

Andreas Strunk

Zwischen zwei Stühlen:

oder:

Sozialraumentwicklung in Landkreisen und die Rolle des ASD

Die bisherige Praxiserfahrung im Bereich der Sozialraumentwicklung wird sehr stark aus der Perspektive großstädtischer Räume bestimmt – also aus der Perspektive jener Städte, die sowohl örtlicher Träger der Jugend- bzw. Sozialhilfe sind als auch Verantwortung tragen für die Stadtentwicklungsplanung.

In Landkreisen ist das oft anders. Dort ist oft der Landkreis örtlicher Träger der Jugend- bzw. Sozialhilfe und die Verantwortung für die Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung liegt bei den Kommunen, die im jeweiligen Landkreis liegen.

In der BRD gibt es ca. 300 Landkreise. Dort wohnen ca. 56 Mill. Einwohnerinnen und Einwohner. Die Landkreise bilden ca. 96% der Gesamtfläche der BRD.

Probleme, die mit dem „Auseinanderfallen“ von örtlicher Zuständigkeit der Jugend- bzw. Sozialhilfe und gemeindlicher Zuständigkeit für die lokale Planung zusammenhängen können, betreffen also viele Bürgerinnen und Bürger im Land.

Bei Themen der Sozialraumorientierung spielt die Erfahrung der Fachkräfte aus den Allgemeinen Sozialen Diensten (ASD) eine große Rolle.

Was ich mit "Auseinanderfallen" meine, das will ich an zwei Städten skizzieren: Stuttgart ist ein Stadtkreis. Stuttgart ist gleichzeitig örtlicher Träger der Jugend- und Sozialhilfe. Der ASD dort ist Teil der Stadtverwaltung. Die Stadtverwaltung ist immer als eine "Gesamthandelnde" zu verstehen. Die Koordination aller für die Sozialraumentwicklung relevanten Tatbestände kann auf Dezernatsebene gelingen. Es gibt nur ein politisches Gremium für alle relevanten Probleme: Das ist der Gemeinderat.

Anders sieht es beispielsweise in Schwäbisch Gmünd aus. Schwäbisch Gmünd ist eine große Stadt im Landkreis. Der örtliche Träger der Jugend- und Sozialhilfe ressortiert beim Landkreis - also beim Landratsamt in Aalen. Der ASD ist hier nicht Teil der eigenen Stadtverwaltung. In Schwäbisch Gmünd gibt es lediglich eine Außenstelle. Die Kommune hat aber eine Zuständigkeit für alle Themen der Stadtverwaltung. Es gibt keine institutionalisierte Schnittstelle zur Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes und relevante Fragen sind in zwei parlamentarischen Gremien zu erörtern: Kreistag und Gemeinderat.

Was bedeutet das für diesen Fall des "Auseinanderfallens"? Viele Wissenstatbestände des ASD, der beim Landratsamt ressortiert, können auf kommunaler Ebene nicht genutzt werden. Das ist bedauerlich, weil beim ASD in der Regel sehr viele relevante Informationen vorliegen, die für die kommunale Entwicklung relevant sein können. Beispiele können sein: Kenntnisse über

- die Lebenslage alter Menschen in Beständen, die im Rahmen von Wohnungsprivatisierung verkauft worden sind,
- die Versorgungssituation sog. Risikohaushalte auf dem Normalmarkt des Wohnens,
- die Konzentration belasteter Familien in bestimmten Straßenzügen bzw. Quartieren,
- die Qualität von Spiel- und Erlebnisräumen für Kinder und Jugendliche,
- die Isolation von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund und die Konsequenzen für die jeweilige Familiendynamik,
- die Überbelegung in Wohnungen,
- die Mängel in der Versorgungslage alter Menschen (Überversorgung im stationären Bereich, Unterversorgung im offenen Bereich, Probleme in Siedlungen aus den 50er-Jahren usf.)
- die Betreuungsprobleme bei sog. Lückekindern.

Diese Liste könnte sicher jede bzw. jeder aus dem jeweiligen ASD ergänzen.

