Rainer Schwarz

Sozialraumorientierung und Stadtentwicklung

Vortrag für die Fachtagung des SOS-Kinderdorf e.V. am 15.-16.11. in Berlin

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich möchte heute hier über unsere Sicht auf den Zusammenhang von Sozialraumorientierung und Stadtentwicklung sprechen.
Wenn ich **unsere Sicht** sage, dann ist dies die Sichtweise der Regiestelle des Bundesmodellprogramms „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten".
Diese Regiestelle versucht - als ein Akteur - im Rahmen dieses Bundesmodellprogramms des Ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, seit Mitte letzten Jahres dieses Vorhaben mitzugestalten. Die Regiestelle befindet sich in Trägerschaft der Stiftung Sozialpädagogisches Institut „Walter May" in Berlin.[1]

Ich will in meinen Ausführungen – nach einigen kurzen Vorbemerkungen – auf vier Gesichtspunkte eingehen und dann eine kurze Zusammenfassung versuchen.
Zu einen möchte ich einen kurzen Ausflug in das Feld von Stadtentwicklung in der Bundesrepublik und deren Entwicklung in den letzten 10 Jahren wagen. Wagen deshalb, weil dass für jemanden, der im Bereich von Jugendhilfe angesiedelt ist, ein gewagtes Unterfangen ist. Zum zweiten soll ganz kurz einiges fragmentarisches zum Thema „Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe" gesagt werden. Hierzu ist ja am gestrigen Tag schon eine Menge diskutiert worden, so dass ich nur einige Gedanken ergänzen will. Zum dritten soll es um die beiden strukturierenden Programme in den Feldern Jugendhilfe und Stadtentwicklung gehen, also um die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf", „Die Soziale Stadt" sowie um das Bundesmodellprogramm des Jugendministeriums „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten".
Hierbei würde ich der Frage nachgehen, was es heißt, die Stadt als Gemeinwesen zu gestalten und welcher Veränderungsbedarf sich für die Jugendhilfe ergibt.

[1] Weitere Informationen zur Regiestelle E&C finden Sie unter www.eundc.de bzw. entnehmen Sie bitte dem beigefügten Konzeptionspapier

Im letzten Punkt will ich etwas näher eingehen auf das Programm eingehen, auf dem ich selber tätig bin und die Philosophie sowie die Handlungsansätze etwas näher vorstellen.

Vorbemerkungen

Wenn ich im weiteren Ausflüge in die Welt der Stadtplanung und der Konzepte von Stadtentwicklung wage, dann geht es im wesentlichen immer um Stadtteilentwicklung. D. h. um den Aspekt innerhalb der Stadtentwicklung, der sich der Entwicklung von Stadtteilen in administrativen Grenzen bzw. in kommunal-historisch gewachsenen Grenzen bewegt. Den Aspekt der ausgewogenen Entwicklung einer gesamten Stadt als kommunales, urbanes und wirtschaftliches Wesen, werde ich im weiteren nur streifen. D. h., der Titel des Vortrages würde konkreter lauten können: „*Sozialraumorientierung und Stadtteilentwicklung*“.

Stadtentwicklung in der Bundesrepublik

Stadtentwickler beobachteten seit vielen Jahren die städtebaulichen Auswirkungen der immer weitergehenden sozialen Spaltung in Deutschland. Zu beobachten war, das soziale Abrutschen und die bauliche Verwahrlosung von Kiezen, ganzen Stadtteilen oder auch ländlicher Regionen. Während in Frankreich, den Niederlanden oder auch England solche Verslumungstendenzen politisch diskutiert wurden, kam es in Deutschland über lange Zeit zur Tabuisierung. Während in anderen europäischen Ländern über die Konzentration von sozialen Problemen, über Wohnbevölkerungsentmischung, über soziale und ethnische Segregationstendenzen, über die räumliche Verdichtung von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit und auch über erhöhte Kriminalität und vermehrte Probleme mit gewalttätigen Konflikten, insbesondere zwischen ethnischen Gruppen diskutiert wurde und Gegenstrategien und Programme zum Auffangen dieser Entwicklungen entworfen wurden, waren solche Prozesse in Deutschland lange Zeit nicht Gegenstand des öffentlichen Diskurses. Waren auch die gewalttätigen Auseinandersetzungen unterschiedlicher ethnischer Gruppen in Deutschland nicht so massiv, wie in anderen europäischen Ländern, so sind jedoch die Entwicklungstendenzen der Verslumung auch in deutschen Städten und Großstädten in einigen Stadtteilen zu beobachten gewesen. Beobachtet werden in diesen Stadtteilen: die Verwahrlosung und Vermüllung des öffentlichen Raumes, baulichen Verwahrlosung öffentlicher und privater Gebäude, zweckentfremdete

