

Ingo Richter

**„Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“
(Art. 28 Abs. 2 GG – Zur Verfassung der Sozialräumlichkeit)**

Vortrag auf dem Jahresforum 2018 der „Weinheimer Initiative“ am 29.11.2018 in Dortmund

Vier Erfahrungen bzw. Recherchen zur Einführung

1. Eine Freundin von uns betreibt seit Jahren in einem kleinen Dorf in Schleswig – Holstein in der Küche ihres Gutshauses eine kleine „Marmeladenfabrik“, d.h. sie kauft im Sommer große Mengen von Früchten bei festen Lieferanten ein. Die werden geputzt und eingekocht, abgefüllt und etikettiert sowie über den Großhandel vertrieben. Es handelt sich um zigtausend Gläser exquisiter Marmelade, die in exquisiten Geschäften zum Kauf angeboten werden. Unsere Freundin beschäftigt im Sommer fest zwei Frauen zum Kochen der Marmelade. Für die sonstigen Arbeiten beschäftigte sie jeden Sommer drei Monate lang etwa 15 polnische Saisonarbeiter. Im Sommer 2016 brachte die Kreisverwaltung in einer ehemaligen, jetzt als Erstaufnahmeeinrichtung genutzten Kaserne mehrere hundert Flüchtlinge unter. Unsere Freundin ging da hin, verhandelte mit dem Leiter der Einrichtung und engagierte 15 Flüchtlinge für ihre Marmeladenproduktion. Der Bürgermeister des Dorfes kaum aufgeregt angelaufen und sagte, das dürfe sie nicht, weil die Flüchtlinge keine Arbeitserlaubnis hätten. Sie mache sich strafbar und müsse warten, bis die Asylverfahren beendet seien und sie die Asylberechtigten einstellen dürfe. Unsere Freundin sagte, sie brauche die Helfer zum Marmeladenkochen jetzt und die Flüchtlinge können Arbeit und ein bisschen Geld gerade jetzt gut gebrauchen. Alles Übrige sei ihr egal und er, der Bürgermeister, solle sich um die Formalien kümmern. So geschah es, und es wiederholte sich auch im Sommer 2017, ohne dass sonst irgendwas passierte. Die Marmelade schmeckte – wie eh und je – köstlich.
2. In einem etwas größeren Dorf im baden-württembergischen Allgäu, etwa 800 Einwohner, das ich sehr gut kenne, brachte der Bürgermeister in einem leer stehenden ehemaligen Lehrlingswohnheim 19 Flüchtlinge unter, die zwar als anerkannte Asylbewerber eine Arbeitsberechtigung hatten, aber keine Arbeit. In dem Dorf gibt es aber seit alters her einen Bürgerverein, der sich mit der Dorfverschönerung befasst, gelegentlich die sog. Hockete veranstaltet und vor allem den sog. „Narrensprung“ an Fastnacht organisiert, und dieser Bürgerverein wird von einer sehr engagierten Frau geleitet, der früheren Dorfärztin. Diese Frau erkannte das Problem mit den 19 Flüchtlingen ohne Arbeit und sie hängt sich ans Telefon, denn sie kannte einfach jedermann im Ort und in der Umgebung, vor allem die zahlreichen mittelständischen Betriebe und die Handwerker und Einzelhändler. In wenigen Wochen hatte sie 18 Flüchtlinge untergebracht, denn der Landkreis Ravensburg hat die geringste Arbeitslosigkeit in Deutschland, so dass es gar nicht so schwer war. Aber für den 19., einen 42jährigen Ingenieur aus Nigeria fand sich partout nichts. Doch schließlich – nach vielen weiteren Telefongesprächen – ergab sich eine Möglichkeit. Er begann eine Ausbildung in einer Landschlachtere, die vor allem für ihre „Seiten“, die sog. Seitenschweinswürstle berühmt ist, und die Familie nahm ihn auch bei sich zu Hause auf, wo er mit am Familientisch mitisst, - der Moslem bei einem Schweineschlachter.

