



Bundesministerium  
für Verkehr, Bau  
und Stadtentwicklung



## Aktive Bildungs- und Ausbildungs- politik für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtquartieren

Gute Praxisbeispiele für Europa

Hintergrundstudie zur „Leipzig Charta zur  
nachhaltigen europäischen Stadt“ der deutschen  
EU-Ratspräsidentschaft

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)  
Invalidenstraße 44  
10115 Berlin  
www.bmvbs.de

Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn  
www.bbr.bund.de

### **Bearbeitung**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn  
Martina Kocks

Stiftung SPI, Sozialpädagogisches Institut Berlin (Auftragnehmer)  
Hartmut Brocke  
Dr. Helga Manthey

### **Übersetzung**

Norbert J. Heikamp, Engelskirchen

### **Vervielfältigung**

Alle Rechte vorbehalten

### **Zitierhinweise**

BMVBS / BBR (Hrsg.): Aktive Bildungs- und Ausbildungspolitik  
für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtquartieren,  
BBR-Online-Publikation 14/2007. urn:nbn:de:0093-ON1407R148

ISSN 1863-8732  
urn:nbn:de:0093-ON1407R148

© BMVBS / BBR, März 2007

# Inhalt

<b>1 Einführung</b>	4
<b>2 Benachteiligte Stadtteile in europäischen Kommunen</b>	6
<b>3 Referenzrahmen</b>	6
3.1 Europäische Förderpolitik	6
3.2 Relevanz des Themas für Städte und Gemeinden	7
3.3. Erweiterung der jugendpolitischen Aktionslinien der EU	7
<b>4 Konzept „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“</b>	8
4.1 Hintergrund	8
4.2 Zentrale Bausteine einer „Sozialen Stadt für Kinder und Jugendliche“	9
<b>5 Zentrale Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfepolitik</b>	13
5.1 Lebenskompetenz vermitteln – Erziehung und Bildung in benachteiligten Stadtgebieten	13
5.1.1 Anforderungen	13
5.1.2 Praxisbeispiele	14
5.1.3 Ergebnisse	17
5.2 Einwanderung/Interkulturalität: Strategisches Integrationsmanagement als kommunale Aufgabe	18
5.2.1 Anforderungen	18
5.2.2 Praxisbeispiele	19
5.2.3 Ergebnisse	23
5.3 Steuerungsstrategien und lokale Entwicklungskonzepte in benachteiligten Stadtteilen	24
5.3.1 Anforderungen	24
5.3.2 Praxisbeispiele	25
5.3.3 Ergebnisse	28
5.4 Stärkung der Zivilgesellschaft und Partizipation	29
5.4.1 Anforderungen	29
5.4.2 Praxisbeispiele	30
5.4.3 Ergebnisse	33
<b>6 Perspektiven</b>	34
<b>7 Schlussfolgerungen</b>	38
<b>8 Literatur</b>	40

## 1 Einführung

Die Studie gründet auf dem Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das seit 2000 durchgeführt wird. Das BMFSFJ hat mit der Programmplattform einen neuen Schwerpunkt gesetzt, um Kindern und Jugendlichen aus benachteiligten Sozialräumen günstigere Bedingungen für ihre Entwicklung und bessere Voraussetzungen für ihre Zukunft zu eröffnen. Die Programmplattform, die aus einer Reihe von Teilprogrammen besteht, wurde als Partnerprogramm zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ entwickelt und in benachteiligten städtischen Gebieten „mit besonderem Entwicklungsbedarf“ durchgeführt, in denen sich Armut, Marginalisierung und soziale Ausgrenzung konzentrieren.

Träger der Einrichtung und Umsetzung des Programms E&C war die Stiftung Sozialpädagogisches Institut Berlin (SPI).

Die Aufgaben von E&C umfassten die Aktivierung der im Rahmen des Kinder- und Jugendplans des BMFSFJ geförderten Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe. Es wurden neue Projekte und Modelle entwickelt, die die soziale, berufliche und gesellschaftliche Integration junger Menschen in sozialen Brennpunkten fördern. Die Ansätze, Strukturen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe sollten in alle Maßnahmen der Gebietserneuerung eingebracht werden. Zu diesem Zweck hat E&C Akteure/innen unterschiedlicher Politikfelder auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zusammen gebracht. Durch E&C wurden unterschiedliche Zuständigkeiten, Trägerstrukturen, Institutionen und Praxisfelder verknüpft, damit sie als sinnvolles Ganzes wirken können.

Im Jahr 2004 wurde – ebenfalls im Auftrag des deutschen Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) – im Rahmen der Programmplattform E&C, gemeinsam mit dem Europarat, Direktion Jugend und Sport, sowie dem Kongress der Regionen und Gemeinden des Europarats der „Berlin Prozess – die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ gestartet. Damit wurde ein europäischer Austausch in die Wege geleitet, in dessen Mittelpunkt das Konzept „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ stand. Zwei große europäische Fachkonferenzen wurden durchgeführt. Die erste Fachkonferenz „Integrierte Strategien für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen“ fand im November 2004 im Auswärtigen Amt in Berlin statt. Die zweite „Soziale Brennpunkte - Eine Herausforderung für eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik“ folgte Anfang 2006, tagte beim Europarat in Straßburg und wurde in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem französischen Jugendministerium veranstaltet. Beide Konferenzen wurden von rund 450 Teilnehmerinnen und Teilnehmern besucht und fanden große Resonanz.

Im Zentrum des Austausches stand die Förderung eines politischen Modells einer integrierten Kinder und Jugendpolitik. Der Blick war dabei auf die regionale und lokale Ebene und hier auf die Kinder und Jugendlichen in benachteiligten oder als belastet geltenden Stadtteile oder -gebiete gerichtet.

Der transnationale Austausch und die damit eingeleitete transnationale Kooperation sollten dazu dienen, die Entwicklung neuer Ansätze und intelligenter Strategien zu forcieren, Synergien zu nutzen und die Problemlösung effizienter zu gestalten und damit die Integration benachteiligter Kinder und Jugendlicher in problematischen Stadtquartieren in die Gesellschaft zu fördern.

Die Ausführungen dieses Berichtes konzentrieren sich auf den „Berlin Prozess – die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“. Die wesentlichen Bausteine einer „Sozialen

Stadt für Kinder und Jugendliche“ werden vorgestellt. Dabei gilt es zu beachten, dass der Prozess noch nicht abgeschlossen ist und es weiterer beträchtlicher Anstrengungen bedarf, um eine „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ zu realisieren. Hierfür haben sich vier Handlungsfelder als bedeutsam erwiesen:

- Lebenskompetenz vermitteln – Erziehung und Bildung in benachteiligten Stadtgebieten,
- Einwanderung/Interkulturalität: Strategisches Integrationsmanagement als kommunale Aufgabe,
- Steuerungsstrategien und lokale Entwicklungskonzepte in benachteiligten Stadtteilen sowie
- Stärkung der Zivilgesellschaft und Partizipation.

Die mit den Handlungsfeldern verbundenen Anforderungen werden kurz skizziert. Was auf diesen Gebieten bereits geleistet wird, illustrieren Praxisbeispiele, die Ausschnitte aus den in europäischen Ländern praktizierten integrierten Ansätzen und Strategien aufzeigen. Die Ergebnisse des transnationalen Austausches zu diesen Handlungsfeldern runden die Darstellung ab. Die Ergebnisse demonstrieren ebenso erreichte Entwicklungsstände wie sie auf Ziele verweisen, deren Zielerreichung noch aussteht.

Bei den exemplarischen Aktivitäten europäischer Länder konnten nicht alle Länder berücksichtigt werden, die ihre Erfahrungen im Rahmen des Austausches eingebracht haben. Aus Gründen des Umfangs und der Lesbarkeit musste eine Auswahl vorgenommen werden, mit der keine Bewertung über die Qualität der im Austausch präsentierten Aktivitäten verbunden ist. Es wurde keine systematische Auswertung der in den einzelnen Ländern gemachten Erfahrungen vorgenommen. Letzteres wäre ohnehin nur vor dem Hintergrund der Einordnung in die spezifischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Länder zu leisten. Es versteht sich von selbst, dass damit auch kein Vergleich der Aktivitäten zwischen den Ländern möglich ist oder in einem Land erfolgreiche Handlungen ohne weiteres auf ein anderes Land zu übertragen wären. Soweit die Beispiele dokumentiert worden sind, sind sie den beiden in der Literaturliste angegebenen Tagungsdokumentationen zu entnehmen.

Deutlich wird aber – und das entsprach auch der Intention der beiden Fachtagungen –, dass europaweit eine beeindruckende Vielfalt unterschiedlicher Ansätze und Strategien Anwendung findet. Sie dient der gegenseitigen Anregung, der Motivation und dem Voneinander-Lernen und hat zu Ansätzen der transnationalen Kooperation und zur Entwicklung gemeinsamer Standards beigetragen. Vor diesem Hintergrund wurde der Austausch von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern beider Fachtagungen als große Bereicherung empfunden.

Eine Fortführung dieses Austausches und der damit eingeleiteten transnationalen Kooperation könnte diesen Prozess weiterführen und zur Realisierung einer „Sozialen Stadt für Kinder und Jugendliche“ beitragen. Aber dies ist noch eine Zukunftsaufgabe und fällt in das Kapitel der Perspektiven, mit dem dieser Bericht abschließt.

## 2 Benachteiligte Stadtteile in europäischen Kommunen

Viele europäische Kommunen stehen vor dem Problem sich verschärfender sozialräumlicher Segregationsprozesse. Armut, Marginalisierung und soziale Ausgrenzung konzentrieren sich vielerorts in benachteiligten Stadtteilen. Die dort lebenden Bewohner/innen erleben eine Beeinträchtigung ihrer Lebenschancen, die mit dem Wohnen in solchen Quartieren in Zusammenhang stehen. Gerade für die Kinder und Jugendlichen ist das Aufwachsen in diesem Umfeld mit mangelnden Entwicklungschancen und einer eingeschränkte Teilhabe an der Gesellschaft verbunden. Dem Anspruch, allen jungen Menschen gleiche Möglichkeiten für ihre Entwicklung anzubieten, kann immer weniger Rechnung getragen werden. Die Folgen sind offensichtlich:

- Der Zugang vieler Jugendlicher zu qualitativ hochwertiger Bildung und Ausbildung ist eingeschränkt und produziert soziale Ausgrenzung.
- Bildungs- und Aufstiegschancen werden vielfach ausschließlich durch den Status der Eltern bestimmt.
- Gewalttätiges Verhalten und Auseinandersetzungen in der Schule, am Arbeitsplatz und in der Familie sowie Diskriminierungen verschiedenster Art (sozio-ökonomischer Status, Geschlecht, soziale oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Orientierung) nehmen zu.
- Soziale Benachteiligung und fehlende Teilhabe führen in den wettbewerbsdominierten Gesellschaften zu sozialer Ausgrenzung und Vereinzelung. Gewinner/innen und Verlierer/innen der Wettbewerbsgesellschaft verlernen Solidarität und Gemeinsinn.
- Öffentliche Politik erreicht junge Menschen insbesondere in benachteiligten Stadtgebieten nicht mehr.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, die Kräfte zu bündeln, innovative und intelligente Lösungsansätze anzuwenden und lokalen Politikansätzen zur Verbesserung der Chancen von Kindern und Jugendliche auf der europapolitischen Agenda eine größere Bedeutung einzuräumen.

## 3 Referenzrahmen

### 3.1 Europäische Förderpolitik

Ungefähr zwei Drittel der nationalen Gesetze werden inzwischen von den Vorgaben und Initiativen der Europäischen Union beeinflusst. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung der europäischen Förderinstrumente insbesondere für die Akteure/innen auf der regionalen und lokalen Ebene in den Mitgliedstaaten kontinuierlich zu. Zunächst wurde die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes seit den 1990er Jahren zunehmend von europäischen Initiativen in der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik flankiert. Seit dem Gipfel von Lissabon im Jahre 2000 wird auch die Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten im Bereich der sozialen Integration mit Hilfe der Offenen Methode der Koordinierung vorangetrieben. Damit nimmt die Europäische Politik zunehmend auch Einfluss auf die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und deren Familien. Der Kinder- und Jugendhilfe erschließen sich damit neue Tätigkeitsfelder und Formen der Zusammenarbeit.