Das Wissen des ASD könnte im Hinblick auf Themen der Stadtentwicklung und damit der Sozialraumentwicklung genutzt werden als Bestandteil

- eines Frühwarnsystems,
- von Zielgruppenfachplänen
- von Stadtentwicklungsplänen im engeren Sinne
- von Evaluationsvorhaben für kommunale Pläne.

Die Nutzung entsprechender Wissenstatbestände gelingt in den Kommunen besser, die gleichzeitig örtlicher Träger der Sozial- und Jugendhilfe sind. Die gesamte Sozialraumdebatte konzentriert sich seit Jahren auf entsprechende großstädtische Erfahrungsfelder. Die Schwierigkeiten der Entwicklung einer sozialraumorientierten Politik in den Landkreisen wird nach meiner Einschätzung nicht ausreichend thematisiert.

Wie kann man es besser machen?

Dazu will ich sechs Vorschläge bzw. Überlegungen anbieten.

1. Problematisierung unterschiedlicher Sozialraumorientierungs-Konzepte,
2. Entschlossenheit auf kommunaler Ebene,
3. Landkreisplanung als Dienstleistung für kreisangehörige Kommunen,
4. Wissensbilanzierung und Netzwerkmanagement,
5. Arbeit mit Projektstrukturen,
6. Integrierte Datensätze,
7. Zusammenfassung

1. Problematisierung unterschiedlicher Sozialraumorientierungs-Konzepte

Auf kommunaler Ebene muss der folgende Sachverhalt zunächst problematisiert werden.

Sozialraumorientierung aus kommunaler Sicht im Bereich der Stadtentwicklung ist nicht zwingend deckungsgleich mit Sozialraumorientierung aus der Sicht der örtlichen Träger der Jugend- bzw. der Sozialhilfe.

Bei der Stadt- und Gemeindeplanung geht es vor allen Dingen um Dominanten des Marktes. Relevant sind vor allem solche Sachverhalte wie: Bodenpreise, Investorenvorlieben, vorhandene Grundstücke, Nachfrageorientierung in der Wohnungspolitik etc.

Bei der Nachfrageorientierung geht es immer um generalisierbare Sachverhalte, also prinzipiell nicht um eine Einzelfallorientierung.

Zu beachten ist auch die Planerinnen- und Planerprofessionalisierung in dem Bereich der kommunalen Stadtentwicklungsplanung. Die entsprechenden Planerinnen und Planer orientieren sich in der Regel nur nachrangig an den Themen des sozialen, was auch immer das heißen mag.

Sozialraumorientierung im Verständnis von Jugend- und Sozialhilfe meint vor allem Lebensfeldorientierung: Welche Ressourcen sind vor Ort aktivierbar, um die Lebenslage von problembelasteten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen zu verbessern?

Natürlich gibt es da Zusammenhänge und gemeinsame Ziele, aber die Durchsetzbarkeit dessen, was Sozial- und Jugendhilfe will, ist schwierig und oft auch prinzipiell nicht möglich. Das

hängt vor allem mit den Machtverhältnissen der beteiligten Ämter und Dezernate zusammen. Man muss unterscheiden zwischen Faktoren einer marktgetriebenen Sozialraumorientierung (Markt, Boden, Kapital, Investoren) und den Faktoren einer hilfreichen Sozialraumorientierung (Subsidiarität, Lebenswelt, Ressourcen, gelingender Alltag, Unterstützung, Wohlfahrtsmix).

Man kann die kommunalen Ämter unschwer den entsprechenden Selbstorganisationsfeldern zuordnen.

In die marktgetriebene Sozialraumorientierung gehören solche Ämter wie: Stadtplanungsamt, Liegenschaftsamt, Baurechtsamt, Ordnungsamt. In den Bereich der hilfreichen Sozialraumorientierung gehören solche Ämter wie: Sozialamt, Jugendamt, Schulamt.

Kommunalpolitische Hebel der Macht liegen eher bei den Ämtern der marktgetriebenen Sozialraumorientierung und weniger bei den Ämtern der hilfreichen Sozialraumorientierung.

