



Eckpunkte des Deutschen Vereins zur sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handelns

Einführung

In den Kommunen haben sich unterschiedliche Funktionen, Milieus und Lebensstile entwickelt, die sich räumlich konzentrieren. Das bedeutet u.a., dass Bewohnerinnen und Bewohner auf unterschiedliche Weise in das Gemeinwesen integriert sind oder Schwierigkeiten damit haben, sich in das Gemeinwesen zu integrieren oder akzeptiert zu werden.

Damit Kommunen die unterschiedlichen Lagen, Ressourcen und Potenzialen der Bewohnerinnen und Bewohner beachten, diese nutzen oder positiv darauf einwirken können, schlägt der Deutsche Verein vor, dass Kommunen ihr gesamtes bewohntes Territorium nach Sozialräumen unterscheiden. Insbesondere in den Gebieten, in denen die soziale Entmischung dazu führt, dass soziale Integration von Bewohnerinnen und Bewohnern gefährdet oder beeinträchtigt ist, stoßen fachbereichsbezogene Ansätze (z.B. in der ressortspezifischen Einzelfallhilfe) an Grenzen. Wenn fachbereichsbezogene Ansätze stärker mit dem in den letzten Jahren sich etablierenden sozialräumlichen Ansatz verbunden werden, ist es möglich, intakte und funktionierende Teilräume mit durchaus sehr unterschiedlichen Ausprägungen zu erhalten oder wieder herzustellen. Intakt und funkti-

onsfähig sind die Quartiere, wenn die Bewohnerinnen und Bewohner nach ihren Möglichkeiten sozial integriert und möglichst selbstständig leben und ein friedliches Miteinander (oder mindestens Nebeneinander) möglich ist.

Eine besonders wichtige Ressource sind Bewohner und Bewohnerinnen, die sich für „ihr“ Quartier interessieren und engagieren. Sie verstehen sich eher als Teil des Gemeinwesens als solche, die das nicht tun. Die Beteiligung und Aktivierung von Bewohnern und Bewohnerinnen ist ein wesentliches Element sozialräumlichen Handelns. Ein besonderes Potenzial sozialräumlichen Handelns besteht darin, dass es dazu beiträgt, dass benachteiligende Situationen und sich negativ verstärkende Effekte in Quartieren nicht entstehen. Insofern ist sozialräumliches Handeln ein präventiver Ansatz.

Die nachfolgenden Eckpunkte zur sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handelns knüpfen an die 1979 und 1987 veröffentlichten Empfehlungen des Deutschen Städtetages zum kommunalen Umgang mit benachteiligten und benachteiligenden Stadtteilen an (Soziale Brennpunkte) und greifen die Erfahrungen auf, die in den letzten Jahren mit den verschiedenen Programmen der nachhaltigen und sozialen Stadtentwicklung gemacht wurden. Das sind u.a. das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ und die EU-Gemeinschaftsinitiativen Urban I und II. Die EU hat mit der „Charta von Leipzig“ den ganzheitlichen, ressortübergreifenden Ansatz der nachhaltigen Stadtentwicklung betont.

Viele fachliche Ansätze orientieren sich am „Sozialraum“: die Gemeinwesenarbeit, die Kinder- und Jugendhilfe, die Städtebauförderung (insbesondere im Programm „Soziale Stadt“ und in der Gemeinschaftsinitiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden), die Gesundheitsförderung im Rahmen des „Setting-Ansatzes“ der WHO. Sozialräumliche Ausgestaltung kommunalen Handelns greift diese verschiedenen Ansätze auf, um in den Kommunen die Chancen für integrierte Ansätze zu verbessern.

Die Eckpunkte des Deutschen Vereins zielen darauf ab, dass in Kommunen nicht nur einige belastete Gebiete, sondern der kommunale Raum als Ganzes betrachtet und gleichzeitig in Teilräumen (Sozialräume) bearbeitet wird. Die Eckpunkte sollen die Akteure vor Ort darin unterstützen, ein gesamtstädtisches sozialräumliches Handlungskonzept zu entwickeln, aus dem Prioritäten für die Entwicklung von Teilräumen abgeleitet werden können. Dazu ist eine integrierte Planung für die jeweiligen Teilräume erforderlich. Sozi-

alträumliches Handeln bietet damit auch eine Plattform für öffentliches und privates Handeln.

1. Vorhandene Ansätze der Sozialraumorientierung

Sozialraumorientierung ist in der sozialen Arbeit, der kommunalen Sozialplanung, in der Stadtentwicklung und in der Wohnungswirtschaft zwar fachlich unterschiedlich diskutiert und entwickelt worden. Aber daraus sind praktische Ansätze kommunalen Handelns entstanden, die es verstärkt zusammenzuführen und umzusetzen gilt.

