Dr. Peter Marquard

Sozialräumliche, quartiersbezogene Organisationsstrukturen und Handlungsstrategien im Verhältnis zu zentralen Strukturen und deren kommunaler Aushandlungsprozess

Sozialraumorientierung und Demokratisierung

Möglicherweise ist der Staat heute nur höchst eingeschränkt in der Lage, regulierend in die Gesellschaft zu intervenieren oder (scheinbar) gezielte Aktivitäten zu provozieren. Die Alternative zu einer staatlichen Aktivierung der Gesellschaft von oben könnte – plakativ ausgedrückt – in einer „Vergesellschaftung des Wohlfahrtsstaates von unten" bestehen. Denn immer noch erscheinen im realexistierenden Wohlfahrtsstaat die Nutzer/innen zumeist als Objekte des staatlichen Handelns: „Sie haben keine systematische Einflussmöglichkeit auf die Operationsweise der Institutionen und auf die Handlungsweisen der Professionellen. Die Perspektive einer Vergesellschaftung des Wohlfahrtsstaates von unten impliziert dagegen eine Strategie der Demokratisierung des Wohlfahrtsstaates und seiner Einrichtungen – d.h., die Rückbindung sozialstaatlicher Produktion an die Bedürfnisse der Nutzer/innen. Eine zentrale Voraussetzung für eine solche Strategie ist ... die Schaffung von institutionalisierten Foren und die Etablierung von Mitbestimmungsrechten, so dass konflikthafte Auseinandersetzung über sozialstaatliche Dienstleistungserbringung stattfinden kann, die es jetzt noch nicht gibt."[1]

Solche Orte der Auseinandersetzung und Aushandlung sind die Voraussetzung für ein umfassendes Konzept von Sozialraumorientierung und dieses bietet zugleich die grundlegenden Handlungsmaximen für unterstützende (Organisations)Strukturen und beteiligungsorientierte Aushandlungsprozesse vor Ort. Dafür sind Umsetzungsbedingungen aus fachlich-konzeptioneller Sicht wie folgt beschreibbar:

- Die politischen und fachlichen Optionen von Demokratisierung und Teilhabe sind im Sinne eines Strukturprinzips zu operationalisieren; dafür sollte auch ein Konzept „Bürgerschaftliches Engagement" als Demokratisierungsstrategie genutzt werden.
- Neue Steuerungsinstrumente können als Mittel einer fachlichen und auf die Interaktion mit Bürger/innen wie Betroffenen ausgerichteten Organisations- und Personalentwicklung eingesetzt werden und so die Qualitätsorientierung Sozialer Dienste fördern.
- Die am Fall und seinen Bedingungen ansetzenden Bearbeitungsstrategien sind offen weiterzuentwickeln: Maßnahmepläne, Stadtteilkonferenzen, Quartiersmanagement, Fortbildung und Supervision der Mitarbeiterschaft sowie Sozialraumbudgets.[2]

Die Assoziation der dazu analysierten theoretischen Zugänge und empirischen Befunde führt Praktiker/innen in einen kaum auflösbaren Widerspruch von (zweifelhafter) Erkenntnis und (fragwürdiger) Handlungsorientierung einerseits sowie andererseits lebensweltlicher Herausforderungen und zu deren Bewältigung notwendig zu entwickelnder – wenn auch in aller Regel nicht hinreichender – (personenbezogener sozialer) Dienstleistungen. Gemeint sind die Widersprüchlichkeiten auf zwei gesellschaftlich oft unterschiedenen, für die individuelle Handlungsorientierung jedoch miteinander verwobenen Ebenen:

- Die konstruktive Auseinandersetzung um die – richtige – empirische Erkenntnis und ihre professionelle Verarbeitung in einer eher abstrakten, konzeptionellen Dimension und
- die politische Auseinandersetzung um die sozialpolitisch erforderlichen Angebote und Standards sowie deren organisatorische, finanzielle und praktische Umsetzung.

I. Solidarität und Demokratisierung sind die Bedingungen der Zivilgesellschaft

Unter Bezug auf Sozialraumorientierung als Strategie und Arbeitsweise – insbesondere als Bedingung der Möglichkeit von Partizipation und der Möglichkeit, die Folgen der Individualisierung und Pluralisierung bewältigbar zu gestalten – ist vor allem auf eine Beteiligung der Bürger/innen zu dringen: Das, was für die Bürger/innen gut ist, kann nicht allein zwischen Ämtern und Dienstleistungsanbietern ausgehandelt werden. Je größer das soziale System gedacht wird, auf das man Bezug nimmt, desto geringer wird die Chance, dass sich so etwas wie ein Gemeinwesen überhaupt herausbildet – für die Bürger/innen gibt es kaum Möglichkeiten, sich an Prozessen der Problemdefinition und Problemlösung zu beteiligen, wenn die Zusammenhänge immer unübersichtlicher werden. Für die Soziale Arbeit ergibt sich hier eine

1) So Schaarschuch, in: Lange/Fritz (2002), S. 87.

2) Vgl. Überblick zu Quartiersmanagement bei Litges/Lüttringhaus/Stoik (2005); siehe auch: Marquard (2003).

demokratiepolitische und eine professionelle Dimension. Der – wie immer begrenzte – Sozialraum ist ein Erfahrungs- und Aneignungsraum, dessen öffentliche und private Struktur gleichzeitig Ausdruck und Option für die Organisation und Reproduktion von Lebensstilen mittels kulturellem und sozialem Kapital darstellt. Dieser politische Prozess muss bewusst und öffentlich gemacht werden.

Dies betrifft vorrangig strukturelle Bedingungen, um

- Kräfte zu mobilisieren, die sich aus einer sozialen Infrastruktur entwickeln und tendenziell die Folgeprobleme lösen, die sich aus der Individualisierung der Lebensläufe und der Pluralisierung der Lebenswelten ergeben;
- einen Rahmen zu schaffen, in dem über den Geltungsanspruch von Normen und über Möglichkeiten der Einhaltung von Normen befunden werden kann;
- über die Verwendung knapper Ressourcen von denen entscheiden zu lassen, die eigene Probleme lösen wollen;
- zu einer Vitalisierung und damit Politisierung des Gemeinwesens beizutragen.[3]

Die hier aktuell vertretene Strategie einer Neuorganisation Sozialer Dienste im Sinne des fachlichen Arbeitsprinzips Sozialraumorientierung und der organisationsstrukturellen Vorgabe Regionalisierung Sozialer Arbeit lässt sich auf folgende Ziele konzentrieren:

- Mobilisierung der Problemlösungskapazitäten eines lebendigen Gemeinwesens,
- Erhöhung der Identifikation der Bürger/innen mit dem Stadtteil,
- Implementierung demokratischer Verfahren zur Teilhabe und Steuerung,
- Vernetzung formeller und informeller sozialer Dienstleistungen und Unterstützungssysteme unterschiedlichen Professionalisierungsgrades,
- Optimierung des Einsatzes öffentlicher Ressourcen wie Zeit, Geld und Personal,
- Ermutigung zur Erprobung innovativer Problemlösungsstrategien,
- Verbesserung der Arbeitszufriedenheit und der Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterschaft in den Sozialen Diensten.

„Demokratisierung" des privaten, öffentlichen und gesellschaftlichen Lebens ist vor diesem Hintergrund als Bürgerrecht und soziale Lebensweise durchzusetzen. Demokratisierung ist individuell und gesellschaftlich sowohl komplex voraussetzungsvoll als auch differenziert folgenreich. Demokratisierung muss gelehrt und gelernt werden. Sie läuft nach vielfältigen „Spielregeln" ab und ist in vielen gesellschaftlichen Bereichen ein – zumindest notwendiger, wenn auch nicht ausreichender – Erfolgsfaktor. Demokratisierung ist zu realisieren

- als gesellschaftspolitisches, institutionell verfasstes Recht (Bürgerstatus),
- als rechtlich gesicherter Rahmen im bürgerlichen Leben,
- als ethisch-moralische Grundbedingung einer modernen, reflexiven Profession (Dienstleistungsorientierung/Nutzer/innen),
- als Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und als fachliche Ressource in einer qualifizierten Sozialen Arbeit (sozialstaatlicher Rahmen).

Entstehung, Realisierung und Sicherung von demokratischen Umgangsformen und Arbeitsweisen auf allen Ebenen und in allen institutionellen wie personellen Zusammenhängen bedürfen einer verlässlichen institutionellen Absicherung, womit den Subjekten eine gewisse Garantie für ihre persönliche Mitwirkung (bzw. deren positive Wirkung) gegeben wird. Hier sind staatliche und gesellschaftliche Dienste, Einrichtungen und Institutionen gefragt: Institutionelle Absicherung von Demokratisierung im eigenen (organisatorischen und fachlichen) Handeln sowie Absicherung und professionelle Förderung von Demokratisierung im öffentlichen und privaten Leben.

