

Kommunale Steuerung und Soziale Arbeit als Koproduktion – Standards eines sozialen, integrierten Stadtteilmanagements

Ziel ist eine umfassende politische und gesellschaftliche Praxis zur Verbesserung der Zukunftschancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten. Dieser ganzheitliche Ansatz muss die kommunalen und regionalen Akteure, die nationalen Akteure, die Wirtschaft, die Zivilgesellschaft, europäische Institutionen und die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auch die jungen Menschen zusammenführen. Diese übergreifende jugendpolitische Strategie muss sich an folgenden Handlungssträngen orientieren: formale und non-formale Bildung, Soziale Arbeit, sozialräumliches Erfahrungswissen, politische Partizipation, Kommunikation/Medien, Forschung, Stadtplanung, Migrationspolitik, Geschlechtergerechtigkeit und Sicherung und Vermittlung von Menschenrechten.

Ziel ist es, Synergien herzustellen, den sozialen Zusammenhalt zu sichern, Zugang und Teilhabe zu gewährleisten und, vor dem Hintergrund europaweiter Erfahrungen, sicherzustellen, dass alle Bestrebungen der Kinder- und Jugendpolitik der Förderung der persönlichen Entwicklung, der Förderung von Beschäftigung und der Stärkung der Zivilgesellschaft dienen.

Voraussetzung ist die aktive Beteiligung der sozialen Akteure, die Suche nach Synergien und Mehrwert, das Ziel ist Koproduktion und Co-Management in städtischen Handlungsfeldern. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Konzepts sind Good Governance-Strategien der Steuerung und effizienten Koordinierung erforderlich, das machen viele Beispiele in Europa deutlich. Der Aspekt der Steuerung und Koordinierung berührt Begriffe wie Delegation von Verantwortung, sektoren- und ressortübergreifendes Handeln, flexible Budgets. Steuerung und Koordinierung setzen persönliches Engagement über die Grenzen der beruflichen Zuständigkeit hinaus, Transparenz, kritische Evaluierung und Validierung und die Beteiligung möglichst vieler gesellschaftlicher Akteure voraus. Die Steuerung und Koordinierung einer integrierten Jugendpolitik muss erlernt, ermutigt und praktiziert werden. Verbesserungen in diesem Bereich wirken direkt positiv auf die Zukunftschancen junger Menschen.

Eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik wird eine kooperative und koproduktive Politik sein, deren Ergebnisse gemessen werden an der Verbesserung der Lebensbedingungen, der Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs

aller jungen Menschen zu Angeboten der Bildung, Beschäftigung, Freizeit, des öffentlichen Lebens, zu angemessenem Wohnraum und einem sicheren, friedvollen Leben ohne Angst vor Diskriminierung und Gewalt gegenüber jeglicher Form von „Anderssein“. Hierbei handelt es sich um einen integrativen Ansatz, der nicht auf die Mehrheitskultur der Bevölkerung beschränkt ist. Er umfasst z.B. auch Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge, Ausländerinnen und Ausländer.

Sozialpolitische Strategien für Kinder und Jugendliche müssen langfristig konzipiert werden. Kurzfristige Kürzungen öffentlicher Mittel haben oft negative Auswirkungen auf die Bereiche Prävention, Gesundheit, Bildung und berufliche Integration. Es sind Bedingungen herzustellen, unter denen Nachhaltigkeit erreicht werden kann. Während der Anspruch auf eine angemessene öffentliche Finanzausstattung unbestritten ist, ist es ebenfalls offensichtlich, dass durch effizientes „Mainstreaming“ der Ressourcen der Kinder- und Jugendhilfe, durch integrierte Strategien und durch die Kombination und Bündelung lokaler, nationaler und europäischer Fördermöglichkeiten, Synergieeffekte erzielt werden können.¹

Sozialräumlichkeit als neue Form der Politikgestaltung

Sozialraumorientierung setzt den traditionellen Sozialstaatsprinzipien (Recht und Anspruch auf Hilfe, wenn ohne eigenes Verschulden in Not geraten; soziale Kontrolle abweichenden Verhaltens; kurativer Ansatz, d.h. Sozialpolitik wird wirksam, wenn sich die Probleme manifestiert haben; Individualisierung der Probleme zur Prüfung des Leistungsanspruchs; Defizitorientierung sozialstaatlicher Leistungen) eine neue Sichtweise gegenüber. Sozialräumliche Strategien und Handlungskonzepte zeichnen sich dadurch aus, dass sie