Diese beiden Fälle beruhen auf meinen persönlichen Erfahrungen; die beiden nächsten Fälle habe ich im Netz recherchiert.

3. In Stuttgart, Pforzheim und Tübingen gibt es das Projekt NIFA, das Netzwerk zur Integration von Flüchtlingen in Arbeit. Da ich in Tübingen unterrichtete, kenne ich die Verhältnisse dort ein wenig. Tübingen hat rd. 90 000 Einwohner; die Universität hat rd. 30.000 Studentinnen und Studenten, d.h. jeder dritte Einwohner studiert. Tübingen hat seit langer Zeit einen „grünen“ Oberbürgermeister, den Deutschland weit bekannten Boris Palmer, den Sohn des sog. Rebellen vom Remstal, wenn Ihnen das etwas sagt. In Tübingen herrscht also ein integrationsfreundliches Klima, auch wenn Boris Palmer ein Buch mit integrationskritischen Thesen geschrieben hat. Nun also NIFA, das Netzwerk zur Integration von Flüchtlingen in Arbeit: Es handelt sich um ein vierjähriges Projekt, das von der „Werkstatt Parität“ einer gemeinnützigen GmbH getragen wird, einer Tochtergesellschaft des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie vom Europäischen Sozialfonds finanziert wird. In den vier Jahren sollen an den drei Standorten rd. 1.800 Flüchtlinge, die eine Arbeitsberechtigung haben, in und durch Arbeit integriert werden, d.h. sie sollen Arbeit finden und beraten werden. Es geht aber nicht um Arbeitsvermittlung im engeren Sinne, denn das ist der Arbeitsagentur vorbehalten, sondern es geht um des „Drumherum“, Beratung, Qualifizierung, Evaluation, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. Dafür organisiert die „Werkstatt Parität“ als Träger des Projektes zahlreiche Kooperationspartner: die Arbeitsagenturen, die Ministerien, die Arbeitgeber und ihre Verbände, die Gewerkschaften, sonstige Netzwerke, - und auch den Landkreistag. Die Stadt Tübingen ist nicht dabei, - und schon gar nicht als Koordinator.
4. Workeer ist die erste Ausbildungs- und Arbeitsplatzbörse für Flüchtlinge. Zwei Studenten der Berliner HTW gründeten sie als Abschlussprojekt ihres Kommunikationsdesignstudiums im Jahre 2015. Es handelt sich um eine haftungsbeschränkte Unternehmersgesellschaft, also um eine der sog. Mini-GmbHs oder 1 EURO - Gesellschaften. Workeer ist nur im Internet aktiv. Zur Zeit suchen 4.914 Flüchtlinge Arbeit auf Workeer und 2.850 Arbeitgeber sind auf Workeer registriert, die dort z.Z. ganze 47 Jobs anbieten. Wieviele Flüchtlinge Workeer schon vermittelt hat, wird im Internet nicht mitgeteilt, ist Workeer vielleicht aber auch unbekannt. Arbeitgeber wie Arbeitssuchende schließen mit Workeer einen Vermittlungsvertrag; an einem eventuell abgeschlossenen Arbeitsvertrag ist Workeer in keiner Weise beteiligt. Noch ist Workeer kostenlos, aber die Einführung von Vermittlungsgebühren wird für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Workeer nennt im Internet einige wenige Kooperationspartner; Verwaltungen und Verbände sind nicht dabei. Da sich die Arbeitsvermittlung von Flüchtlingen jedoch als ein lukrativer Markt herausstellen könnte, hat der Online-Arbeitsvermittler „Jobbörse.de“ bereits einen Ableger im Internet installiert, die „Jobbörse.de/Refugees“, die kostenpflichtig ist. Sowohl Workeer wie die „Jobbörse.de/Refugees“ bieten ihre Dienste bundesweit an.

Warum erzähle ich dies alles?

