Dr. Matthias Schulze-Böing

Soziale Stadt, politische Handlungskonzepte und Steuerung sozialer Arbeit – Anmerkungen zum Verhältnis von Stadtentwicklung und sozialer Arbeit.[1]

Vorbemerkung

Soziale Arbeit wird angesichts beschleunigten sozialen und wirtschaftlichen Wandels, engerer Spielräume öffentlicher Haushalte und der abnehmenden Leistungsfähigkeit traditioneller Integrationsmechanismen herausgefordert. Sie muss ihre Ziele und Arbeitsweisen überprüfen und sich nicht zuletzt auch neu im System von Stadt verorten. Sozialräume bekommen als Bezugspunkte neue Bedeutung. Im Folgenden plädiere ich für eine „systemische" Steuerung sozialer Arbeit und für ein realitätsgerechtes und offenes Konzept sozialräumlicher Steuerung.

Soziale Stadt" oder „Wettbewerbsstadt"? Herausforderungen und Perspektiven

Städte sind zentrale und impulsgebende Orte gesellschaftlichen Wandels, wirtschaftlicher Dynamik und sozialer Chancen, zugleich aber auch Brennpunkt von Konflikten und Widersprüchen in der gesellschaftlichen Entwicklung. Zumindest in Europa sind Städte stets auch Modell des Zusammenlebens in Vielfalt, von Integration und der Sicherung gesellschaftlichen Zusammenhalts gewesen. Sie waren und sind Orte kultureller und sozialer Innovation und produktiver Konfliktbewältigung.

Die Städte Europas haben eine bedeutende Tradition in der Herstellung sozialen Ausgleichs und der Begrenzung sozialer Risiken. Man denke etwa an den kommunalen Wohnungsbau, die Armenfürsorge, öffentliche Angebote der Freizeitgestaltung für Einkommensschwache und anders mehr. Dies sind u.a. Elemente der Stadt als integratives Gemeinwesen, als „soziale Stadt".

Die Balance von wirtschaftlicher Dynamik, von Innovation, Risikobereitschaft und Veränderungswillen einerseits und des sozialen Ausgleichs, der Absicherung gegen Lebensrisiken und der Integration von Lebensstilen und Kulturen andererseits ist insofern ein wichtiges Element der Lebensfähigkeit von Städten. Diese Balance wird jedoch immer wieder herausgefordert und in Frage gestellt. Zuwanderung, die Krise am Arbeitsmarkt und wachsende Ungleichheiten überfordern in mancher Hinsicht die Integrationsfähigkeit der Städte. Wachsende Verpflichtungen für soziale Unterstützungsleistungen führen vielerorts zu ernsthaften Schieflagen kommunaler Haushalte. Für viele noch nicht recht sichtbar, sind darüber hinaus in Deutschland große Niedriglohnsektoren entstanden, die den dort arbeitenden Menschen nur noch in Verbindung mit Transfereinkommen eine einigermaßen akzeptable Existenz sichern. Die ersten Erfahrungen mit dem Sozialgesetzbuch II („Hartz IV") haben gezeigt, dass es offensichtlich viele Niedriglohnbezieher/innen und kleine Selbstständige gibt, deren Einkommen unterhalb der im SGB II definierten Bedarfsgrenzen liegt. Die von den Kommunen zu erledigenden Sicherungsaufgaben werden also nicht kleiner, sondern tendenziell eher größer.

Zugleich verschärft sich der Wettbewerb zwischen den Städten und Regionen erheblich. Industrien und Unternehmen stellen traditionelle örtliche Bindungen zunehmend in Frage, richten sich global aus und müssen in immer kürzeren Abständen Standortkonzepte überprüfen. Der Wettbewerb um Arbeitsplätze und Wertschöpfung zwischen den Regionen nimmt zu – nicht nur national, sondern zunehmend auch international. Städte sehen sich in diesem Wettbewerb vor der Herausforderung, Alleinstellungsmerkmale herzustellen und zu pflegen, für eine global denkende Klientel von Leistungsträgern attraktiv zu werden und eine im nicht nur nationalen, sondern auch im internationalen Maßstab wettbewerbsfähige Infrastruktur sicher zu stellen. Diese globale Wettbewerbsorientierung ist sicher nicht in allen Städten und Regionen anzutreffen; aber in den wichtigen Stadtregionen Deutschlands wie Frankfurt/Rhein-Main, München, Hamburg und anderen ist sie unübersehbar.