Nutzung von öffentlichen Plätzen und Gebäuden, Abzug von Dienstleistungseinrichtungen, Einschränkungen des öffentlichen Nahverkehrs; Rückgang kultureller und Freizeitangebote. In den beschriebenen sozial und ethnisch segregierten Stadtteilen verstärken und bedingen sich diese Prozesse gegenseitig, so dass die Symptome potenziert auftreten und der Niedergang der Stadtteile beschleunigt verläuft.

Die Städtebauförderung der 70 Jahre (zeit der sozial-liberalen Koalition) betrachtete die Stadtentwicklung als Entwicklung der Stadt im Ganzen und zwar von der räumlichen Entwicklung ebenso wie von der ökonomischen Entwicklung, von der sozialen Entwicklung ebenso wie von der ökologischen Entwicklung. Schon im damaligen Verständnis ist das die Verantwortung, das Grundgesetz den Kommunen aufgibt und wenn das so ist, dann muss man in der Stadtentwicklung daran anschließen. Schaut zurück, bleibt festzustellen – und hier zitiere ich Michael Krautzberger: *„Und wenn wir kritisch zurück schauen, muss man sagen, dass in der alten Form von Städtebauförderung, die Sie vielleicht aus Ihrer Tätigkeit in den Jugend-, Sozial- und Arbeitsämtern her kennen, der soziale Anspruch der Städtebauförderung nicht überall umgesetzt wurde, sondern dass die Städtebauförderung eher zu einem Instrumentarium zur baulichen Verschönerung der Städte geworden ist.“*

Politisch wird dieses Problem erst wieder seit ca. 3-4 Jahren thematisiert. Die fehlenden politischen Signale führten dazu, dass diese Entwicklung von der Stadtplanung zwar beobachtet, jedoch keine Lösungsstrategien entwickelt wurden. Fehlentwicklungen in der Infrastrukturplanung, der Belegungspolitik und des Wohnungsbaus wurden lange Zeit nicht korrigiert. Gerade auch nach der politischen Wende im Osten Deutschlands spiegelten sich Veränderungen gesellschaftspolitischer und demographischer Art oder nicht in entsprechenden strategischen Veränderungen der Stadtentwicklung wieder. Nur so konnte z.B. passieren, dass unabhängig von dem sehr schnell sichtbar werdenden massiven Bevölkerungsschwund in den Städten und Gemeinden der ostdeutschen Ländern, insbesondere solcher Städte, die durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch der ehemaligen DDR ihre ökonomische Bedeutung verloren hatten, häufig unbeachtet blieb. Stadtentwicklung auch gerade bezogen auf die Großplattensiedlung in den ostdeutschen Städten reagierte hierauf nicht. Mittlerweile führt der zu konstatierende massive Wohnungsleerstand zu staatlichen Rückbauprogrammen.