1. Es geht in diesen Fällen um die Vermittlung in Arbeit, aber auch in Ausbildung, also auch um den Gegenstandsbereich der „Weinheimer Initiative“.
2. Die im Jahre 2015 einsetzende Flüchtlingswelle hat Ausbildung und Arbeit von Flüchtlingen zu einem der zentralen Themen der deutschen Politik gemacht, und niemand, der sich mit dem Übergang von der Schule in Ausbildung und Arbeit beschäftigt, konnte sich diesem Thema entziehen, auch die Weinheimer Initiative nicht, die bereits 2014 eine Facharbeitsgruppe „Migration“ gegründet hatte, die sich dieser Fragen annahm.

3. Auch wenn diese Facharbeitsgruppe in den 20 in der Weinheimer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossenen Städten und Landkreisen vorzügliche Arbeit geleistet hat, kann man doch nicht drüber hinwegsehen, dass die Kommunen in der „Landschaft“ der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung insgesamt keine Rolle spielen, auch keine koordinierende Rolle. Das legt die Vermutung nahe, dass da entweder etwas falsch gelaufen ist oder dass es sich um ein strukturelles Problem handelt. Dem möchte ich in meinem Vortrag nachgehen und dabei den Begriff der Sozialräumlichkeit in den Mittelpunkt stellen. Zunächst aber:

Wie alles anfing!

Wir schreiben das Jahr 1997. Alle reden von der Krise auf dem Ausbildungsmarkt. In den Alten Bundesländern steigt die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, während das Angebot sinkt. In den Neuen Bundesländern verdeckt die Förderungspolitik eine riesige Diskrepanz zwischen der Nachfrage und dem Angebot an Ausbildungsplätzen. Andreas Flitner, Christian Petry und Ingo Richter, also ich, waren der Auffassung, dass das ein unhaltbarer Zustand und eine unheilvolle Entwicklung war, dass wir – die Pädagogik, die Jugendforschung und die NGOs eine Verantwortung für die Jugendlichen ohne Ausbildung hätten und dass dies auch ein gesamtgesellschaftliches Problem sei. Wir riefen eine Schar von rd. 30 Experten und Engagierten zusammen und verabschiedeten 1999 das Memorandum „Wege aus der Ausbildungskrise“, das dem Bundespräsidenten Herzog prominent überreicht wurde. In diesem Memorandum fanden sich 20 praktische Vorschläge zur Überwindung der Ausbildungskrise. Die letzte Empfehlung hatte Christian Petry mehr oder weniger heimlich hineingeschmuggelt. Sie lautete:

„Lokale Ausbildungspolitik

Eine eigenständige lokale Ausbildungspolitik ist unerlässlich. Die Kommune sollte die Verantwortung für die Koordinierung aller Maßnahmen vor Ort übernehmen. Zur Unterstützung von Maßnahmen der Jugendberufshilfe sind Konzepte alternativer Finanzierung gefragt.“

Das war 1999. Warum hat es eigentlich 8 Jahre, bis 2007, gedauert, bis die Weinheimer Initiative gegründet wurde? Ich weiss es nicht mehr. Ich habe im Jahre 2000 ein Buch über die Jugendarbeitslosigkeit in Europa herausgegeben. Wir haben den ursprünglichen Kreis der Experten nach einiger Zeit nochmals zusammengerufen und bei der Gelegenheit festgestellt, dass das Ganze irgendwie nicht richtig lief und nicht vorankam. Inzwischen hatte sich die Problemlage verschoben. Es ging nicht mehr in erster Linie um das quantitative Problem des Ausbildungsplatzmangels, sondern um das qualitative Problem der Passung von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen. Selbst wenn an sich rein zahlenmäßig genügend Ausbildungsplätze vorhanden sind, gibt es das Problem der Passung: Ausbildungswunsch, Bildungsabschlüsse und Qualifikation entsprechen nicht immer den Ausbildungsplatzangeboten, - ganz zu schweigen von den räumlichen Problemen. In dieser Situation hat sich die Weinheimer Initiative gebildet, an deren Gründung ich beteiligt war, die ich aber inzwischen ein wenig aus den Augen verloren habe. Sie kennen die derzeitige Situation sehr viel besser als ich; deshalb breche ich hier mit der Geschichte ab und wende mich den strukturellen Problemen des Übergangs vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem zu. Dabei gehe ich in drei Schritten vor:

