und Sportpolitik. Köln.

- Hanesch, W. (Hg.), 1997: Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit. Opladen.
- Hanesch, W., 2002: Ökonomische und soziale Herausforderungen für das deutsche Sozialstaatsmodell. In: Lange/Fritz, 2002, S. 153 – 168.
- Hasenclever, Chr., 1978: Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900. Göttingen.
- Hauptert, B., 2000: Wider die neoliberale Invasion der Sozialen Arbeit. In: neue praxis, Heft 6, S. 544 – 569.
- Heilmann, S., 2000: Hilfe oder Eingriff? Verfassungsrechtliche Überlegungen zum Verhältnis von staatlichem Wächteramt und Jugendhilfe. In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 2/2000, S. 41 – 80.
- Helfferich, C., 2000: Was brauchen wohnungslose Frauen? Alltagsbewältigung, Raumerfahrung und Versorgungsangebote aus Sicht wohnungsloser Frauen. Abschlußbericht. Freiburg.
- Herrmann, F., 2002: Jugendhilfeplanung. In: Schröer, W./Struck, N./Wolff, M. (Hg.), 2002, S. 869 – 882.
- Herzinger, R., 2001: Angst vor der leeren Mitte. In: Die ZEIT Nr. 36. Hamburg, S. 7.
- Hoffmann-Lange, U. (Hg.), 1995: Jugend und Demokratie in Deutschland. DJI-Jugendsurvey 1. Opladen.
- Holzkamp, K., 1975: Sinnliche Erkenntnis – Historischer Ursprung und gesellschaftliche Funktion der Wahrnehmung. Frankfurt a. M.
- Holzkamp-Osterkamp, U., 1975 (1976): Grundlagen der psychologischen Motivationsforschung 1. Frankfurt a. M. (Motivationsforschung 2. Frankfurt a. M.).
- Hummel, K. 1998: Nicht jenseits der Ökonomie. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 11+12, S. 234 – 237.
- Infratest Burke, 1999: Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Repräsentative Erhebung 1999. Überblick über die Ergebnisse. München.
- Infratest Burke, 1999a: Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Repräsentative Erhebung 1999. Materialienband. Untersuchungsanlage und Methoden. Tabellarische Darstellung der Ergebnisse. München.
- Infratest Burke, 2000: Jugend und freiwilliges Engagement. Ergebnisse der Repräsentativerhebung 1999 zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement in Deutschland. Unveröffentlichtes Manuskript. München.
- Institut für soziale Arbeit e.V., 2001: Jahrbuch zur Sozialen Arbeit 2001. Münster.
- IPOS, 1999: Jugendliche und Junge Erwachsene in Deutschland. Mannheim.
- Japp, K. P./Olk, Th., 1980: Wachsende Bedürfnisbefriedigung oder Kontrolle durch soziale Dienstleistungen? – Normative versus funktionale Begründung von Entwicklungstrends des Dienstleistungssystems. In: neue praxis, Sonderheft 5, S. 60 – 89.
- Jeand'Heur, B., 1991: Der Kindeswohl-Begriff aus verfassungsrechtlicher Sicht. Ein Rechtsgutachten. Herausgegeben vom Kinderbeauftragten der Landesregierung NRW/Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe. Bonn.

- Jordan, E., 2001: Jugendhilfeplanung. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 874 – 880.
- Jordan, E./Reismann, H., 1998: Qualitätssicherung und Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe. In: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hg.): Soziale Praxis, Heft 19.
- Jugendministerkonferenz, 2002: Die PISA-Studie – eine Herausforderung für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe. Beschluss vom 6./7. Juni 2002. In: FORUM Jugendhilfe Heft 3/02, S. 22 – 25.
- Jugendwerk der Deutschen Shell (Hg.), 1997: Jugend '97. Zukunftsperspektiven, Gesellschaftliches Engagement, Politische Orientierungen. 12. Shell Jugendstudie. Opladen.
- Keseling, G. u. a., 1974: Sprache-Lernen in der Schule. Köln.
- Kessl, F., 2001: Komm rein, dann kannst du rausschau'n! Zur Konjunktur sozialraumorientierter Präventionsstrategien. In: Widersprüche Heft 82 „Raum-Effekte. Politische Strategien und kommunale Programmierung“. Bielefeld, S. 39 – 52.
- Kessl, F., 2001a: Zivilgesellschaft. In: Otto, H.-U./Thiersch (Hg.), 2001; S. 2006 – 2016.
- Kessl, F./Otto, H.-U., 2002: Entstaatlicht? Die neue Privatisierung personenbezogener sozialer Dienstleistungen. In: neue praxis, Heft 2, S. 122 – 134.
- Kessl, F./Otto, H.-U./Treptow, R., 2002: Jugendhilfe als Bildung. In: Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U. (Hg.), 2002, S. 73 – 84.
- Kessl, F./Otto, H.-U./Ziegler, H., 2002: Einschließen oder aufmachen? Der Raum, sein Kapital und deren Nutzer. In: Riege, M./Schubert, H. (Hg.): S. 177 – 190.
- Keupp, H., 1994: Ambivalenzen postmoderner Identität. In: Beck/Beck-Gernsheim, 1994, S. 336 – 350.
- Keupp, H., 2000: Eine Gesellschaft der Ichlinge? Zum bürgerschaftlichen Engagement von Heranwachsenden. München.
- Kirchenamt der EKD und Sekretariat der Dt. Bischofskonferenz (Hg.), 1997: Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Hannover/Bonn.
- Klatetzki, T., 1998: Qualität der Organisation. In: Merchel, J. (Hg.), 1998: Qualität in der Jugendhilfe. Münster, S. 61 – 75.
- Klatetzki, Th. (Hg.), 1995: Flexible Erziehungshilfen. Münster.
- Klatetzki, Th., 1995a: Angebotsorientiert oder adressatenorientiert – zwei Varianten zur Strukturierung der Hilfen zur Erziehung. In: AGJ (Hg.), 1995:, S. 118 – 127.
- Klawe, W., 2000. Lebensräume wahrnehmen und gestalten. In: deutsche jugend Heft 10, S. 437 – 443.
- Klie, T./Maier, K./Meysen, T. 1999: Verwaltungswissenschaft. Eine Einführung für soziale Berufe. Freiburg.
- Klie, Th./Meysen, Th., 1998: Neues Steuerungsmodell und Bürgererschaftliches Engagement. In: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 11, S. 452 – 459.