Ein Ausgangspunkt ist die Kinder- und Jugendhilfe. Im Zuge der Einführung des Sozialgesetzbuches VIII, Kinder- und Jugendhilfe, stellte die Bundesregierung fest, dass es eine bundeseinheitlich geregelte Grundversorgung und eine alltags- und lebensweltlich orientierte Jugendhilfe geben müsse, die auf regionale Gegebenheiten und Erfordernisse eingeht. Dieser Feststellung liegt die Erkenntnis des Achten Jugendberichts zugrunde, dass Einkommen, Bildung, Berufsposition und Schichtzugehörigkeit der Eltern regional differenziert erfasst werden müssen, um sozioökonomische Ungleichheit sowie Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen zutreffend erklären zu können.¹

Kern des Fachkonzeptes Sozialraumorientierung in der Jugend- und Sozialhilfe sind Handlungsprinzipien für die soziale Arbeit:

- vom Willen bzw. den Interessen der Menschen ausgehen;
- die Menschen aktivieren;
- die vorhandenen personalen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Ressourcen finden und nutzen;
- auf die verschiedenen Zielgruppen und Bereiche eingehen;
- die verschiedenen sozialen Dienste vernetzen.

Insbesondere Jugendhilfeplanung und Sozialplanung unterstützen die Sozialraumorientierung.

¹ Stellungnahme der Bundesregierung zum Achten Jugendbericht, BT-Drucks. 11/5676 vom 6. März 1990, S. IV.

Die Stadtentwicklung hat mit dem Gemeinschaftsprogramm „Soziale Stadt“ einen neuen Impuls bekommen. Bund und Länder starteten dieses Programm im Jahr 1999. Das Programm soll der zunehmenden sozialen, demografischen und ethnischen Spaltung in den Städten entgegenwirken. In dem Programm geht es um die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen in Stadt- und Ortsteilen. Auch im „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ der Bauministerkonferenz von 2005 werden der Gebietsbezug und das integrierte, ressortübergreifende Handeln zur Grundlage der Stadtteilentwicklung gemacht. Die „Soziale Stadt“ ist 2004 in das Baugesetzbuch aufgenommen worden (§ 171 e).

Das Programm „Soziale Stadt“ hat die strategischen Handlungsfelder benannt und in der Praxis gefördert, an denen sich eine gebietsbezogene/sozialraumorientierte Ausrichtung kommunalen Handelns orientieren sollte: Bündelung von Ressourcen, Integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte (beides über Ressortgrenzen hinweg), Quartier- oder Stadtteilmanagement sowie Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner vor Ort.

Auch auf europäischer Ebene hat die Sozialraumorientierung größere Bedeutung bekommen. Durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, EFRE, und die Möglichkeiten des Europäischen Sozialfonds, ESF, ist der Sozialraumbezug Bestandteil der Regelförderung der Europäischen Union geworden. Auf der Ebene der Länder sind inzwischen diese Fördermöglichkeiten in die operationellen Programme aufgenommen worden. Durch das EFRE Programm werden partizipative und nachhaltige Strategien zur „Integrierten Entwicklung städtischer Problemgebiete“ (so z.B. das Operationelle Programm in NRW) gefördert.

Die Wohnungswirtschaft arbeitet zunehmend mit einem Quartiersbezug, der an sozialen Merkmalen orientiert ist. Immer mehr Wohnungsunternehmen berücksichtigen bei ihren Sanierungs- und Bewirtschaftungsstrategien die sozialräumlichen Besonderheiten der verschiedenen Wohngebiete.

2. Sozialräume

Nicht nur in großen Städten, auch in Landkreisen, Kleinstädten und Gemeinden haben sich Territorien sehr unterschiedlich entwickelt. Sozialraumanalysen und kommunale So-

zialplanung sind geeignet, diese Entwicklungen und ihre Wechselwirkungen zu erfassen. Ihre Ergebnisse sind eine Grundlage dafür, dass Kommunen ihr gesamtes Gebiet als Sozialräume beschreiben.

Sozialräumliches Handeln ist nach wie vor auch deshalb nützlich, weil es benachteiligende Strukturen in einzelnen Sozialräumen gibt, die oftmals sich selbst verstärkende Negativeffekte auslösen, die wiederum diese Quartiere von der Gesamtentwicklung der Kommune abkoppeln. Diese besonderen Strukturen und Anforderungen werden im folgenden zusammenfassend beschrieben.

2.1 Sozialräumliche Strukturen und Benachteiligungen heute

Die räumliche Konzentration von Armut und sozialen Problemen hat zugenommen. Das gilt insbesondere für einzelne Gebiete in großen Städten, aber auch für kleine Kommunen in ländlichen Regionen. Weil die Bewohnerinnen und Bewohner, die es sich aussuchen können, in solchen Gebieten nicht leben oder solche Gebiete verlassen, findet soziale Entmischung statt, insbesondere in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt. Dadurch sind einige Stadtteile und Quartiere belastet, andere entlastet.

Die Stadtteile mit besonders hohen Armutsquoten, hoher Arbeitslosigkeit, hohen Anteilen von Alleinerziehenden und besonders vielen Zuwanderern haben auch die höchsten Anteile von Kindern an der Bevölkerung. Kinderarmut ist in diesen Gebieten verortet. Der Gesundheitszustand und die Bildungsbeteiligung der Menschen in benachteiligten Quartieren ist deutlich schlechter.

Hinzu kommt, dass sich die Kommunen auf eine älter werdende Bevölkerung einstellen müssen. Immer mehr ältere Menschen sind darauf angewiesen, dass sie in ihren Wohnquartieren alles vorfinden, was sie zum Leben brauchen, und sind daran interessiert, in einem Milieu zu leben, das ihnen Sicherheit bietet und von Gemeinsinn geprägt ist, an dem sie aktiv mitwirken können.²

² Siehe dazu „Empfehlungen zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur in Kommunen mit einer älter werdenden Bevölkerung“ des Deutschen Vereins, NDV 2006, 529 ff.