- Ich analysiere zunächst die für das Übergangsproblem relevante Organisations- und Kompetenzstruktur. Dabei steht die Kommune im Mittelpunkt.
- Ich unterstelle sodann, dass der Begriff des Sozialraums diejenige Einheit ist, auf der die Übergangsprobleme am besten gelöst werden können.
- Ich frage abschließend, warum es keine sozialräumliche Organisationsstruktur gibt, oder provokativ: Warum hat der Sozialraum keine Verfassung?

Übergangsrelevante Rechts- und Organisationsstrukturen

Ausgangspunkt aller Überlegungen zur Organisation des Übergangs von Bildungs- in das Beschäftigungssystem ist die schlichte Tatsache, dass der Übergang grundsätzlich marktförmig organisiert ist, d.h. im Dualen System der Berufsausbildung – und nur davon ist hier die Rede – schließen private Arbeitgeber mit Ausbildungsplatzsuchenden privatrechtliche Verträge ab, nämlich arbeitsvertragsähnliche rein privatrechtlichen Verträgen, Ausbildungsverträge. An diesen privatrechtlichen Verträgen sind – sieht man von Melde- und Registrierungspflichten ab – weder staatliche noch sonstige private Stellen beteiligt. Es bedarf dabei grundsätzlich keiner Mitwirkung von Dritten. Dennoch haben sich aus Gründen, die ich hier nicht näher darstellen will, Vermittlungsstrukturen für den Abschluss und die Ausgestaltung der Arbeitsverträge entwickelt. Um deren Strukturen geht es mit hier.

- Das Berufsbildungsgesetz und die Tarifverträge machen für die Ausbildungsverträge bestimmte inhaltliche Vorgaben; die Ausbildungsvermittlung regeln sie nicht.
- Bürgerinnen und Bürger können als Einzelpersonen entweder Ausbildungs- bzw. Arbeitsplätze zur Erhöhung des Angebotes schaffen bzw. zur Verfügung stellen – wie bei meiner „Marmeladenfreundin – oder die Vermittlung als Privatpersonen in die Hand nehmen, - mögen sie auch gleichzeitig in Vereinen organisiert sein, in Vereinen, die aber die Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung nicht zum Ziel haben, wie in meinem „Schlachterfall“. Das ist dann die berühmte Zivilgesellschaft, die –mehr oder weniger organisiert – sich einer gesellschaftlichen Aufgabe annimmt.
- Vereine oder andere privatrechtlich organisierte Gruppen können sie Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung aber auch zu ihrer Aufgabe, zu ihrem Organisationszweck machen, wie z.B. NIFA, das Netzwerk zur Integration von Flüchtlingen in Arbeit, das von einer gemeinnützigen GmbH, der „Werkstatt Parität“ getragen wird, oder Workeer, die Internetbörse zur Arbeitsvermittlung von Flüchtlingen, die als gemeinnützige Unternehmergesellschaft organisiert ist.
- Die Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung lässt sich aber auch kommerziell organisieren, auch wenn dies bei der Ausbildungsvermittlung, insbesondere bei Flüchtlingen nicht besonders profitabel sein mag, wie z.B. im Falle der Jobbörse.de/Refugees. Früher bedurfte dies einer Genehmigung der früheren Bundesanstalt für Arbeit; heute ist das – nach einer entsprechenden Entscheidung des EuGH - nicht mehr der Fall.
- Eigentlich aber hat der Gesetzgeber die Aufgabe der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung der staatlichen Verwaltung übertragen, der Bundesagentur für Arbeit und ihren Arbeitsstellen. Hierbei handelt es sich nach § 367 SGB III um eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des Öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung, die vertikal aufgebaut ist, also einen eigenen Unterbau auf der regionalen und örtlichen Ebene besitzt.
- Diese bundeseinheitliche Fachverwaltung ragt also auf der örtlichen Ebene in die Kommunalverwaltung hinein. Diese ist nun aber horizontal organisiert, d.h. die Gemeinden sind auf ihrem Gebiet für „Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ zuständig, wie es in Art. 28 Abs. 2 GG heißt. Nun könnte man darüber spekulieren, ob die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung eine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ ist. Das ist jedoch müßig, denn der Gesetzgeber hat eine eindeutige Entscheidung getroffen, indem er diese Aufgabe einer bundesunmittelbaren Körperschaft mit eigenem Unterbau auf der regionalen und