- Koch, C., 2003: Balanced Scorecard (BSC). In: Boeßenecker, K.-H./Vilain, M./Biebricher, M./Buckley, A./Markert, A. (Hg.), 2003: Qualitätskonzepte in der Sozialen Arbeit. Weinheim, Basel, Berlin, S. 15 – 22.
- Koch, J. u. a., 2002: Mehr Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in den erzieherischen Hilfen. Zwischenergebnisse aus dem Bundesmodellprojekt INTEGRA. Frankfurt/Main.
- Koch, J./Lenz, S. (Hg.), 2000: Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven einer Diskussion. Erziehungshilfen Dokumentation Bd. 17, Frankfurt a. M.
- Kodolitsch, R. von, 2000: Miteinander oder gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, II. Halbjahresband. Stuttgart, S. 199 – 223.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt; Hg.), 1994: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe (B 9/1994). Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt; Hg.), 1995: Aufgaben und Produkte der Gemeinden und Kreise in den Bereichen Soziales, Jugend, Sport, Gesundheit und Lastenausgleich (B 11/1995). Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt; Hg.), 1996a: Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe (B 3/1996). Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt; Hg.), 1996b: IKO-Netz. Der interkommunale Vergleich. Sonder-Info Nr. 19. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt; Hg.), 1998: Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe (B 12/1998). Köln.
- Krafeld, F. J., 1992: Cliquesorientierte Jugendarbeit. Grundlagen und Handlungsansätze. München, Weinheim.
- Krappmann, L., 2002: Bildung als Ressource der Lebensbewältigung. In: Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U. (Hg.), 2002, S. 33 – 47.
- Kreft, D., 1995: Die sozialpädagogische Fachbehörde Jugendamt in der Sozialverwaltung – sozialpolitische Inpflichtnahme contra organisationspolitische Eigenständigkeit? In: AGJ (Hg.), 1995, S. 40 – 57.
- Kreft, D., 1997: Jugendhilfe und Sport – oder: Ist Vereinssport Jugendarbeit? In: neue praxis 27. Neuwied, S. 337 – 343.
- Kreft, D., 1999: Verwaltungsmodernisierung im Rechtsrahmen des SGB VIII/KJHG. In: Nachrichtendienst des DV, Heft 4, S. 108 – 111.
- Kreft, D., 2001: Vom Ende fachlicher und rechtlicher Beliebigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe. In: neue praxis, Heft 5, S. 437 – 443.
- Kreft, D., 2001a: Sport im Rechtsrahmen der Kinder- und Jugendhilfe. In: Zentralblatt für Jugendrecht Heft 9. Köln, S. 327 – 335.
- Kreft, D., 2001b: Brauchen wir eine umfassende Strukturdebatte in der Jugendhilfe? In: BMFSFJ (Hg.), 2001: Mehr Chancen für Kinder und Jugendliche. Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland. Band 2, Münster, S. 179 – 193.

- Kreft, D./Lukas, H., 1993: Perspektivenwandel der Jugendhilfe. Zwei Bände, 2. unveränderte Auflage. Frankfurt a. M.
- Kreft, D./Mielenz, I., 1996: Wörterbuch Soziale Arbeit, 4. Auflage, Weinheim/Basel.
- Kreft, D./Mielenz, I., 2000: Kinder- und Jugendhilfegesetz/SGB VIII und Gemeinwesenarbeit (GWA). In: Müller/Sünker/Olk/Böllert (Hg.), S. 363 – 372.
- Kreft, D./Mörsberger, H., 1994: Perspektiven der Zusammenarbeit freier und öffentlicher Jugendhilfe. Köln.
- Kriener, M., 1999: Beteiligung als Chance für mehr Demokratie in der Heimerziehung. In: Kriener/Petersen (Hg.), 1999, S. 112 – 129.
- Kriener, M./Petersen, K. (Hg.), 1999: Beteiligung in der Jugendhilfepraxis. Münster.
- Kriener, M./Petersen, K., 1999: Partizipation von Mädchen und Jungen als Recht und als sozialpädagogische Handlungsmaxime – Ziel eines Praxisprojektes in der Jugendhilfe. In: Kriener/Petersen (Hg.), 1999, S. 20 – 44.
- Krummacher, M./Kulbach, R./Waltz, V./Wohlfahrt, N., 2003: Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Opladen.
- Kühn, D., 1981: Die Bedeutung der Sozialplanung für eine soziale Kommunalpolitik. In: neue praxis Sonderheft 6. Neuwied, S. 113 – 132.
- Kunkel, P.-Chr., 2000: Das Weisungsrecht des öffentlichen Trägers bei Hilfe zur Erziehung. In: Zentralblatt für Jugendrecht 2/2000, S. 60 – 63.
- Kurz, D./Sack, H.-G./Brinkhoff, K.-P., 1995: Kindheit, Jugend und Sport in NRW. Düsseldorf.
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat, 1997: Neues Steuerungsmodell, Regionalisierung und Sozialplanung. Beiträge zur Sozialplanung 142. München.
- Landeshauptstadt München (Sozialreferat; Hg.), 1997a: REGSAM – Modellprojekt Regionalisierung sozialer Arbeit in München. Schlussbericht. Beiträge zur Sozialplanung 139. München.
- Landesjugendring Baden-Württemberg, 1996: Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Stuttgart.
- Landeswohlfahrtsverband Baden/Landesjugendamt (Hg.), 1995: Standortbestimmung. Aktuelle theoretische Handlungskonzepte in der sozialen Arbeit. Karlsruhe.
- Landschaftsverband Rheinland (Hg.), 2001: Tageseinrichtungen für Kinder – Diskussionspapier „Haus für Kinder“. Köln. Abrufbar unter www.lvr.de/Jugend/Amt42/Tageseinrichtungen/Haus_fuer_Kinder/Haus_fuer_Kinder.htm.
- Lange, D./Fritz, K. (Hg.), 2002: Soziale Fragen – soziale Antworten: Die Verantwortung der sozialen Arbeit für die Gestaltung des Sozialen. Neuwied/Kriftel.
- Lauer, H., 1999: Das Recht von Kindern und Jugendlichen im Sinne des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. In: Kriener/Petersen, 1999, S. 63 – 75.