Familien brauchen eine „qualifizierte lokale Infrastruktur“. Ihnen wird am besten geholfen werden, wenn „verschiedene Handlungsstrategien unter den Aspekten neuer Ort-, Zeit- und Funktionsvernetzung ineinander greifen.“³

Weil sie arbeitslos sind und kaum eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben, können viele Menschen ihren Platz in der Gesellschaft nicht durch Erwerbsarbeit finden. Ihre soziale Integration hängt zunehmend davon ab, wie sie sich am Leben in ihrem Wohnviertel und Wohnumfeld beteiligen und dieses aktiv mitgestalten. Der soziale Raum und dessen Infrastruktur haben für diese Menschen eine besonders große Bedeutung und beeinflussen ihre Verwirklichungschancen. Für viele Zuwanderer gilt das auch deshalb, weil ihre Lebensorientierung und Lebensweise stärker auf das Quartier ausgerichtet sind.⁴

Die Bewohner und Bewohnerinnen in benachteiligten Stadtteilen sind nicht nur Betroffene, sondern bringen selber wichtige Potenziale und Ressourcen für eine neue Entwicklung ihrer Quartiere ein. Sie kennen das Wohnumfeld, die weitere Umgebung und vorhandene Netzwerke oder sind an solchen Netzwerken beteiligt. Bewohner und Bewohnerinnen sind daran interessiert oder darauf ansprechbar, sich für ihr Quartier und eine gute Nachbarschaft zu engagieren. Schlüsselpersonen aus Nachbarschafts- und Quartiersnetzwerken, wie Vereine und Kulturkreise, tragen dazu bei, dass diese Quartiere Anschluss finden an die übrige Stadtgesellschaft.

2.2 Definition von Sozialräumen und Konsequenzen für kommunales Handeln

Jedes Individuum schafft durch seine Aktivitäten, Vorlieben und Beziehungen Sozialräume und lebt in diesen. Diese individuellen Sozialräume gehen meistens, insbesondere bei jungen Menschen, über die Grenzen eines Quartiers hinaus. Gleichwohl sind Wohnquartiere und Stadtteile Ausgangspunkte und oft auch Bezugspunkte für die soziale Integration der darin lebenden Bewohner und Bewohnerinnen. Gebiete im Gemeinwesen sind soziale Räume, die auch heute die Sozialisation und persönliche Entwicklung der darin aufwachsenden und lebenden Individuen erheblich beeinflussen.

³ Vgl. „Niedrigschwelliger Zugang zu familienunterstützenden Angeboten in Kommunen. Handlungsempfehlungen des Deutschen Vereins“, NDV 2006, 77 ff., hier: S. 78.

Deshalb ist es nicht nur aus administrativen Gründen geboten, sondern auch in sozialer Hinsicht wirkungsvoll, soziale Räume als Gebiete im Gemeinwesen zu verstehen, die in erster Linie durch bestehende politische oder statistische Grenzen definiert sind. Auf Basis dieser räumlichen Festlegung sind in der Regel Daten und Indikatoren zur Beschreibung der Gebiete vorhanden.

Die so festgelegten Sozialräume lassen sich nach unterschiedlichen Funktionen unterscheiden. Es geht darum herauszufinden, durch welche Bevölkerungsgruppen und Lebensweisen sich ein sozialer Raum auszeichnet und was der jeweilige Raum zum Leben in der Kommune insgesamt beiträgt. Soziale Räume können beispielsweise die Funktion haben, Zuwanderer in das Gemeinwesen zu integrieren.⁵

Insofern ist Pluralität im Gemeinwesen funktional und sinnvoll. Eine solche Sicht auf das Gemeinwesen relativiert das Leitbild sozialräumlicher Integration durch ausgeglichene Mischung der Bewohner, ersetzt es aber nicht.

Ein pluralistisches Leitbild muss sich mit der Tatsache der zunehmenden Polarisierung der Stadträume und Gemeinderäume auseinandersetzen. Soziale Integration vor Ort und die Integration der Sozialräume in der Kommune erfordern eine Verteilung der Ressourcen, die daran ausgerichtet ist, diese Ziele zu erreichen. Den kommunalen Teilräumen mit den größten sozialen Problemen und den geringsten Ressourcen, diese Probleme zu lösen, ist die größte Aufmerksamkeit zu widmen. Kommunales Handeln steht derzeit vor der Herausforderung, wichtige öffentliche und zivilgesellschaftliche Institutionen, wie z.B. Kindergärten und Schulen, so zu stärken und zu entwickeln, dass diese Institutionen die erheblichen Herkunfts- und ethnisch bedingten Benachteiligungen im Interesse der Chancengerechtigkeit mildern oder sogar ausgleichen können.

⁴ „Der Nationale Integrationsplan“ (hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin 2007) geht im Themenfeld 5 „Integration vor Ort unterstützen“ ausführlich darauf ein; vgl. insbesondere S. 112 ff.

⁵ Die Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ empfehlen „Integration trotz Segregation“; vgl. „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“, hrsg. von der Schader-Stiftung u.a., Darmstadt 2005, S. 18–22.