auch auf der örtlichen Ebene übertragen hat. Damit ist für eine weitere örtliche Behörde für die Aufgabe der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung kein Raum. Das heißt nun aber nicht, dass die lokale Koordination im Bereich der Ausbildungsvermittlung nicht als „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ betrachtet werden kann.

Koordinierung der Ausbildungsvermittlung als kommunale Aufgabe

Das Bundesverfassungsgericht hat sich lange Zeit schwer getan, den Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in Art. 28 Abs. 2 GG zu definieren, dann in der sog. Rastede-Entscheidung eine Formulierung gefunden, die seither Bestand hat:

„...diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie ein spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“
(BVerfGE 79, 151f – Rastede)

Vier Fragen sind also zu beantworten:

1. Wurzelt die Koordinierung der Ausbildungsvermittlung in der Gemeinde? Ja, eindeutig.
2. Hat sie einen spezifischen Bezug zur Gemeinde? Ebenfalls eindeutig, ja.
3. Ist die Aufgabe den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam? Im Falle der Ausbildungsvermittlung selber würde man dies verneinen müssen. Aber im Falle der Koordinierung? Ich meine letztlich, ja, denn es geht um die Ausbildung für lokale Betriebe und um die Ausbildung von Einwohnern durch ein Zusammenwirken lokaler Kräfte, - damit um Probleme, die die lokalen Betriebe und die Gemeindeglieder gerade als solche betreffen. Es geht bei der kommunalen Koordinierung - wenn ich es richtig verstehe - ja nicht darum, den deutschen Ausbildungsmarkt als solchen wirksam zu gestalten.
4. Geht es um das Zusammenwirken in der (politischen) Gemeinde? Hier wieder eindeutig, ja, denn lokale Kräfte wirken bei der Erfüllung einer lokalen Aufgabe politisch zusammen.

Da es kein Gesetz gibt, das den Kommunen diese Aufgabe überträgt, müsste man davon ausgehen, dass es sich um eine freiwillige Aufgabe der Gemeinden handelt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner umstrittenen Weihnachtsmarkt-Entscheidung jedoch gemeint, dass die Gemeinden „zur Wahrung und Sicherung des Kernbestandes ihres Aufgabenbestandes“ verpflichtet sind, bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Bei der kommunalen Koordinierung der Ausbildungsplatzvermittlung wird es sich nun allerdings um eine solche Kernaufgabe nicht handeln, und man fragt sich mit Recht, ob denn die Veranstaltung des traditionellen Offenburger Weihnachtsmarktes eine solche Kernaufgabe der Stadt Offenburg ist.

Als Ergebnis können wir also festhalten: Ja, die Koordinierung der Ausbildungsvermittlung ist eine kommunale Aufgabe, wenn auch vielleicht keine Pflichtaufgabe. Aber, was ist eine Kommune? Wenn ich mir die Mitglieder der Weinheimer Initiative anschau, so handelt es sich um große Großstädte wie Dortmund oder Stuttgart mit über 600.000 Einwohnern, um mittlere Großstädte wie Freiburg oder Kassel mit rd. 200.000 Einwohnern, um große Landkreise wie Göttingen oder Rhein-Neckar mit 300.-500.000 Einwohnern, und es sind auch noch ein paar mittelgroße Städte dabei, wie Weinheim mit 40. und Hoyerswerda mit 30.000 Einwohnern. Kommunale Koordinierung der Ausbildungsvermittlung – bei diesen Größenordnungen? Es geht offensichtlich, wie Ihre Arbeit zeigt. Aber von der Idylle meines schleswig-holsteinischen oder meines Allgäuer Dorfes kann hier doch keine Rede sein. Es gibt aber offensichtlich die Sehnsucht nach kleineren Einheiten, wenn es um die Kommunale Koordinierung geht. Im vergangenen Monat haben Sie in Karlsruhe einen Workshop unter dem Titel „Die Wiederentdeckung des Sozialraums“ veranstaltet, an dem ich leider nicht teilnehmen konnte. Worum geht es dabei?