Wir stehen im Feld der hilfreichen Sozialraumorientierung und sollten uns nicht "blauäugig" verhalten. Es ist deshalb nötig aus unserer Sicht folgendes zu leisten:

- Wir brauchen eine klare Vision. "Warum ist es nützlich für die Stadt, die Erfahrungen aus den Feldern der Sozial- und Jugendhilfe zu nutzen für die marktorientierte Sozialraumorientierung?"
- Entsprechende Aktivitäten des Überzeugens und des Einmischens müssen zunächst von unserem Bereich ausgehen.
- Die Trennung von kommunaler Lebenswelt und "örtlicher" Zuständigkeit muss praktisch überwunden werden. Was das bedeuten kann, sehen wir später.

2. Entschlossenheit auf kommunaler Ebene

Wenn eine kommunale soziale Stadtentwicklung politisch gewollt ist, dann kann eine marktorientierte Sozialraumorientierung nicht auf das Wissen eines ASD verzichten. Entsprechende Wissenstatbestände müssen dann integriert werden. In diesem Zusammenhang muss man zwei Aufgaben lösen:

- ⇒ die "Eingemeindung" des örtlichen Trägers der Sozial- und Jugendhilfe (Landkreis) und
- ⇒ die "Interpenetration" zwischen der marktgetriebenen Sozialraumorientierung und der hilfreichen Sozialraumorientierung in der jeweiligen Kommunalverwaltung.

Zur "Eingemeindung" gibt es unterschiedliche rechtliche bzw. organisatorische Möglichkeiten.

- ★ Die kreisangehörige Stadt unterhält einen eigenen ASD und nimmt die Aufgaben des örtlichen Trägers der Jugend- und Sozialhilfe in Delegation wahr.
- ★ Beide betreiben einen gemeinsamen Sozialdienst (Hilfe aus einer Hand vor Ort).
- ★ Der Landkreis schafft in der entsprechenden Kommune eine Außenstelle.

In allen Fällen - auch in der vierten Konstellation: Hilfesuchende müssen entweder ins Landratsamt oder zu einer Außenstelle, die nicht in ihrem Wohnort ist - bedarf es eines lebensraumorientierten Datenaustausches und eines entsprechenden Netzwerkmanagements.

In jedem Fall muss die sozialraumbewusste Kommune entschlossen handeln und es nicht zulassen, dass ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten (im Sinne des Verständnisses der Gemeindeordnung) geschwächt bzw. entpolitisiert werden.

Bezogen auf das Thema "Interpenetration" geht es vor allem um die Gestaltung einer "inneren Angelegenheit" der Kommune. Gemeint ist eine gelingende Kooperation zwischen den Ämtern, die in den unterschiedlichen "Wahrheitsbereichen" arbeiten: marktgetriebene Sozialraumorientierung und hilfeorientierter Sozialraumorientierung.

3. Landkreisplanung als Dienstleistung für kreisangehörige Kommunen

Es geht hier zunächst um die inhaltliche Orientierung der Jugendhilfe und der Sozialplanung des örtlichen Trägers - also des Landkreises. Erfahrungsgemäß kümmert sie sich vor allem um jene Felder, die mit der eigenen Kostenträgerschaft verbunden sind.

Natürlich gibt es auch Beispiele für Sozialraumorientierung. Aber: die Welt, die dort durch das Spiel von Nachfrage - Angebot - Kosten und Träger modelliert wird, hat nur teilweise etwas zu tun mit der integrierten Lebenswelt der Hilfesuchenden. Settings der Hilfe sind in der Regel Settings der Aussonderung.

Beispiele: Heimversorgung substituiert oft Angebote im Normalmarkt des Wohnens. Das lässt sich in den Bereichen Jugendhilfe, Altenhilfe, Behindertenhilfe und Wohnungslosenhilfe nachweisen.

Jugendhilfe - bzw. Sozialplanung die auf solche Effekte aufmerksam macht, kann Impulse setzen für die Entwicklung kommunaler Wohnungspolitik. Das würde allerdings für die Landkreisplanung bedeuten, dass sie

1. Effekte der von ihr finanzierten Hilfe systematisch auswertet und
2. entsprechende Erkenntnisse im Rahmen von Dienstleistungen an die Kommunalplanung weitergibt.