2.3 Beschreibung und Unterscheidung von Sozialräumen

Ein erster Schritt sozialraumorientierter Ausgestaltung kommunalen Handelns sollte darin bestehen, das gesamte Gebiet der Kommune anhand eines Sets von Indikatoren zu beschreiben.

Die Indikatoren sollten so gewählt sein, dass die Lebenslagen und sozialen Ressourcen in den Räumen erkennbar und vergleichbar sind. Ausgehend von den Indikatoren, die der Deutsche Städtetag 1979 in seinen „Hinweisen zur Arbeit in sozialen Brennpunkten“ definiert und zur Grundlage für die Beschreibung und Unterscheidung von Gebieten gemacht hat, werden heute Sozialräume in Kommunen regelmäßig und z.T. sehr komplex analysiert.⁶

An dieser Stelle wird auf die Beschreibung eines Indikatorenkatalogs verzichtet, da die Verfügbarkeit von Daten für Indikatoren auf kommunaler Ebene unterschiedlich sein kann und u.a. auch von der gewählten Gebietsabgrenzung abhängig ist. Unumstritten ist jedoch, dass bestimmte soziale Merkmale, wie Einkommen, Demografie, Beschäftigung, zur Beschreibung von sozialräumlichen Besonderheiten herangezogen werden sollten.

Statistische Auswertungen sollten im zweiten Schritt durch Erhebungen in den Stadtteilen ergänzt werden. Durch Befragung der Bewohner und Bewohnerinnen können Lebenslagen vertieft beschrieben und Ressourcen und Potenziale erhoben (und angesprochen) werden. Ergebnis der Sozialraumanalyse ist eine quantitative und qualitative Beschreibung, eine darauf gründende Unterscheidung und eine Bewertung der Gebiete unter Einbeziehung der Akteure.

2.4 Festlegung kommunaler Handlungsschwerpunkte

Auch wenn sozialräumliches Handeln insgesamt auf das kommunale Gebiet angewendet werden soll, so ist zwischen dem unterschiedlichen Bedarf und den Möglichkeiten einzelner Gebiete zu unterscheiden und dementsprechend ein jeweils spezifischer Handlungskatalog abzuleiten.

⁶ Z.B. mit 50 sog. Kontextindikatoren in Nordrhein-Westfalen, vgl. <http://www.city-monitoring.de>.

Generell sollte unterschieden werden zwischen benachteiligten, problembelasteten Gebieten (Interventionsgebiete), gefährdeten Gebieten (Präventionsgebiete) und normalen Gebieten (Beobachtungsgebiete).

Aufgrund der Sozialraumanalyse können Kommunen ihre Sozialräume nach Stärken und Schwächen bewerten und daraus ggf. eine Prioritätenliste erstellen. In einem gemeinsamen Abstimmungsprozess zwischen Politik, Verwaltung, sozialer Arbeit und zivilgesellschaftlichen Akteuren sollten die Gebiete entsprechend eingeteilt und Prioritäten für Maßnahmen festgelegt werden.

Diejenigen Sozialräume sollten fokussiert werden, die durch erhebliche soziale Missstände, wie Armut, Arbeitslosigkeit, Wohnungsdefizite, gesundheitliche Beeinträchtigungen und Bildungsdefizite, gekennzeichnet sind. Diese Gebiete müssen besondere Integrationsleistungen erbringen und brauchen dafür besondere Ressourcen. Die Politik in den Kommunen muss erörtern und entscheiden, welche Gebiete bei der Verteilung von Ressourcen Priorität haben sollen.

Ein Beispiel für diese Vorgehensweise ist Köln. In Köln hat die Stadt gemeinsam mit der Liga der Wohlfahrtsverbände 2005 ein fachübergreifendes Sozialraumorientiertes Handlungskonzept entwickelt und umgesetzt. Von den 365 Stadtvierteln, die nach soziodemografischer, baulicher und nutzungsspezifischer Struktur jeweils geschlossene Raumeinheiten bilden, wurden in einem ersten Schritt zehn Gebiete ausgewählt. Auswahlkriterien waren u.a. überdurchschnittliche Quote der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung, erhöhtes Auftreten von Wohnungsnotfällen, Quote der Einwohner mit Migrationshintergrund, Arbeitslosenquote, Quote der Empfänger von Transferleistungen. Als Kooperationsstruktur wurde eine Zentrale Lenkungsgruppe mit Vertretern aus Politik, Verwaltung und der Liga der Wohlfahrtsverbände installiert. Die Federführung liegt beim Dezernat für Jugend und Familie. In jedem Sozialraumgebiet wurde eine bezirkliche Arbeitsgruppe/Stadtteilkonferenz gebildet bzw. die vorhandenen eingebunden sowie eine Koordinations- und Anlaufstelle aufgebaut. Die Stadt finanziert die Koordinations- und Anlaufstellen, die bis auf eine alle bei verschiedenen freien Trägern angesiedelt sind.

Finanziert werden jeweils eine hauptamtliche Fachkraft sowie Sachmittel zur Durchführung sozialraumbezogener Maßnahmen. In den bezirklichen Arbeitsgruppen sind verbindlich alle zentralen und vor Ort tätigen kommunalen Dienststellen vertreten. Andere

mögliche Partner, wie Vereine, Kirchen, Polizei, Wohnungsbaugesellschaften und Wohlfahrtsverbände, werden zur Kooperation aufgefordert und motiviert.