II . Soziale Kommunalpolitik und politische Aushandlungsprozesse

Aus den Voraussetzungen für ein Konzept des bürgerschaftlichen Engagements[4] können Thesen für eine Soziale Kommunalpolitik abgeleitet werden, die sich im Sinne eines „Arbeitsprinzips Sozialraumorientierung" auf folgende Aspekte beziehen müssen:

- Demokratie verstanden als persönlicher Lebensstil, der alle gesellschaftlichen Bereiche prägt.
- Im Sinne einer Generalprävention gilt es, Bürgern/innen aktive Gestaltungsmöglichkeiten in ihrem Lebensraum zu eröffnen.
- Ressortübergreifend geht es um das Miteinander im lokalen Lebensraum in all seinen Gegebenheiten und mit all seinen Ressourcen.

3) Diese Konzeption hat Jochen Rößler als Sozialdezernent der Landeshauptstadt Schwerin in den 1990er Jahren praktisch verfolgt und in einem nicht publizierten Referat auf dem Jugendhilfetag in Cottbus 1996 vorgestellt.

4) Zum Bürgerschaftlichen Engagement, am Beispiel von Baden-Württemberg, ist auf das Projektbüro „Bürgerschaftliches Engagement" von Roß/Klie (2002) an der Ev. Fachhochschule Freiburg zu verweisen: www.efh-freiburg-de./be/home/htm.

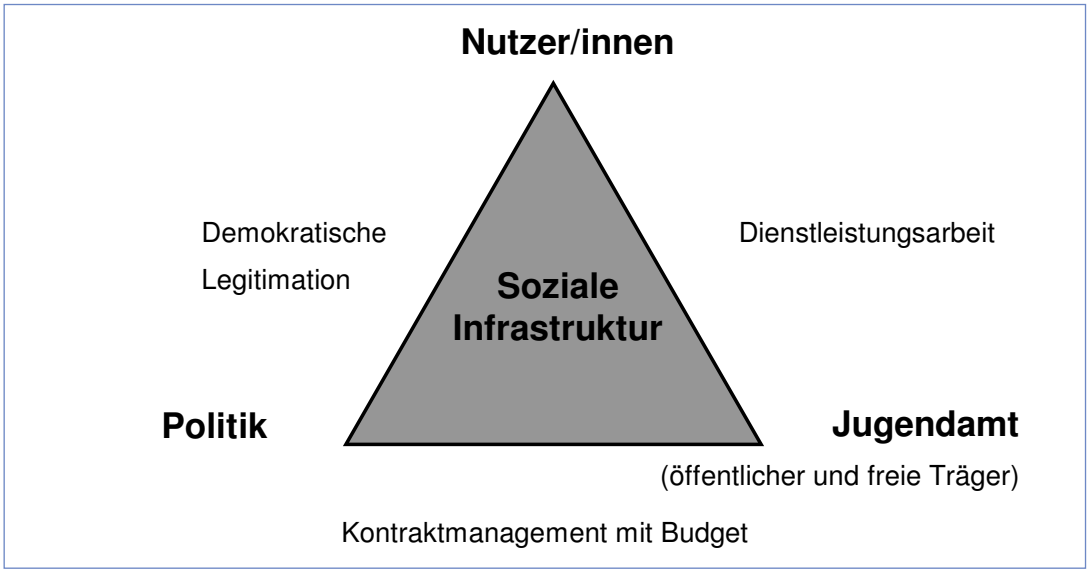
- Für Aushandlungsprozesse zwischen Gruppen und Institutionen, Politik und Verwaltung bedarf es verlässlicher Regeln, die dem Spannungsverhältnis von repräsentativer und unmittelbarer Bürgerbeteiligung gerecht werden.
- Eine frühzeitige Einbeziehung von Engagements und Kompetenzen der Bürgerschaft sichert die Qualität und Akzeptanz von Entscheidungen.
- Eine wirklich alle Schichten ansprechende Beteiligung der Bürger/innen erfordert differenzierte Möglichkeiten der Mitwirkung.

Zusammenfassend wird im Sinne eines umfassenden Demokratiegebots für ein verändertes Mischungsverhältnis in der Verantwortungsübernahme und eine Kultur des Herstellens angemessener Verbindungen zwischen privaten, bürgerschaftlichen, öffentlichen, freien und gewerblichen Leistungsmöglichkeiten plädiert: Aus den demokratischen Aushandlungsprozessen muss eine demokratische Aushandlungskultur erwachsen. Die Folgen gesellschaftlicher Erosionsprozesse sollen gelindert und neue Impulse für soziale Gestaltungs- und Partizipationsprozesse entwickelt werden.

In einem permanenten Aushandlungsprozess zur Qualität und Quantität der je örtlichen sozialen Infrastruktur ist die Kommune als „politischer Sozialraum" ein greifbares, gestaltbares Gebilde. Hier müssen sich die Protagonisten/innen von Professionalität und sozialpädagogischer Fachlichkeit immer auch mit den Vertretern/innen anderer Interessen auseinander setzen: Begründete Handlungsstrategien für Soziale Dienste bedürfen vor Ort sowohl der Akzeptanz bei den – potentiellen – Nutzern/innen als auch der politischen und materiellen Unterstützung durch die – der regelmäßigen (Wieder)Wahl unterworfenen – politischen Gremien. Anders gewendet, geht es um das Beziehungsgefüge von Individuen/Nutzern/innen zur Politik/Öffentlichkeit und zu den Sozialen Diensten/Verwaltung und damit um demokratische Legitimation, professionelle (personenbezogene, soziale) Dienstleistungsarbeit und die Bereitstellung wie Begründung der erforderlichen Ressourcen für die Soziale Arbeit. Mit einer Regionalisierung als Organisationsprinzip kann in diesem Kontext die Restrukturierung lokaler Systeme (Nachbarschaft, Verein, Quartiersrat) unterstützt werden. Offensichtlich wird an dieser Stelle allerdings ein dramatisches Versäumnis der Verwaltungsmodernisierung aus den 1990er Jahren: Kontraktmanagement setzt einen politischen Aushandlungsprozess zu Zielen und Prioritäten zwischen Bürgerschaft und Politik einschließlich der Verwaltung voraus!

Die Transparenz und Verlässlichkeit von „Spielregeln" zwischen den Menschen in einer bestimmten Region (Nutzer/innen/Bürgerschaft) und den dortigen Entscheidungsgremien (Politik) und dem Jugendamt (als Repräsentant der Leistungserbringer und Kostenträger) ist wesentlich für die Entwicklung tragfähiger Rahmenbedingungen für die Gestaltung einer „Sozialen Infrastruktur". Entsprechend einer „öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen" (11. Kinder- und Jugendbericht, 2002) bedarf es diesbezüglich einer gesellschaftspolitischen Klärung für einen Auftrag an Soziale Arbeit als „Lebenslagenpolitik".

Beziehungsgefüge Bürgerschaft – Politik – Jugendamt



Eingebunden in die aktuelle fachpolitische Debatte um Ziele, Standards und professionelle Anforderungen einer modernen Sozialen Arbeit wird deutlich, dass das „Austauschver-

hältnis“ zwischen Individuen – Bürgerschaft – Sozialen Diensten gerade auf der kommunalpolitischen Ebene als eminent politischer Aushandlungsprozess zu begreifen ist und auch unter machtpolitischen Gesichtspunkten interpretiert bzw. gestaltet werden muss. Die Durchsetzung der Prinzipien von Demokratisierung, Dienstleistungsorientierung und Sozialraumorientierung beschreibt in diesem Sinne wesentlich mehr als eine fachliche Konzeption: Die tatsächliche gesellschaftspolitische Öffnung von relevanten Gelegenheiten der Teilhabe und Beteiligung für alle ist die Bedingung der Möglichkeit einer praktischen Entfaltung fachlicher Standards und diese sind zugleich die alltagsweltliche Basis für eine reale Nutzung gesellschaftlicher Optionen durch die Subjekte. Insofern ist die Durchsetzung der genannten Prinzipien nur zum Teil eine Frage ihrer fachlichen Implementation; vielmehr sind ihre Protagonisten/innen in der alltäglichen und widersprüchlichen (kommunal)politischen Auseinandersetzung gefragt. Auch fachlich überzeugende Prinzipien bedürfen der Akzeptanz der Mehrheitsgesellschaft und damit der Begründung in einem Aushandlungsprozess konkurrierender Interessen.

Mit Bezug auf die im Titel dieser Zielgruppenkonferenz ausdrücklich genannten Kinder und Jugendlichen als Akteure und Betroffene bei der Umsetzung einer Konzeption „Soziale Stadt“ wird auf die spezifische Gültigkeit gerade der beteiligungsorientierten Strategien eines „Arbeitsprinzips Sozialraumorientierung“ verwiesen.[5] Damit wird die besondere Tauglichkeit dieses Arbeitsprinzips und seiner beteiligungsorientierten Strategien für die Entwicklung sozialer Brennpunkte als evident behauptet und in diesem Beitrag nicht empirisch oder konzeptionell weiter begründet.