### 3.2 Relevanz des Themas für Städte und Gemeinden<sup>1</sup>

Die Einbeziehung der Kommunen und Gemeinden bei der Gestaltung und Umsetzung europäischer Förderpolitik ist seit langem ein Ziel der europäischen Institutionen. Dieses Grundprinzip findet Niederschlag in der von Programmplattform E&C und „Berlin Prozess – die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ aufgegriffenen Thematik. Dort geht es um mehr Kompetenz und dezentrale Ressourcenverantwortung und es geht darum, die lokale Ebene neben der regionalen intensiver in die kinder- und jugendpolitischen Maßnahmen einzubinden. Dabei werden die kinder- und jugendpolitischen Maßnahmen als sektorenübergreifendes Politikfeld beschrieben, das Beschäftigung, soziale Integration und Bildung in ihre Aktions- und Handlungsstrategien einbezieht.

Auch die Europäische Beschäftigungsstrategie und die sich daraus ergebende stärkere Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten, unter anderem bei der Reform der jeweiligen Arbeitsmarktpolitiken, hat das Verständnis dafür gefördert, dass gerade die lokale Ebene zu mehr Beschäftigung beitragen kann. Parallel dazu wurden auch die entsprechenden Förderinstrumentarien der EU weiter entwickelt, um die lokalen Gebietskörperschaften besser an deren Umsetzung beteiligen zu können. Besonders durch die Neuausrichtung der Strukturfonds für die Jahre 2000 bis 2006 erhielten die Kommunen mehr Beteiligungsmöglichkeiten.

Aber auch in anderen Politikfeldern ist die Beteiligung der Regionen, Kommunen und Gemeinden erklärtes Ziel der Europäischen Kommission. Die Akteure der lokalen Ebene, einschließlich der öffentlichen Verwaltung, stellen in vielen Programmen eine der Zielgruppen dar. Hier geht es um die Etablierung fester Netzwerke lokaler Strukturen für den transnationalen Austausch im Rahmen der Jugendarbeit, für Schulpartnerschaften oder Praktika im Ausland innerhalb der beruflichen Ausbildung.

Im Rahmen des europäischen URBAN-Programms wurde der Förderung des Austauschs und der Umsetzung vorbildlicher Praktiken der nachhaltigen Stadtentwicklung Rechnung getragen, vor allem auch zur Lösung von Problemen in benachteiligten Stadtvierteln. Der europäische Austausch von Erfahrungen und Expertenwissen gewinnt zunehmend an Bedeutung. Transnationale Austauschprogramme, Städtepartnerschaften, Fachkräfteaustausche werden gefördert, um gegenseitige Lernprozesse zu unterstützen und grenzüberschreitende Kooperationen vor Ort zu unterstützen.

Bezogen auf die mit E&C sowie dem „Berlin Prozess – die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ verbundenen Ziele ergibt sich daraus eine Vielfalt von Förderaktivitäten der EU, bei denen junge Menschen in sozialen Brennpunkten sowie die lokale Ebene direkt oder indirekt eine Zielgruppe darstellen. Dies umfasst Aktionen der EU im Bereich der Struktur-, Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendpolitik, der sozialen Integration und Antidiskriminierung, der Beschäftigung, der Gesundheit, Inneres und Justiz sowie der Außenpolitik. An erster Stelle stehen die beiden Europäischen Strukturfonds, der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Fonds für Regionalentwicklung (EFRE).

### 3.3. Erweiterung der jugendpolitischen Aktionslinien der EU

Mit dem Weißbuch zur Jugendpolitik in Europa<sup>2</sup> hat die Europäische Kommission im Jahre 2001 einen Paradigmenwechsel eingeleitet und einen breiteren Rahmen für die

---

1 Wisser 2001

2 KOM 2001

jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa begründet, der drei wesentliche Aspekte umfasst:<sup>3</sup>

1. die Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung auf dem Gebiet der Jugendpolitik in den Bereichen Partizipation, Information, Freiwilligenarbeit und Wissen über die Jugendlichen (Jugendforschung),
2. die verstärkte Berücksichtigung der Bedürfnisse der Jugendlichen in anderen Politikbereichen: Bildung, lebenslanges Lernen und Mobilität, Beschäftigung, soziale Integration, Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Autonomie (Jugendpolitik als Querschnittspolitik),
3. das Programm JUGEND, das in den Dienst der im Weißbuch empfohlenen Zusammenarbeit gestellt werden und deren Umsetzung unterstützen soll.

Der jüngste Vorstoß im Jugendbereich, der „Europäische Pakt für die Jugend“ geht zurück auf eine gemeinsame Initiative der Staatschefs Frankreichs, Schwedens, Spaniens und Deutschlands aus dem Jahr 2004. Die Staats- und Regierungschefs der EU verabschiedeten im März 2005 den „Europäischen Pakt für die Jugend“ als Teil der erneuerten Lissabon-Strategie, im März 2006 einigten sie sich auf konkrete Umsetzungsziele. Unter dem Grundsatz der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen verbindet der „Europäische Pakt für die Jugend“ bisher oft getrennt betrachtete Politik- und Handlungsfelder und ermöglicht so wirksamere Strategien für die Verbesserung der Lebenslagen und Perspektiven junger Menschen. Durch Vernetzung von Aktivitäten in den Politikfeldern Bildung, Ausbildung, Beschäftigung, soziale Integration und Mobilität will diese europäische Initiative die Möglichkeiten junger Menschen bei der sozialen und beruflichen Eingliederung verbessern.

Referenzen zu Jugendlichen beinhaltet auch die noch nicht verabschiedete europäische Verfassung, die zu erweiterten Kompetenzen der EU im Bereich der Jugendpolitik führen soll.<sup>4</sup>

## **4 Konzept „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“**

### **4.1 Hintergrund**

Wie in der Einführung ausgeführt, war das Konzept „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ Gegenstand eines als „Berlin Prozess – die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ bezeichneten europäischen Austausches, der im Jahre 2004 mit der europäischen Fachtagung „Integrierte Strategien für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen“ eingeleitet und 2006 mit einer weiteren europäischen Fachtagung „Soziale Brennpunkte - Eine Herausforderung für eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik“ fortgeführt wurde.

Im Zentrum des Austausches stand die Förderung eines politischen Modells einer integrierten Kinder und Jugendpolitik. Der Blick war dabei auf die regionale und lokale Ebene und hier auf die als benachteiligt oder belastet geltenden Stadtteile oder -gebiete gerichtet. Adressaten/innen der integrierten Kinder- und Jugendpolitik waren damit Kinder- und Jugendliche aus solchen Stadtteilen oder -gebieten.

---

3 Wicke 2005

4 Ausführungen hierzu finden sich in Wicke 2005, S. 3ff

Um ihre Integration in die Gesellschaft zu fördern, sollte der transnationale Austausch und die damit eingeleitete transnationale Kooperation dazu dienen, die Entwicklung neuer Ansätze und intelligenter Strategien zu forcieren, Synergien zu nutzen und die Problemlösung effizienter zu gestalten. Denn obgleich sich die nationalen, kommunalen und lokalen Rahmenbedingungen aufgrund spezifischer Entwicklungspfade teils deutlich voneinander unterscheiden, sind alle europäischen Städte und Gemeinden mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Für die Entwicklung integrierter Ansätze und Strategien liegen bereits europaweit Erfahrungen vor. Für Deutschland sei hier auf das eingangs genannte Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ und sein Partnerprogramm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“ hingewiesen.

#### **4.2 Zentrale Bausteine einer „Sozialen Stadt für Kinder und Jugendliche“**

Um eine „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ Realität werden zu lassen, sind integrierte Handlungskonzepte notwendig, die darauf zielen, die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen in benachteiligten Gebieten zu verbessern. Die Handlungskonzepte sollten aus folgenden Bausteinen bestehen:

##### *Sozialräumliche Orientierung*

Zentral an integrierten Handlungskonzepten ist ihre Ausrichtung auf den Sozialraum. In dem hier verwendeten Sinne ist Sozialraum einerseits gebietsorientiert zu verstehen und bezieht sich auf geographisch beschreibbare Räume, Stadtteile oder Ausschnitte davon. Andererseits sind es aber auch Sozialräume, die durch das Handeln von Menschen geschaffen werden, die Räumen Bedeutung verleihen. Damit bezieht die Sozialraumorientierung zwei weitere Dimensionen mit ein: die Lebenswelten der in diesen Gebieten lebenden Menschen, Kinder, Jugendliche und Erwachsene, sowie die auf den Raum bezogenen handelnden Institutionen. Vor diesem Hintergrund wird mit Sozialraum verbunden:

4. die Gestaltung von Strukturen und Beziehungen in der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen und deren Eltern,
5. die Aktivierung von materiellen und sozialen Ressourcen, Strukturen und Potentialen; der Aufbau von Netzwerken,
6. die Quartiersarbeit sowie die Gemeinwesenarbeit.

##### *Im Fokus: Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Gebieten*

Mit dem Fokus auf Kinder und Jugendliche richtet sich die Aufmerksamkeit auf Gebiete, Stadtteile oder Ausschnitte davon, die gekennzeichnet sind durch schlechten Wohnungsbestand und nur marginal vorhandene materielle und soziale Infrastruktur. Gleichzeitig konzentrieren sich in diesen Gebieten Bevölkerungsschichten, die über wenig Geld verfügen, häufig erwerbslos sind, einen niedrigen Bildungsgrad und damit auch schlechte Beschäftigungschancen haben, hohe gesundheitliche Risiken tragen und nicht selten mit Gewalt konfrontiert sind. Menschen mit Migrationshintergrund sind überproportional vertreten. Die Gebiete sind meist stigmatisiert, wobei das Stigma ebenso für den geographischen Ort wie für die dort lebenden Personen gilt.

Das Bedingungsgefüge objektiv benachteiligender Faktoren und der subjektiven Antizipation des beschriebenen Umfelds wirkt sich in hohem Maße beeinträchtigend auf die Entwicklungschancen der jungen Menschen aus, die dort leben. Von daher sind alle auf diesem Gebiet handelnden Personen und Institutionen, aufgefordert, Kräfte und Mittel zu bündeln, um gemeinsam zur Verbesserung von Lebensbedingungen und Zukunftschancen junger Menschen beitragen. Nur so lässt sich die „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ realisieren.

### *Politische und gesellschaftliche Koproduktion*

Damit benötigt die Realisierung der „Sozialen Stadt für Kinder und Jugendliche“ eine politische und gesellschaftliche Koproduktion. Diese beinhaltet eine Gemeinschaftsanstrengung für soziale Gestaltungs- und Partizipationsprozesse in einem definierten Sozialraum der Gebietskörperschaft.<sup>5</sup> Diese muss die kommunalen und regionalen Akteure/innen, die nationalen Akteure/innen, die Wirtschaft, die Zivilgesellschaft, europäische Institutionen, die Bürger/innen und insbesondere auch junge Menschen zusammenführen. Diese Form der Koproduktion muss sich an folgenden Handlungssträngen orientieren: Bildung und Beschäftigung, Soziale Arbeit, sozialräumliches Erfahrungswissen, politische Partizipation, Kommunikation/Medien, Forschung, Stadtplanung, Migrationspolitik, Geschlechtergerechtigkeit und Sicherung und Vermittlung von Menschenrechten. Ziel ist es, Synergien herzustellen, den sozialen Zusammenhalt zu sichern, Zugang und Teilhabe zu gewährleisten und vor dem Hintergrund europaweiter Erfahrungen sicherzustellen, dass alle Bestrebungen der Kinder- und Jugendpolitik der Förderung der persönlichen Entwicklung, der Förderung von Beschäftigung und der Stärkung der Zivilgesellschaft dienen. Nur so können Strategien zur Verbesserung der Bedingungen verfolgt werden, die auf dem Individuum und dem Gemeinwesen beruhen.

### *Kooperation*

Koproduktion benötigt eine neue Kultur der Kooperation. Integriertes Vorgehen und sozialräumliche Orientierung erfordern die Vernetzung von Arbeit und Aktivitäten unterschiedlicher und heterogener Partner/innen in städtischen Handlungsfeldern. Auf diese Weise können die Ziele systematisch und effizient verfolgt, Synergien genutzt und Ressourcen gebündelt werden. Die Vernetzung muss aktiv hergestellt werden, bedarf der Kooperation und lässt neue Kooperationen und unterschiedlichste Netzwerke entstehen.