Die Wiederentdeckung des Sozialraums

„Wiederentdecken“ lässt sich nur etwas, was es einmal gegeben hat, etwas was versteckt oder verschollen war. Ist das beim Begriff bzw. der Idee des Sozialraums so? Aus meiner Perspektive kann ich das eigentlich nicht sagen, denn in der Kinder- und Jugendhilfe wird die Sozialräumlichkeit seit zwanzig Jahren anhaltend strittig diskutiert. So richtig habe ich nie verstanden, worum es dabei eigentlich geht. Ich habe aber aus der Diskussion in diesen Kreisen sieben Ansätze mitgenommen:

- Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sollen möglichst von Leistungserbringern erbracht werden, die möglichst nahe an den Leistungsempfängern dran sind.
- Da bedingt Kleinräumigkeit, d.h. man spricht vom Quartier oder Stadtteil, Bezirk oder Distrikt, in Berlin gerne vom sog. Kiez, also nicht von den Einheiten, um die es hier geht, - ganze Großstädte oder große Landkreise, sondern es geht um deutlich kleinere Einheiten.
- „Leistungen aus einer Hand“. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sollen integriert werden, d.h. Sozialhilfe und Bildungsförderung, Sozialpädagogische Familienhilfe und Kriminalitätsprävention, Drogenarbeit und Sportförderung usw.
- Geht es dabei nur um Kooperation von Instanzen, die getrennt ansonsten getrennt bleiben oder geht es sogar um die Zusammenlegung von Einrichtungen?
- Die Experten der verschiedenen Hilfearten sollen aber nicht nur zusammenarbeiten, sondern sie sollen einander verstehen, sich verschränken, sich vertreten, wechselseitig Perspektiven übernehmen, eines Tages vielleicht sogar eins werden.
- Und all das soll nicht nur dem Wohle der Kinder und Jugendlichen dienen, sondern es solle die Qualität und Effektivität, vielleicht sogar die Effizienz der Leistungen erhöhen.
- Letztendlich – so vermuten einige Kritiker – geht es aber auch ums Geld. Sozialräumlichkeit erhöht nicht nur die Qualität, sondern spart auch noch Geld. Deshalb läuft alles auf das sog. Sozialraumbudget hinaus, die Zusammenlegung der Finanzierungen und das heißt für viele Kritiker die „Deckelung der Töpfe“, heißt schließlich Sparpolitik.

Gilt das alles, was ich hier aus meinem „Erfahrungsschatz“ für die Kinder- und Jugendhilfe skizziert habe, nicht auch für die Ausbildungsvermittlung? Ich, meine schon!

- „Nahe an den Jugendlichen dran“? – Natürlich, Beratung und Hilfe vor Ort
- „Kleinräumigkeit“? – Sicher, „runterzonen“!
- „Hilfe aus einer Hand“ – na klar! – Weg mit der Vielzahl der „Töpfe“!
- „Kooperation und Koordination“ – Selbstverständlich, alle an einen Tisch.
- „Lebensweltlichkeit“ statt Expertokratie!
- „Qualitätssteigerung“ – Alle werden vermittelt!
- Und wenn das dann im Ergebnis auch noch billiger ist! Umso besser!

Ja, auch in der Idee und Geschichte der kommunalen Koordinierung weht der Geist der Sozialräumlichkeit, - auch wenn der Begriff vielleicht lange Zeit dort gar nicht aufgetaucht ist! Um so besser, wenn alles dies jetzt in einem Workshop der Weinheimer Initiative thematisiert worden ist.