Die Stadtentwicklung reagiert in den letzten Jahren auf die besonderen Entwicklungsbedarfe in diesen Stadtteilen mit einer eigenen Fördersäule. Die Arbeitsgemeinschaft der Bauministerien von Ländern und Bund hat mit der Gemeinschaftsinitiative „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ und dem daraus folgenden Bundesprogramm „Die soziale Stadt“ eine Gegenstrategie entworfen, die, ausgehend von sozialen Verwerfungen, die Partizipation der in diesen Stadtteilen wohnenden Bürger und Bürgerinnen, die Kooperation mit allen in diesen Stadtteilen tätigen und an der Entwicklung dieser Stadtteile interessierten Akteuren und an nachhaltiger Wirkung orientierten, in den Mittelpunkt stellt. Das Konglomerat von Problemlagen scheint für städtische Urbanität zu einem solchen Problem geworden zu sein, dass sich im Rahmen der „Sozialen Stadt“ intensiv auch den sozialen Problemen zugewendet wird. D.h., ein Stadtentwicklungsprogramm nimmt sich hier auch Problemen wie Wirtschaftsentwicklung, wie Arbeitslosigkeit, Kriminalitätsentwicklung, kinder- und jugendfreundlichere Umwelten an. Hiervon ausgehend gibt es die Aufforderung an alle Ressorts der öffentlicher Verwaltung und kommunaler Politik, ihre Ressourcen und Anstrengungen in diesen Stadtteilen zu konzentrieren. In vielen Ländern stellt das Programm „Die soziale Stadt“ mit Stadtteilentwicklern oder Quartiersmanagern hierfür eine wichtige personelle Ressource zur Verfügung. Stadtteilplanung und Städtebauförderung knüpften an ihre Traditionen aus den 70er Jahren an und formulierten als wichtigsten Arbeitsauftrag die Kooperation mit allen beteiligten kommunalen Partnern. Es geht nun um die ernsthafte Umsetzung eines auf Nachhaltigkeit zielenden sozialen Anspruchs in der Städtebauförderung. Bezogen auf den „sozialen Brennpunkt – oder eben den Stadtteil mit besonderen Entwicklungsbedarf - scheint es völlig unerheblich, wer das Zepter der Kooperation in die Hand nimmt bzw. sich als Kooperationsstifter betätigt. Unabhängig davon, ob eine innovative Sozialplanung, eine partizipative Jugendhilfeplanung oder eine den Maßgaben der „Sozialen Stadt“ folgende Stadtentwicklungsplanung die Kooperation initiieren, in dem Moment, wo in diesen Stadtteilen der Abwärtstrend nachhaltig abgefangen werden soll liegt die Integration der Entwicklungsvorhaben, des Planens und Handelns auf der Hand.

Kooperation und nachhaltige Stadtteilentwicklung können durch Bundes- und Landesprogramme begleitet werden, können durch nationale und internationale Diskurse angeregt und durch kommunale Förderung unterstützt werden. Die Bündelung der lokal vor Ort eingesetzten Ressourcen jedoch kann auch nur vor Ort erfolgen. Wenn im Rahmen der Sozialen Stadt investive Mittel in diesen Stadtteilen

konzentriert werden, um Wohnungsbau, Grünflächen, Verkehr und Infrastrukturen zu entwickeln, so wird es in allen anderen Ressorts auf adäquate Prozesse der Umsteuerung auch von finanziellen Mitteln ankommen.

Zur Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe

Schaut man nach dem Herkommen und den Quellen der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe so lassen sich wenigstens 4 Entwicklungstraditionen aufzeigen:
Folie

Im Rahmen des Prozesses der Individualsierung, Professionalisierung und Psychologisierung der Jugendhilfe und hier insbesondere des Bereiches der Hilfen zur Erziehung, gerieten sozialräumliche Handlungskonstrukte mehr in den Hintergrund des Mainstreams der Jugendhilfe. Aufgegriffen wurden sie mit Konzepten wie der lebensweltorientierten Jugendhilfe von Thirsch oder der stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit von Hinte in den Achtziger und Neunziger Jahren.

Mit der Einführung des KJHGs wurden einerseits die personenzentrierten Hilfen und hiermit spezialisierte Handlungsweisen in der Jugendhilfe gestärkt, andererseits wurden in den letzten Jahren der Begriff der Sozialraumorientierung zur konzeptionell verwendeten Leitvokabel. Jordan, Hansbauer, Merchel, Schone hierzu*: „Der Begriff "Sozialraumorientierung" beansprucht als neue Leitvokabel seit einigen Jahren immer mehr Aufmerksamkeit bei den Akteuren der Jugendhilfe. Etwas zugespitzt formuliert: Wer in der fachlichen Gemeinschaft nicht an den Rand gedrängt oder ins Abseits geschoben werden will, hat sich zur "Sozialraumorientierung" als einem zentralen Prinzip in der Jugendhilfe zu bekennen. "Sozialraumorientierung" ist zu einer Vokabel geworden, mit der man fachliche Aktualität oder "Fortschrittlichkeit" signalisiert. „*

Auf die historischen Bezüge, die Schwierigkeiten und Chancen einer konzeptionellen Paradigmensetzung: Sozialraum innerhalb der Jugendhilfe ist Christian Schrapper (er sprach von einem Ordnungs- und Strukturierungsprinzip) gestern schon eingegangen.

Als Grundlage für eine ressort- und fachübergreifende Planung und Kooperation ist der Sozialraum aus meiner Sicht pragmatisch zu definieren.