Die europäischen Beispiele zeigen dabei, dass die Kooperation institutionen- und ressortübergreifend und dabei partizipativ, im Sinne der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern, Bewohnerinnen und Bewohnern und der Kinder und Jugendlichen, ausgerichtet sein muss. Kooperation kann dabei vielfältige Formen annehmen. Sie findet sektoren- und ressortübergreifend zwischen und innerhalb von Behörden statt und stellt dabei im Idealfall eine Querschnittsaufgabe für alle Felder der Verwaltung dar. Kooperation erfolgt zwischen kommunalen und anderen öffentlichen Trägern, zwischen kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren/innen oder aufgabenbezogen innerhalb lokaler Netzwerke oder aus lokalen Netzwerken heraus. Die Beispiele machen auch deutlich,

---

5 Der Begriff muss im Zusammenhang mit der Arbeit der Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) verstanden werden. Dort wurde „Soziale Arbeit als Koproduktion“ formuliert und die „Kinder und Jugendhilfe... als Akteure einer Gemeinschaftsanstrengung sozialer und wirtschaftlicher Infrastrukturpolitik und das zweigliedrige Jugendamt zum Akteur für soziale Gestaltungs- und Partizipationsprozesse in einem definierten Sozialraum der Gebietskörperschaft“ gekennzeichnet. Vgl. Brocke 2002, S. 1

dass verlässliche und belastbare Kooperationen und Netzwerke auf lokaler Ebene ein wesentlicher Faktor für den Erfolg einer Einbindung von Kindern und Jugendlichen in die Gestaltung ihrer Lebenswelten sind.

### *Co-Management*

Der Prozess der sozialräumlichen Vernetzung von Arbeit und Aktivitäten der verschiedenen Partner/innen muss koordiniert und gesteuert werden. Hierzu bedarf es eines Co-Managements von in der Regel kommunalen und lokalen Partnerinnen und Partnern. Das Co-Management setzt auf einen strukturierten Dialog, beruht auf strategischen und operativen Netzwerken und neuen kommunalen Steuerungsinstrumenten, die nach den Grundsätzen einer „Good Governance“ ausgestaltet werden.<sup>6</sup> Daraus ergibt sich eine Reihe von Anforderungen, die u.a. Fragen einer systematischen und transparenten Herangehensweise berühren, die Entwicklung neuer an Zivilgesellschaft orientierten Steuerungsformen als Entwicklungsaufgabe formulieren, den Respekt und das wechselseitige Vertrauen der Partner/innen ansprechen oder die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Kooperationen durch Legitimität betonen.

Kommunen gelten unter anderem deshalb als ideale Ansprechpartnerinnen für das Co-Management, weil sie das sozialräumliche Interaktions- und Referenzsystem für die Betroffenen darstellen, immer schon eine Akteurin unter vielen in Steuerungsprozessen waren und vor allem auch auf gesellschaftliche Ressourcen angewiesen sind. Für die Kommunen resultieren daraus neue Aufgaben. Sie müssen neue kommunale Strategien, Steuerungsinstrumente, dezentrale Aktionspläne und lokale Bündnisse initiieren.<sup>7</sup> Sie übernehmen solche Aufgaben – wie die europäischen Beispielen zeigen – auf Basis politischer Vorgaben im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen oder freiwillig. Allerdings – auch das ist den Beispielen zu entnehmen – ist die Bereitschaft, sich für derartige Aufgaben verantwortlich zu fühlen, nicht in jedem Fall gegeben. Mit diesen Aufgaben leiten die Kommunen eine gesamtstädtische Neuorientierung ein, die Grundlage für einen gerechtigkeitsorientierten „Stadtteillastenausgleich“ sein kann. In diesem Sinne gilt auch hier: „all different – all equal“.<sup>8</sup>

### *Partizipation*

Das Agieren in integrierten Handlungskonzepten ist in europäischen Städten wichtiger Bestandteil zur partizipativen Entwicklung von Stadtteilen und Quartieren, in denen sich soziale und strukturelle Probleme konzentrieren. Eine Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche lebt vom Engagement und der Beteiligung ihrer Bürger/innen jedweden Alters und unternimmt hierfür vielfältige Anstrengungen.

Politische und gesellschaftliche Beteiligung ist Teil einer Demokratisierung und muss aktiv gefördert werden. Im Rahmen integrierter Handlungskonzepte muss Beteiligung zu den Wirkungsfaktoren und Indikatoren einer auf den partizipativen Gehalt zielenden

---

6 Die mit „Governance“ angesprochene Frage einer institutionellen Struktur kollektiver Regelungssysteme ist in komplexe Theoriediskussionen eingebettet, hat verschiedene Wurzeln und ist in seiner Ausgestaltung in die verschiedenen nationalen Traditionen eingebettet. Der hier vorgenommene Bezug greift die von der Europäischen Union in ihrem im Jahre 2001 vorgelegten Weißbuch „Europäisches Regieren“ formulierten 5 Grundsätze auf: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Die Grundsätze werden als Bestandteile des guten Regierens identifiziert.

7 Hartmann/Pröhl, 2003

8 Jugendkampagne des Europarats gemeinsam mit der Europäischen Union, die sich 1995 gegen Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz richtete und im Zeitraum 1996 bis 1997 Diversität, Menschenrechte und Partizipation thematisiert.

Qualitätskontrolle zählen. Auch sind die Beteiligungsstrukturen so auszugestalten, dass sie im Sinne der Grundsätze von „Good Governance“ Beteiligung anregen, der Dissemination dienen und vor allem „echte“ Beteiligung im Sinne von Entscheidungsbefugnis erlauben.

Insbesondere Kinder- und Jugendliche müssen selbst zu Worte kommen und brauchen Strukturen, in denen sie das zu „ihren Bedingungen“ können. Die europäischen Länder zeigen eine Fülle an Beispielen, die von Jugendparlamenten, Schulräten und lokalen Jugendräten über die Mitwirkung bei der Planung und Umsetzung eigener Räume (Jugendcafe, Fitnessraum, Spielplatz für ältere Kinder) und die Durchführung eigener Forschungen und Befragungen bis hin zu „Youth Engagement Teams“ reichen, mit denen Jugendliche andere Jugendliche beraten und unterstützen. Dennoch stellt die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am politischen und gesellschaftlichen Leben immer noch eine hohe Anforderung dar, für die Kinder und Jugendlichen selbst aber mehr noch für die Erwachsenen, die Kinder und Jugendliche als gleichrangige Partner/innen ernst nehmen müssen.

Das gilt insbesondere für Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Gebieten. Um ihre Beteiligung zu erreichen, haben sich Ansätze der non-formalen Bildung<sup>9</sup> als sinnvoll erwiesen, die zunächst das Selbstvertrauen und die Selbstwirksamkeit von Kindern und Jugendlichen aus benachteiligten Gebieten stärken sollen und dadurch den Zugang zu anderen, auch eher formal ausgerichteten, Lernformen oder Beteiligungen erleichtern können. Auf diese Weise soll ein verloren gegangenes Vertrauen in politische und gesellschaftliche Institutionen wieder gewonnen und die Integration gefördert werden.

Beachtet werden muss in diesem Zusammenhang auch, dass die „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ keine der Mehrheitskultur ist. Ihre Einwohnerschaft besteht aus Menschen vieler Kulturen. Das hat zur Folge, dass die Koproduktion interkulturell ausgerichtet ist und ein systematisches Integrationsmanagement Bestandteil des Co-Managements ist. In diesem Zusammenhang verdient die Konvention des Europarats über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern auf lokaler Ebene besondere Beachtung.

Mit Blick auf die professionellen Akteure/innen sei noch ein letzter Aspekt angesprochen, der für die Förderung einer Beteiligung von Kindern und Jugendlichen wichtig ist. Auch die professionell Tätigen müssen die neuen Anforderungen an die „Dienstleistungsarbeit“ berücksichtigen, die sich aus dem Wandel hin zu integrierten Diensten und deren Orientierung an den Grundsätzen der „Good Governance“ ergeben.

### *Nachhaltigkeit*

Schließlich ist eine „Soziale Stadt für Kinder“ auch eine an Nachhaltigkeit orientierte Stadt. Durch die institutionen- und ressortübergreifende Zusammenarbeit und das integrierte Vorgehen erfolgt eine Vernetzung der sozialen Dimension mit Handlungsfeldern, die Fragen der Umwelt und Ökonomie berühren oder Themen und Strukturelemente aufgreifen, die wie „Bauen und Wohnen“, „Gesundheit“, „Verkehr“, „Interkulturalität“ oder „Partizipation im lokalen und regionalen Kontext“ als relevant für eine nachhaltige Entwicklung gelten. Weiter werden für die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen aus benachteiligten Gebieten zentrale Ziele wie Bildung und Beschäftigung im Kontext zukunftsbezogener Kompetenzen für Kinder und Jugendliche gesehen. Mit „Gestaltungs-

---

9 Vgl. die Ausführungen unter Punkt 5.1.1

kompetenz<sup>10</sup> ausgestattet, sind diese befähigt, an einer nachhaltigen Entwicklung „ihrer“ Gesellschaft mitzuwirken. Die Orientierung an Nachhaltigkeit macht sich zudem an dem Bestreben fest, auf langfristig wirksame Angebots- und Hilfestrukturen zu setzen und an dieser Zielrichtung die Konzipierung von Strategien vorzunehmen und die Qualitätskontrolle daran auszurichten.

Als Fazit zielt eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik auf die Realisierung einer „Sozialen Stadt für Kinder und Jugendliche“. Im Verlauf des Berlin-Prozesses haben sich vier Handlungsfelder herauskristallisiert, die für die Verbesserung der Lebenssituation junger Menschen in benachteiligten Stadtteilen als zentral angesehen werden:

- Lebenskompetenz vermitteln – Erziehung und Bildung in benachteiligten Stadtgebieten.
- Einwanderung/Interkulturalität: Strategisches Integrationsmanagement als kommunale Aufgabe.
- Steuerungsstrategien und lokale Entwicklungskonzepte in benachteiligten Stadtteilen.
- Stärkung der Zivilgesellschaft und Partizipation.

Diese Handlungsfelder werden im Folgenden dargestellt.

## **5 Zentrale Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfepolitik**

### **5.1 Lebenskompetenz vermitteln – Erziehung und Bildung in benachteiligten Stadtgebieten**

#### **5.1.1 Anforderungen**

Als Kompetenz für die Gestaltung einer zukunftsbezogenen, nachhaltigen Gesellschaft ist Bildung von zentraler Relevanz. Das Verständnis von Bildung erschöpft sich dabei nicht allein in Bildung als Wissenserwerb. Bildung gilt auch als Prozess der Befähigung zur eigenen Lebensführung sowie zur Aneignung von Selbstbildungsmöglichkeiten. Der Zugang zur Bildung entscheidet damit über die biografischen Möglichkeiten und den weiteren Lebensverlauf und ist zentrales Element der Teilhabe und Chancengerechtigkeit.

Dieses Bildungsverständnis kann sich nicht auf die Institutionen der formalen Bildung beschränken. In Europa sind Kindergärten, Schule, Ausbildung und Hochschule Orte der formalen Bildung. Vielmehr ist die Einbeziehung von informellem Lernen und non-formalen Bildungsangeboten für Kinder und Jugendliche erforderlich. Informelle Bildung findet dabei vorrangig im Alltag von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen in der Familie, Nachbarschaft, in der Arbeit und der Freizeit statt. Es ist meist ungeplant, implizit, beiläufig und von individuellen Interessen gesteuert und kann bewusst oder unbewusst sein. Non-formale Bildung meint dagegen organisierte Bildung und Erzie-

---

10 Mit „Gestaltungskompetenz“ ist ein Bildungskonzept angesprochen, das auf die Gestaltung nachhaltiger Entwicklung zielt und ein Bündel an Kompetenzen umfasst. Das Konzept wurde im „BLK-Programm 21 – Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“ entwickelt und in Schulen der Sekundarstufe I und II implementiert

hung, die freiwilliger Natur ist und Angebotscharakter hat<sup>11</sup>. In diesem Zusammenhang gilt es auch, die Erziehungskompetenz der Eltern zu stärken und insgesamt die Lebensorte von Kindern und Jugendlichen und deren Eltern zu berücksichtigen.<sup>12</sup>

Der Zugang zu Bildung ist für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Gebieten oft nicht in notwendigem Maße gegeben. Das stärkste Hindernis hierfür stellt die soziale Herkunft, d.h. der Mangel an sozialkulturellem Kapital des Elternhauses dar. Trotz einer Tradition integrierter Bildungsangebote zur Stärkung der Lebenskompetenz junger Menschen in europäischen Ländern, erreichen solche Angebote gleichwohl ganze Bewohner/innengruppen in benachteiligten Gebieten nicht. Kommunen stehen deshalb in diesen Stadtteilen oft vor der Situation, dass trotz hohem Ressourceneinsatz im Stadtteil eine wachsende Beschränkung von Entwicklungschancen für Kinder und Jugendliche und eine benachteiligende Wirkung des Wohnortes zu konstatieren ist. Von daher ist die Kernfrage bei der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung, wie die Rahmenbedingungen und die Unterstützung für Kinder, Jugendliche und deren Eltern in benachteiligten Gebieten gestaltet werden müssen, damit sie die Förderung von Lebenskompetenz auch erreichen und nicht etwa gegenteilige Wirkung oder unbeabsichtigte Nebeneffekte erzeugen.