3. Prinzipien sozialräumlicher Ausgestaltung kommunalen Handelns

Die sozialräumliche Ausgestaltung kommunalen Handelns sollte von folgenden Prinzipien geleitet sein:

- Ressort- und handlungsfeldübergreifendes Arbeiten,
- Integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte,
- Vernetzung und Einbindung aller lokalen Akteure,
- Bewohnergetragene Strukturen, Aktivierung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern.

3.1 Ressort- und handlungsfeldübergreifendes Arbeiten

Eine sozialräumliche Ausgestaltung kommunalen Handelns kann nur ressort- und handlungsfeldübergreifend erfolgen. Angesprochen sind die Themenfelder Soziales, Jugend und Familie, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr, Bildung, Kultur, Sport, Gesundheit und Wohnen, Versorgung sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung.

3.2 Integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte

Aus der Analyse und Bewertung der Sozialräume sollte eine Ziel- und Maßnahmeplanung für ausgewählte Sozialräume folgen. Diese Ziel- und Maßnahmeplanung wird umso wirksamer sein, je umfassender und treffender die vielfältigen Aspekte und Wechselwirkungen der bestehenden Benachteiligung und der jeweils vorhandenen Ressourcen einbezogen sind. Je besser das gelingt, desto realistischer kann ein Entwicklungsleitbild sein, das sich ein Quartier erarbeitet. Die „integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzepte“ können sehr unterschiedlich ausgearbeitet sein. Das zeigen bspw. die Entwicklungs- und Handlungskonzepte im Programm „Soziale Stadt“ und die URBAN-Gebiete (der EU-Gemeinschaftsinitiative) sehr deutlich. Diese Konzepte sollen dazu dienen, alle Quartiersentwicklungsprozesse zu koordinieren und gesamtstädtische Entwick-

lungsstrategien zu unterstützen. Fortgeschrittene Konzepte definieren auch, wie die Fördermaßnahmen evaluiert werden und wie das Controlling dafür aussehen soll.

Integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte bilden eine gute Voraussetzung (und „Lernplattform“), um zum einen ressort- und handlungsfeldübergreifendes Arbeiten zu etablieren und zum anderen Ressourcen zielgerichtet zu bündeln und einzusetzen. Wenn es einen solchen „Masterplan“ für Gebiete geben soll, dann muss dieser von und mit den Akteuren vor Ort erarbeitet (siehe Kap. 3.3) und ausgehandelt und von der Politik beschlossen werden. Neben der teilräumlichen Perspektive in einem integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzept ist auch die gesamtstädtische Planung und Perspektive zu berücksichtigen. Dabei ist die Sozialplanung besonders zu berücksichtigen bzw. adäquat auszubauen. Entstehende Widersprüche oder Konflikte sind kenntlich und transparent zu machen und müssen ebenfalls im politischen Raum zur Entscheidung gebracht werden.

In Zielkonzepten können Vereinbarungen getroffen werden, die die Beiträge der beteiligten Partner einbinden. Auch die Ressourcenfrage ist frühzeitig anzugehen. Im Verlauf der Bearbeitung von integrierten Projekten der Sozialen Stadt hat sich oft herausgestellt, dass Ziele und Ressourcenplanung an tatsächliche Entwicklungen angepasst und deshalb neu vereinbart werden müssen.

Formen der Zielfindung sollten individuell in den Gebieten ausgestaltet werden. Wenn die Ziele feststehen, kann anhand von weiteren Indikatoren und Kriterien, aber auch von gemeinsam vorgenommenen Bewertungen der Fortschritt von Konzepten beobachtet werden.

Wenn konkrete Ziele bestimmt sind, können beabsichtigte Wirkungen von Maßnahmen gemessen werden, was jedoch nur Sinn macht, wenn plausibel beschrieben ist, dass diese Ziele mit den geplanten Maßnahmen erreichbar sind.

Beabsichtigte, aber auch unbeabsichtigte Wirkungen werden durch einen Vergleich mit gleichen oder ähnlichen Gebieten ohne diese Maßnahmen gemessen. Das geschieht mit Methoden der empirischer Forschung. Solche „echten“ Evaluationsstudien zur Entwicklung von Stadtteilen oder Quartieren sind sehr anspruchsvoll und bisher selten erarbeitet

worden.⁷ Die bisherige Evaluierungsforschung geht überwiegend mit qualitativen Methoden vor und beschreibt Veränderungsprozesse durchaus auch über längere Zeiträume. Als Beispiel sind Untersuchungen zur Wohnzufriedenheit, zum Gebietsimage u.ä. zu nennen.