Viele Landkreise haben ihre Planungsstäbe weder qualitativ noch quantitativ entsprechend ausgestattet. Hier gibt es aus meiner Sicht einen erheblichen Qualifizierungsbedarf.

4. Wissensbilanzierung und Netzwerkmanagement

Im Bereich der Wirtschaftsförderung gibt es eine Praxis, die als "Lernende Region" beschrieben wird. Hier kann eine "Wissensbilanzierung" eine Rolle spielen.

Was ist damit gemeint?

- Unternehmen gründen ein Netzwerk, in dem die Kooperation zwischen den Unternehmen verbessert werden soll.
- Jedes Unternehmen bilanziert sein Wissen in unterschiedlichen Wissenarten, beispielsweise: marktfähiges Wissen, Mitarbeiterkompetenzen, Netzwerkverbindungen.
- Basierend auf diesem Unternehmensspezifischen Wissensbilanzen werden im Sinne der Optimierung von Angebot und Nachfrage im Netzwerk Verträge geschlossen, wenn eine Win-Win-Konstellation zu erwarten ist.
- Der eingetretene wechselseitige Ertrag wird bewertet und ggf. zur Verbesserung bestehender Verträge oder zum Abschluss neuer Verträge genutzt.
- Die gesamte Netzwerkpraxis ist im Netzwerk öffentlich und definiert die Netzwerkgrenzen. Nach Außen werden spezifische Informationen nicht weitergegeben.

Es scheint mir sinnvoll, solche Strategien zu überprüfen im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit für unseren Bereich. Im Landkreis gibt es

- viele Angebote, die sich gegenseitig behindern,
- viele Parallelstrukturen,

- viel Unwissen voneinander,
- zu wenig Erfahrungstransfer zwischen den Kommunen.

Effekte, die oft verstärkt werden durch mangelhafte Abstimmung zwischen kommunaler Zuständigkeit nach der Gemeindeordnung und örtlicher Zuständigkeit nach den entsprechenden Sozialgesetzbüchern.

5. Arbeit mit Projektstrukturen

Wenn es einer Kommune im Landkreis darum geht, das "gemeinsame Wohl ihrer Einwohner zu erhalten bzw. zu verbessern" durch eine nachhaltige Politik der Sozialraumentwicklung, dann kann sie sich nicht auf die Erfahrung des Landkreises als örtlichem Träger der Jugend-Sozialhilfe und seinem Verständnis und seiner Erfahrung mit Sozialraumorientierung verlassen. Die Kommune muss einen eigenen Rahmen schaffen, der auch garantiert, dass das beachtet und genutzt wird, was der Landkreis weiß und der dort in der Regel ressortierende ASD. Oft arbeitet eine solche Kommune mit einer Projektstruktur. Mit Projekt ist hier ein Vorhaben kommunaler Planung einer großen Kreisstadt in einem Landkreis gemeint. Unser Beispiel stammt aus Schwäbisch Gmünd. Hier ging es um die Fortentwicklung der "Offenen Kinder- und Jugendarbeit" (OKJA). Wie eine solche Struktur visualisiert werden kann, wird aus der Abbildung "Projektstruktur" deutlich.

Anschlüsse für das ASD-Wissen werden über die Arbeitsgruppen und den Planungsbeirat organisiert.

