

1 Einführung:

Warum gebietsbezogenes Verwaltungshandeln?

Seit Mitte der 1990er Jahre werden in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern integrative raumorientierte Verfahren für die Entwicklung von „benachteiligten“ städtischen Quartieren erprobt; daneben kommt es in vielen deutschen Kommunen zur „sozialräumlichen“ Reorganisation der Jugendhilfe. Bei diesen Ansätzen integrierter Quartiersentwicklung fällt auf, dass der als zentrale Element zu Grunde gelegte Raumbezug meist über eine statistisch basierte Abgrenzung von kommunalen räumlichen Zuständigkeitsbereichen („Programmgebiete“, „Sozialräume“) hinaus kaum hinterfragt bzw. qualifiziert wird.

Offensichtlich gibt es also im Zusammenhang mit raumorientiertem Verwaltungshandeln zum Teil noch Defizite bei der Auseinandersetzung mit den Interdependenzen von „Raum“ und „Gesellschaft“¹. So kann unter anderem die Frage gestellt werden, inwieweit sich die Ausrichtung gebietsorientierter Handlungskonzepte der Verwaltung durch eine stärkere Qualifizierung eben jenes Raumbezugs – beispielsweise durch eine intensivere Berücksichtigung subjektiver Raumwahrnehmungen bzw. „-produktionen“ durch „Betroffene vor Ort“ – verändern würde.

Eine intensive Auseinandersetzung mit einem eher aus der individuellen Perspektive erwachsenden Raumverständnis findet in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre in verschiedenen (sozial-)wissenschaftlichen Bereichen statt, wenngleich hier oftmals Fragen nach dem Umgang mit Raum im Zusammenhang mit dem jeweils eigenen disziplinären Selbstverständnis im Vordergrund stehen (vgl. Krämer-Badoni/Kuhm 2003; Keim 2003). Insbesondere das von Werlen (1997) entwickelte Konzept einer „Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen“ sowie Löws Ausarbeitung einer „Raumsoziologie“ (2001) gehen jedoch einen Schritt weiter. In diesen vergleichsweise breit angelegten handlungsorientierten und (potenziell) interdisziplinären Ansätzen wird aufzuzeigen versucht, wie subjektive Raumproduktionen entstehen und verstanden werden können.

Beide Konzepte stimmen darin überein, Raum nicht als etwas der Gesellschaft und dem Individuum Externes oder gar als „an sich“ Existierendes anzunehmen („Behälterraum“), sondern als Ergebnis subjektiver Konstituierungsleistungen zu begreifen. Aus einer solchen Perspektive können beispielsweise Zielgruppen von

¹ Auch Akteure aus angewandter Wissenschaft und Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen, dem „Vorreiter“-Land der Sozialen Stadt, äußern sich auf der Basis ihrer Praxiserfahrungen in verschiedenen Papieren zwar zu Steuerungs- und Organisationsfragen einer „Raumorientierung“, messen einer direkten Auseinandersetzung mit „Raum“ jedoch eine nur untergeordnete Bedeutung bei (vgl. Städte-Netzwerk 2001; AGB 2002).

Programmen, Maßnahmen und Projekten der Quartiersentwicklung nicht länger als Träger von Merkmalen *im* Raum betrachtet werden, sondern müssen als raumproduzierende Individuen stärker ins Zentrum der Betrachtung rücken. Eine solche Perspektive steht administrativen „Behälter“-Raumkonzepten herkömmlicher Programmgebiets- und „Sozialraum“-Ausweisungen allerdings diametral gegenüber.

Vor diesem Hintergrund soll in der vorliegenden Arbeit den Fragen nachgegangen werden, mit welchen Zielen der Ansatz eines integrierten gebietsbezogenen Verwaltungshandelns verfolgt wird, welche Akteure nach welchen Kriterien „Raum“ im Sinne von „Programmgebieten“ oder „Sozialräumen“ konstruiert haben, welche Formen eines Gebietsmanagements eingerichtet wurden, welche Arbeitserfahrungen auf der Verwaltungs- und der „Vor-Ort“-Ebene mit gebietsbezogenem Verwaltungshandeln gemacht wurden, und welche Anregungen bzw. Handlungsempfehlungen sich daraus ableiten lassen.