- ressourcenorientiert,
- ressortübergreifend,
- partizipativ,
- synergetisch (nicht additiv),
- integrativ,
- aktiv und offen (kommunikativ),

1) Hierzu: Schlussfolgerungen der Europäischen Fachkonferenz „Die soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ im Rahmen des Berlin-Prozesses vom 23. bis 25. November 2004. www.berlinprocess.eu

- intermediär,
- formell, informell, non-formell verknüpfend,
- regel- und fehlerfreundlich,
- (selbst-)reflexiv,
- lösungs-(statt trend-)orientiert sind.

Sozialraumorientierung bedeutet ein Umdenken und einen Paradigmen- und Politikwechsel, der nicht auf ein einzelnes Ressort wie die Jugendhilfe zu beschränken ist. Ausgehend von den (Bildungs-)Bedürfnissen von Kindern, Jugendlichen und Familien und den notwendigen Kompetenzen, die es zu erlangen gilt, sollen Strukturen, Dienstleistungen und Angebote umgestaltet werden. Sozialraumorientierung erfordert neue Formen des Verwaltungsdenkens und -handelns und basiert gleichzeitig auf einer neuen Kultur der Beteiligung: ohne die tatsächliche Partizipation der Betroffenen ist sie nicht zu verwirklichen. Sie zielt also auf ein Mehr an praktizierter Demokratie, an Teilhabe und auch an Effizienz. Zentrale Kennzeichen von Sozialraumorientierung sind:

- Empowerment (Perspektiven entwickeln, Projekte möglich machen, städtebauliche Investitionen konzentrieren und mit sozialen Infrastrukturpolitiken kombinieren),
- lokale Partnerschaften, lokale Ökonomie,
- Vernetzung und Verflechtung, soziale Arbeit als Koproduktion,
- Partizipation (Bürgerbeteiligung, Stärkung der Stellung der betroffenen Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern, Selbsthilfe und soziales nachbarschaftliches Engagement),
- Linkage-Politik (soziale Verantwortung der privaten Wirtschaft, Formulierung der Schnittstellen zwischen anderen Politikbereichen).

Die Programmplattform E&C spricht sich für einen umfassenden Perspektiv- und Kulturwechsel aus: eine zunehmend demokratische Bürgergesellschaft braucht für Veränderungen Anregungen und Anreize statt Vorschriften sowie eine fehlerfreundliche Kultur des Ausprobierens, in der Unterschiede vor Ort akzeptiert werden und nicht immer mit großem bürokratischen Aufwand für die „Ewigkeit“ geplant wird. Da Partizipation nicht einfach vorausgesetzt werden kann – Wer versteht sich schon in diesem Sinne als aktive/r Bürger/in? –, ist es nötig, einen gemeinsamen (Lern)Prozess zu beginnen, der die Befähigung und Ermächtigung der Bürger/innen, der Bewohner/innen, der Betroffenen zum Ziel hat. Ein solcher Prozess braucht Zeit, Gelegenheiten, demokratische Standards und konkrete Orte der Begegnung und Umsetzung – deren Bereitstellung und

Sicherung ist Aufgabe der politisch Verantwortlichen und der fachlichen Profis. Um Veränderungen zu erreichen wird es auch darauf ankommen, verstärkt vernetzt, europäisch und auch interkulturell zu denken und zu planen. Vorliegende Erfahrungen und Erkenntnisse – aus den verschiedenen Ressorts, wie z. B. der Stadtplanung, – sind dabei ebenso zu nutzen wie bereits vorhandene Programme (wie etwa LOS etc.), die bereits jetzt vor Ort umgesetzt werden können. Und nur wenn die Entwicklung im Sozialraum auf der Partizipation der Betroffenen beruht und ihren Interessen entspricht, nur wenn tatsächlich Kompetenzen und Ressourcen in den Sozialraum an die unterschiedlichen Akteure umverteilt werden, kann von Sozialraumorientierung gesprochen werden.

Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, die unterschiedlichen Politikfelder, die Kinder, Jugendliche und Familien betreffen, stärker als bislang in Beziehung zu setzen und integrierte Dienstleistungen zu erbringen. Neue Chancen für die Kommunen liegen darin, wenn es gelingt sozialräumliche Ressourcen – sei es im Stadtteil oder auch in der ländlichen Gemeinde – zu erschließen und zu nutzen und alte Versäulungen zu überwinden. Es gilt zukünftig, durch gemeinsame Problemdefinitionen zu verbesserten Dienstleistungen zu kommen, die auf die Bedürfnisse der Bewohner/innen abzielen. Dazu bedarf es neuer Handlungsinstrumente und integrierter Verfahren der externen und internen Evaluierung.

Wesentliche Voraussetzung neuer Ansätze ist aber, dass der kommunalen Selbstverwaltung die nötigen Kompetenzen und Ressourcen zur Verfügung stehen. Rechte und Zuständigkeiten, die diesen bislang entgegenstehen, sind daher dringend zu ändern.

Die bisherigen Erfahrungen der Praxis zeigen deutlich: die Bereitschaft der kommunalen Selbstverwaltung zur Neuorientierung in Richtung Sozialraum und ihr demokratisches Engagement sind wesentlich: nur wenn die Leitung und der Rat der Stadt, der Gemeinde oder des Kreises diese Umstrukturierung will, kann sie funktionieren. Die kommunale Gebietskörperschaft setzt die demokratischen Rahmbedingungen für sozialräumliche Entwicklung: sie muss Sorge und Verantwortung tragen für die Entwicklung gemeinsamer Ziele und ihre Umsetzung.

Dies erfordert große Einschnitte bis hin zu einer neuen Verwaltungsstruktur, so etwa der Entwicklung eines Ämternetzwerkes oder auch einer neuen Matrixstruktur, wie etwa mit einem (Meta-)„Amt für soziale Integration und Ressourcenoptimierung“, das die soziale Infrastruktur als Ganzes in den Blick nimmt. Erforderlich sind neue Verfahren der gemein-

samen Planung in der Kommune und der Region (Stadt- und Regionalplanung, Sozial- und Jugendhilfeplanung, „Bildungsplanung“).

Verfahren, um Beteiligung langfristig und bedarfsgerecht zu organisieren, sind zu implementieren oder zu verbessern. Neue Instrumentarien wie „lokale Aktionspläne“, in denen mit festgelegten Verfahren gemeinsame Ziele – in der Zusammenarbeit von Fachleuten und Laien – verfolgt werden, sind zu nutzen.

Nach Überzeugung der Programmplattform E&C verlangt die Umsetzung einer am Sozialraum orientierten Strategie nicht allein die Berücksichtigung der fachlichen und demokratischen Standards der Sozialraumorientierung, sondern Steuerungs- und Führungskompetenz in der Kommune und bei den lokalen Akteuren auf allen Ebenen²: auf der *strategischen Ebene* gilt es, die Koproduktions Ebenen zu formulieren, abzustimmen und festzulegen. Auf der *administrativen Ebene* muss sicher gestellt werden, dass die betroffenen einzelnen Ämter kooperieren, Querschnittskompetenzen aktiviert werden und die Gesamtstruktur der Angebote Transparenz und Bürgernähe schafft. Auf der *methodischen Ebene* müssen Leitlinien mit entsprechenden Zeitplänen mit Auftraggeber und Zielgruppe(n) festgelegt sowie Indikatoren zur Auswahl und zum Vergleich lokaler Angebote gefunden und ein transparentes Instrument der Evaluierung, Bewertung und Prüfung geschaffen werden. Auf der *sozialräumlichen Ebene* müssen die sozialen Hilfen und Dienste stärker präventiv und ursachenbezogen definiert sein. Auf der *Aktionsebene* gilt es, einer ausgewiesenen Kooperations- und Beteiligungskultur Substanz und Gewicht verschaffen. Denn es müssen Akteure und Initiativen zur Beteiligung gewonnen werden, die traditionell nicht erreicht werden.

Nötig ist hierfür eine Netzwerkarbeit auf drei Ebenen: im strategischen Ämternetzwerk, im operativen lokalen Netzwerk und bei der Schaffung von lokalen Zentren (Managementteams von Einrichtungen und Diensten im Sozialraum). Die sozialräumliche Orientierung schafft direkte Bezugspunkte zur Lebenssituation der Bevölkerung:

- soziale und ethnische Integration,
- öffentlicher Raum und Sicherheit,
- Wohnen und Wohnumfeld,
- soziale Infrastruktur, Schule, Kinder, Jugendliche und Familienförderung,
- Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung,
- besondere soziale Lebenslagen, Gesund-

heitsförderung.