III. Das Soziale Amt von morgen

Die Frage nach einer strukturellen Unterstützung für eine ressourcenorientierte Ausrichtung Sozialer Dienste in der Kommune führt zu der organisationspolitischen Option einer Integration des Jugendamtes in ein kommunales „Amt für soziale Integration und Ressourcenoptimierung“ (u.a. Jugend- und Sozialamt, Gesundheits- und Wohnungsamt, Schulamt). Dazu gehören ressortübergreifende „Raumhaushalte“ und natürlich eine Reform der Jugendhilfeausschüsse bzw. eine Stärkung des Instruments der Arbeitsgemeinschaften. Die klassische Organisationsstruktur eines Jugend- und Sozialamts[6] ist in einer solchen Perspektive mit ihrer Ausrichtung an Aufgaben bzw. gesetzlichen Zuständigkeiten in Fachabteilungen ungeeignet. Eine Matrix-Organisation, die z.B. nach demografischen und problemspezifischen Zielgruppen wie nach räumlichen Einheiten und Projekten differenziert ist, ermöglicht eher eine ergebnisorientierte Integration der Fach- und Ressourcenverantwortung.

Kreft (2001) fordert unter der Fragestellung „Brauchen wir eine umfassende Strukturdebatte in der Jugendhilfe?“ mit Verweis auf die fachliche Logik des Handelns im Sozialen Raum das „Soziale Amt von morgen“ mit kleinen, zentralen Steuerungseinheiten und Regionalen Arbeitseinheiten (RAEs) mit möglichst umfassender Zuständigkeit für alle sozialen Angelegenheiten und Zielgruppen. Die RAEs sollen eine umfassende Fach- und Ressourcenverantwortung für den Sozialraum haben. Als Orte der Koordination und Vernetzung würden sie mit anderen Einrichtungen und Angeboten öffentlicher, freier und privat-gewerblicher Träger der Sozialen Arbeit ebenso kooperieren wie mit sonstigen arbeitsrelevanten Einrichtungen und Diensten (Schule, Kultur, Kirchen, Polizei etc.). Für eine solche Struktur bedürfte es einer Gesetzesfortschreibung zu § 69 Abs. 3 SGB VIII, wobei eine fachlich-materielle Gefahr in den Gesetzesvorschlägen der letzten Jahre hierzu liegt, denn mit einer Lockerung der Organisationsvorgaben war immer die Absenkung von Standards und Zuständigkeit für Leistungen angezielt. Jugend(hilfe)politisch bleibt es wesentlich, dass es in der Kommune weiterhin eine Organisationseinheit geben muss, die (unter Umständen eben auch) für alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe zuständig ist.[7]

Visionen einer sozialräumlichen Arbeitsweise in einem „Amt für soziale Integration und Ressourcenoptimierung“ wären:

- Fachteams auf Stadtteilebene verantworten ein integriertes Leistungspaket aller ortsnah anzubietenden Leistungen in fachlich-konzeptioneller, personeller wie finanzieller und personalwirtschaftlicher Hinsicht. Beratung, Sachleistungen und Einrichtungen sind im Stadtteil sowohl mit städtischen Diensten als auch mit freien Trägern vernetzt: Angebote und Dienstleistungen werden abgestimmt; räumliche und personelle Ressourcen werden aus-

5) Vgl. u.a. das Kapitel B.VII „Teilhabe und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ im 11. Kinder- und Jugendbericht (2002) sowie das Kapitel „Interessenvertretung und Betroffenenbeteiligung in der Jugendhilfe“ in Marquard (2003).

6) Vgl. mit Praxisbeispielen Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt (2003), S. 161 ff.

7) Reform darf hier nicht heißen „Verzicht auf bundesgesetzliche Zuständigkeiten“ mit der Möglichkeit, Organisationsstrukturen und Verfahren in der Kinder- und Jugendhilfe auf der Ebene der Länder oder gar Kommunen beliebig (und unterschiedlich) zu regeln – wie es der Änderungsvorschlag zu Artikel 84 Grundgesetz im Rahmen der im Frühjahr 2006 geführten Föderalismusreform vorsieht.

getauscht. Die Leistungen für die Nutzer/innen werden nach den Grundsätzen von Ganzheitlichkeit/Normalisierung, Selbsthilfe/Empowerment/Gemeinwesenarbeit und Individualisierung/Partizipation/Flexibilität erbracht. Regionalbüros als innovative Organisationseinheiten richten ihr Handeln nicht an Standardsituationen aus, sondern an stets veränderten Problemlagen.

- Ergänzend zum Gemeinwesenansatz kann in zentralen Fachbereichen eine zusätzliche „Zielgruppenorientierung" sichergestellt werden: Kinder, Jugendliche, Erwachsene, ältere Menschen. In solchen Fachgruppen liegt dann die Kompetenz für die Sicherung zielgruppenspezifischer Konzepte und Angebote in den Stadtteilen. Daneben kann es Dienste oder Vertiefungsgebiete für besonders hilfsbedürftige Menschen geben: Drogenabhängige, Wohnungslose, Alkoholabhängige, Straffällige/Haftentlassene, psychisch Kranke und andere, die auf der Ebene des Stadtteils nicht ausreichend abgesichert werden können.
- Diese regionalisierte Arbeitsweise wird ergänzt durch übergreifende Fachberatung und Fortbildung sowie ein aussagekräftiges fachliches und finanzielles Berichtswesen (operativ). Dieses Berichtswesen korrespondiert mit einer differenzierten Sozial- und Jugendhilfeplanung (strategisch), die wiederum auf einem klaren und demokratisch erarbeiteten Leitbild einer „Sozialen Kommunalpolitik" fußen. Dieses Berichtswesen mündet regional und auf Amtsebene wie auf städtischer Ebene in ein differenziertes Controlling. Auf dieser fachlichen Grundlage werden kommunikativ und konsensuell die städtischen Entwicklungsziele und Handlungsoptionen für die Stadtentwicklung und die Erbringung sozialer Dienstleistungen definiert.
- Eine Kosten-Leistungsrechnung und entsprechende Techniken sind inzwischen selbstverständlich. Die Besonderheiten sozialpädagogischer Arbeit (Koproduktion, Prävention etc.) im Sinne der Differenz zwischen output und outcome sind in „Leistungsketten" operationalisiert.
- Diese Leistungsbeschreibungen sind für das Haushalts- und Personalwesen aufbereitet und die Interdependenz zwischen fachlichen Standards, gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen und finanziellen Vorgaben ist für ein Kontraktmanagement und Führen durch Zielvereinbarungen operationalisiert.
- Im Sinne von Evaluation, fachlicher Reflexivität unter Einbeziehung der Nutzer/innen und einer dialogischen Demokratie unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen werden auf den verschiedenen Ebenen Kommunikationszirkel und Abstimmungsverfahren zur reflexiven Legitimation von Programmen und Handlungen etabliert:
  - > Fall, Milieu, Gemeinwesen, Stadtebene;
  - > Profi, Fachteam, Trägerkooperation, gesellschaftliche Gruppen und Institutionen, politische Entscheidungsgremien.

In einem solchen Konzept sind Quartiersmanagement (Management des Aufbaus oder der Sanierung von Wohnquartieren) und Quartiersarbeit (Aufbau und Unterstützung einer tragfähigen Alltagskultur) wesentliche Strategien einer sozialen Kommunalpolitik. Unter Rückgriff auf Erfahrungen der Gemeinwesenarbeit (GWA) wird Quartiersarbeit heute zu einer professionellen Dienstleistung in „normalen" Stadtteilen. Sie versteht sich dann als „intermediäre Instanz", die vor allem soziales Kapital aktivieren und eine Kultur des Aushandelns von Arrangements fördern will: „Quartiersarbeit orientiert sich nicht primär an den sozial Schwachen oder Menschen in schwierigen Lebenslagen, sondern hat das Ziel, ein Gemeinwesen zu fördern, das auch sozial Schwache mittragen kann."[8]

IV. Exkurs: Raumkonzepte und Aneignung

Raum ist als relationaler Begriff von konkret physischen wie sozialen Lokalisierungen und Positionierungen zu konzipieren. Ein Ort wird als sozial bestimmter Handlungskontext aufgefasst und nicht auf seine Materialität reduziert. Er bietet unterschiedlichen Individuen unterschiedliche Optionen und vermittelt differenzierte Regeln zur Aufrechterhaltung sozialer Praktiken. Dann sind die vielfältigen materiellen und sozialen Beziehungen der Individuen, die sich im Rahmen einer umfassenden – auch technisch unterstützten – Mobilität ihre je eigenen „Räume" selbst suchen, zu respektieren und handlungsleitend aufzunehmen.[9] Kritisch zu betrachten bleibt jedoch die Differenz zwi-

8) Maier (2003), S. 224; vgl. kritisch zu intermediären Instanzen: Rausch (1998), S. 203 f.

9) Kessl (2001) kritisiert Sozialraumorientierung als neue politische Strategie mit dem Ziel, die „Realisierung und Garantie eines möglichst hohen öffentlichen Sicherheitsstandards und die Verbesserung der Lebensbedingungen in den einzelnen Wohnarealen" zu erreichen (ebd. S. 39). Eine solche Engführung hin auf „sozialräumliche Präventionsprogramme" führt ihn zu der Wertung: „Aktuelle sozialräumliche Präventionsstrategien laufen damit Gefahr, Marginalisierungsprozesse nicht überwinden und Teilhabemöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner nicht ermöglichen zu können, sondern räumliche Segregationsprozesse gerade erst zu fixieren" (ebd. S. 49).

schen territorial (geographisch) bestimmten Sozialräumen mit solchen von den Akteuren selbst bestimmten „sozialen Grenzen“ angesichts realer Netzwerke und Mobilitätsstrukturen. Damit sich Netzwerke konstituieren können, ist der soziokulturelle Hintergrund ebenso wie die konkrete räumliche Umgebung in professionellen Handlungsstrategien zu berücksichtigen.