Damit wird innerhalb der Städte die Konkurrenz um die ohnehin knappen Ressourcen verschärft. Ausgaben für Soziales stehen im Wettbewerb zu Investitionen in Hochkultur und Infrastruktur. Die „Wettbewerbsstadt" wird insofern zur Herausforderung des Modells der „sozialen Stadt".

Orientierung und Steuerung der sozialen Arbeit

Das Modell der „sozialen Stadt" wird sich in dieser Situation langfristig nur behaupten

1) Die folgenden Überlegungen sind auf der Basis eines Vortrags am 23. Mai 2006 auf einer Konferenz des E&C-Programms in Berlin entstanden. (Siehe auch Schulze-Böing 2005)

können, wenn man die in ihm enthaltenen Verbindungen zum Modell der Wettbewerbsstadt stärkt; das heißt,

- die in einer konsequenten Politik von Integration und Chancenvermehrung für alle Bevölkerungsgruppen liegenden Potentiale für die regionalen und lokalen Humanressourcen (bzw. „Humankapital") gezielt entwickelt,
- Vielfalt produktiv zum Innovationspotential macht und
- durch eine umfassende Politik sozialer Aktivierung die Anpassungskräfte der lokalen Bevölkerung an sich schnell verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen stärkt.

Die Praxis sozialer Arbeit muss in dieser Situation auf Effizienzreserven hin überprüft werden. Diese bestehen zum einen in einer stärkeren Ressourcenoptimierung, einer zielorientierten Steuerung und einer systematischen Qualitätspolitik. Zum anderen können bestehende Ressourcen besser genutzt und zusätzliche Ressourcen erschlossen werden, wenn die externe Vernetzung mit Akteuren außerhalb der klassischen sozialen Arbeit entwickelt und gestärkt wird.

Die traditionelle Zielgruppenorientierung ist in diesem Zusammenhang zu ergänzen um:

- einen systemischen Blick auf die Handlungsfelder von Wirtschaftsförderung, Bildungspolitik, Stadtentwicklung und Arbeitsmarkt,
- territoriale Bezüge des Sozialraums,
- die Logik städtischer Entwicklungsprozesse.

Soziale Arbeit wird, so gesehen, zu einem Teil sozialer Entwicklungspolitik in den Städten. Einer solchen Entwicklungspolitik muss daran gelegen sein, die gegenwärtig immer noch durch Ressortorientierung voneinander abgeschotteten Systeme von Wirtschafts-, Bildungs- und Sozialpolitik stärker aufeinander zu beziehen und sie miteinander zu verknüpfen. Dies erfordert Netzwerkkompetenz und systemische Reflexionsfähigkeit bei allen Beteiligten.

Gute Beispiele für ein solches vernetztes Arbeiten sind Kooperationsmodelle von Schule und Jugendarbeit (z.B. das Projekt „Bildungsregion Innenstadt" des Jugendamtes Offenbach; siehe dazu auch den Beitrag von H. Dorenburg), Kooperationsmodelle zwischen Schule und Wirtschaft bei der Förderung von Ausbildungsbereitschaft und Ausbildungsfähigkeit und, nicht zuletzt, auch der Ansatz des Programms „Die soziale Stadt", das erstmals Stadtentwicklung, lokale Ökonomie und soziale Entwicklung systematisch verknüpft hat.

Möglichkeiten und Grenzen der Sozialraumorientierung

Sozialraumorientierung kann in dieser Hinsicht einen wichtigen Beitrag zur Überwindung einer ressortmäßig fragmentierten Problemwahrnehmung und -bearbeitung leisten. Im sozialen Raum werden die Problembereiche von Wirtschaft, Arbeit, Wohnen, Wohnumfeld und Zusammenleben in ihren Wechselwirkungen erkennbar; ebenso die Lebens- und Erfahrungswelt von Zielgruppen der sozialen Arbeit. Zugleich eröffnet eine sozialraumbezogene Politik Chancen für Kooperation und Synergien.