Zu differenzieren sind mindestens drei unterschiedliche Ebenen:

- die Grobstruktur eines Sozialraumes, vorwiegend unter administrativen Gesichtspunkten gefasst und grundlegend, quantitativ erfassbare Sozialstruktur;
- die soziale Feinstruktur eines Sozialraums, vorwiegend gefasst in den Praxiserfahrungen der in dem Sozialraum tätigen Akteure und ihren Tätigkeitsschwerpunkten;
- die Lebenswelten der in dem Sozialraum lebenden Bürger/innen oder Bürgergruppen.

Zum Veränderungsbedarf in der Jugendhilfe

Was die Veränderung von Jugendhilfe notwendig macht, ist zum einen die Veränderung die Gruppe der Jugendlichen bzw. die Gruppe der Jugend selbst und zum anderen die Art, wie sich Jugendhilfe in den letzten Jahren professionalisiert hat.

Die allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse, Globalisierung und Pluralisierung bewirken tiefgreifende Einschnitte und Veränderungen bis in den privaten und persönlichen Bereich. Ob man nun die postmoderne Gesellschaft als Risikogesellschaft, als Wissensgesellschaft, als Zivilgesellschaft oder als Arbeitsgesellschaft übersetzt, immer können dieses Definitionen besondere Fähigkeitsprofile zugeordnet werden. Junge Menschen stehen vor der Anforderung, Identitätsfähigkeit, Lernfähigkeit, Beteiligungsfähigkeit und Reproduktionsfähigkeit zu entwickeln. Sie tun dies mehr und mehr nicht in einer privaten, familiären sondern in einer öffentlich-sozialräumlichen Atmosphäre. Mehr und mehr entwickelt sich Jungsein als eine Zeit mit

- eigenen Gesetzen,
- eigener Genialität,
- eigener Schwächen und
- eigener Wahrnehmung und
- eigenen Kultur.

Sowohl für die Perspektivität als auch von der Gewichtung her wird diese Zeit des Jungseins immer wichtiger, denn auch wenn die Gruppe selbst zahlenmäßig kleiner wird, so dehnt sich die Zeit des Jungseins – gemesse als Spanne zwischen immer früherer und immer späterer sozialer Selbständigkeit – immer mehr aus, d. h., die Gruppe der Jugendlichen wird breiter, wenn auch nicht anteilsmäßig größer. Die

Prozesse der Orientierungen an der Gruppe, das Loslösen von elterlichen Normen, die Entwicklung einer eigenen Kultur setzen somit früher ein und dauern länger an.

Wenn es darum geht, die Stadt als Gemeinwesen zu gestalten, kommen natürlich auch Veränderungsanforderungen auf die Jugendhilfe zu. Hier steht die Jugendhilfe vor der Aufgabe, neben den nach wie vor wichtigen sozialpädagogischen Qualitäten, neue, erweiterte Kompetenzen zu entwickeln. Oder thesenhaft gesprochen, im Rahmen von Stadtteilentwicklung steht die Aufgabe der Endpädagogisierung der Jugendhilfe und der Pädagogisierung des öffentlichen Raums.
Was ist damit gemeint?
Die pädagogische Professionalisierung der Jugendhilfe in den letzten 10 Jahren macht sich mit der Einführung des KJHG im wesentlichen an dem stärksten, zumindest legal stärksten, mit individuellem Rechtsanspruch versehenen Hilfen zur Erziehung fest. Mit Blick auf soziale Brennpunkte, also Stadtteile, in denen Kinder und Jugendliche schon daher einer Benachteiligung ausgesetzt sind, dass sie in diesen Stadtteilen aufwachsen bzw. aus diesen Stadtteilen stammen, bekommen die Bestimmungen zum Schutz von Kinder und Jugendlichen ein neues und anderes Gesicht (siehe Diskussionsbaustelle Garantenstellung im Referat von Schrapper gestern). Die Anforderung, Übergänge zwischen den gesetzlichen Leistungsbereichen des KJHG zu finden, sich frühzeitig um die Vermeidung von Erziehungsbenachteiligungen zu bemühen, also die Waage zwischen dem Ausgleich von Benachteiligung und dem Schutz von Kinder und Jugendlichen neu zu finden, ist von besonderer Bedeutung.