- Leipziger Thesen zu den Voraussetzungen für eine bildungspolitische Wende, 2002. Thesenpapier „Bildung ist mehr als Schule“ vom Bundesjugendkuratorium, Kommission für den Elften Kinder- und Jugendbericht sowie Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe. In: neue praxis, Heft 4, S. 317 – 320.
- Lenk, H., 1978: Festvortrag bei der Vollversammlung der DSJ am 19.5.1978 in Saarbrücken. In: DSB-Informationen Nr. 22/1978. Frankfurt a. M.
- Lessing, H./Liebel, M., 1975: Jugend in der Klassengesellschaft. 2. Auflage. München.
- Leu, H. R., 2000: Partizipation und Sozialraumorientierung. In: AGJ (Hg.), 2000, S. 8.
- Liebau, E., 2002: Bildung als Teilhabefähigkeit. In: Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U. (Hg.), 2002, S. 19 – 31.
- Liegle, L., 2002: Bildungsprozesse in der frühen Kindheit: Der Vorrang von Selbstbildung: In: Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U. (Hg.), 2002, S. 49 – 56.
- Lindblom, C. E., 1975: Inkrementalismus: Die Lehre vom „Sich-Durch-Wursteln“. In: Narr/Offe, 1975. Köln, S. 161 – 177.
- Luthe, E.-W., 2001: Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch im „Sozialraum“ der Jugendhilfe. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins Heft 8, S. 247 – 257.
- Luthe, E.-W., 2003: Der aktivierende Sozialstaat im Recht. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 5, S. 167 – 177.
- Mack, W., 2001: Sozialräumlichkeit. Theoretische Vorüberlegungen zu einem Handlungs- und Strukturprinzip der Jugendhilfe. In: Bothmer, H. v./Eibeck, B./Ludewig, J./Nowak, S. (Hg.), 2001: Im Fokus: Schulverweigerung. Bonn, S. 134 – 143.
- Maier, K., 2003: Quartiersarbeit als Chance sozialer Kommunalpolitik. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 5, S. 217 – 225.
- Mamier, J. /Seckinger, M./Pluto, L./Santen, E.v./Zink, G., 2002: Organisatorische Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in der Kommunalverwaltung. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), 2002, Band 1, München, S. 265 – 318.
- Marquard, P., 1980: Jugendhilfe und Sport. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Bielefeld.
- Marquard, P., 1986: Jugendhilfe und Sport. Probleme und Chancen politischer Bildung im Sportverein. In: Pilz, G. A. (Hg.), 1986, S. 132 – 144.
- Marquard, P., 1998: Demokratisierung in der Jugendhilfe. In: neue praxis, Heft 4/98, S. 401 – 405.
- Marquard, P., 1998a: Demokratisierung als Strukturprinzip - Interessenvertretung und Teilhabe als konstitutive Elemente einer offensiven Jugendhilfe. In: AGJ (Hg.): Einheit der Jugendhilfe. 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe. Bonn, S. 41 – 49.
- Marquard, P., 1999: Plädoyer für eine sozialräumliche Regionalisierung. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV), Heft 5, S. 157 – 163, und Heft 6, S. 190 – 196.