Insbesondere die non-formale Bildung hat sich für Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Gebieten als wichtig erwiesen. Für diese ist nicht nur der Zugang zu den formalen Bildungssystemen erschwert. Auch haben Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Gebieten oft Erfahrungen des Scheiterns in formalen Bildungssystemen gemacht. Non-formale Bildung kann Kinder- und Jugendliche dazu befähigen, sich für sich selbst einzusetzen. Sie setzt zum einen bei den Fähigkeiten und Kompetenzen der jungen Menschen an und trägt zum anderen zum Erwerb sozialer, „demokratischer“ und darauf aufbauend auch beruflicher Kompetenzen bei. Dabei geht es nicht vorrangig um die Qualifizierung, sondern um die Aktivierung, die Entwicklung von Persönlichkeit und die Stärkung von Selbstbewusstsein. In dieser Form können non-formale Lernprozesse den Zugang zum formalen Lernen erleichtern.

### 5.1.2 Praxisbeispiele

#### *Monheim am Rhein, Deutschland*

Wie Chancengleichheit bei der Vermittlung von Lebenskompetenz hergestellt werden kann, lässt sich am Beispiel der deutschen Stadt Monheim am Rhein verdeutlichen. Diese hat zur Integration von Kindern und Jugendlichen aus benachteiligten Gebieten eine integrierte Strategie „Mo.Ki – Monheim für Kinder“ entwickelt.

Bezugspunkt der Strategie „Mo.Ki – Monheim für Kinder“ ist das Berliner Viertel, ein Stadtteil Monheims mit besonderem Erneuerungsbedarf. 100 % der dortigen Wohnungen wurden im sozialen Wohnungsbau erstellt. 42 % der Menschen, die dort leben, sind unter 27 Jahre alt. Der Anteil der nicht-deutschen Minderjährigen an den Monheimer Minderjährigen liegt bei gut 75 %. 60 % aller Sozialhilfeempfänger/innen und Migrantenfamilien leben in diesem Stadtteil. Jedes vierte Kind bezieht Hilfe zum

---

11 Vgl. hierzu Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) 2004, S. 22ff. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf die fehlende Trennschärfe zwischen den Begriffen. So finden formalisierte Lernprozesse in non-formalen Lernorten z.B. der Kinder- und Jugendhilfe oder informelles Lernen findet an formalen Orten wie den Schulen statt.

12 Als Lebensorte von Kindern und ihren Familien unterscheidet die deutsche Diskussion zwischen einem familiären Nahraum, einem organisierten Nahraum und einem nicht organisierten Nahraum.

Lebensunterhalt. Das Quartier und seine Bewohner/innen sind durch eine starke Ausgrenzung gekennzeichnet.

Mit der Strategie „MoKi“ sind drei Intentionen verbunden: Erstens der Aufbau einer Präventionskette zur Verhinderung von Armutfolgen. Diese soll zweitens der Vergrößerung von Entwicklungs- und Bildungschancen benachteiligter Kinder dienen. Drittens beinhaltet die Strategie die systematische Entwicklung eines Trägernetzwerkes. Dabei gelten als Kriterien für die Arbeit und Angebote einer in diesem Sinne entwickelten Präventionskette, dass sie

- von der Geburt bis zur Berufsausbildung reichen,
- an die neuen gesellschaftlichen Realitäten von Familien angepasst sind,
- über die verschiedenen institutionellen Übergänge begleiten,
- Bildungszugänge schaffen,
- Elternkompetenzen unterstützen sowie
- Migranten/innen integrieren.

Im Rahmen des Aufbaus eines Trägernetzwerkes kooperieren die Stadt Monheim am Rhein, Freie Träger der Kinder und Jugendhilfe, das Quartiersmanagement, Sport-, Kultur- und Bildungseinrichtungen, der Kreis Mettmann und überregionale Akteure, Schulen, Bürgerschaftliches Engagement und Tageseinrichtungen für Kinder (KiTa). Fünf KiTas bilden dabei einen Knotenpunkt im Berliner Viertel. Diese hervorgehobene Positionierung der KiTas als Knotenpunkt kommunaler Vernetzung spiegelt die herausragende Bedeutung wider, die KiTas für eine frühe Förderung und Prävention haben. Sie sind ebenso die erste allgemeine Sozialisationsinstitution außerhalb der Familie, wie der zentrale außerfamiliäre Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsort für Kinder im frühen Kindesalter.

Damit steht „Mo.Ki“ für eine Präventionskette die mehrschichtig angelegt ist und eine Vielzahl unterschiedlicher Angebote in sich vereint. Diese kann in den Kitas, in Schulen, in Familienbildungseinrichtungen, Beratungsdiensten oder in kommunalen Behörden (Jugendamt, Sozialamt, Wohnungsamt usw.) oder über eine Verknüpfung der verschiedenen Aktivitäten sowie im Sozialraum verwirklicht werden. Im Rahmen von „MoKi“ wurde ein Bausteinsystem entwickelt mit präventionsorientierten Aktivitäten für Kinder, Eltern, Fachkräfte und im Sozialraum.<sup>13</sup>

„MoKi“ ist eingebettet in ein Leitbild und Zielkonzept der Stadt Monheim, das (Armut)Prävention bei Kindern und Jugendlichen als gleichwertigen Teil kommunaler Stadtentwicklung zum Wohle aller Bürger/innen ansieht. Insofern ist „MoKi“ als zentraler Baustein für eine nachhaltige Familien-, Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik in der Stadt Monheim anzusehen.

---

13 Beispielhafte Bausteine sind:

Für die Arbeit mit den Kindern: „Sprach-, Bewegungs- und Gesundheitsförderung“;

Für die Arbeit mit Eltern: „Familienberatung und Familienbildung“, „MarteMeo - Videoarbeit mit Familien“, „Familie und Nachbarschaft- FUN“;

Für die Qualifizierung von Fachkräften: „Erzieher/-innenfortbildung“ und „KiTa-Leitungsrunde“;

Auf den Sozialraum und seine Ressourcen bezogen: „Kommunale Kinder- und Jugendhilfeplanung“, „Interkulturelle Öffnung des Stadtteils“ sowie die Abstimmung mit dem Quartiersmanagement innerhalb des genannten Bund-Länder-Programms.

### *Liverpool, England*

Die kommunale Strategie der englischen Stadt Liverpool zielt auf die Förderung der Beteiligung von Jugendlichen an politischen Entscheidungen.

Sie setzt damit an einer zentralen Form der non-formalen Bildung an. Durch die Anregung zum Engagement in ihrem Viertel, ihrer Schule oder ihrer Gemeinde soll den Jugendlichen gezeigt werden, dass sie ernst genommen werden und etwas bewirken können. So kann insbesondere bei benachteiligten Jugendlichen verloren gegangenes Vertrauen in politische und gesellschaftliche Institutionen wieder gewonnen werden. Zugleich erfahren die Jugendlichen eine Unterstützung für ihre berufliche Zukunft. Zwischen dem Wunsch der Jugendlichen nach ökonomischer Unabhängigkeit und den angebotenen Formen der Selbstermächtigung werden enge Verbindungen gesehen. Zudem sind die Aktivitäten von der Annahme geleitet, dass insbesondere für Jugendliche aus benachteiligten Gebieten die Chancen erfolgreich zu sein in dem Maße steigen, wie ihnen Gelegenheiten zur Beteiligung an der Gesellschaft geboten werden.

Damit Jugendliche selbst zu Worte kommen können, wurde eine Reihe von Strukturen geschaffen. Zunächst wurde versucht, Jugendliche unmittelbar in die Entscheidungen von zehn Gebietskomitees in Liverpool einzubinden. Diese Gremien bestehen aus Politiker/innen und Gemeindegliedern. Dabei hat sich gezeigt, dass eine Beteiligung von Jugendlichen durch den formalen Charakter dieser Gremien erschwert ist. Daher wurden aufgrund einer politischen Entscheidung ebenfalls zehn Jugendberatergruppen eingerichtet, in denen auch die Kommunalpolitiker/innen aus den Gebietskomitees vertreten sind. Diese Jugendberatergremien beraten die Gebietskomitees bei ihren politischen Entscheidungen insbesondere aus Sicht und zum Nutzen von Jugendlichen. Die Empfehlungen müssen von den Gebietskomitees umgesetzt werden und fließen in die kommunalpolitischen und die Entscheidungen der Stadtverwaltung ein.

Ein weiteres zentrales Element der kommunalen Strategie sind „Youth Engagement Teams“, die aufgrund einer fachlichen Entscheidung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung nach einer Befragung von Jugendlichen eingerichtet wurden. Hier werden Jugendliche bis zu einem Zeitraum von zwei Jahren beschäftigt. Ihre Aufgabe besteht darin, andere Jugendliche der Stadt innerhalb und außerhalb der bestehenden Strukturen zu unterstützen.

Durch Erhebungen wird zunächst die Zufriedenheit der Jugendlichen mit den Serviceleistungen der Kommune untersucht. Auf Basis der Ergebnisse werden Probleme und Lösungsmöglichkeiten diskutiert und von den Entscheidungsgremien der Stadt berücksichtigt.

Zu den weiteren Instrumenten der Strategie zählen vollzeitbeschäftigte Streetworker, die die Jugendlichen aufsuchen und motivieren oder Mitschüler/innen, die Unterstützung in Schulen geben.

Grundlage der kommunalen Strategie sind nationale Bestrebungen, die Chancen junger Menschen zu verbessern. Finanziert wird die Arbeit aus Mitteln der nationalen Regierung. Das Projekt muss nationale Standards erfüllen, die sich an Quoten bestimmter Altersgruppen, Beteiligungsquoten oder mit der Beteiligung verbundenen nachweisbaren Ergebnissen orientieren. Der Stadtverwaltung kommt insofern eine strategische Rolle zu, als sie für die Überwachung der Ergebnisse zuständig ist. Zugleich fällt der Aufbau von Partnerschaften mit anderen Einrichtungen, die die gleiche Zielgruppe haben, und Personen oder Institutionen der Wirtschaft in ihren Aufgabenbereich.

### *Granada, Spanien*

Die Arbeit des kommunalen Instituts für Ausbildung und Beschäftigung (IMFE) in der spanischen Stadt Granada setzt ebenfalls an der non-formalen Bildung an, verbindet damit aber ein stärker berufsorientiertes Verständnis. Das „IMFE“ bietet für Jugendliche aus ganz Granada, die aus dem formalen Bildungssystem „herausgefallen“ sind oder eine weitere Bildungsförderung benötigen, non-formale Bildungsangebote an. Diese umfassen ein breites Spektrum und reichen von Internet- und Computerkursen über vielfältige E-learning Angebote wie beispielsweise Design, Wirtschaft oder Tourismus bis hin zu Theater-, Tanz oder Musikkursen. Das Institut entwickelt seine Angebote im Rahmen regionaler, nationaler oder europäischer Programme. Die Angebote haben einen ausgeprägt berufsorientierten Charakter. Dieser drückt sich auch in den Bestrebungen des „IMFE“ aus, die Planung, Implementation und Qualitätskontrolle des Angebots zu systematisieren. Mit einer hohen Qualität des Angebots wird auch eine Reputation verbunden, die den Nutzerinnen und Nutzern den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert.