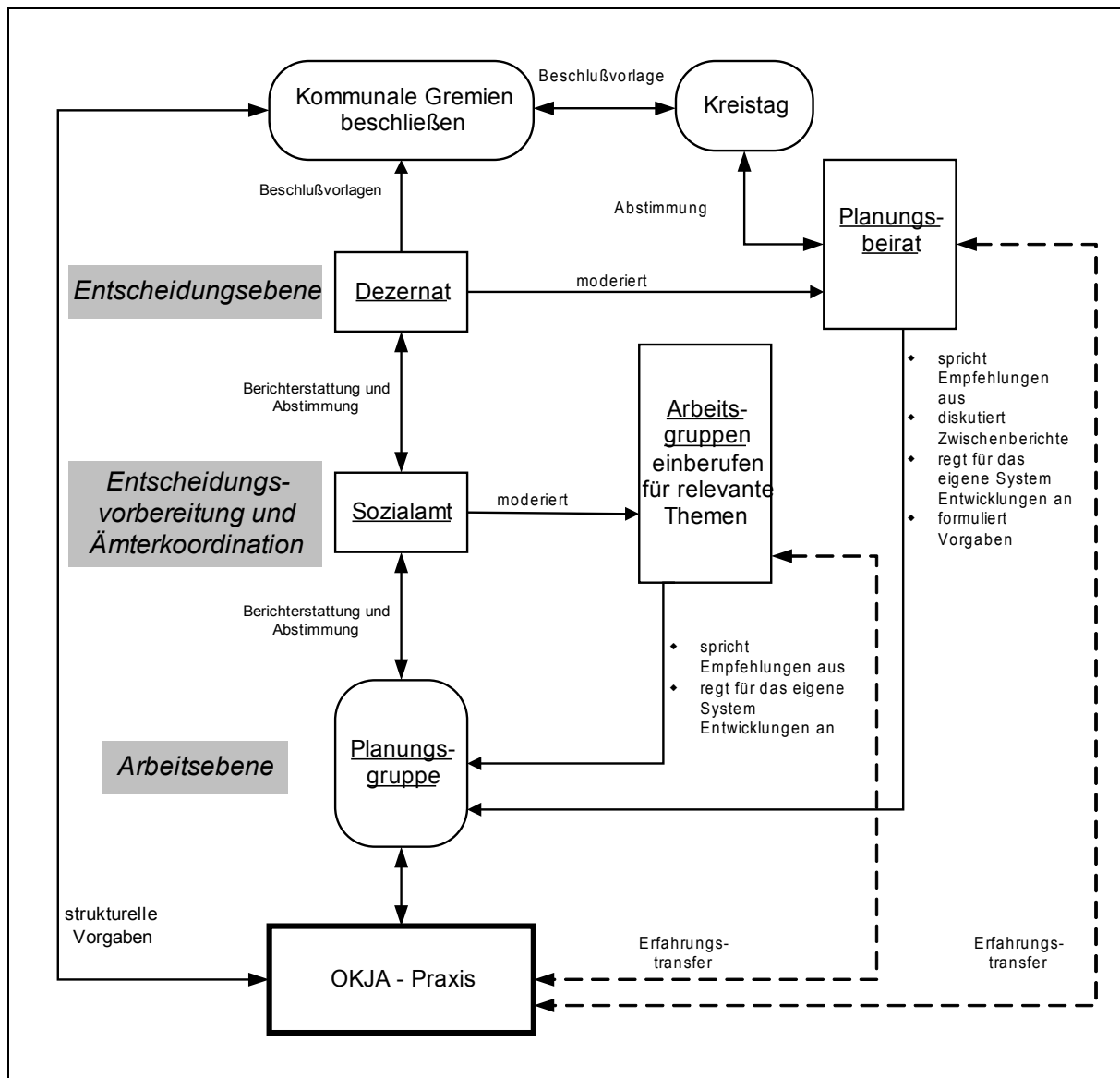


Abbildung: Projektstruktur

Im Mittelpunkt der Arbeit mit solchen Projektstrukturen steht eine Steuerungsgruppe. In diesem Falle ressortierte die Steuerungsgruppe beim Sozialamt. Die Steuerungsgruppe organisiert ihre Arbeit in vier Handlungskreisen. Diese sind:

- Sozialräumliche Berichterstattung
- Evaluation der Angebote unter einer dreifachen Perspektive (sozialraumspezifisch, angebotsspezifisch und gesamtstädtisch)
- Umsetzung der Evaluationsergebnisse für die kommunale Planung
- Entscheidungsvorbereitung für beschließende Gremien

In der amtsinternen Steuerungsgruppe müssen Qualifikationen vorhanden sein zu den Bereichen: Qualitative Berichterstattung, Evaluation, Planung, Gremienarbeit und Politikberatung.