- Marquard, P., 1999a: Verwaltungsmodernisierung als möglicher Beitrag für eine Demokratisierung. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 1 + 2, Stuttgart, S. 25 – 27.
- Marquard, P., 2000: Strukturprinzip Demokratie. Neuorganisation Sozialer Dienste im Zeichen der Demokratisierung von Entscheidungs- und Handlungsstrukturen Sozialer Arbeit. In: Müller, S./Sünker, H./Olk, T./Böllert, K. (Hg.), S. 373 – 388.
- Marquard, P., 2001: Kommunale Sozialarbeit. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), S. 1068 – 1074.
- Marquard, P., 2001a: Wie wird sich eine Ausweitung des Aufgabenspektrums regionaler Gremien auf Felder außerhalb der Jugendhilfe auf die Einheit/Identität der Jugendhilfe auswirken? In: Schröder, J. (Hg.): Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Bonn, S. 37 – 53.
- Marquard, P., 2002: Jugendamt. In: Schröder, W./Struck, N./Wolff, M. (Hg.), S. 545 – 561.
- Marquard, P., 2002a: Ökonomisierung der Sozialverwaltung durch „Neue Steuerung“, In: Lange/Fritz, 2002, S. 191 – 197.
- Marquard, P./Pütz-Böckem, M.-T. (1996): Mitbestimmung und Teilhabe – Problem-orientierte Einführung. In: VfK/AGJ (Hg.): Jugendhilfepraxis im Wandel. Bonn, S. 42 – 47.
- Mehl, H. P., 1980: Versuch einer bürgernahen Sozial- und Jugendverwaltung. In: neue praxis, Sonderheft 5, S. 179 – 185.
- Mehl, H. P., 1981: Die Aufgaben der Sozialplanung in der Gesamtentwicklungsplanung einer Kommune (Thesenpapier zum 69. Deutschen Fürsorgetag). In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.): Soziale Arbeit – Soziale Sicherheit – Aufgaben, Probleme, Perspektiven. Gesamtbericht 69. Dt. Fürsorgetag 1980. Frankfurt/M.
- Mehls, S./Salas-Gómez, P., 1999: Von der Zuwendung zum Leistungsvertrag. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 1 + 2. Stuttgart, S. 5 – 8.
- Meinhold, M., 2001: Einzelfallhilfe/Case-Management. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001: Handbuch für Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Neuwied/Kriftel, S. 361 – 367.
- Merchel, J., 1992: Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozeß. In: neue praxis, Heft 2/92, S. 93 – 106.
- Merchel, J., 2001: Beratung im „Sozialraum“. Eine neue Akzentsetzung für die Verortung von Beratungsstellen in der Erziehungshilfe? In: neue praxis Heft 4, S. 369 – 387.
- Merchel, J., 2001a: Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch. Münster.
- Merchel, J., 2002: 10 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz – Zwischenbilanz zur Reform der Jugendhilfe. Expertise für den Elften Kinder und Jugendbericht.
- Merchel, J., 2002a: Zur wirkungsorientierten Gestaltung von Vereinbarungen nach § 78 a ff. In: Schröder, J. (Hg.), 2002, S. 17 – 21.
- MEW (Marx-Engels-Werke), 1975, Band 20. Berlin.
- Meyer, D./Ginsheim, G. v., 2002: Gender Mainstreaming in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Stiftung SPI (Hg.), 2002. Berlin.

- Mielenz, I., 1981: Die Strategie der Einmischung – Soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und kommunaler Politik. In: neue praxis Sonderheft 6. Neuwied, S. 57 – 67.
- Mielenz, I., 2002: Querschnittspolitik und Einmischungsstrategie. In: AGJ (Hg.), 2002a, S. 107 – 112.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hg.), 1999: Dokumentation der Fachtagung „Die Zukunft des Ehrenamtes“. Mainz.
- Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, 2000: Dokumentation Kinder haben Rechte. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Sachsen-Anhalt. Magdeburg.
- Möller, K., 2000: Kommunalpolitische Partizipation von Jugendlichen – Entwicklungsstand und Qualitätskriterien. In: neue praxis, Heft 4/00, S. 379 – 396.
- Monopolkommission, 1996/1997: Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission: Marktöffnung umfassend verwirklichen. BT-Drs. 13/11291 (Hauptband) sowie BT-Drs. 13/11392 (Anlagenband). Bonn/Baden-Baden.
- Müllensiefen, D., 1995: Das Konzept des Empowerment in einer systemisch orientierten Sozialarbeit. In: Landeswohlfahrtsverband Baden/Landesjugendamt (Hg.), 1995, S. 23 – 36.
- Müller, C. W., 1994: JugendAmt – Geschichte und Aufgabe einer reformpädagogischen Einrichtung. Weinheim/Basel.
- Müller, C. W., 1999: Pädagogische Verantwortung in neuen Herausforderungen. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit Nr. 12/99, S. 464 – 466.
- Müller, J., 2001: Ganzheitliche, sozialraumorientierte und budgetierte Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen. In: Regiestelle E&C (Hg.), 2001, S. 30 – 35.
- Müller, S./Otto, H.-U., 1980: Gesellschaftliche Bedingungen und Funktionsprobleme der Organisation sozialer Arbeit im Kontext staatlichen Handelns. In: neue praxis, Sonderheft 5, S. 5 – 29.
- Müller, S./Sünker, H./Olk, T./Böllert, K. (Hg.), 2000: Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Beziehungen und professionelle Perspektiven. Neuwied/Kriftel.
- Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U. (Hg.), 2002: Bildung und Lebenskompetenz. Kinder- und Jugendhilfe vor neuen Aufgaben. Opladen.
- Münder, J., 1991: Ansprüche auf Leistungen im Jugendhilferecht. In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 6, S. 285 – 344.
- Münder, J. u. a., 1998: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG/SGB VIII (Stand: 1.1.1999). Münster.
- Münder, J., 1998a: Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt? In: neue praxis, Heft 1/98, S. 3 – 12.
- Münder, J., 2001: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag der IGFH und des SOS-Kinderdorf e.V. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.), 2001, S. 6 – 124.