#### **5.1.3 Ergebnisse**

7. Der Zugang zu Bildung ist eine öffentliche Aufgabe sowie das zentrale Element der Teilhabe, Chancengerechtigkeit und der Geschlechtergerechtigkeit und muss jedem Kind und jedem Jugendlichen möglichst früh zur Verfügung stehen.
8. Ein erfolgreicher Koproduktionsprozess integrierter Strategien für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen setzt die unabdingbare Investition in Humankapital und in menschliche Ressourcen voraus.
9. Die Verfügbarkeit von vernetzten Strategien und Angeboten der Bildung und Erziehung muss möglichst früh für alle Kinder gewährleistet werden. Deshalb ist der Aufbau von lokalen, im Sozialraum organisierten, vernetzten und präventiven Angeboten zu empfehlen.
10. Non-formale Bildung ist besonders wichtig für benachteiligte Jugendliche. Denn für sie ist nicht nur der Zugang zu den formalen Bildungssystemen erschwert, sie haben auch oft schon Erfahrungen des Scheiterns in diesen Systemen gemacht. Non-formale Bildung setzt zum einen bei den Fähigkeiten und Kompetenzen der jungen Menschen an und trägt zum anderen zum Erwerb sozialer, „demokratischer“ und darauf aufbauend auch beruflicher Kompetenzen bei.
11. Übergänge in den Bildungs- und Erziehungsangeboten müssen besonders gestaltet werden, Erreichbarkeit der einzelnen Angebote sollte gesichert sein und der „Gesamtbauplan“ der Angebote für alle Betroffenen transparent sein.
12. Zertifizierung (der non-formalen Bildung) erhöht die Kompatibilität von non-formaler und formaler Bildung, indem die erworbenen Kenntnisse beim Einstieg in den Beruf anerkannt und damit für die Jugendlichen verwertbar werden.
13. Prinzipien der Partizipation und Beteiligung sollen in allen Bereichen der Bildungsangebote umgesetzt werden. Die Beteiligungen von Jugendlichen zum Beispiel an politischen Entscheidungen stellt auch eine wichtige Form der non-formalen Bildung dar. Jugendliche sollten auch so ausgebildet und angeleitet werden, dass sie selbst andere Kinder und Jugendliche über die Angebote der Stadt informieren und diesen bei der Inanspruchnahme dieser Angebote helfen können. Auf diese Weise erleben Jugendliche am Beispiel anderer, dass Benachteiligung überwunden werden können.
14. Integration in den Arbeitsmarkt ist für alle – aber insbesondere auch benachteiligte – Jugendliche der wichtigste Punkt. Denn dabei geht es um ihre Zukunft und die

Zukunft der europäischen Gesellschaften. Wie das Beispiel aus Granada zeigt, ist es wichtig, benachteiligten Kindern und Jugendlichen eine zweite Chance bei Bildung und Ausbildung zu geben. Das liegt im Interesse der Europäischen Gesellschaften und ist eine öffentliche Aufgabe.

15. Bedingungen, unter denen Nachhaltigkeit im Bildungsprozess sichergestellt werden kann, müssen bei allen gesellschaftlich relevanten Akteuren vermittelt werden: staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, Schulen, Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, Familien, Eltern und der Wirtschaft etc. Dazu sollten neue Kooperationsformen zwischen den Bildungssystemen und mit außerinstitutionellen Partnerinnen und Partnern entwickelt werden.

## **5.2 Einwanderung/Interkulturalität: Strategisches Integrationsmanagement als kommunale Aufgabe**

### **5.2.1 Anforderungen**

Fragen der Zuwanderung und die Lösung der vielschichtigen Integrationsprobleme stellen für viele europäischen Staaten, insbesondere in den alten EU15 Mitgliedsländern, eine der größten gegenwärtigen, vor allem aber auch zukünftigen Herausforderungen dar. Internationale Migrationsbewegungen in ihrer doppelten Dimension von Einwanderung und Auswanderung sind inzwischen ein globales Phänomen. Die grenzüberschreitende Mobilität gewinnt als Folge internationaler Globalisierungsprozesse insgesamt an Bedeutung und stellt die europäischen Nationalstaaten vor neue politische Aufgabenstellungen. Auch wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen für Zuwanderung und Integration und die Integrationskonzepte in den europäischen Ländern – verbunden mit unterschiedlichen historischen Entwicklungen – differieren und damit bestimmte Integrationsmöglichkeiten ein- bzw. ausgeschlossen sind, stehen die europäischen Kommunen vor ähnlichen Herausforderungen. Die Zukunft der europäischen Städte und Gemeinden wird multiethnisch und interkulturell sein.

Aufgrund der Zuwanderung vor allem aber aufgrund generativer Effekte in den verschiedenen Nationalstaaten gehen die Prognosen von einer erheblichen Zunahme des Anteils von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an der jugendlichen Gesamtbevölkerung aus. Die Entwicklung betrifft im Besonderen die europäischen Großstädte und mittelgroßen Städte.

Dabei zeigt die innerstädtische Verteilung der Menschen mit Migrationshintergrund für die meisten europäischen Kommunen ein ähnliches Bild: Migranten/innen sind überproportional in Stadtteilen und städtischen Quartieren vertreten, die als benachteiligt gelten und in denen soziale Probleme kulminieren. Die Herausbildung ethnischer Kolonien in bestimmten Stadtteilen, denen auch eine stabilisierende Wirkung auf die Integration der Zugewanderten zugesprochen wurde, wird mittlerweile für die meisten europäischen Städte zu einem gesellschaftlichen Problem.

Die Förderung des interkulturellen Zusammenlebens wird deshalb zu einer bedeutenden strategischen Zukunftsaufgabe, die zentral für den sozialen Zusammenhalt der europäischen Gesellschaften ist. Dabei muss Integration zentral verantwortet, aber lokal gelöst werden. Integration findet vor Ort in den Kommunen und ihren jeweiligen Sozialräumen statt. Aufgabe der Kommunen ist es, die Handlungsspielräume auszuloten, den Gestaltungsprozess zu moderieren und zusammen mit Nichtregierungsorganisationen, Migrantenorganisationen und den Bewohnerinnen und Bewohnern die Zivilgesellschaft weiter zu entwickeln.

Jenseits unterschiedlicher kommunaler Rahmenbedingungen und lokaler Problemlagen in den europäischen Städten bedarf es hierfür eines strategischen Integrationsmanagements und einer langfristig angelegten politischen Steuerung auf kommunaler Ebene. Dabei haben bisherige Erfahrungen auf europäischer Ebene gezeigt, dass städtische Integrationspolitik als Querschnittsthema angegangen werden muss, da zahlreiche Politikfelder berührt und wichtige Kooperationspartner/innen eingebunden werden müssen.

Zu den entscheidenden Erfolgsfaktoren gehören dabei der Aufbau eines interkulturellen Netzwerkes und die Institutionalisierung von kommunalen Beteiligungs- und informellen Gelegenheitsstrukturen, in die Migranten/innen und ihre Selbstorganisationen unterschiedlicher ethnischer Herkunft eingebunden sind. Mehr noch gelten solche multiethnischen Netzwerke als Basis eines Integrationsprozesses, der „auf Augenhöhe“ abläuft. Zudem muss die Implementierung eines strategischen Integrationsmanagements als kommunale Mainstreaming-Strategie auf die interkulturelle Öffnung der Verwaltung zielen, denn ohne diese wäre eine interkulturelle Stadtpolitik unglaubwürdig.

### 5.2.2 Praxisbeispiele

#### *Wien, Österreich*

Die österreichische Stadt Wien zeigt eindrucksvoll, wie eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung aussehen kann.

Grundlage der interkulturellen Öffnung war eine politische Entscheidung, die Wiener Integrationspolitik zu einer Diversitätspolitik weiterzuentwickeln. Damit verbunden war ein Paradigmenwechsel von der herkömmlichen Betrachtungsweise „Was muss getan werden, um ‚ihnen‘ - den Zugewanderten - die Eingliederung in ‚unsere‘ Gesellschaft zu erleichtern?“ hin zu „Was muss getan werden, damit in einer durch Migration stark veränderten Stadt die Verwaltung und die lokale Politik selbst den Bedürfnissen einer kulturell vielfältigen Bürgerschaft entspricht?“<sup>14</sup>

Es wurde eine Magistratsabteilung für Integration und Diversitätsangelegenheiten gegründet. Mit dieser Gründung, rückte die Integration „vom Rand ins Zentrum“<sup>15</sup> und wurde Teil der kommunalen Verwaltung. Als Leitthema für die gesamte Stadtverwaltung bekam Diversität den Status einer Querschnittsmaterie. Die neue Magistratsabteilung fungiert als „Brücke“ zwischen NGOs einerseits und dem Magistrat andererseits und unterstützt mit ihrem Know-How die anderen Magistratsabteilungen bei deren Tätigkeiten. Arbeit und Aufgabenfelder der Magistratsabteilung drücken sich einmal in „Kernbereichen“ aus. Ein Kernbereich stellt beispielsweise der Bereich „Kinder-Jugend-Schule“ dar. Im Rahmen von Arbeitsschwerpunkten werden hier der Kindergartenbesuch von Migrantenkinder und ergänzende Sprachunterstützung für Schüler/innen gefördert; Einstiegsunterstützung und Begleitung für Kinder und Jugendliche, die neu nach Österreich kommen, angeboten sowie Modelle der Elternarbeit entwickelt und erprobt.<sup>16</sup>

Arbeit und Aufgabenfelder der Magistratsabteilung drücken sich weiter in der Netzwerkarbeit aus. In verschiedenen Stadtteilen sind zusätzlich Regionalstellen eingerichtet worden, die im Bereich der Integration aktiv sind.

---

14 Schmied 2006, S. 67

15 ebenda, S. 67

16 vgl. ebenda S. 67

Die Tätigkeit der Magistratsabteilung erstreckt sich von der niederschweligen Beratung vor Ort bis hin zu den zentralen Bereichen der Kommunalverwaltung und Politik. Das Team der Magistratsabteilung besteht aus rund 50 Personen, je zur Hälfte Frauen und Männer. Nahezu zwei Drittel der Mitarbeiter/innen hat Migrationshintergrund. Dadurch sind 14 Herkunftsländer mit einem Spektrum von etwa 23 Sprachen vertreten.

### *Solingen, Deutschland*

Dass Fragen der Zuwanderung alle Politikfelder der Verwaltung berühren und in die Wirtschaftsförderung und Personalentwicklung genauso wie in den Gesundheitsbereich, die Beschäftigungsförderung, die Kulturförderung, den Sport, in die Stadtentwicklung und in das Thema Wohnen gehören, davon lässt sich auch die Integrationspolitik der deutschen Stadt Solingen leiten. Zugleich begreift sie aber Migration nicht allein als eine Querschnittsaufgabe, sondern auch als eine Gemeinschaftsarbeit von kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren/innen.

Daran orientiert hat sie ein interkulturelles Gesamtkonzept für die Stadt umgesetzt. Dieses wurde in einem zweijährigen Prozess der Diskussion mit Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlichster Organisationen erarbeitet. Leitgedanke war die Schaffung eines Netzwerks aller beteiligten Kräfte und Institutionen.

Vor diesem Hintergrund wird Integration als kommunale Querschnittsaufgabe verstanden und in allen Feldern der Verwaltung umgesetzt. Damit findet Integration auch bei Planungsfragen, strategischen Entscheidungen und Fragen der Stadtkonzeption Berücksichtigung. Die Arbeit orientiert sich an einem verbindlichen Leitbild, die Netzwerkarbeit ist institutionell verankert und der Umsetzungsprozess erfolgt durch eine Steuerungsgruppe, die aus Vertreterinnen und Vertretern aller Verwaltungsressorts, dem Integrationsrat und den Wohlfahrtsverbänden besteht. Inzwischen wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen entwickelt und aufeinander abgestimmt, so dass in Hinblick auf die Qualität und die Wirkung „das Ganze mehr ist, als die Summe seiner Teile“.<sup>17</sup>

Aus dem Spektrum der auf die Integration von Kindern und Jugendlichen zielenden Maßnahmen lassen sich aufgrund der Komplexität der integrierten Maßnahmen lediglich einige exemplarische Ausschnitte aufzeigen:

So wird über die strategische Steuerung von Netzwerken im Bereich Schule-Beruf und Weiterbildung versucht, die Sprachkompetenz, Ausbildungs- und Beschäftigungssituation zu verbessern. Andere Angebote dienen der Gewaltprävention, Konfliktschlichtung und Konfliktvermeidung. Weiter wurde ein flächendeckendes kommunales Beratungs- und Informationsangebot für alle neu zugezogenen Kinder und Jugendlichen zwischen drei und 18 Jahren erstellt. In dieses Angebot sind auch die Familien mit einbezogen. Im Jugendstadtrat liegt der Anteil der gewählten Vertreter/innen mit Migrationshintergrund seit der Wahl 2003 bei rund 40%. Eine der Arbeitsgruppen des Jugendstadtrates setzt mit dem Projekt „Junge Flüchtlinge“ positive Akzente und baut gezielt Kontakte zwischen jungen Flüchtlingen in Übergangsheimen und deutschen Jugendlichen auf.