Nahraumorientierung ist ein wesentlicher Aspekt der fachlich wie der konzeptionell-strategischen Neuausrichtung Sozialer Arbeit seit den 1980er Jahren. Heute darf sozialraumorientierte Soziale Arbeit nicht auf eine Funktion im Konzept der Stadtentwicklungsprogramme reduziert werden. In die Analyse der Aneignung von Räumen und der Ausbildung von sozialem Kapital müssen die territorialen, geographischen Bindungen der Akteure/innen zwar aufgenommen werden, Handlungskonzepte müssen aber zugleich die sozialen Interessen der Subjekte als Bezugspunkt haben – und dürfen den Sozialraum nicht auf eine Verwaltungs- oder Versorgungseinheit reduzieren.[10] Es ist zu prüfen, wie sich die operativen Ansätze einer Sozialraumorientierung ihrer managerialen Inanspruchnahme im Sinne einer Minimierung der öffentlichen Opportunitätskosten und effizienten Steuerung von Mitteln zur Befriedung sozial benachteiligter Quartiere entziehen können, damit das Paradigma von Beteiligung und Teilhabe nicht zu einer „Selbstverwaltung der Not“ degeneriert. Es gibt berechtigte Kritiken gegen eindimensional definierte Sozialraumtheorien. Die Gefahren eines Missbrauchs neuer Strategien der interdisziplinären und integrativen Kooperation im Feld einer (neuen) Stadt(teil)entwicklungspolitik und einer gemeinwesenbezogenen sozialen Dienstleistungsarbeit begründen jedoch keine generelle Ablehnung von Sozialraumorientierung als zumindest eine wesentliche Handlungsebene Sozialer Kommunalpolitik: „Sie bildet kein Zauber-Instrument zum Abbau gesellschaftlich verursachter Ungleichheit und Benachteiligung. (Sozial-)Politische Leitziele, Macht- und Mehrheitsfragen ersetzt Sozialraumorientierung natürlich nicht“ (Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt, 2003).

Schließlich umfasst die Aneignung des sozialen Raums auch die Konstruktion der kulturellen und sozialen Identität und damit die Entwicklung eines Bezugs zum eigenen Körper: Die Aneignung sozialer Räume ist ein wesentlicher Faktor im Prozess der Subjektwerdung der Geschlechter. In einem komplexen Verständnis von Geschlechterrollen muss dann die Differenzierung von Raumwahrnehmung und -nutzung aufgenommen und die Rückwirkungen auf geschlechtsspezifische Rollenmuster berücksichtigt werden (vgl. Riege/Schubert, 2002, S. 27). Dies schließt eine „sozialräumliche Kundigkeit“ ein, die als Qualitätsstandard und mit „Gender-Kundigkeit“ „weibliche Verdeckungszusammenhänge“ berücksichtigt.[11]

Der Sozialraum muss somit als komplexes Gebilde betrachtet werden. Menschen haben eine Adresse und – zumeist – eine Wohnung. Diese ist ein Ausgangs- und hauptsächlicher Bezugspunkt für ihre Lebensweise. Sie realisieren hier ihren Lebensstil so wie sie gleichzeitig – mit ihren je individuellen Mitteln – Einfluss auf die Gestaltung des Quartiers nehmen. Sie eignen sich ihre materielle und soziale Umwelt an bzw. entwickeln alltagstaugliche Bewältigungsstrategien, sie konstruieren ihr „soziales Quartier“. Soziale Arbeit muss die Differenz zwischen

- sozialem, erlebtem Raum und physisch anzueignendem Raum,
- organisatorisch (Dezentralisierung/Regionalisierung) und
- fachlich-professionell (Sozialraumorientierung/Dienstleistungsorientierung)

anerkennen und in ihre Handlungsstrategien integrieren. Dafür sind kleinräumige, quartiersbezogene Sozialstrukturanalysen erforderlich, die lebensweltbezogene Aspekte ebenso einbeziehen wie eine „Geographie des Sozialraumes“ und einrichtungsbezogene Informationen.

V. Umsetzungsstrategien für eine Sozialraumorientierung (Quartiersarbeit)

Partizipation, Beteiligung und Ko-Produktion sowie die Selbstbestimmung im Sinne eigener Expertenschaft der Kinder und Jugendlichen gelten im Rahmen der bundesweiten Gemeinschaftsinitiative „Die Soziale Stadt“ als Mainstreaming der vom BMFSFJ entwickelten und von der Stiftung SPI (Berlin) koordinierten Programmplattform „E&C“. Das Konzept der „Sozialen Stadt“ und seine Ergänzung „E&C“ bieten angesichts der örtlichen Entwicklungsbedarfe und vielfältiger finanzieller wie politischer Blockaden eine gute konzeptionelle Grundlage und zumindest dem Grundsatz nach auch eine strategische Orientierung. Dem ist

10) Vgl. Löw/Sturm: „Raumsoziologie“ (S. 31-48); zu einem raumtheoretisch verankerten Konzept Sozialer Arbeit vgl. Kessl/Maurer: „Soziale Arbeit“ (S. 111-128). Beides in: Kessl/Reutlinger/Maurer/Frey (2005).

11) „Gender-Kundigkeit meint ein Wissen über die vielfältigen Lebenswirklichkeiten beider Geschlechter und Kenntnisse darüber, wie die soziale und ökonomische Infrastruktur des jeweiligen Sozialraums Einfluss hat auf den Lebensalltag von Mädchen und Jungen und wie beide Geschlechter diese Infrastruktur nutzen“ (Meyer/Ginsheim, 2002, S. 91).

alltagspraktisch kritisch die These entgegenzustellen, dass die Mittel aus den städtebaulichen Förderprogrammen (zu) oft allein für zwingende Sanierungsmaßnahmen verwandt werden. Die übergreifende Kooperation verschiedener kommunalpolitischer Handlungsfelder wird dann leicht zu einem programmatisch erforderlichen Beiwerk. Deshalb bleiben neue qualitative Formen der Kooperation und der Bündelung von Ressourcen ein Prüfkriterium für die Bewertung der Entwicklungsrichtung.

In diesem Zusammenhang soll das Förderprogramm „Lokales Kapital für soziale Zwecke – LOS" unterstützend wirken. Mit diesem Programm des BMFSFJ kann bis zum Jahr 2007 eine Förderung von Mikroprojekten in den Fördergebieten der Bund-Länder-Vereinbarung „Die Soziale Stadt" bzw. seiner komplementären Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" (E&C) erfolgen; die Finanzierung erfolgt aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Mit LOS sollen soziale und beschäftigungswirksame Potenziale vor Ort aktiviert werden, die durch zentrale Programme, wie die Regelförderung des Europäischen Sozialfonds, nicht erreicht werden. Mit Mikroprojekten von bis zu 10.000 EUR (jährlich) werden lokale Initiativen unterstützt. Die bundesweite Steuerung wurde der Regiestelle LOS übertragen, die Umsetzung erfolgt dezentral durch lokale Koordinierungsstellen der Gebietskörperschaften. Träger von Mikroprojekten können z.B. Initiativen, Vereine, Genossenschaften, Bildungsträger, Wohlfahrtsverbände, Kirchengemeinden, örtliche Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Lehrstellenbündnisse und auch Einzelpersonen (z.B. Existenzgründer/innen) sein. Mit dem Programm LOS sollen vor allem solche lokalen Akteure erreicht werden, die im Rahmen der regelhaften Programmförderung durch den ESF bisher wenig in Erscheinung getreten sind.

Ebenso wesentlich wie Kooperation und Vernetzung ist die nachhaltige Aktivierung und Beteiligung der örtlichen Bewohnerschaft. Es bleibt die Gefahr der Kommunalisierung und Reprivatisierung gesellschaftlich bedingter sozio-ökonomischer Problemlagen ohne einen wirksamen Umbau staatlicher Planungs-, Beteiligungs-, Steuerungs- und Finanzierungsstrukturen (Stocken bzw. Unterkomplexität der Verwaltungsreform). Und schließlich ist – insbesondere im Kontext zur personenbezogenen sozialen Dienstleistungsarbeit – darauf hinzuweisen, dass das Wirksamwerden der gewünschten konzeptionellen und finanziellen Strukturen der o.g. Programme einen (bisher) nicht gegebenen Stand der Professionalisierung in allen beteiligten Handlungsfeldern und Berufsgruppen voraussetzt.