- Münder, J., 2002: Finanzierungsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), 2002, (Band 1) München, S. 105 – 162.
- Münder, J./Jordan, E., 1996: Mut zu Veränderung. Münster.
- Münder, J./Mutke, B./Schone, R., 2000: Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren. Münster.
- Narr, W.-D./Offe, C. (Hg.), 1975: Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln.
- National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (Hg.), 2001: Rechte von Kindern und Jugendlichen bei Freiheitsentzug. Bonn.
- Negt, O., 2002: Was sollen unsere Kinder und Jugendlichen lernen?. In: FORUM Jugendhilfe Heft 4/02, S. 50 – 58.
- Neumann, V./Bieritz-Harder, R., 2001: Vergabe öffentlicher Aufträge in der Sozial- und Jugendhilfe? In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen. Köln, Berlin, Bonn, München, S. 1 – 27.
- Niehaus, J., 1994: Jugend in den Städten – Perspektiven für die Welt von heute. In: Deutscher Bundesjugendring (Hg.), 1994: Jugendverbände im Spagat. Zwischen Erlebnis und Partizipation. Münster.
- Nikles, B. W./Kordfelder, A./Iffland, U./Szlapka, M., 1994: Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in die Jugendhilfeplanung. Bericht über einen Modellversuch. Essen.
- Oelschlägel, D., 1997: Vernetzung im Gemeinwesen. In: BMFSFJ (Hg.), 1997, S. 21 – 27.
- Oelschlägel, D., 2001: Gemeinwesenarbeit. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 361 – 367.
- Oevermann, U., 1996: Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: Combe, A./Helsper, W. (Hg.), 1996.
- Offe, C., 1999: Wenn das Vertrauen fehlt. In: Die ZEIT Nr. 50 vom 9.12.1999. Hamburg, S. 12 – 14.
- Olk, Th., 1995: Jugendhilfe als Dienstleistung – Fachlichkeit contra Marktorientierung? In: AGJ (Hg.), 1995, S. 17 – 39.
- Olk, Th., 1999: Wandlungen des freiwilligen Engagements und neue Förderwege durch die Politik. In: Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hg.), 1999.
- Olk, Th., 2000: Der „aktivierende Staat“. In: Müller/Sünker/Olk/Böllert (Hg.), 2000, S. 99 – 118.
- Olk, Th., 2000a: Strukturelle und fachliche Konsequenzen der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – Auswirkungen auf Träger, Adressaten und das Jugendamt. In: Schröder, J. (Hg.), 2000, S. 10 – 27.
- Olk, Th./Otto, H.-U., 1981: Wertewandel und Sozialarbeit – Entwicklungsperspektiven kommunaler Sozialarbeitspolitik. In: neue praxis, Heft 2/81, S. 99 – 146.
- Olk, Th./Otto, H.-U., 1985: Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit 4. Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe. Neuwied und Darmstadt.

- Opielka, M., 2002: Sozialpolitik und Globalisierung. In: Lange/Fritz, 2002, S. 69 – 80.
- Otto, H.-U., 1999: Jugendliche Arbeitsdissidenten ? In: neue praxis 1/99, S. 93 – 95.
- Otto, H.-U., 2000: Wider die halbierte Modernisierung – Soziale Arbeit in den Fallstricken des Millenniums. In: neue praxis, Heft 1/00, S. 75 – 79.
- Otto, H.-U., 2002: Jugendhilfe als Dienstleistung. In: AGJ (Hg.), 2002a, S. 113 – 120.
- Otto, H.-U., 2002a: Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit. Interview in unsere jugend Heft 9/02, S. 375 – 380.
- Otto, H.-U., 2002b: Wer organisiert die Modernisierungsverlierer? Kommentar. In: neue praxis Heft 2/2002, S. 203 – 204.
- Otto, H.-U./Karsten (Hg.), 1998: Sozialberichterstattung. Weinheim/München.
- Otto, H.-U./Schneider, S. (Hg.), 1979: Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit 2, Neuwied/Darmstadt.
- Otto, H.-U./Schnurr, S., 2000: Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe: Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive. Neuwied/Kriftel.
- Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001: Handbuch für Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Neuwied/Kriftel.
- Ottomeyer, K., 1977: Ökonomische Zwänge und menschliche Beziehungen. Reinbek bei Hamburg.
- Palentien, C./Hurrelmann, K. (Hg.), 1998: Jugend und Politik: ein Handbuch für Forschung, Lehre und Praxis. Neuwied.
- Papst Pius XI, 1931: Enzyklika QUADRAGESIMO ANNO. Im Internet abzurufen unter www.uibk.ac.at/c/c2/c233/c223311/texte/quadragesimoanno.htm .
- Peschel-Gutzeit, L.M., 1994: Die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 4/94, S. 491 – 497.
- Peters, F., 2002: Einmischungsauftrag der Kinder- und Jugendhilfe. In: Schröer, W./ Struck, N./Wolff, M. (Hg.), 2002, S. 883 – 893.
- Petersen, K., 1999: Neuorientierung im Jugendamt. Dienstleistungshandeln als professionelles Konzept Sozialer Arbeit. Neuwied.
- Pfeifle, B. (Hg.), 2000: Die Rahmenvereinbarung zur Hilfeplanung und Fallbearbeitung im HzE-Projekt. Stuttgart.
- Pies, S./Schrappner, C., 2003: Fachlichkeit im Hilfeplanprozess. Fachliche Standards und Qualitätsentwicklung als Element professioneller Identität. In: FORUM Jugendhilfe Heft 1/03, Berlin, S. 51 – 62.
- Pilz, G. A. (Hg.), 1986: Sport und Verein. Reinbek bei Hamburg.
- Pitschas, R., 2002: Strukturen und Verfahrensweisen des Jugendamtes im kooperativen Rechts- und Sozialstaat. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), 2002, (Band 1) München, S. 163 – 263.
- Pries, L. (Hg.), 1997: Transnationale Migration. Soziale Welt: Sonderband 12. Baden-Baden.