Unter anderem geht es um die Fragen, inwieweit lokale alltagsweltliche Belange überhaupt in die Formulierung von Zielen gebietsbezogenen Handelns sowie die Abgrenzung von „Programmgebieten“ bzw. „Sozialräumen“ der Jugendhilfe Eingang finden (können), wie flexibel und durchlässig also die Schnittstellen zwischen Programmatik, kommunalen Handlungskonzepten und der Realität „vor Ort“ sind, und worin generell Möglichkeiten einer Weiterqualifizierung des Ansatzes „Gebietsbezogenes Verwaltungshandeln“ liegen.

Seit der Durchführung der Empirie ist einige Zeit vergangen. Auch endete eines der Förderprogramme für gebietsbezogene integrierte Quartiersentwicklung, die im Rahmen dieser Arbeit untersucht wurden, bereits im Jahr 2006. Dies ist jedoch für die Aussagekraft der hier vorgestellten Untersuchung von geringerer Bedeutung, da sie weniger auf inhaltliche Aspekte der Gebietsentwicklung in ihren zeitlich-politischen Kontexten fokussiert, sondern vielmehr bei grundlegenden, von Tagesaktualität weitgehend unabhängigen Fragen ansetzt. Die Bedeutung von Raum für die Abgrenzung bzw. Ausweisung von Programmgebieten wurde und wird in den meisten Kommunen allenfalls zu Beginn der Maßnahmenumsetzung problematisiert und danach kaum wieder aufgegriffen. Auch das Konzept der integrierten Quartiersentwicklung insgesamt ist zumindest unter dem Aspekt „Raum“ während der letzten Jahre nicht wesentlich weiterentwickelt worden. Somit haben die hier vorgestellten empirischen Befunde nichts an ihrer Aktualität verloren.

Der Untersuchungsbericht ist so aufgebaut, dass die zugrundeliegenden Fragestellungen in Kapitel 2 zunächst vertieft sowie die für ihre Bearbeitung herangezogenen Untersuchungsmethoden samt Auswertungsverfahren vorgestellt werden. In Kapitel 3 folgt eine Auseinandersetzung mit raumtheoretischen Überlegungen, die aus der wissenschaftlichen Perspektive eine konzeptionelle Grundlage von „Raum“ für gebietsbezogenes Verwaltungshandeln bilden können. Auch die Auseinandersetzung mit den Begriffen „Sozialraum“ und „Lebenswelten“, wie sie im Kontext der kommunalen Jugendhilfe angewandt werden, ist in diesem Zusammenhang hilfreich; auf sie wird in Kapitel 4 eingegangen.

Aus der in Kapitel 5 anschließenden Ergebnisdarstellung der Analyse von Programmen und kommunalen Konzepten für integrierte Quartiersentwicklung lässt sich das Spektrum der (politischen) Rahmenbedingungen für gebietsbezogenes Verwaltungshandeln erkennen; die Ergebnisse werden auf der Grundlage der zuvor diskutierten raumtheoretischen Überlegungen bewertet. Wie mit diesen Rahmenbedingungen in der kommunalen Praxis sowohl auf der Verwaltungs- als auch auf der Umsetzungsebene „vor Ort“ umgegangen wird, zeigen die in Kapitel 6 zusammengefassten Ergebnisse von (Gruppen-)Interviews, die mit Expert/innen für gebietsbezogenes Verwaltungshandeln in vier Beispielkommunen durchgeführt wurden. In Kapitel 7 werden die Interviewergebnisse mit den theoretischen Überlegungen zu „Raum“ und den Ergebnissen der Dokumentenanalyse rückgekoppelt bzw. vor deren Hintergrund bewertet; wesentliche Teilergebnisse wurden zur Verdeutlichung modellhaft zusammengefasst (Modelle „Doppelter Gebietsbezug“ und „Quartiermanagement“). Schließlich folgen in Kapitel 8 Handlungsempfehlungen für eine Verbesserung des Ansatzes „Gebietsbezogenes Verwaltungshandeln“, die sich aus den Untersuchungsergebnissen ableiten lassen.