1. Quartiersmanagement

Quartiersmanagement soll als Mediator zwischen Bewohnerschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung ansetzen, möglichst als Moderator – und wo nötig als Initiator – von Projekten, Diensten und selbständigen Aktivitäten tätig werden. Quartiersmanagement soll Rahmenbedingungen für sozial und ökonomisch nachhaltige, kleinräumige Entwicklungsprozesse schaffen. Es ist somit ein strukturschaffendes Instrument, keine Betreuungsinstanz und nicht der verlängerte Arm der Verwaltung. Für den Gesamtprozess sicher vorteilhaft ist ein einflussreiches Stadtteilmanagement mit echten und geregelten Befugnissen. Dieser Einfluss muss i.d.R. „von unten" durch Versammlungen der Bewohnerschaft und/oder Quartiersräte – bestehend aus (gewählten) Bewohnern/innen und Aktivisten/innen sowie ggf. Profis – ständig abgesichert und reproduziert werden. Hier bildet sich gleichzeitig eine Quelle für planerische und alltagspraktische Aktivitäten. Dazu gehört ein/e hauptamtliche/r Mitarbeiter/in und deren/dessen Erreichbarkeit in einem Stadtteilbüro (Quartiersladen). Deren/dessen Arbeitsweise ist strikt an den Grundsätzen von Transparenz und Konsensfähigkeit für die Zukunft des Stadtteils und seiner Menschen auszurichten.

Ein umfassendes Verständnis eines komplexen, in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik integrierten und bereichsübergreifend angelegten Quartiersmanagements bezieht sich auf drei Aktionsebenen:

- Nötig sind erstens intermediäre Akteure mit der Aufgabe, Bedarfe aus dem jeweiligen Gebiet, aktive und interessierte Menschen, Ideen und Ressourcen zu bündeln sowie Mittel zu akquirieren.
- Zweitens ist ein Stadtteilbüro erforderlich mit entsprechender Ausstattung und der Aufgabe der projektunspezifischen Aktivierung der örtlichen Bevölkerung.
- Für einen tiefgreifenden Erfolg des Quartiersmanagements ist eine dritte Voraussetzung die bereichsübergreifende Organisation in der Kommunalverwaltung mit einer oder einem Gebietsbeauftragten, die/der mit Befugnissen zum Einsatz gebündelter kommunaler Ressourcen ausgestattet ist und in Abstimmung mit den jeweils einzubeziehenden Politikbereichen agiert.

Beispiel: Konzept Quartiersmanagement/ Quartiersarbeit in Freiburg

Die bisher in Freiburg entwickelte sozialraumorientierte Quartiersarbeit ist eng verknüpft mit der Sanierung eines Stadtteils und der Strukturentwicklung von Neubaugebieten. Mit dem Instrument der Quartiersarbeit ist es gelungen, in diesen Bereichen positive Entwicklungen an-

zustoßen.

Mit diesem Konzept soll an den bisher in den jeweiligen Quartieren schon laufenden Aktivitäten angeknüpft, eine personelle Unterstützung im Bereich der Koordination erreicht und durch Bündelung der Ressourcen insgesamt eine strukturelle Einbindung und Verlässlichkeit sichergestellt werden. Anknüpfungspunkte bieten insbesondere

- die vor Ort bereits in der Vergangenheit durchgeführten Runden Tische, Konferenzen oder Gesprächsrunden zu den aktuellen Fragen der Quartiersentwicklung; neben Vertretern/innen der im Wohngebiet tätigen Wohnungsbaugesellschaften und Trägern waren hier auch Vertreter/innen der politischen Parteien und der Gemeinderatsfraktionen sowie die Stadtverwaltung einbezogen;
- die Kooperation mit den Wohnungsbaugesellschaften im Hinblick auf die Belegungspolitik.
- Bemühungen, die unterschiedlichen sozialen und ethnischen Gruppen zu integrieren, das Zusammenleben zu gestalten und hierfür die Ressourcen der Bewohnerschaft zu nutzen.

Quartiersmanagement/Quartiersarbeit als Instrument sozialer Stadtentwicklung zielt darauf ab, die Lebenssituation der Bewohner/innen sozial belasteter Gebiete durch strukturelle Maßnahmen zu verbessern und auf kleinräumiger Gebietsebene nachhaltige Entwicklungsprozesse anzustoßen. Dazu sollen lokal vorhandene Potentiale genutzt, Akteure vor Ort vernetzt, Aktivitäten und Projekte koordiniert, bürgerschaftliches Engagement und Selbstorganisation unterstützt und gefördert werden. Mit dem Konzept werden unterschiedlich wahrzunehmende Aufgaben, Funktionen und Zuständigkeiten geregelt. Dabei wird eine Unterscheidung von (stadtweit koordinierendem) Quartiersmanagement und (im Stadtteil agierender) Quartiersarbeit als je besondere Aufgabe als sinnvoll erachtet. Im Einzelnen beinhaltet das Freiburger Konzept folgende Elemente:

- Schaffung personeller Zuständigkeiten im Sozial- und Jugendamt für einen Aufgabenbereich Quartiersmanagement zur Wahrnehmung der Gesamtkoordination und Gesamtverantwortung der in der Stadt entstehenden neuen Quartiersprojekte;
- Bereitstellung von Personalressourcen im Quartier für übergreifende Aufgaben der Quartiersarbeit als örtliche Anlaufstelle und zur Koordinierung der Aktivitäten der Träger und Aktivitäten vor Ort;
- Einrichtung eines Quartiersrates als Schnittstelle zwischen Verwaltung, Trägern und Bürgerschaft mit Steuerungs- und Koordinierungsaufgabe für die Entwicklung im Quartier;
- Einrichtung einer Quartiersversammlung vor Ort als offenes Plenum;
- Bildung einer Arbeitsgruppe Stadtentwicklung in der Verwaltung, über die verwaltungsinterne Abstimmungen erfolgen.

2. Stadtteilsteuerung Alt-Haslach

Mit dem Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“ werden Stadtteile in ihrer Entwicklung gefördert. Neben der Erneuerung des Wohnungsbestandes bietet das Programm Gelegenheit für Veränderungen in weiteren Bereichen. Die aktive Beteiligung der Bewohner/innen ist ein wichtiges Anliegen und wird als produktives Element für alle Umsetzungsbereiche unterstellt. So sind die Bürgerschaft des Freiburger Stadtteils Alt-Haslach, hier ansässige Institutionen, Vereine, Gruppen und Initiativen eingeladen worden, unter der Federführung des städtisch koordinierenden Sozialdezernats ihre Anregungen und Kritiken einzubringen.

Für die Bürgerbeteiligung[12] sind Fixpunkte (Ereignisse/Daten), Orte und Ansprechpartner/innen benannt, die während des gesamten Verfahrens erkennbar und erreichbar sind. Ergänzt wird dies durch offene Formen der Beteiligung, die situativ eingesetzt werden und die Gelegenheiten zur Beteiligung für sich im Prozess ergebende aktuelle Bedarfe bieten. „Aktive einbinden und Unbeteiligte ermutigen“ ist das Motto für besondere, aktivierende Elemente der Bürgerbeteiligung, weil angesichts der gegebenen Bewohnerstruktur eine gezielte Ansprache mit direkten, auf die Lebenssituation zugeschnittenen Zugängen und Anstößen im jeweiligen Umfeld erforderlich ist. Ein offenes Beteiligungsverfahren „Dialog Alt-Haslach“ mit Bürgerbüro, Stadtteilgesprächen und thematischen Arbeitsgruppen wird ergänzt um eher unkonventionelle, einen unmittelbaren Zugang ermöglichende Formen der Verständigung auf einer ganz persönlichen Ebene (Ereignisse im Quartier; Stammtisch; Wohnzimmergespräche; Planning for Real/Nachbau bzw. „Erfindung“ von Stadtteilmodellen; Förderprojekte über „KuQ – Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen“ und „LOS – Lokales Kapital für Soziale Zwecke“, wie z.B. Internettreff, Spielplatzgestaltung, Jugendliche als Mentoren/innen, interkulturelle Begegnung).

Mit einem Sanierungsbeirat wird schließlich eine repräsentative Beteiligung sicher gestellt. Dies stärkt die Akzeptanz für das gesamte Verfahren und sichert eine kontinuierliche Vertretung relevanter Gruppen und Akteure über die

12) vgl. Drs. G 02173, Freiburger Gemeinderat, 2002

Projektlaufzeit. Beteiligt sind Vertreter/innen der Fraktionen und Gruppen im Gemeinderat sowie des Lokalvereins, des „Forums Haslach“ und des Mieterbeirats der hauptsächlich betroffenen (städtischen) Wohnungsgesellschaft, Grundstückseigentümer/innen und Vertreter/innen von Handel und Gewerbe sowie Vertreter/innen aus der Bewohnerschaft über ein eigenes Wahlverfahren (mit dem auch die Beteiligung ausländischer Mitbürger/innen gesichert wird). Über transparente Verfahren und öffentliche Information sind die Ergebnisse aus den offenen Beteiligungsverfahren in das Verfahren der „Sozialen Stadt“ insgesamt einzubringen.