In Stadtteilen mit hohen multiethnischen Anteil der Wohnbevölkerung, mit einem hohen Anteil an staatlich alimentierten Bewohnern und Bewohnerinnen kommt die Forderung des § 1 des KJHGs im Absatz 3, Punkt 4, an die Jugendhilfe, dazu beizutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie kinder- und familienfreundliche Umwelten zu erhalten bzw. zu schaffen, einen neuen Stellenwert. Wenn individuelle Benachteiligung, normwidriges Verhalten, Nichtinanspruchnahme erzieherischer Unterstützung sowie das Inkaufnehmen von Gefährdung des Wohls von Kindern und Jugendlichen zum Normalen innerhalb eines solchen Stadtteils wird, muss sich auch die Jugendhilfe den Räumen zuwenden, in denen Kinder, Jugendliche und deren Eltern erreichbar sind. Dies ist gemeint mit Pädagogisierung des öffentlichen Nahraums. Also des Sozialraums von Kinder- und Jugendlichen, des Raumes in dem Kinder und Jugendliche zu sozialen Wesen werden, Soziales wahrnehmen, kennen und schätzen lernen. Jeder kennt die Befunde, dass Jugendliche sich in immer früheren Lebensalter Gruppen Gleichaltriger zuwenden und aus diesen Werte, Normen

und Orientierungen für ihr weiteres Leben ziehen. Passiert das unter den o.g. Bedingungen in den sozialen Brennpunkten, so besteht die Gefahr, dass sich dort eigenständige Formen von Sozialisation, negative Integration, die Entwicklung von abweichenden Sozialtechniken, die Einbindung in illegale, lokale Ökonomien, der Anschluss an Cliquen und Banden, die sich natürlich Respekt zu verschaffen wissen, die Gewöhnung an Gewalt zur Lösung von Konflikten etablieren und den Rahmen für Alltagsverfahren von Kindern und Jugendlichen bilden. Es gilt also, den sozialen Raum in die gestalterische Perspektive von Jugendhilfe aufzunehmen.

Was kann Jugendhilfe?

Jugendhilfe beschäftigt sich seit langem erfolgreich und konzeptionell mit den Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen, hat diese im Blick und bezieht sie in ihre Gestaltung ein.
Jugendhilfe hat einen großen Erfahrungsschatz bezüglich der Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen und bei der Lösung der sie betreffenden bzw. der sie interessierenden Probleme.
Jugendhilfe kann mit jugendlichen Spielregeln umgehen und ist zum Teil in den Feldern jugendlicher Subkultur anwesend Erreicht sie. Jugendhilfe kennt angemessene erzieherische Intervention in das System Familie hinein, aber auch institutionalisierte Interventions- und Unterstützungsformen.
Mit der viele Jahrzehnte alten Diskussion um Gemeinwesenarbeit und Sozialraumkonzepte verfügt die Jugendhilfe über Kompetenzen Jugendlicher in ihren Entwicklungsräumen wahrzunehmen und zu unterstützen.

Wenn die Gestaltung des Lebensraums, in dem Kinder und Jugendliche aufwachsen, wieder mehr ins Zentrum von Jugendhilfe rücken soll, so hat das Folgen für die Ebene von Planung, von Umsetzung und von Steuerung.

Auf der Ebene Planung geht es dann um eine integrierte, auf die Lebenswelt bezogene, Jugendhilfeplanung. Um eine Jugendhilfeplanung, die sich versteht als ein partizipativer Prozess – bezogen auf ein für Kinder und Jugendliche, Bürger und Bürgerinnen überschaubaren Planungsraum und zeitlichen Dimension. Auf der Planungsebene bedeutet dies auch ein Management von Organisationslernen und Organisationsveränderung in die Wege zu leiten und dem gesetzlichen Auftrag folgend hierbei fachfremde Planung und Planungsfelder, wie z. B. die Stadtentwicklungsplanung aufzugreifen und zu integrieren.

Auf der Ebene der Umsetzung geht es um die Gestaltung der sozialen Arbeit als Koproduktion.

Und auf der Ebene der Steuerung geht es um eine Kooperationsmanagement in überschaubaren Zusammenhängen. Soll heißen, die Handelnden müssen erkennbar bleiben und müssen sich gegenseitig erkennen können.

Partizipation, Nachhaltigkeit, Kleinräumigkeit und Kooperation mit allen Akteuren vor Ort sind die Handlungsleitenden Prinzipien der Städtebauförderung „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf -die soziale Stadt" und des Bundesmodellprogramms: „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C). Weitere Informationen zu diesen Programmen finden Sie unter www.eundc.de.