6. Integrierte Datensätze

Ein großes Problem der kommunalen Planung besteht oft im Mangel relevanter Daten, die die Lebenslage der Einwohnerinnen und Einwohner abbilden können. Das hängt u. a. mit

den unterschiedlichen gesetzlichen Zuständigkeiten zusammen. Ich will das beispielhaft an der Zielgruppe U 25 deutlich machen.

Wenn eine Kommune im Landkreis etwas verbessern wollte im Bereich der Hilfen für junge Menschen in Berufsnot, dann befindet sie sich - wie die jungen Menschen selbst - in einem Dschungel. Relevant sind hier mindestens

für Ausbildung	⇒	SGB III
für Grundsicherung	⇒	SGB II
für Jugendhilfe	⇒	SGB VIII (z. B. § 13)
für Sozialhilfe	⇒	SGB XII (z. B. § 67)
Berufsschule	⇒	Berufsschulgesetz (Land fürs Personal und Kommune als Träger).

Hier überlagern sich mindestens fünf Rechtskreise.

In München hat man für die betroffenen Jugendlichen einen "Reiseführer durch den Dschungel" erstellt und verteilt. Da zwischen den Rechtssystemen aufgrund der Datenschutzbestimmungen Grenzen bestehen, ist es für die kommunale Planung extrem schwer, an die Daten zu kommen, die sie für eine angemessene Entwicklung der Jugendberufshilfe braucht. Notwendig wären integrierte Daten als Grundlage für eine Gesamtplanung. Hier gibt es einen erheblichen Entwicklungsbedarf auf inhaltlicher Ebene ("Was wird für eine angemessene Planung vor Ort wirklich gebraucht?") und auf rechtlicher Ebene ("Welche rechtlichen Grundlagen müssen entwickelt werden, die es ermöglichen, planungsrelevante Datensätze quer zu den Rechtskreisen zu generieren?").

Aus dem derzeitigen Dilemma kommen die Kommunen nur heraus, wenn sie Zusatzerhebungen durchführen; das wird wenig gemacht, weil es zum Teil sehr kostenintensiv ist.

7. Zusammenfassung

Ich komme zum Schluss und will eine kurze Zusammenfassung anbieten.

- ☒ Der ASD hat viele Erfahrungen was Sozialraumorientierung vor Ort angeht. Das ASD-Wissen sollte entsprechend genutzt werden.
- ☒ Probleme gibt es dort, wo die kommunale Verantwortung nach der Gemeindeordnung getrennt wird von örtlicher Zuständigkeit für Sozial- und Jugendhilfe entsprechend den jeweiligen Sozialgesetzbüchern.
- ☒ Aktivitäten zur Überwindung dieser Trennung müssen von den Kommunen ausgehen. Dies kann in vielfältiger Weise geschehen: Durch Übertragung, Bürogemeinschaften, integrierte Dienste. In jedem Fall braucht die Kommune eine entsprechende Projektstruktur für die eigene kommunale Planung, die alle relevanten Wissenstatbestände (auch die des ASD) integriert und ein entsprechendes Netzwerkmanagement organisiert.
- ☒ Bei der Sozialraumentwicklung sind die zwei Logiken der Planung bzw. der Steuerung zu beachten. Einerseits die marktgetriebene Sozialraumorientierung und andererseits die hilfeorientierte Sozialraumorientierung. Hier treten regelmäßig Konflikte auf. Insofern muss die Kommune interne Planung als die Organisation von "Wertkonflikten" verstehen.
- ☒ Vor Ort fehlen integrierte Datensätze. Hier entsteht ein erheblicher Entwicklungsbedarf in methodischer und rechtlicher Hinsicht.
- ☒ Die Planungsabteilungen auf Landkreisebene - sofern es diese überhaupt gibt - müssen sich vor allem in folgende Richtung entwickeln: Auswertung ihrer eigenen Daten

auf kommunale Planungsrelevanz und Unterstützung der kommunalen Planung durch entsprechende Dienstleistung.