Was aber folgt daraus? Wie können Konzepte der Sozialräumlichkeit bei der Ausbildungsvermittlung in die Tat umgesetzt werden, - bedenkt man die derzeitigen Rechts- und Organisationsstrukturen (s.o.) und auch die Situation der Mitgliedschaft der Weinheimer Initiative?

Zur Verfassung der Sozialräumlichkeit.

Ich stelle eine massive These an den Anfang: Der Sozialraum hat keine Verfassung! Dabei meine ich mit dem Begriff der Verfassung nicht so etwas wie das Grundgesetz, also ein oberstes Gesetz, sondern ich meine eine rechtlich organisierte Struktur, eine „soziale Wirkungseinheit“, wie Hermann Heller das genannt hat.

In der Geschichte der Kommunalen Selbstverwaltung kämpfen zwei Ideen miteinander: Ist die kommunale Selbstverwaltung das politisch organisierte Zusammenleben der Bürger oder die unterste Stufe der Staatsverwaltung? Entspricht sie der Idee der Genossenschaft der Bürger oder dem Imperativ der Dezentralisierung der Verwaltung? Die Ansätze der Sozialräumlichkeit wird man bei der Genossenschaftlichkeit wiederfinden, wohl kaum aber bei der Verwaltungsdezentralisierung.

Denken wir einmal an meine Eingangsfälle zurück: Sowohl im schleswig-holsteinischen Dorf mit der „Marmeladenfabrikation“ als auch im Allgäuer Dorf mit der „Landschlachtereier“ wehte der Geist der Sozialräumlichkeit, der Genossenschaftlichkeit, der Selbstverwaltung, denn die Bürgerinnen und Bürger kümmern sich um die Unterbringung der Flüchtlinge, die nun einmal in ihrer Gemeinde gelandet sind. NIFA, das Netzwerk für die Integration von Flüchtlingen in Arbeit in Stuttgart, Tübingen und Pforzheim, organisiert vom Paritätischen Wohlfahrtsverband und finanziert vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Europäischen Sozialfonds, ist ein typisches Beispiel der Verwaltungsdezentralisierung, denn das BMAS kann die Integration der Flüchtlinge gar nicht selber organisieren; es muss dezentralisieren, und sich sogar dabei der Freien Träger der Wohlfahrtspflege bedienen. Worker und die Jobbörse.de/Refugees, die Arbeits- und Ausbildungsvermittlungen für Flüchtlinge im Internet sind dagegen nicht Formen der Verwaltungsdezentralisierung, sondern Ausdruckformen einer Marktförmlichkeit im Sozialen, - eine neue Form der Sozialräumlichkeit unter den Bedingungen des Internet?

Wie aber kann man dem Sozialraum denn nun zu einer Verfassung verhelfen, ihn als „soziale Wirkungseinheit“ rechtlich organisieren? Hierfür bieten sich zwei gänzlich unterschiedliche Ansätze an, nämlich erstens der des traditionellen Kommunalrechts und zweitens die modische Idee von Governance.

1. Die Distriktsverfassung

Im gegenwärtigen Verfassungsrecht ist die Kommune die grundlegende unterste Rechtseinheit. Sie allein ist eine rechtsfähige Körperschaft des Öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. „Kommune“, das sind die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise, nicht aber irgendwelche Untereinheiten der Kommune, Stadtteile, Bezirke, Ortsgemeinschaften, Distrikte oder dergleichen. Unter der Gemeinde gibt es keine rechtlich verfassten Einheiten. In der kommunalen Wirklichkeit gibt es nun allerdings solche Einheiten, denen bestimmte Aufgaben übertragen werden, die Formen der Bürgerbeteiligung vorsehen und die manchmal sogar für ihre Aufgabenerfüllung Finanzmittel übertragen bekommen. Manchmal sehen die Kommunalgesetze solche Untergliederungen der Kommunen ausdrücklich vor, ohne dass ihnen aber Rechtsfähigkeit verliehen würde. Dennoch: Um eine Form der sozialräumlichen Organisation handelt es sich gerade nicht, sondern um eine Form der kommunalen Dezentralisierung. Es fehlt ihnen die Allzuständigkeit; sie können eben gerade nicht „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ an sich ziehen, sondern müssen ihre Aufgaben von oben übertragen bekommen.