### *Bologna, Italien*

Bologna hat sich in den letzten Jahren zu einer Stadt mit einem zunehmenden Anteil von Zugewanderten entwickelt. Dem wachsenden Bedarf durch eine ansteigende An-

---

17 Wehkamp 2006, S, 66

zahl von Kindern und Jugendlichen in benachteiligten Gebieten stand die Reduzierung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen gegenüber.

Die in Bologna eingeleitete Integrationspolitik ist ebenfalls von ihrer Struktur her vertikal und horizontal ausgerichtet, d.h. setzt auf die Kooperation innerhalb von Behörden oder zwischen Behörden und öffentlichen Institutionen (horizontal) und zwischen Behörden und privaten lokalen Akteuren/innen oder Institutionen (vertikal). Letztere bezieht sich in Bologna auf den non-profit Bereich.

Bologna konnte dabei an zwei günstigen Voraussetzungen ansetzen. Es gibt erstens eine gewachsene Kooperationskultur zwischen den Behörden, NGOs und den Akteuren/innen der Zivilgesellschaft. Zweitens wurden im Rahmen eines Territorialplans die Stadtgebiete und ihre Handlungsfelder „dezentralisiert“. Der Territorialplan ist nicht allein gebietsorientiert zu verstehen, sondern als Instrument, das Richtlinien und Methoden für die Implementation aller sozialen Dienste enthält und dabei die Integration zwischen dem öffentlichen und dem non-profit Sektor fördert. Hintergrund ist eine gesetzliche Regelung zur Schaffung integrierter Systeme im Bereich der sozialen Dienste.

Die Strategie einer „Interkulturellen Bildung“ bildet einen Schwerpunkt der Arbeit und zielt darauf, interkulturelle Ansätze in der Bildung und hier vorrangig in der Schule durch interkulturelles Training, Überarbeitung der Schuldidaktik und neue Unterrichtskonzepte umzusetzen. Die Strategie beruht insgesamt auf drei Aktivitäten: der Dokumentation, dem Training und der Information. Die erste Aktivität umfasst die Bereitstellung aller für das Thema relevanten Materialien, Bücher, Videos, Unterrichtsmaterialien und Methoden, durch Einrichtung einer Bibliothek. Mit der zweiten werden Kurse für Lehrer/innen und Personen angeboten, die mit interkulturellen Aktivitäten befasst sind. In Kooperation mit der Universität von Bologna ist ein Studiengang „Master on Intercultural Strategies in Socio-educational Field“ eingerichtet worden. Abschließend besteht die dritte Aktivität in der Information von Lehrer/innen, Erzieher/innen und anderen in diesem Feld tätigen Personen über Bildungsfragen und Projekte. Zudem erhalten ausländische Familien Unterstützung, deren Kinder italienische Schulen besuchen.

### *Athen, Griechenland*

In Athen ist es eine Nichtregierungsorganisation, die die kommunale Aufgabe der Integration von benachteiligten Kindern und Jugendlichen aus ethnischen Minderheiten übernimmt. Sie erhält dabei keine Unterstützung von der Kommune. Die Finanzierung erfolgt durch ehrenamtliche Tätigkeit, Spenden und teilweise durch projektbezogene Förderung durch die EU.

Die griechische NGO „Social & Educational Action“ hat ein Zentrum zur Unterstützung von Kindern und Familien in Kolonos – Metaxourghio in Athen aufgebaut. Es handelt sich hier um ein Gebiet im Zentrum von Athen, das lange als vernachlässigt galt, im Zuge neuerer Entwicklungen aber an ökonomischer Attraktivität gewonnen hat, so dass die Mieten steigen und die für die Bevölkerungsgruppen relevanten informellen Treffpunkte verschwinden.

Die Bevölkerungsgruppen dieser Gegend sind griechische Muslime, Roma, Flüchtlinge und Migranten/innen. Die soziale Situation der Gruppen ist gekennzeichnet durch einen niedrigen Bildungsgrad (hohe Analphabetenraten), geringe soziale Standards, eine geringe Beschäftigungsrate, frühe Heiraten und eine hohe Anzahl an Kindern. Kinderarbeit, Drogen, Gewalt und teils Kinderprostitution zählen zu den weiteren Merkmalen.

Die Akteure/innen des eingerichteten Zentrum konzentrieren ihre Arbeit im Wesentlichen auf drei Schwerpunkte: Der erste besteht in der Integration von Vorschulkindern und Kindern im Schulalter in die Schule. Im Zeitraum von 2005-2006 wurden 76 Kinder und Jugendliche im Alter von 11–19 Jahren bei der Registrierung für den Schulbesuch unterstützt und auf den Schulbesuch vorbereitet. Zudem erhielten sie psycho-soziale Betreuung und Mahlzeiten. Der zweite Schwerpunkt zielt auf die soziale Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter besonderer Berücksichtigung ihrer Integration in den Arbeitsmarkt. Dabei handelt es sich um Jugendliche, die aus dem Bildungssystem „herausgefallen“ sind, griechische Muslime und albanische Roma. Sie haben an einer Reihe von Aktivitäten teilgenommen, zu denen Programme wie „The Elementary School Certificate Program“, „The Human Rights Education Program“ oder „The Labor Market Integration Program“ zählen sowie Angebote in den Bereichen Musik, Video, Photographie oder Kreative Gestaltung gehören. Als dritten Schwerpunkt bieten die Mitarbeiter/innen Beratung und Unterstützung für Familien an. Im Vordergrund steht hier die Hilfestellung bei rechtlichen Fragen oder Angelegenheiten, die den Einzelnen oder die Familie betreffen.

Darüber hinaus arbeiten die Akteure/innen der NGO am Aufbau von Vernetzungen.

Die Arbeit findet unter schwierigsten Bedingungen statt und die Aktivitäten haben häufig nur sporadischen Charakter.

#### *Pierrefitte-sur-Seine, Frankreich*

Abschließend soll der Blick noch auf einen partizipativen Aspekt der Steuerungsmodelle gelenkt werden. Die Verantwortung für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und ethnischen Minderheiten liegt auch bei jedem Bewohner und jeder Bewohnerin eines Stadtteils selbst und muss sozusagen an die Bürger/innen „zurückgegeben“ werden. Das Beispiel aus dem französischen Pierrefitte-sur-Seine bei Paris illustriert hier die Ausgestaltung von Strukturen einer „Good Governance“.

Dort wurde vor einigen Jahren die Vereinigung für Ausbildung, Prävention und Zugang zu Recht (AFPAD) geschaffen, die das Ziel verfolgt, alle Partner/innen zusammen zu bringen. Die Arbeit beruht auf drei Achsen: dem kostenlosen Zugang aller zum Recht, der politischen Bildung der Jugendlichen und der Mediation. Der Arbeit liegt eine Wahrnehmung von Jugendlichen zugrunde, die diese als Menschen begreift, die Probleme haben, nicht als Menschen, die ein Problem darstellen. Geschaffen werden soll ein quasi machtfreier Raum, in dem Bewohner/innen über Rechte und Pflichten aufgeklärt und Konflikte angesprochen werden. Konflikte sollen durch Vermittler/innen gelöst werden. Als solche wurden 160 Personen geschult, die unter anderem auf Polizeistationen und Schulen eingesetzt werden. Die Bewohner/innen werden damit stärker in die Verantwortung genommen. Die Arbeit ist mit der Annahme verbunden, dass jedes Gebiet einen „Motor“ braucht, der die Arbeit aller Beteiligten koordiniert und die Verbindung zwischen den Institutionen und der Zivilgesellschaft fördert. Vereine und Gruppen werden hierfür als geeigneter als Institutionen angesehen, weil sie aktiver, flexibler und weniger restriktiv sind.

Es liegt auf der Hand, dass die hier erforderliche Herstellung von Gemeinsamkeit ein Entwicklungsprozess ist, der nicht ohne Schwierigkeit verläuft. Schließlich gilt es unterschiedliche Personen, Arbeitskulturen und Beziehungsstrukturen zu integrieren.

### 5.2.3 Ergebnisse

16. Integration von Zugewanderten, Menschen mit Migrationshintergrund bzw. ethnisch-kulturellen Minderheiten ist eine wichtige kommunale Zukunftsaufgabe, die zentral ist für den sozialen Zusammenhalt der europäischen Gesellschaften. Bei Fragen der Integration ist nicht nur auf die vermeintlichen Defizite der zugewanderten Menschen zu schauen. Vielmehr ist Integration als gesellschaftlicher Reichtum zu werten und die Ressourcen, die Menschen mitbringen, sollten beachtet werden.
17. Wenn von Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher gesprochen wird, sollte dies nicht reduziert geschehen, sondern die Eltern, die Herkunft und Lebensgeschichte der Zugewanderten mit betrachtet werden, weil nur ein komplexes Verständnis von Integration, Integration auch ermöglicht.
18. Der Blick auf Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund darf nicht dazu führen, Kinder und Jugendliche als homogene Gruppe mit gleichen Bedürfnissen anzusehen. Im Gegenteil, Kinder und Jugendliche sind zunächst als Individuen mit eigenen, unterschiedlichen Lebenswegen und Lebenssituationen zu betrachten.
19. Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Intoleranz wachsen, wenn die Unsicherheit in einer Gesellschaft wächst. Ein vorbeugender Ansatz der Integration muss auf alle benachteiligten Kinder und Jugendlichen zielen: Dazu gehört ein gesicherter Aufenthaltstatus, Sprachförderung, ein qualifizierter Schulabschluss, eine Perspektive in Arbeit und die Möglichkeit von jungen Menschen, ihre Fähigkeiten in die Gesellschaft einzubringen.
20. Wichtig ist die Initiierung eines interkulturellen Austauschs. Dieser kann sich in erster Linie auf die Anerkennung von Differenzen und die Etablierung von (nicht nur ethnischer) Vielfalt beziehen, aber auch auf Ansätze, die die Anerkennung von Differenzen mit der Suche nach Gemeinsamkeiten verbinden.
21. Um die Fragen der Integration in der Kommune zu lösen, sind Kooperationsverbünde zwischen Verwaltung, NGOs und Akteuren der Zivilgesellschaft von Nöten.
22. Integrationspolitiken verlangen eine Neugestaltung des Denkens. Die handelnden Akteure müssen ihre Haltungen und Sichtweisen überprüfen, denn diese haben Rückwirkungen auf Konzepte und deren praktische Umsetzung. Strategien der Integration verlangen eine (selbst)reflexive Auseinandersetzung in Bezug auf die zu bewältigenden Aufgabenstellungen.
23. Zentral ist eine Beschäftigungsperspektive für alle Jugendlichen. Eine realistische Chance auf einen Arbeitsplatz für junge Menschen wird über die Qualifikation, aber auch über das Vorhandensein von Netzwerken entschieden.
24. Als Vorbild sollten kulturelle Vielfalt und Unterschiedlichkeit nicht nur in den Alltag eingebracht, sondern als eine Form des „interkulturellen Mainstreamings“ realisiert werden. Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund sind in öffentlichen Institutionen unabdingbar, insbesondere in solchen, die sich mit Kinder- und Jugendpolitik befassen.
25. Damit eine Integrationspolitik nicht nur „für“ die Zugewanderte umgesetzt wird, sondern sich interkulturell definieren kann, sind besonders auf Stadtteilebene Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen Akteuren zu organisieren.