Mit Hilfe welcher Konzepte und Strategien und unter welchen Rahmenbedingungen gelingt es, die sozialräumliche Vernetzung in den Stadtteilen zu verbessern?

Überlegungen zur Bewältigung des demographischen Wandels durch die Kommunen – Anknüpfungspunkte zu einem integrierten Stadtteilmanagement

Die Demographieforschung geht davon aus, dass sich die kommunale Landschaft zunächst in Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfräume ausdifferenzieren. Auf längere Sicht (genannt wird 2015) wird diagnostiziert, dass fast alle Kommunen Schrumpfungsprozessen unterworfen sind. Die Schrumpfungs- und Alterungsprozesse bringen viele Kommunen in Bedrängnis. Es herrscht Ungewissheit darüber, wer zur Gewinner- oder zur Verliererseite zählen wird. Die wesentlichen Botschaften an die Kommunalpolitik lauten³:

Kommunalpolitik muss sich in vielen Handlungsfeldern vom Leitbild des Wachstums (Bevölkerungswachstum, Ausbau der Infrastruktur) verabschieden. Stagnierende und schrumpfende Bevölkerungszahlen erfordern eine Orientierung an neuen qualitativen Maßstäben.

Kommunalpolitik muss ihre vielfach kleinräumige Perspektive zu Gunsten einer Orientierung an regionalen Verantwortungsräumen aufgeben. Hierzu gehört die Bereitschaft zu verstärkter interkommunaler Kooperation ebenso wie sektor- und politikfeldübergreifendes Denken.

Kommunalpolitik kann die demographischen Herausforderungen bewältigen, wenn sie die Bürgerinnen und Bürger in den politischen Prozess einbezieht. Kooperative Politikformen müssen deshalb stärker als bisher kommunalpolitisches Handeln bestimmen.

In allen Kommunen wird die Bevölkerung aufgrund der steigenden Lebenserwartung immer älter. Die Bertelsmann Stiftung hat mit ihrem Schwerpunkt „Wegweiser demographischer Wandel“⁴ ein Frühwarn- und Informationssystem für Städte, Gemeinden und Kreise und damit ein kommunales Planungsinstrumentarium geschaffen, aus dem jeweils Handlungsstrategien abgeleitet werden können. Dort werden allgemeine Entwicklungen exemplarisch dargestellt.

Die Hälfte aller Kommunen schrumpft.

Rund 50 % aller deutschen Städte und Ge-

2) vgl. Journal der Regiestelle E&C Nr. 5: Das Programm „Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen“ (KuQ) – Arbeitshilfen zur Unterstützung der Antragstellung und der Programmsteuerung. <http://www.eundc.de>

3) Sarcinelli, Ulrich/Stopper, Jochen: Demographischer Wandel und Kommunalpolitik. APuZ 21-22/2006, S. 8

4) www.wegweiserdemographie.de

E&C-Zielgruppenkonferenz: „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche – Kommunale Strukturen, Standards und Bedingungen für die Entwicklung sozialer Brennpunkte“, Dokumentation der Veranstaltung vom 23. und 24. Mai 2006 in Berlin

meinden mit mehr als 5.000 Einwohnern werden von Bevölkerungsschrumpfung betroffen sein. Die Spannbreite der Schrumpfung reicht hierbei von geringen Bevölkerungsrückgängen von weniger als 1 % bis hin zu gravierenden Einwohnerverlusten von bis zu 58 %.

Alle Kommunen altern

Im Ausmaß weitaus gravierender als Schrumpfung oder Wachstum ist die Veränderung der Altersstruktur. Tendenziell erhöht sich das Durchschnittsalter der Kommunen besonders dann, wenn vor allem junge Menschen auf der Suche nach Bildung und Ausbildung aus der Kommune abwandern. Die Bevölkerung schrumpft und mit den jungen Menschen gehen auch die potentiellen Eltern. Zurück bleiben die älteren Menschen und in der Folge werden immer weniger Kinder in diesen Städten geboren.

Demographischer Wandel und Ökonomisierung

Die Menschen folgen den Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. Auf diese knappe Formel kann der Zusammenhang zwischen Demographie und Ökonomie verdichtet werden. Die Bevölkerung schrumpft und altert nicht nur durch diesen Effekt, sondern sie verliert ihre Entwicklungspotentiale.