3. Sozialatlas

Die Sozialverwaltung der Stadt Freiburg hat als ein Instrument zur Unterstützung einer sozialräumlichen, kontinuierlichen Jugendhilfe- und Sozialplanung das Instrument „Sozialatlas“ gewählt.[13] Der Fokus liegt auf dem jeweiligen Stadtbezirk und seinen Unterschieden respektive Ähnlichkeiten zur Gesamtstadt. Die graphische Darstellung der Indikatoren erlaubt es, Nähe und Distanz der einzelnen Stadtbezirke im Hinblick auf einen Indikator untereinander und im Vergleich zur Gesamtstadt quasi „auf einen Blick“ zu erfassen. Wegen mangelnder personeller und EDV-technischer Ressourcen wurde zunächst auf die Darstellung von Variablen in thematischen Karten verzichtet. Kleinräumig aufbereitete Infrastrukturdaten liefern einen Überblick über die wohnungsnah zu erreichenden Angebote und Einrichtungen. Für die erste Ausgabe des Freiburger Sozialatlasses lag der Focus auf der kleinräumigen Darstellung von quantitativen Variablen aus fünf inhaltlichen Bereichen: Bevölkerungsstruktur, Wirtschaftliche Situation, Wohnumfeld, Interventionsdaten (zunächst der Jugendhilfe) und soziale Infrastruktur (zunächst Kindertagesstätten). Für die Zukunft geplant sind „qualitative“ Berichte der Mitarbeiter/innen des ASD anhand eines Leitfadens sowie subjektive Einschätzungen der Bewohner/innen als Experten/innen. Zwingend notwendig ist das Entwickeln und Implementieren eines ämterübergreifenden Datenansatzes mit dem Ziel, eine systematische Datensammlung und Koordinationsstrukturen zur Zusammenführung der Daten zu etablieren. Zu entscheiden bleibt noch über die Option einer Schwerpunktverlagerung hin zu Indikatoren i.S. einer Entwicklung vom Sozialdatenatlas zum Sozialstrukturatlas. Über ein Set von Indikatoren sollen Strukturvergleiche für eine städtische Binnendifferenzierung ermöglicht werden. Als Teil eines regelmäßigen, standardisierten Berichtswesens wird so auch eher eine Aktualisierung in sinnvollen Zeitintervallen möglich. Bei der Festlegung eines umfassenden und aussagekräftigen Indikatorensets bietet sich neben der theoretischen Ableitung der Rückgriff auf empirisch Bewährtes – oder zumindest Geprüftes – aus anderen Städten und Landkreisen an; damit würden auch interkommunale Vergleiche befördert.

4. Qualitätszirkel

Unterstützt u.a. durch die Arbeit von zwei Fachhochschulen für Sozialwesen, hat Freiburg vielfältige Ressourcen im Bereich der Beteiligung und Aktivierung zu bieten. In insgesamt sechs Stadtteilen wird entweder Quartiersarbeit und/oder ein Stadtteilzentrum betrieben und mit städtischen Mitteln unterstützt. Angesichts der Breite und Vielschichtigkeit der spezifischen Aufgabenstellungen, die aus unterschiedlichen räumlichen und sozialen Strukturen in den Quartieren resultieren und mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten und Methoden bearbeitet werden, bedarf es einer Bündelung dieser Erfahrungen und Fachkenntnisse nicht nur zur Qualifizierung der Arbeit innerhalb der jeweiligen Stadtteile und deren weiteren Unterstützung sondern auch, um dieses Wissen für eine gesamtstädtisch gelingende („integrierte“) Stadtentwicklungsplanung einzubringen.

Auf dieser Grundlage sollen das „Konzept Quartiersmanagement“ prozesshaft weiterentwickelt und seine Strukturen, Prozesse und Ergebnisse reflektiert und diskursiv überprüfbar gemacht werden. Dieses Gremium zur Qualitätsentwicklung von Quartiersarbeit befasst sich mit Fragen von Standards und qualitativen Indikatoren von sozialen Quartiers- und Stadtteilentwicklungen. Der Qualitätszirkel übernimmt dabei folgende Aufgaben:

- Entwicklung und Sicherung qualitativer Ziele und Strategien für das Konzept insgesamt;
- Benennung und Bearbeitung der Handlungsfelder, die zur Weiterentwicklung und Qualifizierung des Konzeptes notwendig sind;
- Entwicklung von Qualitätsstandards und Indikatoren für die Bereiche Struktur, Prozess und Ergebnisse.

Der Qualitätszirkel „Quartiersmanagement“ setzt sich wie folgt zusammen:

- Vertreter/innen aus sozialen Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit/Quartiersarbeit, die in sechs unterschiedlichen Stadtteilen/Quartieren Gemeinwesenarbeit/Quartiersarbeit als ganzheitlichen Arbeitsansatz

13) Die Konzeption wurde vom JHA der Stadt Freiburg mit Drs. 02006 am 20.02.2002 verabschiedet.

ausüben oder sozialräumlich orientiert arbeiten, unter Einbeziehung des „Freiburger regionalen Arbeitskreises Gemeinwesenarbeit“ (FrAG),
- Experten/innen im Bereich Quartiersarbeit (Fachhochschulen) und
- Vertreter/innen aus dem Sozial- und Jugendamt sowie dem Sozialdezernat.

Der Qualitätszirkel ermöglicht einerseits eine kritische Reflexion der unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkte in den verschiedenen Stadtteilen/Quartieren. Anderseits widmet er sich der Herausforderung, je angemessene Formen für die Beteiligung der Bewohnerschaft zu entwickeln. Schließlich erfordert eine Erfolgskontrolle der jeweiligen Quartiersarbeit immer einen Bezug auf die gesamtstädtischen Entwicklungen.

5. Unterschiedliche Zugänge sozialräumlicher Arbeit in Freiburg

In Freiburg funktioniert Vernetzung in den Stadtteilen auf unterschiedlichen Ebenen. Außer dem aktiven Engagement vieler Ehrenamtlicher in vielfältigen Bereichen, den aktiven Bürgervereinen, die sich für die unterschiedlichen Belange des Stadtteils einsetzen, arbeiten ebenso Jugendbegegnungsstätten und Kindertagesstätten in den Stadtteilen unter sozialraumorientierten Gesichtspunkten. Ferner ist die Verwaltung immer an den Themenstellungen der Stadtteile beteiligt. Die verschiedenen Bereiche werden durch den Einsatz von Quartiersarbeit vernetzt. Dazu werden nachfolgend die unterschiedlichen Beispiele für Zugänge sozialräumlichen Arbeitens für Freiburg erläutert.

Beispiel Stadtteilzentren

Stadtteilzentren bieten ein von der Bewohnerschaft getragenes Konzept für sozio-kulturelle Angebote und Räumlichkeiten. Für die inhaltliche Ausgestaltung des Glashauses beispielsweise wurde mit allen Akteuren/innen ein bedarfsorientiertes, generationenübergreifendes Nutzungskonzept erarbeitet, das durch die vorhandenen Räumlichkeiten und Angebote die notwendigen Rahmenbedingungen für ehrenamtliche Arbeit bietet. Zur nachhaltigen Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements sehen die vorhandenen Konzepte der Stadtteilzentren eine enge Kooperation mit der Quartiersarbeit vor. So ist z.B. im Rieselfeld der Träger des Glashauses gleichzeitig auch Träger der Quartiersarbeit. Ziele für die Stadtteilzentren sind:
- Raumangebote für bürgerschaftliche Nutzung,
- Belebung des sozialen und kulturellen Angebots (Ausstellungen, Initiativen, Vereine etc.),
- generationsübergreifende und barrierefreie Nutzung,
- zielgruppenorientierte Nutzung (Kindertagesstätten, Jugendräume, Quartiersarbeit) sowie
- multifunktionale Nutzung.

Beispiel Bürgervereine

Einen Bürgerverein gibt es in jedem Stadtteil in Freiburg. Sie sorgen mit anderen Vereinen für den Zusammenhalt im Quartier. Sie vertreten die Belange der Stadtteile häufig in der Öffentlichkeit. Bürgervereine können die Motoren bürgerschaftlichen Engagements im Stadtteil sein. Bauplanungen, Steigerung der Wohnqualität, Straßenführung und Verkehr sind Themen, mit denen sich Bürgervereine über soziale Fragen hinaus beschäftigen. Sie erfüllen eine wichtige Funktion für die Identifikation und Teilhabe der Bewohnerschaft. Das Wissen und die praktische Erfahrung aus ihren Reihen ist eine wesentliche Grundlage für eine funktionierende Partizipation.

Beispiel Jugendbegegnungsstätten

Jugendbegegnungsstätten mit ihren offenen Angeboten und speziellen Kursen sind in den Stadtteilen ein unverzichtbarer Bestandteil für sozialräumliche Strukturen. Jugendlichen, die in sozial problematischen Situationen leben, ist der Zugang zu unterstützenden Institutionen, wie z.B. Sportvereinen, oft erschwert. Jugendbegegnungsstätten bieten auch für solche Jugendliche Räume und Gestaltungsmöglichkeiten an. Die Mitarbeiter/innen haben die Möglichkeit, durch ihren engen Kontakt zu den Jugendlichen neue Zugänge z.B. zu deren Familien zu schaffen, die für Mitarbeiter/innen von Schulen und oder der Verwaltung in dieser Weise nicht möglich sind. Durch ein vernetzendes, sozialräumliches Arbeiten zwischen den Einrichtungen und der Quartiersarbeit kann z.B. in solchen Fällen ein optimaleres Unterstützungsangebot für den/die Einzelne/n aufgebaut werden.