Die Beschäftigung mit „gebietsbezogenem Verwaltungshandeln“ bzw. mit der Produktion von „Raum“ erfordert es, sich einer Terminologie zu bedienen, in der viele Begriffe nur unzureichend definiert sind. Am stärksten trifft dies auf den Quartiersbegriff zu, der in der wissenschaftlichen Literatur weder eindeutig noch einheitlich gebraucht wird (vgl. unter anderem Schnur 2008: 20). Im Kontext dieser Arbeit wird er im Sinne eines (unspezifischen) Sammelbegriffs verwendet, der Raumkonstellationen meint, die unterhalb sowie quer zu administrativ abgegrenzten Räumen wie politischen Bezirken oder (formalen) Stadtteilen liegen. Danach sind Quartiere nicht „hoheitlich“ abgegrenzt, sondern werden von Akteuren bzw. Akteursgemeinschaften „vor Ort“ durch deren Handlungsradien und Bedeutungszumessungen konstruiert, sind also weder „starr“ noch von außen umfassend erkennbar (mehr zur individuellen Raumproduktion in Kapitel 3.2). Die Termini „vor Ort“ und „lokal“ beziehen sich in dieser Untersuchung ebenfalls auf das nicht spezifizierte Quartier. Gleiches gilt für die „Alltagswelt“ der Bevölkerung und anderer lokaler Akteure, denen die formale „Verwaltungswelt“ mit ihren Regularien gegenübersteht.

Der „Gebiets“-Begriff wird äquivalent zu dem des „Programmgebiets“ eingesetzt und meint stets die programmatische bzw. konzeptionelle Perspektive der (kommunalen) Programmumsetzung – er steht damit dem hier verwendeten Quartiersbegriff (diametral) gegenüber. Ähnlich verhält es sich mit Raumbegriffen im Jugendhilfbereich: Hier bilden „Sozialräume“ und „Lebenswelten“ ein vergleichbares Gegensatzpaar. Erstere beziehen sich ausschließlich auf die formale Abgrenzung eines räumlichen Zuständigkeitsgebiets des Jugendamtsbereichs und weisen damit zumindest formal starke Parallelen zu „Programmgebieten“ auf. Ihnen stehen „Lebenswelten vor Ort“ insbesondere von Kindern und Jugendlichen gegenüber, die wie Quartiere „alltagsweltlich“ bzw. akteursabhängig konstituiert werden (vgl. dazu ausführlich Kapitel 4).

Der Akteursbegriff wird vorrangig für alle Individuen und Gruppen verwendet, denen die Rolle einer erkennbar berufsbezogenen Produktion von Raum und lokaler Gemeinschaft zukommt: Unternehmer/innen, Mitarbeiter/innen in sozialen und Bildungseinrichtungen, Verwaltungsangestellte, Quartiermanager/innen etc. Zwar agiert/agieren auch die lokale Bevölkerung bzw. ihre Mitglieder, jedoch produzieren sie – so die These – „Raum“ aus ihrem je individuellen, zumindest aus der Draufsicht weniger eindeutig erkennbaren Kontext, weshalb in der vorliegenden Untersuchung meist mit den differenzierenden Begriffen „Bevölkerung und andere lokale Akteure“ gearbeitet wird. Dagegen bezieht der Sammelbegriff „Vor-Ort“-Akteure sowohl Quartiersbewohner/innen als auch professionelle Akteure gleichermaßen ein.

Der Terminus „Benachteiligung“ wird in dieser Untersuchung ausschließlich aus der normativen Perspektive von Programmen und kommunalen Konzepten zur integrierten Quartiersentwicklung verwendet und umfasst keine eigenen Wertungen des Autors.

Wenn nicht anders angegeben, bezieht sich der Begriff „Verwaltung“ stets auf die *kommunale* Ebene, umfasst also nicht die Verwaltungen von Bund und Ländern.

Um sowohl die männliche als auch die weibliche Darstellungsform gleichermaßen zu berücksichtigen, hat sich der Autor in Fällen, in denen beide Geschlechter zugleich angesprochen werden, für die Verwendung eines „/“ in den betreffenden Begriffen wie beispielsweise bei „Bewohner/innen“ oder „Unternehmer/innen“ entschieden.