## **5.3 Steuerungsstrategien und lokale Entwicklungskonzepte in benachteiligten Stadtteilen**

### **5.3.1 Anforderungen**

Mit „Governance“ oder „Urban Governance“ ist eine Entwicklung gekennzeichnet, die verschiedene theoretische Herkünfte hat und im Kern Steuerung nicht länger im Sinne von akteurszentriert, „Top-down und kausal-hierarchischen Steuerungsverläufen“ begreift. Die Perspektive ist vielmehr auf die (institutionalisierte) Struktur kollektiver Regelungssysteme gerichtet, die sich aus einem neuen Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren/innen (privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen) ergibt. Das Zusammenwirken ist dabei koproduktiv und kann in Form von Verhandlungen, Netzwerken oder Interaktion mit Netzwerken, temporär oder längerfristig, erfolgen. Es berücksichtigt die Bottom-up-Perspektive, bedarf der Koordination und im Kontext sich unterschiedlich gestaltender Regelungssysteme verschiedene Steuerungsformen. Im Zuge der Nationalisierung von Governance finden sowohl eine Herausbildung europäischer Governance-Strukturen bzw. europäischer Überformung nationaler Governance-Kulturen als auch eine Globalisierung von Governance statt.

Merkmale eines an Governance orientierten integrierten Handelns sind ein verändertes verwaltungspolitisches Leitbild in den Kommunen, ein aktivierendes Einsetzen vorhandener Ressourcen sowie eine zunehmende Querschnittsorientierung der Verwaltungsakteure, erkennbar an einem strategischen sektorenübergreifenden Handeln. Als weiteres Merkmal sichert ein lokales operatives Netzwerk die Einbindung lokaler Träger und Akteure/innen. Dies erhöht die Effizienz der Problemlösung.

#### *Das Instrument der lokalen Aktionspläne*

Als methodisches (Steuerungs-) Instrumentarium zur Umsetzung integrierter Handlungsstrategien haben sich lokale Aktionspläne bewährt. Sie sind ein Instrument kleinräumiger, sozialraumbezogener, strategisch und kooperativ angelegter Entwicklungspolitik. Ihr Ziel ist es, lokale Ressourcen zu fördern und stärken sowie Impulse zur gesellschaftlichen Integration und zur Eröffnung von Teilhabe und Mitwirkungschancen zu geben.

Auf die Kommunen (Kommunalpolitik und Verwaltung) kommen damit eine Reihe neuer Anforderungen zu. Sie haben auf Basis politisch legitimer Vorgaben im Rahmen eines strategischen Managements für die institutionelle Stabilität und fächerübergreifende Kooperations- und Entscheidungsstrukturen (Ämternetzwerk) zu sorgen, die ein erfolgreicher Prozess der Koproduktion erfordert. Sie aktivieren und initiieren weiterhin den Aufbau lokaler Netzwerke, wobei dem Ämternetzwerk die Aufgabe zukommt, den Sinn und Zweck dieses lokalen Bündnisses so transparent wie möglich zu beschreiben. Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft der diversen Träger und Akteure/innen lokaler Bündnisse hängen wesentlich davon ab, ob die wirklichen Probleme des in Frage kommenden Gebietes auf die Agenda eines lokalen Aktionsplanes gesetzt werden. Die Kommunen spielen bei der Implementation lokaler Aktionspläne eine Schlüsselrolle.

Zusammengefasst muss ein kommunales Management, das auf Ganzheitlichkeit und Integration setzt, strategisch steuern. Das bedeutet ergebnisorientiert, aktivierend und präventiv vorzugehen. Es beinhaltet weiterhin den Anforderungen eines Qualitätsmanagements in Hinblick auf Zielvorgaben, Zielerreichung und Zielkontrolle zu genügen. Und es erfordert insbesondere das strategische Handeln an den Grundsätzen des „Good Governance“ auszurichten.

Es geht um ein grundlegendes Prozessverständnis von Veränderung, wobei das Maß für den Erfolg die tragfähige, andauernde und auf permanentes Justieren ausgerichtete Prozessgestaltung ist. Neues kommunales Management kann damit nicht ein permanentes „mehr desselben“ bedeuten, sondern muss die mit Ganzheitlichkeit und Integration verbundene qualitative Neuorientierung einleiten.

### 5.3.2 Praxisbeispiele

#### *Augsburg, Deutschland*

Die deutsche Stadt Augsburg präsentiert ihren Versuch, die Steuerung aus dem Stadtteil heraus zum Steuerungsprinzip der kommunalen Administration zu entwickeln. Hierzu hat Augsburg ein „Bündnis für Augsburg“ geschaffen. Das Bündnis wird von der Idee getragen, Bürger/innen in die Gestaltung und Entwicklung der Stadt und der Stadtteile einzubinden. Zentrale Bereiche der Gesellschaft, Bürgerschaft, Politik/Verwaltung und Wirtschaft, sollen durch gemeinsame Projekte vernetzt werden. Dies geschieht durch das Engagement aller Beteiligten. Um eine Netzwerk-Plattform zu schaffen, gelten sogenannte „Botschafter/innen“ als Schlüsselfiguren. Botschafter/in kann dabei jede Person mit Interesse und Engagement werden.

Das Bündnis hat sich ein Leitbild gegeben, nach dem es sich als eine „Verantwortungsgemeinschaft der Bürgerstadt“ versteht. Als solche ermöglicht und fördert das Bündnis die Mitwirkung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und schon bestehenden Vereinen, Organisationen, Netzwerken an Bürger-Projekten in allen gesellschaftlichen Bereichen und Formen. Die jeweiligen Akteure/innen können auch eigene Projekte in das Bündnis einbringen und dort realisieren. Als gemeinsames Ziel wird die Förderung der Lebensqualität formuliert und hier der Mehrwert für die Bürger/innen, Wirtschaft und Politik/Verwaltung akzentuiert. Weiter wird der Handlungsspielraum für die Botschafter/innen konkretisiert.

Im Rahmen des Bündnisses werden vielfältige Projekte zusammen mit Behörden und Institutionen realisiert. Sie reichen von Interkulturellem und Friedenaktivitäten über Angebote für Familien, Senioren, Kinder und Jugendliche bis hin zu Besuchsdiensten, Aktionswochen und Stadtteilgesprächen. Die Mittel werden durch die Kommune, KooperationspartnerInnen und externe Projektfinanzierung, beispielsweise das Bundesmodellprogramm: Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS), eingebracht. Durch ehrenamtliches Engagement erfolgt die Rekrutierung weiterer Projektgelder.

Bei diesem Transformationsprozess hin zur „Architektur einer urbanen Wohlfahrtsgesellschaft“<sup>18</sup> werden auch die Schwierigkeiten nicht verschwiegen. So würde Politik für Jugendliche immer noch für sie statt mit ihnen gemacht. Auch bliebe der politische Druck noch lobbybezogen. Weiter fände eine Verschränkung ökonomischer, sozialkultureller und pädagogischer Aspekte kaum statt und die Finanzmittel würden noch auf die schwierigen Fälle konzentriert statt präventiv zu wirken.<sup>19</sup> Gleichwohl gewinnt der Transformationsprozess an Konturen und zeigt Wirkung.

---

18 Hummel 2006, S. 60

19 ebenda, S. 60

### *Brighton, England*

Auch die englische Stadt Brighton versucht im Rahmen eines Projektes „eb4U – east brighton’s communities working together“ mittels eines intensiven „Neighbourhood Management“ Partizipation und Beteiligung der Bevölkerung an der Lösung der sich verstärkenden Probleme zum Handlungsprinzip werden zu lassen. Im Stadtteil East Brighton kumulieren nach dem Wegfall ganzer Industriezweige soziale und infrastrukturelle Probleme. Grundlage für das kommunale Vorgehen ist das britische Programm „New deal for communities“.

So werden Management-Teams in mehreren Quartieren platziert. Die Akteure/innen müssen die gewachsenen, teils ethnisch bestimmten Strukturen im Stadtteil berücksichtigen. Prinzip für die Beteiligungsformen ist, dass alle Projekte im Stadtteil durch Bewohnergruppen des Stadtteils mit entschieden und mit gestaltet werden. Jugendliche sind in den Gremien repräsentativ zu beteiligen und durch „Young advisor pilots“ und „Peer consultants“ umfassend herangezogen. Für und mit Jugendlichen wird ein eigenes Stadterneuerungsprogramm „Jugend für die Zukunft“ gestaltet.

Alle Prozesse werden durch Monitoring und Evaluation begleitet und die Ergebnisse den Akteuren/innen zur Verfügung gestellt. Maßstäbe für den Erfolg der Projekte sind die Resultate, gemessen an den vereinbarten Entwicklungszielen, ihre Verstetigung und ihre finanzielle Unabhängigkeit.

In den Quartieren ist die soziale Benachteiligung der Bewohnergruppen Ausgangspunkt der Herangehensweise und die Suche nach Möglichkeiten ihrer Einbeziehung steht im Mittelpunkt der Anstrengungen. Auch die Mittelvergabe an die Stadtteile erfolgt über einen Benachteiligungsproporz.

### *Kopenhagen, Dänemark*

Das Steuerungsmodell der dänischen Stadt Kopenhagen setzt ebenfalls auf die Aktivierung der stadtteilbezogenen Nachbarschaft, zeigt ein ausgeprägt systematisches Vorgehen und konzentriert sich auf die am stärksten benachteiligten Bezirke.

Insgesamt hat Kopenhagen in den letzten zwanzig Jahr einen Wandel hin zur Prosperität vollzogen. Ein Wandel hat sich auch in der Bevölkerungsstruktur vollzogen, indem der Anteil der Bevölkerungsschichten in der mittleren und älteren Altersklasse sank, während die Stadt gleichzeitig für junge Leute attraktiv wurde, die sich dort niederlassen und Familien gründen wollen. Der Anteil der 20 bis 29jährigen ist um 40 % gestiegen. Das hat wiederum städtebauliche Konsequenzen, da die Stadt über einen hohen Anteil kleiner Wohnungen verfügt, die für Familien nicht geeignet sind. Die Stadtteile, die als vernachlässigt gelten, zeigen die bekannten Merkmale: Gesundheitliche und soziale Probleme, geringe Bildung und Einkommen, hohe Erwerbslosigkeit, Kriminalität und schlechtes Image. Auch verfügen sie über hohe Anteile an Immigrantinnen/innen aus nicht westlichen Ländern.

Das von der Stadt gewählte Modell nennt sich „kvarterløft“ und setzt – wie erwähnt – den Fokus auf die Nachbarschaft. Alle Bereiche der Verwaltung sind beteiligt. In den Stadtteilen wurden Entwicklungspläne mit einer siebenjährigen Laufzeit entwickelt und Stadtteilsekretäre in den Quartieren eingerichtet, die die Koordination, Umsetzung und Evaluation dieser Pläne übernahmen. Die Kommune schließt mit den Stadtteilen Verträge über Zuweisungen ab. Die so gebundenen Mittel, die aus ehemaligen Ressorthalten verschiedener Fachbehörden stammen, sind an die Umsetzung eines lokalen

Entwicklungsplanes gebunden. Das lokale Vorgehen wird durch eine Lenkungsgruppe gesteuert. Deren Mitglieder sind sowohl Vertreter/innen staatlicher Institutionen als auch lokale Akteure/innen und Bürger/innen. Im ersten Jahr der Umsetzung wird der lokale Aktionsplan gemeinsam mit den lokalen Akteuren/innen, Bewohnerinnen und Bewohnern, lokalen Institutionen, NGOs oder anderen entwickelt. Im Plan sind die Probleme und Lösungsmöglichkeiten erfasst. Er enthält zudem eine Prioritätensetzung bezogen auf die Aktionen. In den weiteren fünf Jahren erfolgt die Implementation in enger Kooperation mit der Nachbarschaft, wobei deren kontinuierliche Mitwirkung zu den zentralen Zielen gehört. Das letzte und siebte Jahr dient der Verstetigung.

Als Pilotprogramm endet „kvarterløft“ im Jahr 2007. Es wird ersetzt durch zwei weitere Programme: Ein ständiges Programm, genannt „Area regeneration“ (Omraadefornyelse) sowie ein fünfjähriges Programm des „National Building Fund (non-profit housing)“. Die Konzepte entsprechen dem von „kvarterløft“, die Programme unterscheiden sich jedoch in der Finanzierung und der Laufzeit.