Beispiel Projekt „Sozialraumorientierung“ in der Sozialverwaltung

Ein anderer wichtiger Zugang des sozialräumlichen Arbeitens liegt in der Verwaltung selbst. Im Konzept Quartiersmanagement wird darauf eingegangen, dass innerhalb eines Stadtteils Kooperationsformen und Vernetzungsstrukturen mit und innerhalb der Verwaltung notwendig sind. Zur Entwicklung von verwaltungsinternen Handlungsstrukturen wurde in den Jahren 2001/2002 im Sozial- und Jugendamt ein „Projekt Sozialraumorientierung“

durchgeführt. Dabei wurde der im Konzept Quartiersmanagement beschriebene Ansatz erprobt. Um erfolgreich die Ressourcen eines Quartiers im Einzelfall und in Bezug auf die den Stadtteil betreffenden Themen nutzen zu können, sind abteilungsübergreifende Kooperationen der verschiedenen Ämter und Sozialen Dienste notwendig.

Beispiel Kindertagesstätten

Auf der Grundlage des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und forciert durch die Bildungsdebatte sowie die auch diesbezüglich gespiegelte Anfrage an die Unterstützungsleistungen von und für Eltern sind konzeptionell und tatsächlich wesentliche Impulse für eine lebenspraktische Sozialraumorientierung im Feld der Kindertagesstätten wahrzunehmen. Über eine auch geführte, vordergründige Dienstleistungsdebatte hinaus (flexible und verlängerte Öffnungszeiten, Essensversorgung u.ä.) werden neue Konzepte für „Kinderhäuser" und ein „Haus für Familien"[14] im Sinne einer Verstärkung des Bildungsansatzes, altersgemischter Formen und bedarfsgerechter Flexibilisierung der Öffnungszeiten entwickelt. Hinzu kommen multifunktionale Nutzungen (Familienfeiern, Hausaufgabenhilfe, ärztliche Sprechstunden etc.), Dienstleistungs- und Netzwerkorientierung, Einbindung spezieller Dienste (Beratung, Frühförderung, Sozialdienst) und Kooperation mit der Grundschule sowie Verknüpfung mit Angeboten der Familienbildung.

Damit werden zwei wichtige Ziele für Kindertageseinrichtungen deutlich:

1. Kindertageseinrichtungen müssen nachhaltig zur Entlastung und Unterstützung der Familien in ihrem Einzugsgebiet beitragen. Dazu gilt es, räumliche, materielle und soziale Gegebenheiten hinsichtlich einer für die Familien zufriedenstellenden Lebensweise zu erschließen. Kindertagesstätten haben dabei auch einen politischen Auftrag.
2. „Kindertageseinrichtungen müssen dazu beitragen, dass Familien zur persönlichen Kontrolle, zum Aufbau eines psychosozialen Beziehungsnetzes und zu einer eigenständigen und selbstbestimmten Lebensweise befähigt werden."[15] Erste Erfahrungen liegen vor: Praktische Umsetzungen scheitern derzeit regelmäßig an den begrenzten finanziellen Mitteln der Kommunen – obwohl die positiven sozialen und wohl auch fiskalischen Effekte eines solchen sozialraumorientierten Dienstleistungsangebots offensichtlich sind.

14) Vgl. – als ein Beispiel – Stadt Freiburg (2001); zu weiteren Beispielen Landschaftsverband Rheinland (2001).

15) Peter Erath in: Stadt Freiburg (2001), S. 6.

VI. Wirkungsorientierte Steuerung im Sozialraum (Ansätze)

Derzeit kann eine sozialraumbezogene Steuerung weder betriebswirtschaftlich und finanzpolitisch so organisiert werden kann, dass eine Erfassung, Darstellung und gezielte Beeinflussung der finanziellen, personellen und räumlichen Ressourcen möglich wird. Noch sind alltagstaugliche Modelle für eine ergebnisorientierte Vernetzung und Koordination verschiedener Ressourcen unterschiedlicher Institutionen erkennbar. Ein solches Modell fehlt auf der organisatorischen, technischen Ebene ebenso wie vor allem auf der Ebene notwendiger politischer Aushandlungsprozesse zwischen Bürgern/innen (Leistungsempfänger/innen), Politik und Verwaltung (Anspruchsdefinition und Leistungsgewährung) sowie Trägern und Diensten (Leistungserbringung). Kompliziert wird der erforderliche Steuerungsprozess zudem durch unterschiedliche Konzeptionen und Konkurrenzen innerhalb jeder dieser drei Gruppen: Die soziale und materielle Situation und Perspektive, die ideologische und demokratische Legitimation in Verbindung mit fachlicher und örtlicher Kompetenz und Zuständigkeit (auch im materiell-rechtlichen Sinn) sowie schließlich Werte, Leitbild und Eigeninteressen bilden die unausweichlichen Grundlagen für einen differenzierten und komplexen Aushandlungsprozess zur Entwicklung einer sozialen Infrastruktur und zur Implementation bestimmter Standards für Soziale Dienste. Sozialräumliche Steuerung erscheint eher als eine fachlich-demokratische Herausforderung denn als ein Problem von (fehlenden) Steuerungsinstrumenten.

Die Perspektive einer solchen Konzeption verweist auf das Problem akzeptabler Regelungsmechanismen für die Herbeiführung und Begründung von Entscheidungen. Es bleibt nämlich auf der umsetzungsbezogenen örtlichen Ebene die Frage der demokratisch legitimierten Verteilung und fachlichen Steuerung von Ressourcen offen.[16] Diese sind immer begrenzt und ihre Verteilung findet deswegen in der Konkurrenz zwischen verschiedenen – kommunalpolitisch zu beeinflussenden – Handlungsfeldern (Politikbereiche wie Wirt-

16) Dahme/Wohlfahrt (2002, S. 274) fordern, die einseitige Konzentration der Debatte auf Budgetierung und Einzelfallsteuerung aufzubrechen. Sozialraumorientierung bzw. Sozialraumbudgetierung als „... strategisches Instrument garantiert für sich genommen noch keine sozialintegrative Politik zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung in benachteiligten Stadtteilen. In Abhängigkeit von den politisch gesetzten Leitzielen der Kommunalpolitik, der Steuerungsphilosophie von Politik und Verwaltung sowie der Umsetzung ‚vor Ort kann Sozialraumorientierung genauso als Spar- und Befriedungsstrategie wie als Instrument zur Kolonialisierung oder Ausgrenzung durchsetzungsschwacher Minderheiten im Stadtteil genutzt werden".

schaftsförderung, Verkehr, Wohnen, Kultur, Sport, Soziales etc.) einerseits statt sowie andererseits auch in der Konkurrenz unterschiedlicher Stadtteile bzw. Quartiere und dort dann wieder im Hinblick auf konkurrierende Anliegen jeweiliger Zielgruppen (Park oder Parkplatz contra Bolzplatz, vielfältige Infrastruktur und verdichtetes Wohnen contra frei stehende Eigenheime etc.).

So stellt sich für den jeweiligen Sozialraum die Frage nach dem sozialpolitisch, fachlich erforderlichen Budget und nach den gewollten Zielen und Wirkungen sowohl als professionelle Herausforderung als auch gleichermaßen im Hinblick auf die demokratische wie materielle Beteiligung und Teilhabe der Bürger/innen. In diesem Sinn sind „Sozialraumbudgets" erst sinnvoll – vermutlich auch erst effektiv und effizient –, wenn ihre Entwicklung und vor allem Umsetzung mit Beteiligungs- und Aushandlungsprozessen z.B. im Rahmen von Quartiersarbeit verbunden wird. „Sozialraumbudgets" haben dann natürlich eine wesentliche politische Funktion, die maßgeblich über ihre Steuerungsfunktion im Verhältnis Stadt (Gewährleistungsträger/Auftraggeber) zu freien und privat-gewerblichen Trägern (Leistungserbringer/Auftragnehmer) hinausgeht.

Vor diesem Hintergrund wird der Mangel an Steuerungsinstrumenten, die sich auf eine objektive Darstellung real verfügbarer, letztlich finanziell messbarer Ressourcen beziehen, relativiert. Gleichwohl wäre es hilfreich, auch für eine sozialpolitische Steuerung die Ressourcen möglichst vieler Akteure (z.B. Agentur für Arbeit, ARGE, übergeordnete Fachbehörden, Ministerien) zumindest zu kennen. Erst dann wäre eine sozialraumbezogene effektive Vernetzung und Wechselwirkungen einbeziehende Planung möglich (wie sie mit dem Konzept der „Sozialen Stadt" strategisch angestrebt wird).