Deutlicher Trend: Zurück in die Städte

Das Projekt „Wegweiser demographischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung beschreibt einen eindeutig zu identifizierenden Trend, den Trend zurück in die Stadt. Als Gründe werden angegeben: Die oft günstigere Arbeitsplatzentwicklung in der Stadt, das Wohnen in der Nähe, die höheren Kosten des Lebens in peripherer Umgebung der Städte, das Pendeln in die Städte kostet Zeit und innerstädtisches Wohnen eröffnet vielfältige Lebensmodelle, das Freizeit- und Erlebnisangebot in Städten ist vielfältiger und attraktiver, innerstädtisches Wohnen wird auch für ältere Menschen an Attraktivität gewinnen.

Prioritäre Handlungsfelder eines integrierten Stadtteilmanagements

Daraus leitet die Forschungsgruppe der Bertelsmann Stiftung folgende prioritären Handlungsfelder ab⁵:

Zukunftsorientierte Seniorenpolitik

Jede Kommune in Deutschland wird von Alterungsprozessen der Gesellschaft betroffen sein. Eine zukunftsorientierte kommunale Senioren-

politik ist vor diesem Hintergrund als eine zentrale kommunale Querschnittsaufgabe anzusehen, die von der Bau- und Verkehrsplanung bis hin zu Bildungs- und Gesundheitsthemen reicht. Die Aktivierung der Potentiale älterer Menschen steht dabei besonders im Fokus.

Kinder- und familienfreundliche Politik

Das Thema Kinder- und Familienfreundlichkeit wird für Kommunen mehr und mehr zum Standortfaktor. Bei der Schaffung einer kinder- und familienfreundlichen Kommune geht es dabei um weit mehr als die Verbesserung der Kinderbetreuung. Es kommt auf ein klares Bekenntnis zu dieser Zielgruppe an und erfordert die Realisierung eines umfassenden und integrierten Angebots für diese wichtige Zielgruppe.

Ausbalanciertes Infrastrukturmanagement

Die Bevölkerungsstrukturen in der Kommune ändern sich. Eine passende und zielgruppenorientierte Infrastrukturausstattung wird damit zum entscheidenden Faktor für ihre Tragfähigkeit insgesamt, aber auch für die Attraktivität der Kommune. Art und Umfang von neu zu schaffenden, zu erhaltenen oder anzupassenden Infrastruktureinrichtungen sind genau zu analysieren und auf regionale Situationen hin auszurichten. Wichtig ist hier, regionale Kooperationen in der Region frühzeitig mitzudenken und zu realisieren.

Urbanität und Flächenentwicklung

Für alle Kommunen im demographischen Wandel ist es zentrale Aufgabe, ihre Flächenentwicklung zu steuern. Hier gilt es, dem Grundsatz „Innenentwicklung geht vor Außenentwicklung“ zu folgen. Konkret bedeutet das eine Begrenzung der Siedlungsentwicklung außerhalb der Zentren und Investition in Erhalt und Ausbau der urbanen Zentren. So werden Lebenswerte und lebendige Quartiere zu Standortfaktoren für die Städte und Gemeinden.

Sozialer Segregation entgegen wirken – Aktive Integrationspolitik betreiben

Die Vermeidung sozialer Segregation und die Förderung von Integration gehören insbesondere in den Großstädten, aber auch in vielen kleineren Städten, zu den wichtigsten kommunalen Handlungsfeldern. Hier geht es prioritär darum, eine sozial stabile und integrative Stadtteilpolitik zu etablieren und im Sinne ganzheitlicher Ansätze neu auszurichten.

Autor

Hartmut Brocke ist Direktor der Stiftung SPI Sozialpädagogisches Institut „Walter May“ in Berlin.

5) Schmidt, Kerstin/Große Starman, Carsten: Kommunen im demographischen Wandel. APuZ 21-22/2006, S. 10 ff.

E&C-Zielgruppenkonferenz: „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche – Kommunale Strukturen, Standards und Bedingungen für die Entwicklung sozialer Brennpunkte“, Dokumentation der Veranstaltung vom 23. und 24. Mai 2006 in Berlin

Kontakt

Hartmut Brocke
Stiftung SPI
Sozialpädagogisches Institut „Walter May“
Müllerstraße 74
13349 Berlin
Tel: 030/45979333
e-mail: info@stiftung-spi.de