- Pries, L., 2000: „Transmigranten“ als ein Typ von Arbeitswanderern in pluri-lokalen sozialen Räumen. In: Gogolin/Nauck (Hg.), 2000: Migration, gesellschaftliche Differenzierung und Bildung. Opladen, S. 415 – 437.
- Prölß, R., 1998: Verwaltungsmodernisierung und Jugendhilfe. In: AGJ, 1998, S. 99 – 108.
- Prölß, R., 2002: Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung. Stellungnahme zum 11. Kinder- und Jugendbericht aus Sicht der Jugendhilfe. In: Homepage der AGJ: www.agj.de (Rede auf der bundeszentralen Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, Berlin, am 18./19. April 2002).
- Rausch, G., 1998: Gemeinschaftliche Bewältigung von Alltagsproblemen – Gemeinwesenarbeit in einer Hochhaussiedlung. Münster.
- Rauschenbach, T., 1992: Soziale Arbeit und Soziales Risiko. In: Rauschenbach, T./Gängler, H. (Hg.), 1992, S. 56.
- Rauschenbach, T., 1997: Eine neue Kultur des Sozialen. In: neue praxis 6/97, S. 477 – 486.
- Rauschenbach, T./Liebig, R., 2002: Freiwilligendienste – Wege in die Zukunft. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Rauschenbach, T./Schilling, M. 1997: Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 1 und 2, Neuwied.
- Reese-Schäfer, W., 1995: Was ist Kommunitarismus? Frankfurt a. M.
- Referentenentwurf SGB VIII, 1989: BT-Drs. 11/5948, abzurufen unter der Internetadresse www.parlamentsspiegel.de.
- Regiestelle E&C der Stiftung SPI (Hg.), 2001: Erste Regionalkonferenz der Region Süd/West. Berlin.
- Reis, C., 1997: „New Public Management“ im Rahmen der Produktion von Dienstleistungen. Das Konzept der „Leistungskette“ als Alternative zur Produktorientierung. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV), Heft 10, S. 318 – 322, und Heft 11, S. 354 – 358.
- Reismann, H., 2001: Adressatenbeteiligung in der Jugendhilfeplanung: von der guten Absicht zur strukturellen Absicherung. In: Institut für soziale Arbeit e.V., 2001, S. 76 – 96.
- Renner, G., 2002: Kinder ausländischer Eltern in der Jugendhilfe. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), 2002a, (Band 5) München, S. 71 – 126.
- Reutlinger, C., 2002: Vom Aneignungshandeln zum schreiben von unsichtbaren Bewältigungskarten. In: unsere jugend Heft 9/02, S. 363 – 374.
- Richter, H., 2002: Der Stadtteil organisiert sich. Sozialräumlicher Arbeitsansatz in Frankfurt (Oder). In: Bundesmodellprojekt INTEGRA (Hg.), 2002: Rundbrief 4. Frankfurt/Main, S. 38 – 42.
- Richter, I., 1999: Aspekte – Beobachtungen – Eindrücke: Jugendhilfe in der Veränderung? In: AGJ (Hg.), 1999b: Jugendhilfe vor neuen Herausforderungen. Bonn, S. 96 – 100.
- Richter, I., 2002: Öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und die Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe. In: AGJ (Hg.), 2002a, S. 165 – 179.

- Riege, M./Schubert, H. (Hg.), 2002: Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis. Opladen.
- Rose, L., 2001: Überlegungen zur Verankerung der Kategorie gender im Mainstream einer sozialräumlichen Jugendhilfe. In: Stiftung SPI (Hg.), 2001. Berlin, S. 67 – 79.
- Roß, P.-S./Klie, T., 2002: „Mehr Demokratie wagen“ – Bürgerschaftliches Engagement und Soziale Kommunalpolitik. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV), 2002, Heft 4/02, S. 119 – 126.
- Rößler, J., 1995: Perspektiven der Gestaltung der Hilfe zur Erziehung – Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. In: Klatetzki, 1995, S. 134 – 145.
- Sachße, C., 1996: Subsidiarität. In: Krefz/Mielenz (Hg.), 1996, S. 592 – 595.
- Sachße, C., 2001: Geschichte der Sozialarbeit. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 670 – 681.
- Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), 2002: Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme. Band 1, München.
- Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), 2002a: Migration und die europäische Integration. Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe. (Band 5) München.
- Schaarschuch, A., 1996: Der Staat, der Markt, der Kunde und das Geld ...? Öffnung und Demokratisierung – Alternativen zur Ökonomisierung sozialer Dienste. In: Flösser/Otto, 1996, S. 12 – 32.
- Schaarschuch, A., 1999: Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung. In: neue praxis, Heft 6/99, S. 543 – 560.
- Schaarschuch, A., 2000: Gesellschaftliche Perspektiven sozialer Dienstleistung. In: Müller/Sünker/Olk/Böllert (Hg.), 2000, S. 165 – 175.
- Scherr, A., 2002: Der Bildungsauftrag der Jugendarbeit. In: Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U. (Hg.), 2002, S. 93 – 106.
- Schmidt, D., 2002: Die umsatzsteuerliche Behandlung von Leistungen der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe. In: Bundesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e.V. (Hg.), 2002: Blickpunkt Jugendhilfe Heft 31. Berlin, S. 4 – 22.
- Schmitz-Elsen, J., 1990: Sozialhilfe und Jugendhilfe in Deutschland – Auswirkungen der Sozialunion. In: Schriften allgemeinen Inhalts des DV, 1990, Nr. 27. Frankfurt a. M., S. 41 – 48.
- Schmucker, K./Freitag, M., 1999: Damit sie das Leben in Fülle haben. Bericht über die Lage der jungen Generation und die evangelische Jugendarbeit. aej studien 4.
- Schnurr, S., 2001: Partizipation. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 1330 – 1345.
- Schriftenreihe Theorie und Praxis der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., 1998: Die Finanzierung sozialer Aufgaben. Bonn.
- Schröder, G., 2000: Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 6/00, S. 200 – 207.
- Schröder, J. (Hg), 2000: Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Kongreß. Bonn.