Es ist jedoch wichtig zu erkennen, dass soziale Räume komplex sind und sich nicht durch Grenzziehung auf Stadtplänen definieren lassen. Quartiere haben ebenso wie ganze Städte Funktionen in der Gesamtstadt oder in einer Region. Es bestehen oft weit reichende Verflechtungen durch Pendlerströme, Einkaufs- und Freizeitmobilität u.a.m. Der räumliche Bezug auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt muss notwendigerweise Quartiersgrenzen sprengen. Arbeitsmarkt findet in der Regel regional, bei einigen Berufsgruppen sogar überregional statt. Nichts wäre unangemessener, als zu versuchen, innerhalb eng begrenzter Quartiere den Bedarf an Arbeits- und Ausbildungsstellen zu decken oder Angebot und Nachfrage im Einzelhandel vollständig zur Deckung zu bringen. Dagegen kann es für Bildung und Erziehung durchaus sinnvoll sein, Angebote auf bestimmte Quartiere zuzuschneiden und Kooperationen eher im Nahraum anzulegen. Auch für bestimmte Bereiche der Wirtschaft, etwa Teile des Einzelhandels, kann es sinnvoll sein, sich stärker um die Verankerung im Quartier zu kümmern. Aus Sicht eines Unternehmens kann es durchaus Sinn machen, Arbeits- und Ausbildungsplätze bevorzugt mit Bewerbern/innen aus den benachbarten Quartieren zu besetzen. Die damit erhaltene oder gesteigerte Kaufkraft kommt dem Unternehmen direkt zugute. Bei allfälligen Nutzungskonflikten im öffentlichen Raum, z.B. der Vorhaltung von Parkplätzen, hat man starke Verbündete im Quartier. Umgekehrt wird es natürlich viele Unternehmen geben, für die diese Nachbarschaftsbeziehungen wenig Bedeutung haben.

Es ist also wichtig, Sozialraumorientierung nicht mit der romantischen Vorstellung eines in sich abgeschlossenen dörflichen Kosmos zu verwechseln, wo jede/r jede/n kennt, die wichtigsten Bedürfnisse aus dem Ort heraus befriedigt werden können und Konsens und Miteinander unter der Dorflinde hergestellt werden (auch wenn Stadtquartiere immer ein wenig in diesem Sinne „Dorf" bleiben). Die wichtigen zivilisatorischen Errungenschaften der modernen Stadt, nämlich Anonymität und Nähe,

Arbeitsteilung und Zusammenhalt, Markt und Bürgergesellschaft, Individualität und enges soziales Miteinander zu verbinden, würden damit ausgeblendet[2].

Der Raumbezug der wichtigen Problemfelder sozialer Arbeit muss differenziert hergestellt werden. Für den Arbeitsmarkt gilt ein anderer Raumbezug als für die Planung der Kinderbetreuung. Sozialraumorientierung kann also nur ein offenes Konzept sein, dass die vielfältigen Überlagerungen von Raumbezügen und deren Interdependenz berücksichtigt. Auch die sinnvolle und notwendige Vernetzung von Akteuren muss diese offenen und differenzierten Raumbezüge berücksichtigen. Mag es für die Gestaltung des Wohnumfelds sinnvoll sein, die Bewohner/innen und „Stakeholder" einzelner Straßenzüge in Beteiligungsprozesse einzubinden, muss schon ein Netzwerk von Schulen, Arbeitsförderung und Jugendhilfe mit Unternehmen zur Unterstützung des Übergangs von Schule in den Beruf bei benachteiligten Jugendlichen wesentlich weiter ausgreifen, um die Potentiale des regionalen Arbeitsmarktes wirklich zu erschließen. Ein zu enges räumliches Konzept liefe nicht nur Gefahr, viele potentiell interessante Betriebe außen vor zu lassen. Es würde auch (wie vielfach in der Gemeinwesenarbeit geschehen) das ohnehin oft fast pathologisch enge Raum- und Mobilitätskonzept benachteiligter Gruppen perpetuieren und verstärken.