Ein möglicher methodischer Ansatz ist: Die konzeptionelle Schlussfolgerung zu diesen widersprüchlichen, jedoch realen Aspekten zielt auf die Entwicklung wirkungsorientierter Steuerungsinstrumente, die über die begründete Vereinbarung von Indikatoren die verschiedenen Ziel- oder Managementfelder miteinander verknüpfen. Grundlage ist immer ein Leitbild (Zieldefinition). Bezogen auf eine solche – politisch ausgehandelte – Vorgabe sind verschiedene Steuerungsbereiche festzulegen (Ziel-/Managementfelder): Idealtypisch könnten die vier Bereiche Personal, Finanzen, Leistungen und Wirkungen unterschieden werden. Für eine wirkungsorientierte Steuerung müssen diese Bereiche jeweils nach Hierarchieebenen differenziert werden; für eine sozialräumliche Steuerung z.B. nach Amtsebene (Gesamtstadt), Sozialraum (Quartier/Stadtteil) und Team (Einzelfall). Auf jeder Ebene ist dann zu prüfen, mit welchen Indikatoren (Schlüsselkennzahlen) die Ziele und der Grad der Zielerreichung – und zwar bezogen auf den Leistungsumfang, die Kosten und die Qualität bzw. Wirkungen – erfasst bzw. gemessen werden sollen.[17]

Die konzeptionellen und praktischen Schwierigkeiten einer wirkungsorientierten Steuerung sind damit erst angedeutet. Vor dem Hintergrund ihrer Recherche in den Niederlanden, der Schweiz und den USA formulieren Schröder/Kettiger (2001, S. 99 ff.) abschließend drei Thesen (und weiterführende Fragen):

1. Es ist wesentlich, einerseits zwischen Leistung (Output – darauf sind Struktur- und Prozessqualität im Sinne der erbrachten, messbaren Leistung zu beziehen) und Wirkung zu unterscheiden und andererseits die verschiedenen Dimensionen von Wirkung (Effect = nachweisbare Auswirkung im Sinne von Ergebnisqualität; Impact = subjektive Wirkung; Outcome = umfassendere, mittelbare Wirkung in bezug auf die Gesellschaft und/oder Umwelt) zu differenzieren.
2. Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren müssen in vorgegebenen Verfahren und nach klaren Kriterien jeweils für alle Aspekte von Wirkung und bezogen auf klar definierte Zielgruppen festgelegt werden und Gegenstand regelmäßiger Auswertungen und Diskussionen sein.
3. Die Steuerung von Ressourcen und Wirkungsfaktoren muss auf allen Ebenen verknüpft werden und transparent sowie beeinflussbar sein.

Natürlich setzt ein solches Steuerungsmodell zunächst die Formulierung eines Leitbildes bzw. strategischen Ziels voraus. Gleichfalls notwendige Grundlage ist die Nutzbarkeit von Steuerungsinstrumenten (Kosten-Leistungs-Rechnung; Berichtswesen/Controlling; klare Organisationsstrukturen; Sozialplanung). Erst auf einer solchen Basis können Gremien und Verfahren für eine wirkungsorientierte und sozialräumliche Steuerung mit Erfolgsaussicht implementiert werden. Diese haben dann die Aufgabe, die Zusammenhänge und Interdependenzen zwischen den anfänglich vereinbarten Zielfeldern (Bereichen) ergebnisorientiert zu prüfen, zu gewichten und unter Abwägung erwartbarer Effekte handlungsleitende Strategien festzulegen. Diese strategischen Vorgaben (Wirkungsziele) müssen für die operativen Ebenen in der Hierarchie einerseits genügend Klarheit zu den Zusammenhängen, Zielen und bereitstehenden Ressourcen schaffen und

17) Vgl. Krummacher/Kulbach/Waltz/Wohlfahrt (2003, S. 178 ff.) zu „Sozialraumindikatoren".

andererseits für die jeweilige Ebene eigenständige Kompetenzen für eine effiziente und effektive Leistungserbringung benennen bzw. belassen.

Ein „Sozialraumbudget" – hier in einem nur konzeptionellen Sinn – kann den Rahmen bieten für die Begründung, Vernetzung und Wirkungskontrolle von Ressourcen, die für Soziale Dienste in einem möglichst breiten Verständnis in einem bestimmten Quartier zur Verfügung stehen. Aus diesem Blickwinkel liegt eine neue Qualität und Herausforderung dann in der Notwendigkeit

- einer interdisziplinären fachlichen, öffentlichen und damit politischen Begründung erforderlicher Ressourcen (politische Steuerung/institutionelle Ebene),
- der Vereinbarung von Wirkungszielen und der Definition akzeptabler Instrumente einer beteiligungsorientierten Steuerung sowie Einschätzung der Zielerreichung (fachliche Steuerung/professionelle Ebene) und
- der fachlich begründeten und von den Betroffenen getragenen Festlegung von strukturellen Entwicklungszielen für das Quartier (infrastrukturelle Steuerung/Planungsebene).

Schlussüberlegung

Unabdingbare Elemente einer fachlichen Konzeption von Sozialraumorientierung sind:

- Grundlegend bleibt eine professionelle Ebene, die Reflexivität und demokratische Rationalität, Handlungsprinzipien einer „Neuen Fachlichkeit" und ein auf Teilhabe aller zielendes sozialpolitisches Engagement für eine solidarische Gesellschaft begründet und fördert.
- Die fachlichen Prinzipien beziehen sich auf Lebensweltorientierung und damit auf Gemeinwesenbezug, Aktivierung und Beteiligung der Nutzer/innen, Sozialberichterstattung und beteiligungsorientierte Sozialplanung, Ko-Produktion, lokale Demokratie.
- Sozialraumbezug und kommunikative Aushandlungsprozesse beschreiben dann wesentliche Instrumente der umsetzungsbezogenen Arbeitsebene.
- Auf der Ebene der Organisation geht es um eine zielgerichtete, fachlich angeleitete Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation im Kontext einer professionstheoretisch begründeten Organisationsentwicklung; es geht um (neue) Steuerungsinstrumente (Ressourcenverantwortung, Controlling) und damit um die fachliche, örtliche und materielle Zuständigkeit für die operative Steuerung. Dazu gehört die Personalwirtschaft und Personalentwicklung (als strategische Leitungsaufgabe) ebenso wie die Budgetverantwortung.

Literatur

BMFSFJ (Hg.) (2002): 11. Kinder- und Jugendbericht. Berlin

Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (2002): Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung: Sparprogramm oder Innovationsimpuls? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. Heft 4, S. 268-274

Kessl, F. (2001): Komm rein, dann kannst du rausschau'n! Zur Konjunktur sozialraumorientierter Präventionsstrategien. In: Widersprüche. Heft 82 „Raum-Effekte. Politische Strategien und kommunale Programmierung". Bielefeld, S. 39 – 52

Kessl, F./Reutlinger, Ch./Maurer, S./Frey, O. (Hg.) (2005): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden

Kessl, F./Maurer, S. (2005): Soziale Arbeit. In: Kessl u.a., S. 111-128

Kreft, D. (2001): Brauchen wir eine umfassende Strukturdebatte in der Jugendhilfe? In: BMFSFJ: Mehr Chancen für Kinder und Jugendliche". Band 2, Münster, S. 179-193

Krummacher, M./Kulbach, R./Waltz, V./Wohlfahrt, N. (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Opladen

Landschaftsverband Rheinland (Hg.) (2001): Tageseinrichtungen für Kinder – Diskussionspapier „Haus für Kinder". Köln

Lange, D./Fritz, K. (Hg.) (2002): Soziale Fragen – Soziale Antworten. Die Verantwortung der Sozialen Arbeit für die Gestaltung des Sozialen. Neuwied, Kriftel

Litges, G./Lüttringhaus, M./Stoik, Ch. (2005): Quartiersmanagement. In: Kessl u.a., S. 559-576

Löw, M./Sturm, G. (2005): Raumsoziologie. In: Kessl u.a., S. 31-48

Maier, K. (2003): Quartiersarbeit als Chance sozialer Kommunalpolitik. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV). Heft 5, S. 217-225.

Marquard, P. (2003): Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit. Sozialraumorientierung und Demokratisierung als Strukturelemente einer Neuorganisation Sozialer Dienste in der Kommune. Bielefeld (unveröffentlichte Dissertation)

Marquard, P. (2005): ... aus Sicht von Außen ... Neuorientierung des Jugendamts im Spannungsfeld von Wissenschaft und Alltagspraxis? Widersprüchliche Anforderungen an das Jugendamt der Zukunft. In: Das Jugendamt. Heft 9, S. 381-386

Meyer, D./Ginsheim, G. v. (2002): Gender Mainstreaming in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Stiftung SPI (Hg.), Berlin

Rausch, G. (1998): Gemeinschaftliche Bewältigung von Alltagsproblemen – Gemeinwesenarbeit in einer Hochhaussiedlung. Münster

Riege, M./Schubert, H. (Hg.) (2002): Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis. Opladen

Roß, P.-S./Klie, T. (2002): „Mehr Demokratie wagen" – Bürgerschaftliches Engagement und Soziale Kommunalpolitik. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV). Heft 4, S. 119-126

Schröder, J./Kettiger, D. (2001): Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit. Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz. Band 229 der Schriftenreihe des BMFSFJ. Stuttgart

Stadt Freiburg (Hg.) (2001): Sozialraumorientierung als Qualitätsmerkmal von Kinderhäusern. Dokumentation der 7. Eichstätter Kinderhaustagung in Freiburg i. Br. Freiburg

Stiftung SPI (Hg.) (2002 ff.): Expertisen (im Auftrag der Regiestelle E&C) zur Sozialraumorientierung und sozialräumlichen Steuerung, http://www.eundc.de.

Weitere Beiträge und Literatur unter http://www.peter-marquard.de/Sozialraumorientierung.

Autor

Dr. Peter Marquard ist Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg im Breisgau.

Kontakt

Dr. Peter Marquard
Stadt Freiburg im Breisgau
Sozial- und Jugendamt
Kaiser-Josef-Straße 143
79098 Freiburg/i. Br.
Tel: 0761/2013501
e-mail: peter.marquard@stadt.freiburg.de