3.3 Vernetzung und Einbindung von lokalen Akteuren

Eine weitere Grundlage für sozialräumliches Arbeiten ist die Vernetzung und Einbindung von den in einer Kommune agierenden Akteuren aus Politik/Verwaltung, freien Trägern der Wohlfahrtspflege, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Vor Ort, in den Sozialräumen geschieht das in Form von „Lokalen Entwicklungspartnerschaften“, die dort die Zusammenarbeit organisieren und koordinieren. Partner sollten alle Organisationen sein, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, entwicklungsförderliche und lebensfreundliche Strukturen zu schaffen, sozialen Zusammenhalt zu fördern und soziale Hilfen zu organisieren. Neben Nachbarschafts- und Stadtteilzentren sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften zählen dazu insbesondere Wohnungsgenossenschaften und -unternehmen. Wohnungsgenossenschaften und Wohnungsunternehmen sind ein relevanter Faktor bei der Gestaltung von Sozialräumen, nicht nur in baulicher, auch in sozialer Hinsicht.

Die Akteure sollten es sich zur gemeinsamen Aufgabe machen, die Folgen sozialräumlicher Entmischung zu bearbeiten und die sich selbst verstärkenden Benachteiligungsprozesse mindestens durch Stabilisierungsprozesse zu ersetzen.

Anzustreben ist eine ausgewogene Zusammenarbeit. Die integrativen Entwicklungskonzepte erleichtern die gleichberechtigte Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure, weil diese nicht nur bauliche und stadtplanerische Ziele, sondern auch sozialplanerische Ziele formulieren und erreichbar machen sollen.

Geklärt werden muss, wer in diesem Zusammenhang welche Aufgaben und welche Verantwortlichkeiten übernimmt (vgl. Kap. 4.1). Im Ergebnis sind praktikable Strukturen zu etablieren, in denen die unterschiedlichen Akteure aus Politik, Verwaltung, freien Trägern

⁷ Vgl. „Förderung der Lokalen Ökonomie. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms ‚Soziale Stadt‘ in Nordrhein-Westfalen“. Hrsg.: Stadt Essen im Auftrag des Städteneetzes Soziale Stadt NRW u.a., Essen 2007.

der Wohlfahrtspflege, Wirtschaft und Zivilgesellschaft transparent und effizient kommunizieren und zusammenarbeiten können.

Etablierte Formen sind für die Planung und Steuerung der Quartiers- und Stadtteilentwicklung Lenkungskreise, Lenkungsgruppen, Ämternetzwerke und Beiräte, aber auch Projektgruppen sowie Runde Tische und Stadtteilkonferenzen. Durch intermediäre Einrichtungen (wie z.B. beim Essener Modell des Quartiersmanagements) kann die Einbindung der Akteure, speziell der Bewohnerschaft, verbessert werden.

Zu den Aufgaben der Planung und Steuerung gehören die Zielfindung, der Ressourceneinsatz, die Prioritätensetzung und die Teilhabe von Bewohnerinnen und Bewohnern an Entscheidungsprozessen in verschiedenen Phasen der Projekte. Ebenso gehört die Einbindung der Ortspolitik dazu sowie die Vorbereitung der politischen Beratung und Berichterstattung in den parlamentarischen Gremien.

Kommunalverwaltung ist eine geeignete Instanz, Entwicklungspartnerschaften zu initiieren und zu moderieren. Der kommunalen Politik kommt im Geflecht der vernetzten Strukturen eine besondere Rolle zu. Die Verantwortung für die Gesamtkoordination, die Zielsetzung und Prioritätenfindung kann nicht an einzelne Fachämter oder Interessengruppen abgegeben werden. Insbesondere die politische Spitze hat im Rahmen der sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handelns eine wesentliche Steuerungsfunktion. Es ist eine Aufgabe der Politik, notwendigen Ausgleich zwischen privilegierten bzw. gesicherten und benachteiligten Sozialräumen aus einer gesamtkommunalen Sicht abzuleiten.

3.4 Bewohnergetragene Strukturen, Aktivierung und Beteiligung von Bewohnerinnen und Bewohnern

Die Aktivierung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, die Mitwirkung von Bewohnerinitiativen sowie die Unterstützung von Vereinen und anderem ehrenamtlichem Engagement sind unabdingbare Bestandteile sozialräumlichen Handelns. Die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner an Planungen und Entscheidungen ist nicht nur ein Gebot demokratischer Selbstverwaltung sowie der Motivation und Anerkennung in den Quartieren und Stadtteilen, sondern auch funktionale Notwendigkeit: die Restabilisierung und Entwicklung sozialer Räume ist auf Ko-Produktion angewiesen. Nur im prak-

tischen Miteinander aller Akteursgruppen vor Ort können z.B. integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte umgesetzt werden.

Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Mitwirkung der Bewohnerschaft ist z.B. durch die Förderung von Gemeinwesenarbeit sicherzustellen. Die Anstrengungen zur Mitwirkung der Betroffenen im Stadtteilentwicklungsprozess – insbesondere der sozial benachteiligten und durchsetzungsschwächeren Bevölkerungsgruppen – sind durch Stärkung der Gemeinwesenorganisation und Aktivierung der Nachbarschaften zu intensivieren. Hierfür sind Unterstützungssysteme für das Gemeinwesen zur Aktivierung und Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner als Basis für eine funktionierende Interessenvertretung zu etablieren. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund des hohen Aufwandes zur Selbstorganisation, der Orientierung in einem komplexen Politikfeld sowie der oftmals ungünstigen sozialen Situation der Betroffenen. Verstärkte Anstrengungen sind darauf zu richten, die benachteiligten und artikulationsungeübten Menschen im Quartier zu beteiligen und in den Stabilisierungsprozess einzubinden.