Andererseits ist es für die Herstellung und Stabilisierung von Netzwerken durchaus wichtig, auch räumliche Grenzen zu ziehen. Durch Grenzziehung nach außen entsteht Gemeinschaft, durch Gemeinschaft die Bereitschaft zu kooperativem und solidarischem Handeln auch über Interessensphären und Zuständigkeiten hinweg. Für eine erfolgreiche Mobilisierung von Unternehmen für regionale Ausbildungsinitiativen mag es durchaus sinnvoll sein, die Mit-Verantwortung für eine Stadt und eine Region zum Ausgangspunkt zu machen. Für die Mobilisierung von Bewohnern/innen sind die Schaffung des Bewusstseins des Zusammenlebens in einem eng abgegrenzten Raum und die damit gegebenen gemeinsamen Interessen mit Sicherheit außerordentlich wichtig.

Sozialraumkonzepte müssen also offen genug sein, um die relevanten Verflechtungen in allen Lebensbereichen zu erfassen und zugleich „eng" genug, um arbeitsfähige Netzwerke entstehen zu lassen.

2) Nach wie vor unübertroffen in der Herausarbeitung dieses Doppelcharakters von Stadt ist der Aufsatz von Georg Simmel „Die Großstädte und das Geistesleben" aus dem Jahr 1903. (Simmel 1995)

Fazit

In einer Situation zunehmender Standortkonkurrenz, Arbeitsmarktkrise, wachsender Disparitäten und zugleich enger werdender finanziellen Spielräumen muss soziale Arbeit in den Städten effizienter aufgestellt werden, um das Modell der „sozialen Stadt" auch unter veränderten Rahmenbedingungen weiter entwickeln zu können. Dafür müssen vorhandene Effizienzreserven mobilisiert und zusätzliche materielle und immaterielle Ressourcen erschlossen werden. Ziel- und ergebnisorientierte Steuerungskonzepte können zur Steigerung der eigenen Effizienz sozialer Arbeit beitragen. Die Einbeziehung externer Ressourcen und die Entwicklung von effektiven lokalen Netzwerken erfordern darüber hinaus einen politischen Handlungsansatz, der auf Partnerschaften und die Selbstverpflichtung unabhängiger Partner auf gemeinsame lokale Problemlösungs- und Entwicklungsziele abzielt. Steuerungskonzepte sind also durch neue Governance-Konzepte zu ergänzen. Diese müssen im lokalen Rahmen realisieren, was die Agenda der Europäischen Union im Jahr 2000 zur Sicherung und Weiterentwicklung des „Europäischen Sozialmodells" postuliert hat, nämlich abgestimmte bereichsübergreifende Handlungskonzepte für Bildung, Innovation, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt umzusetzen und für die damit verbundenen Ziele alle gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte zu mobilisieren.

Literatur

Simmel, Georg: Gesamtausgabe. Bd. 7, Frankfurt am Main, 1995

Schulze-Böing, Matthias: „Governance, Kooperationsbeziehungen und Netzwerkarbeit in der Sozialen Stadt. Einige unsystematische Anmerkungen". in: Dokumentation der Konferenz „Lokale Bündnisse für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Arbeitsformen, Methoden und Standards" am 12./13.12.2005. http://www.eundc.de/download/31000.pdf

Autor

Dr. Matthias Schulze-Böing ist Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Europaangelegenheiten der Stadt Offenbach und in dieser Eigenschaft Leiter des Projekts zur Umsetzung des Programms „Soziale Stadt" in Offenbach. Daneben ist er Geschäftsführer der MainArbeit GmbH, der Offenbacher Arbeitsgemeinschaft gem. § 44 b SGB II.

Kontakt

Dr. Matthias Schulze-Böing
Stadt Offenbach am Main
Amt für Arbeitsförderung, Statistik
und Europaangelegenheiten
Berliner Straße 100
63065 Offenbach am Main
Tel: 069/80652866
e-mail: schulze-boeing@offenbach.de