- Schröder, J. (Hg.), 2001: Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Expertenklauseur. Bonn.
- Schröder, J. (Hg.), 2002: Wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach § 78 a ff. Dokumentation Expertengespräch. Bonn.
- Schröder, J./Kettiger, D., 2001: Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit. Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz. Band 229 der Schriftenreihe des BMFSFJ. Stuttgart.
- Schröder, R., 2000: Teilhabe und Mitwirkung als Kinderrecht. In: Regiestelle E&C der Stiftung SPI (Hg.), 2000: Startkonferenz der Quartiersmanager. Chancen und Möglichkeiten der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen des Quartiersmanagements. Berlin, S. 6 – 20.
- Schröder, W./Struck, N./Wolff, M. (Hg.), 2002: Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim/München.
- Schulte, B., 2002: Europäische Probleme der Trägerschaft und der Leistungserbringung in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), 2002a, (Band 5) München, S. 127 – 182.
- Seckinger, M./Weigel, N./van Santen, E./Markert, A., 1999: Situation und Perspektiven der Jugendhilfe. Eine empirische Zwischenbilanz. Opladen.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), 1991: Papst Johannes Paul II.: Enzyklika CENTESIMUS ANNUS. Bonn. Im Internet anzurufen unter www.ktf.uni-bonn.de/seminare/cgl/ca.htm.
- Silbereisen, R.K./Vaskovics, L. A./Zinnecker, J. (Hg.), 1996: Jungsein in Deutschland. Jugendliche und junge Erwachsene 1991 und 1996. Opladen.
- SJD – Die Falken (Hg.), 2002: beipackzettel. HelferInneninfo zur Kinderzeitschrift FREUNDSCHAFT 2/2002, Nr. 3. Bonn.
- Sozialistische Jugend Deutschlands – Die Falken (SJD) (Hg.), 1997: Gegen den Strom – Zukunft durch Sozialismus. Protokoll der 26. Bundeskonferenz 1995. Bonn.
- Sozialpädagogisches Institut (SPI) (Hg.), 1998: Jahresbericht 1997/1998. Berlin.
- Sozialpädagogisches Institut (SPI), Bundesmodell „Mädchen in der Jugendhilfe“ (Hg.), 1999: Neue Maßstäbe – Mädchen in der Jugendhilfeplanung. Berlin.
- Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.), 2001: Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München: Eigenverlag.
- Sozialpädagogisches Institut NRW (Hg.), 1999: Tausend Situationen und mehr! Die Tageseinrichtung – ein Lebens- und Erfahrungsraum für Kinder. Münster.
- Sportjugend Bielefeld im StadtSportbund Bielefeld e.V., 1987: Jugendarbeit im Sport – Breitensportentwicklung und Jugendbildung. Bielefeld.
- Stadt Freiburg i. Br. (Hg.), 2001: Sozialraumorientierung als Qualitätsmerkmal von Kinderhäusern. Dokumentation der 7. Eichstätter Kinderhaustagung in Freiburg i. Br. Freiburg.

- Stadt Recklinghausen (Hg.), 2002: Sozialraumanalyse Stadt Recklinghausen. Kleinräumige Analyse des Stadtgebiets als Grundlage der Jugendhilfeplanung. Recklinghausen.
- Stähr, A., 2000: Die Leistungsvereinbarung als neues Instrument in der Jugendhilfe (§§ 78 a bis 78 g SGB VIII). In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/00, S. 159 – 180.
- Stähr, A./Hilke, A., 1999: Die Leistungs- und Finanzierungsbeziehungen im Kinder- und Jugendhilferecht vor dem Hintergrund der neuen §§ 78 a bis 78 g SGB VIII. In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 5, S. 155 – 170.
- Stange, W./Tiemann, D., 1999: Alltagsdemokratie und Partizipation: Kinder vertreten ihre Interessen in der Kindertagesstätte, Schule, Jugendarbeit und Kommune. In: Ginka, H.-J./Neuberger, C./Schorn, B./Stange, W./Tiemann, D. u. a., 1999, S. 211 – 331.
- Statistisches Bundesamt, 1999: Statistisches Jahrbuch 1999. Wiesbaden.
- Stiftung SPI (Hg.), 2001: Gender Mainstreaming – neue Perspektiven für die Jugendhilfe. Berlin.
- Stiftung SPI (Hg.), 2002: Gender Mainstreaming. Zukunftswege der Jugendhilfe – ein Angebot. Berlin.
- Struck, N., 2002: Jugendhilfe und Wettbewerb. In: FORUM Jugendhilfe Heft 2/2002, S. 42 – 45.
- Sturzenhecker, B., 2002: „Der Tag ohne Regeln“ – Partizipation mit Kindern in der Offenen Jugendarbeit der „Kinderkluse“ in Menden. In: Mitteilungen LJA WL 152/2002. S. 43 – 56.
www.lwl.org/LWL/Jugend/Landesjugendamt/service/mitteilungen/mitt152.
- Thiersch, H., 1991: Anmerkungen zum 8. Jugendbericht. In: Deutscher Verein: Der 8. Jugendbericht: Konsequenzen für die Praxis der Jugendhilfe, S. 11 – 25.
- Thiersch, H., 1992: Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel. Weinheim/München.
- Thiersch, H., 2000: Das Konzept Lebensweltorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe. In: AGJ (Hg.), 2000, FORUM Jugendhilfe Heft 2/00, S. 39 – 45.
- Thiersch, H., 2000a: Lebensweltorientierung in der Sozialen Arbeit – als radikalisiertes Programm. In: Müller/Sünker/Olk/Böllert (Hg.), 2000, S. 529 – 545.
- Thiersch, H., 2001: Moral und Soziale Arbeit. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 1245 – 1258.
- Thiersch, H., 2002: Bildung – alte und neue Aufgabe der Sozialen Arbeit. In: Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U., (Hg.), S. 57 – 71.
- Thiersch, H., 2002a: Das Konzept der Lebensweltorientierung. In: AGJ (Hg.), 2002a, S. 89 – 106.
- Tiemann, D., 1998: Alltagsdemokratie statt Partizipationswiesen: Beteiligung und Verantwortung als Regelfall. In: Palentien, C./Hurrelmann, K. (Hg.), 1998.
- Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hg.), 1997: Flexibilisierung und Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Berlin.

- Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hg.), 2001: Sozialarbeit im sozialen Raum. Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 27. Berlin.
- Verein für Kommunalwissenschaften e.V./Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Hg.), 1996: Jugendhilfepraxis im Wandel. Bonn.
- Völkel, R., 1997: Der Prozeß der Regionalisierung. In: Landeshauptstadt München, 1997, S. 81 – 92.
- Vollmuth, H. J., 1999: Führungsinstrument Controlling. Planung, Kontrolle und Steuerung. 5. Auflage. Planegg.
- Walzer, M., 1998 a: Über Toleranz. Hamburg.
- Walzer, M., 1998: Sphären der Gerechtigkeit. Frankfurt a. M.
- Weber, M., 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. 2 Bände. Köln/Berlin, 5. Auflage.
- Wegehaupt-Schlund, H., 2001: Methoden und individuelle Hilfesettings einer sozialräumlichen Arbeit. In: EREV (Hg.), 2001, S. 54 – 60.
- Weissenstein, R., 2001: Anforderungen an MitarbeiterInnen. Schlüsselqualifikationen sozialraumorientiert tätiger MitarbeiterInnen. In: EREV (Hg.), 2001, S. 45 – 53.
- Weizsäcker, R. von, 2003: Standhalten, wo man weglaufen will. In: Die ZEIT Nr. 10 vom 27. Februar 2003, S. 11.
- Wendt, W. R., 1989: Gemeinwesenarbeit. Ein Kapitel zu ihrer Entwicklung und zu ihrem gegenwärtigen Stand. In: Ebbe, K., 1989, S. 1 – 34.
- Wendt, W. R., 1995: Die Bedeutung von Case Management in der Entwicklung personenbezogener Jugend- und Sozialhilfe. In: Landeswohlfahrtsverband Baden/Landesjugendamt (Hg.), 1995, S. 66 – 78.
- Wiesner, R. u. a., 2000: SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe. München.
- Wiesner, R., 2001: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus Sicht des Bundesgesetzgebers. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.), 2001, S. 175 – 181.
- Winkler, M., 2001: Bildung und Erziehung. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 169 – 182.
- Wissenschaftlicher Bericht für Familienfragen beim BMFSFJ (Hg.), 2001: Gerechtigkeit für Familien. Berlin.
- WISSENTTransfer, o. J. (2003): Radikalumbau des Arbeitsmarktes. „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Die Folgen der „Hartz-Reform“. Hamburg.
- Wohlfahrt, N., 2001: Der aktivierende Sozialstaat: Konzept und Konsequenzen einer veränderten Sozialpolitik. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 3/01, S. 82 – 86.
- Wohlfahrt, N., 2001a: Sozialverwaltung. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 1787 – 1793.
- Wolf, M., 2003: Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. Heft Nr. 1/2003, Frankfurt, S. 19 – 31.

- Wollmann, H./Roth, R. (Hg.), 1998: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen.
- Zahlmann, Ch. (Hg.), 1994: Kommunitarismus in der Diskussion. O.O.
- Zinnecker, J./Silbereisen, R.-K., 1997: Kindsein in Deutschland. Weinheim/München.
- Zukunftskommission Gesellschaft 2000, 1999: Solidarität und Verantwortung. Von der Risikogesellschaft zur Chancengesellschaft. Stuttgart.

Periodika

- aej-Informationen. Hannover.
- aej-Studien. Hannover.
- Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit (ArchsozArb). Frankfurt a. M.
- Blätter der Wohlfahrtspflege. Stuttgart.
- deutsche jugend. Weinheim.
- Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte. Frankfurt a. M.
- Die öffentliche Verwaltung. Stuttgart.
- Diskurs. München.
- DJI-Bulletin. München.
- DSB-Informationen. Frankfurt a. M.
- DVJJ-Journal. Hannover.
- FORUM Jugendhilfe. Bonn/Berlin.
- Jugend Beruf Gesellschaft. Bonn
- Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV). Frankfurt a. M.
- neue praxis. Neuwied/Kriftel.
- Recht der Jugend und des Bildungswesens. Neuwied.
- Soziale Praxis. Münster.
- Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. Bonn/Münster.
- unsere jugend. München.
- Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ). Köln.