Der Landkreis Osnabrück initiiert, fördert und begleitet erfolgreich Projekte der Ortsentwicklung, in denen die Beteiligung und das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern im Mittelpunkt stehen und durch ein „haltendes Umfeld“ unterstützt werden.⁸

Aus der Beteiligung und Mitwirkung von Bewohnerinnen und Bewohnern ergeben sich neue Anforderungen an alle professionellen Akteure vor Ort. Das sind u.a. Schule, Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Arbeitsagentur, Polizei, Stadtplanungsamt und Gesundheitsamt. Sie müssen sich am Bedarf der Nutzer und Nutzerinnen, an deren Willen und Nachfrage orientieren und mit diesen kooperieren.

In einigen Kommunen haben Bewohnerinnen und Bewohner einen direkten Zugriff auf Ressourcen erhalten, der ihnen selbstorganisierte Aktivitäten ermöglicht (Verfügungsfonds). Allerdings hat dies bisher einen stark experimentellen Charakter und ist vom Umfang eher kleinteilig.⁹

⁸ Z.B. „Starkes Dorf“ Ostercappeln.

⁹ Ausnahmen bestätigen die Regel: Berlin stellt den Quartiersräten jedes Jahr rund 15 Mio. Euro zur Verfügung und aus Projektentscheidungen sind zum Teil Vorhaben entstanden, die in die Regelstruktur einzelner Bezirke aufgenommen wurden (z.B. Stadtteilmütter).

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat mit ihrem Initiativfonds Gemeinwesenarbeit sehr gute Erfahrungen gemacht.

Seit 1998 arbeiten in der Landeshauptstadt Magdeburg Arbeitsgruppen zur Entwicklung und Unterstützung der Gemeinwesenarbeit. Mit ihrer Arbeit nehmen die 20 Arbeitsgruppen mit ca. 400 Teilnehmern und Teilnehmerinnen sowie weiteren Engagierten aktiv Einfluss auf die Stadtteilentwicklung. Sie gestalten Projekte und Aktivitäten, die auf die Verbesserung der Lebensqualität in den Stadtteilen gerichtet sind, und erreichen rund 40 % der Magdeburger Bevölkerung. Durch Vernetzungsstrukturen sowie die gemeinsame Arbeit von engagierten Bürgerinnen und Bürgern, Bürgerinitiativen, Vertreterinnen und Vertretern aus Institutionen, Einrichtungen, Firmen, Vereinen, freien Trägern, Initiativen, Interessenvertretungen sowie Stadträten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung konnten in den vergangenen Jahren eine verbesserte Zusammenarbeit sowie eine zielgenauere und authentischere Ausnutzung lokaler Ressourcen erreicht werden.

Die Aktivitäten der Arbeitsgruppen richten sich z.B. auf die Verbesserung des Wohn- und Lebensumfeldes, die Um- oder Neubenennung von Straßen, die Entwicklung von Kita- und Schulstandorten, auf Probleme der Ordnung und Sicherheit im Stadtteil oder die Erarbeitung von Stadtteillogos. Erstmals wurden im Jahre 2006 zwei dieser Arbeitsgruppen pilothaft in die stadtteilorientierte Jugendhilfe-, Sozial- und Gesundheitsplanung einbezogen.

4. Umsetzung sozialräumlichen Handelns

Generell ist sozialräumliche Arbeit ein moderner Gestaltungsansatz und im modernen Planungsverständnis verankert. Die Integration an den Rand gedrängter Bevölkerungsteile bleibt eine Aufgabe in den Sozialräumen, die über den Zeithorizont spezieller Förderprogramme (wie z.B. „Soziale Stadt“) hinaus geht. Die betroffenen Gebiete müssen dauerhaft dazu in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Integrationsleistungen zu bringen (infrastrukturell, materiell und ideell). Diese Daueraufgabe muss fachlich und politisch flankiert und strukturell verankert werden.

4.1 Organisation

Sozialraumorientierung kommunalen Handelns benötigt eine klare Struktur der Bearbeitung. Es ist zu klären, von wem unterschiedliche Funktionen und Aufgaben zu erledigen sind. Diese reichen von der Gesamtsteuerung und Koordination über Moderation und Projektentwicklung bis hin zur Vernetzung, Bewohneraktivierung und Bewohnerbeteiligung.

Wie eine sinnvolle Aufgaben- und Rollenverteilung aussehen kann, ist in jeder Kommune vor dem Hintergrund örtlicher Gegebenheiten zu entwickeln. Gewachsene Strukturen, politische Konstellationen und beteiligte Akteure sind dabei zu berücksichtigen. Im Ergebnis ist ein praktikables Kooperationsmodell einzurichten, das sowohl die unterschiedlichen Akteure aus Politik, Verwaltung, Trägerspektrum, Wirtschaft und Einwohnern zusammenbringt, als auch ein hohes Maß an Transparenz und Effizienz herstellt. Je mehr Aufgaben und Kompetenzen dabei auf die Stadtteilebene verlagert werden, desto stärker ist die Integrationskraft des Verfahrens und die Motivation, sich am Stabilisierungsprozess zu beteiligen.