Dennoch lohnt es sich einen weiteren Gedanken auf diesen kommunalrechtlichen Ansatz zu verschwenden. Zum „eisernen Bestand“ der kommunalen Selbstverwaltung gehören vier sog. Hoheiten, also grundlegende Rechte: 1. die sog. Autonomie, d.h. in diesem Zusammenhang die Kompetenz lokale Satzungen zu erlassen, 2. die Personalhoheit, d.h. eigenes Personal zu beschäftigen, 3. die Finanzhoheit, d.h. eigene Steuern zu erheben und schließlich 4. die sog. Organisationshoheit. Damit ist normalerweise gemeint, dass die Gemeinden ihre Verwaltung selber organisieren können. Hier stellt sich nun die Frage, ob die sozialräumliche Organisation auch zur Organisationshoheit gehört. Haben die Kommunen das Recht, im Namen der Organisationshoheit in ihrem Bereich Untereinheiten zu gründen und diese nach den Grundsätzen der Sozialräumlichkeit zu organisieren? Dürfen sich die Kommunen eine „Distriktsverfassung“ – wie ich das einmal provisorisch

nennen will - selber schaffen? Ich lasse diese Frage offen, finde aber, dass es sich um einen interessanten Ansatz handelt, über den nachzudenken sich lohnt.

2. Die Verfassung der Sozialräumlichkeit als Governance.

Es kann ja nicht ausbleiben, diesen Modebegriff, dies Buzzword, zu bemühen, wenn einem zur Lösung eines Problems sonst nichts weiter einfällt. Doch mit diesem Begriff lassen sich eben Phänomene fassen, die sich unserer herkömmlichen juristisch geprägten Systematik entziehen. Als Governance lassen sich Handlungsformen bezeichnen, die für die sozialräumliche Organisation typisch sind. Ich wiederhole sie jetzt nochmals: Runterzonung von Aufgaben, Koordination verschiedenartiger Akteure, und zwar unabhängig von ihrem rechtlichen Status, also sowohl Bürger und Unternehmen, Verbände und Gewerkschaften, NGOs und Freie Träger, unterschiedliche Fachverwaltungen von unterschiedlichen staatlichen und kommunalen Ebenen. Ich sage es einmal salopp: Wenn man die alle zusammenbringt, dann nennt man das Governance.

Was aber ist damit gewonnen? Handelt es sich um mehr als eine modische Bezeichnung von Wunschträumen? – Es kann mehr sein und werden, wenn man sich Organisation und Verfahren anschaut. Die übliche Organisationsform ist die Arbeitsgemeinschaft, die – rechtlich amorph – die beteiligten Akteure zu „sozialen Wirkungseinheiten“ zusammenschließt, unverbindlich und dementsprechend fragil. Denkbar und auch praktiziert ist dagegen die Organisation durch Verträge, in denen sich die Akteure im Sozialraum zur Zusammenarbeit verpflichten. Der Vertrag ist das geeignete Instrument zur Organisation von Governance, weil er von privaten und öffentlichen Organisationen unterschiedlicher Ebenen genutzt werden kann und eine gewisse Verbindlichkeit bewirken kann, die der sozialräumlichen Organisation eine gewisse Stabilität verleihen kann. Auch hier überlasse ich die nähere Ausgestaltung dieser Idee der Diskussion und der weiteren Praxis.

Zum Schluss stellt sich also heraus, dass Verfassung und Vertrag die beiden – durchaus herkömmlichen – Instrumente zur rechtlichen Organisation der Sozialräumlichkeit sind, die auch für die kommunale Koordinierung der Ausbildungsvermittlung in Zukunft genutzt werden können. – Vielleicht! – mit einer gewissen Skepsis beende ich also meine Ausführungen über die Entstehung und Entwicklung der Weinheimer Initiative.