Eine sozialräumliche Ausrichtung ersetzt nicht die Fachlichkeit des Handelns und auch nicht die bestehenden Ämter/Fachbereiche einer Verwaltung. Es ist vielmehr erforderlich, dass sich die Fachbereiche gemeinsam auf eine sozialräumliche Ausgestaltung ihrer Konzepte und Planungen verständigen, diese zur Grundlage ihres Handelns machen und ihren jeweils spezifischen Beitrag zur Sozialraumorientierung leisten. Solche Schritte sind nur möglich, wenn alle Beteiligten bereit sind, sich auf Lernprozesse einzulassen und Erfahrungen mit der sozialräumlichen Ausgestaltung ihres Handelns zu machen und diese auszuwerten.

Eine Erfahrung haben die bisherigen Programme der nachhaltigen und sozialen Stadtentwicklung immer wieder bestätigt: Um ihr Handeln sozialräumlich auszugestalten, brauchen einerseits Kommunen und andererseits – noch viel mehr – Bewohner und Bewohnerinnen verlässliche Ansprechpartner, die für die einzelnen Sozialräume zuständig sind, und Räume vor Ort.

Quartiersarbeit mit Bürgergruppen ist angewiesen auf geeignete Räume und Treffpunkte sowie professionelle Fachkräfte. Lokale Zentren sind Kristallisationspunkte für Gemeinwesenarbeit. Diese Zentren sind Orte nachbarschaftlicher Begegnung und Kommunika-

tion. Vorhandene Infrastruktureinrichtungen (von Kinder- und Familienzentren bis zu kirchlichen Gemeindehäusern etc.) können dafür genutzt und weiterentwickelt werden, wenn sich diese für den Stadtteil öffnen und funktionsgerecht ausgestattet sind.

Die Ansprechpartner vor Ort sollen in den Quartieren Netzwerke knüpfen oder ergänzen. Sie moderieren Arbeitsgruppen, Workshops, Foren oder Runde Tische oder auch Stadtteilkonferenzen. Dabei muss die Einbindung von Schlüsselakteuren der freien Träger, der Zivilgesellschaft und der lokalen Wirtschaft gewährleistet werden. Ihre Kernaufgabe liegt in der Aktivierung von Bewohnerinnen und Bewohnern, oft in kleinen Projekten und Kleinstprojekten. Dabei sind Verfügungsfonds eine gute Unterstützung.

Organisiert wird diese Netzwerkstruktur vor Ort durch die Beauftragung von Agenturen, Planungsbüros oder Vereinen, von Verwaltungsmitarbeitern oder Gebietsbeauftragten, die ein Quartiersmanagement aufbauen und betreiben. Gute Erfahrungen gibt es auch dort, wo sich die Wohnungswirtschaft in Verbundstrukturen einbringt.

4.2 Finanzierung

Stadtteil- und Quartiersentwicklung findet derzeit in einem Finanzierungsmix aus vielen unterschiedlichen Quellen statt, die vor Ort zusammenfließen müssen und zielgerichtet einzusetzen sind. Das ist eine aufwändige und schwierige Aufgabe, und immer besteht die Gefahr, dass Entwicklungen abrechen, weil die Finanzierung ausläuft. Wenn Kommunen ihr Handeln sozialräumlich ausgestalten wollen, geht es zum einen darum, befristete Förderung in Regelstrukturen mit entsprechenden rechtlichen und finanziellen Grundlagen zu überführen. Das können in der Perspektive integrierte Sozialraumbudgets (zunächst ressortmäßig ungebundene Mittel) sowie eine gemeinsame Ressourcenverantwortung der beteiligten Ressorts sein.

Diese Mittel betreffen nicht die Leistungen, auf die einzelne Personen einen Rechtsanspruch haben, sondern werden originär für Aufgaben der Sozialraumentwicklung eingesetzt.

Ein Beispiel dafür ist die Finanzierung des Programms „Wohnen in Nachbarschaften“ durch die Stadt Bremen. Die Stadt stellt für die Gebiete dieses Programms ein jährliches Gesamtbudget zur Verfügung. Dieses Budget wird in Form von „Ergänzungsmitteln“ investiv oder konsumtiv eingesetzt. Das Budget ergänzt die Grundfinanzierung einzelner

Vorhaben oder Projekte maximal bis zur Höhe von 50 % der Gesamtkosten. Über die Anträge für diese Zuschüsse entscheiden lokale Foren. Die Grundfinanzierung besteht aus Personal- und Sachmitteln von Ämtern, Initiativen oder von Trägern, aus Spenden oder Mitteln von Stiftungen oder aus Eigenmitteln von Projektpartnern, wie z.B. Wohnungsbaugesellschaften.

Zum anderen müssen die finanziellen Ressourcen in einem Quartier aus verschiedenen Quellen gebündelt werden, sowohl aus Haushaltstiteln der Kommune wie aus Förderprogrammen der Länder, des Bundes und der EU. Der Aufwand für die Abstimmung zwischen den Ressorts und Förderprogrammen ist erheblich und muss bei der Organisation sozialräumlicher Arbeit berücksichtigt werden.

Weitere Ressourcen bzw. Finanzierungsquellen sind Eigenleistungen, Mitwirkung, private Investitionen, Sponsoring, die ebenfalls wichtige Anteile darstellen, und deren Einwerbung eine eigene Aufgabenstellung auf verschiedenen Ebenen ist.