Das Programm zielt zwar auf Stadtteile, in denen sich die Probleme konzentrieren, ist aber nicht speziell für Kinder und Jugendliche angelegt. Diese werden als eine Zielgruppe neben anderen Zielgruppen im Stadtteil betrachtet. Da sich die Einbindung von Kindern und Jugendlichen als schwierig erwies, sind „youth forums“ für professionell in der Jugendarbeit Tätige eingerichtet worden. Deren Aufgabe bestand in der Erschließung und Koordination von Aktivitäten. Weiter wurden „youth councils“ geschaffen, die der Vernetzung von Jugendlichen dienen, deren Wünsche über die Entwicklung des Stadtteils aufgreifen und neue Aktivitäten schaffen sollten.

Bildung ist ein zentraler Schwerpunkt der Arbeit. Ein Budget für Schulen ist zwar nicht vorgesehen. Dennoch engagieren sich viele der Lehrer/innen und Schulen in dem Programm. So gibt es eine Reihe von Projekten, die sich mit Gesundheit befassen, als „homework-cafe“ konzipiert sind oder sich auf die sprachlichen Probleme von Kindern mit Migrationshintergrund spezialisiert haben. Andere stellen den Sport in den Mittelpunkt und sprechen damit insbesondere die Kinder und Jugendlichen an, die nicht an formalen Jugendaktivitäten teilnehmen. Weitere Aktivitäten dienen der Verbesserung der Ausbildungs- und Beschäftigungssituation junger Menschen.

### *Malmö, Schweden*

In Schweden hat die Regierung eine nationale „Metropolitan Policy“ entwickelt, in deren Rahmen Verträge mit sieben Kommunen geschlossen wurden, die 24 benachteiligte Gebiete umfasste. Die Verträge fokussieren auf Personen und Stadtbezirke, sehen eine holistische Perspektive vor und kombinieren eine Reihe von Maßnahmen, die sich mit Erwerbslosigkeit, Sprachtraining, Kriminalitätsprävention, Bildung und Partizipation beschäftigen. Die Verträge schließen lokale Zielsetzungen und Aktionspläne mit ein. Die „Metropolitan Policy“ basiert dabei auf spezifischen Prinzipien. So dienen alle Maßnahmen dem Nutzen und der Partizipation der Bewohner/innen (Bottom-up-Perspektive). Dann sind alle Maßnahmen Bestandteil eines zielgerichteten und systematischen Verfahrens im Sinne eines „Management by objectives“ (Führen durch Zielvereinbarungen). Weiter sehen die Prinzipien Kooperation und einen auf Längerfristigkeit zielenden Entwicklungsprozess vor (long-time-work). Evaluationen sind sowohl auf lokaler wie auf nationaler Ebene vorgesehen.

Die Stadt Malmö ist eine der sieben Kommunen und hat die Ressourcen, die sie zu gleichen Teilen mit der Regierung stellt, auf vier problembelastete Stadtteile konzentriert. Im Rahmen dieser Arbeit haben sich klärungsbedürftige Fragen ergeben, die dort als

Schlüsselfragen für eine urbane Wohlfahrtspolitik angesehen werden. Hierzu zählen die Ausgestaltung der Maßnahmen als Querschnittsarbeit im öffentlichen Sektor zum einen vor dem Hintergrund der unterschiedlichen institutionellen Kulturen und Strukturen und zum anderen in Hinblick auf Formen der Unterstützung, die den Bedarf der Menschen erfassen und ihnen den Zugang zu Arbeit und Gesellschaft ermöglichen. Als zentral werden darüber hinaus die Beteiligungsstrukturen und hier insbesondere die Partizipation von Kindern und Jugendlichen gesehen. Malmö hat in Zusammenarbeit mit anderen europäischen Ländern einen Schwerpunkt auf die Frage der Integration junger Menschen durch Partizipation gelegt und Kriterien für die Partizipation junger Menschen entwickelt.

### *Amsterdam, Holland*

Auf konsequent wissenschaftlicher Basis geht die holländische Stadt Amsterdam vor. Mit dem Programm „Ctc - Communities that care“ orientiert sich die Stadt an einem in den USA entwickelten System. Im Rahmen dieses Systems werden Kommunen bei der Entwicklung präventiver integrierter Strategien unterstützt, wobei der gesamte Prozess von der Planung über die Implementation bis hin zur Evaluation begleitet wird. Prävention beinhaltet dabei problematisches Verhalten und Risikofaktoren bei Kindern und Jugendlichen bereits im Vorfeld zu erfassen und mit unterstützenden oder beschützenden Faktoren und vielversprechenden Annäherung zu reagieren. Einbezogen in das präventive Vorgehen sind kommunale Verwaltung, Polizei, Justizabteilung, Wohlfahrtsorganisationen, Schulen und Gesundheitsdienste. Ein Element der Steuerung bilden Steuerungsgruppen, die sich mit ihrer Arbeit schwerpunktmäßig auf Lebensphasen von Kindern und Jugendlichen konzentrieren, die von neun Monaten bis hin zu 12 Jahren und mehr reichen.

### **5.3.3 Ergebnisse**

26. Lokale Steuerung sozialer Stadtteilentwicklungsprozesse ist eine nur langfristig zu lösende Aufgabe der Verwaltungsreform der Kommunen. Grundlage für ein mittel- und langfristiges verlässliches Arbeiten in benachteiligten Stadtteilen sollten Verträge über die Finanzierung lokaler Entwicklungsvorhaben zwischen Kommune und staatlichen Institutionen (Regierung) bilden. Nur verbindliche Vereinbarungen können langfristig Vorhaben absichern.
27. Ein integratives Vorgehen für eine aktive Politik der Bildung und Erziehung in benachteiligten Stadtteilen ist mehr als ein additiver Prozess der stadtteilbezogenen Ausrichtung sektoralen Planens und Handelns. Hierzu gehören Strategien des Festlegens gemeinsamer Entwicklungsziele für den Stadtteil und des Gewinnens der hierfür vorhandenen Ressourcen.
28. Lokale Netzwerke müssen offen für alle Akteure und deren Netzwerke gestaltet werden. Neues kommunales Management in benachteiligten Stadtteilen kann nicht nur ein permanentes „mehr desselben“ bedeuten, sondern muss gerichtet sein auf ganzheitliche Lösungen, das Gestalten von Netzwerken und Steuern durch Aushandeln.
29. Problemlösungsstrategien sozialräumlich definieren – dies bedeutet nicht nur, sich auf ein Territorium zu beziehen, sondern auch auf die sozialen Beziehungen und Strukturen darin.
30. Gestaltet werden müssen hierbei sowohl Top-down als auch Bottom-up-Prozesse: Top-down gilt es, strategisch Zielvorgaben zu formulieren, Erfolgskontrolle (Control-

ling) zu ermöglichen und Strukturen bereitzustellen, die Handlungsfreiräume schaffen. Verantwortung, Entscheidungen, Personen, Finanzen werden auf die Ebene der Stadtteile gebracht. Bottom-up gilt es, die Prozesse in den Stadtteilorganisationen und kommunalen Institutionen im Handlungsleitbild Sozialraum partizipativ zu gestalten.

31. Diese Prozessgestaltung bedeutet, insbesondere den jugendlichen Bürger/innen, den gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen im benachteiligten Stadtteil Wege zu ermöglichen, eigene Problemlösungen zu finden.
32. Stadtteilorientierte Steuerung bedeutet, „machtvolle“ Entscheidungen in den Stadtteil und in bürgerorientierte Entscheidungsformen zu geben.
33. Die nachhaltige Entwicklung von Bildungs-, Berufs-, Gesundheits-, und Integrationschancen bedarf einer deutlichen Verschiebung der Investitionen von intervenierenden Systemen hin zu präventivem Agieren. Zugleich gilt es, die Prävention – die Gestaltung von Bedingungen des Aufwachsens für junge Menschen – auf die Basis breiter gesellschaftlicher Bündnisse zu stellen.
34. „Good Governance“ braucht die präzise Benennung von Handlungsbedarfen: Kinder, Jugendliche und Familien sollten Priorität haben für die Entwicklung des Stadtteils, somit im Verständnis einer Investition in eine ökonomische Zukunftsgröße ins Zentrum kommunaler Politik rücken.
35. Jugendpolitik in diesem Sinne ist Querschnittspolitik und sollte sich in allen Feldern kommunalen Handelns wieder finden – Jugend als „Mainstream“ sozialer Stadt(teil)entwicklung.

## **5.4 Stärkung der Zivilgesellschaft und Partizipation**

### **5.4.1 Anforderungen**

Um dem Anspruch gerecht zu werden, insbesondere auch benachteiligte junge Menschen aktiv einzubinden – und zwar zu ihren Bedingungen – ist zunächst einmal ein Paradigmenwechsel notwendig: Partizipation und Beteiligung konsequent zu leben und zwar nicht als Mittel zum Zweck, sondern als Wert an sich.

National wie international ist der Grundsatz der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen heute unbestritten. Die eingangs dargestellte europäische Jugendpolitik verdeutlicht die Anstrengungen und Aktivitäten, die auf diesem Feld eingeleitet und unternommen werden. In der über den europäischen Raum hinausgehenden Agenda 21, dem von mehr als 170 Staaten auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen 1992 verabschiedeten Aktionsprogramm, wird die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen an der Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung einer Gesellschaft ausdrücklich gefordert.

Welche Bedingungen Kinder und Jugendliche für ihre Partizipation brauchen, sind in der Präambel der „European Charta on the Participation of Young People on Local and Regional Life“ aufgeführt. Genannt werden fünf Schlüsselemente: das Recht, der Raum, die Mittel, die Gelegenheit und wo notwendig die Unterstützung.

Gleichwohl bleibt die Beteiligung von Jugendlichen ein zweischneidiges Schwert. (Jugend)Politik, das haben die Ausführungen anklingen lassen, wird immer noch häufig für anstatt mit Jugendlichen gemacht. Beteiligung wird gerne mit Anhörung verwechselt. Jugendliche werden als gleichrangige Partner/innen nicht ernst genommen oder

„als Problem“ stigmatisiert. Die Anstrengung und auch Kompetenz, die eine mit Kindern und Jugendlichen gemeinsame Förderung von Partizipation kostet, wird unterschätzt.

Dies trifft insbesondere für Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Stadtteilen zu. Gerade diese Kinder- und Jugendliche sind in den bereits bestehenden Partizipationsstrukturen nicht integriert. Die Beispiele ihrer Ansprache über non-formale Aktivitäten haben gezeigt, dass es insbesondere bei ihnen erforderlich ist, die Erfahrung ihrer Selbstwirksamkeit zu fördern, um ein konstruktives Verhältnis zu einem gesellschaftlichen Umfeld zu erreichen, das sie mit Ausgrenzung und Misstrauen gegenüber dessen Regeln und Institutionen verbinden.

#### **5.4.2 Praxisbeispiele**

##### *Mulhouse, Frankreich*

Die französische Stadt Mulhouse verfolgt hier einen interessanten Ansatz, indem sie zunächst Stadt(räume) daraufhin unterscheidet, in welcher Weise diese Ebenen der Identifikation für Kinder und Jugendliche der verschiedenen Altersstufen darstellen. So gibt es Räume der Nähe, die von den Kindern und Jugendlichen nach eigenen Regeln und Codes gestaltet werden. Dann existieren Räume, die Kinder und Jugendliche mit Beschlag belegen, ohne die „Macht“ zu haben, diese nach ihren Regeln formen zu können, die Stadtmitte beispielsweise. Ein solcher Ort gehört keiner Gruppe im speziellen. Weiter zählen Räume zum Spektrum, die Kinder und Jugendliche – manchmal auch gegen ihren Willen – verpflichtet sind zu besuchen, wie die Schule beispielsweise. Und schließlich gibt es noch solche, auf die zu beziehen, sich Kinder und Jugendliche häufig weigern. Ein solcher Ort ist die Stadt allgemein, in diesem Fall Mulhouse. Auf Basis solcher Orientierungen, so die Ausgangsbasis, konstruieren Kinder und Jugendliche ihre Beziehungen untereinander und zwischen den anderen.

Auf Basis dieser Analysen werden Strategien formuliert, die sich auf Bildung und Beschäftigung, Wohnen, auf Anregung (animation) und soziale Beziehungen richten. Dabei zielen die Strategien darauf, die räumlichen „Schraken“ zu vermindern, Anerkennung, Wertschätzung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu fördern und diesen Unterstützung und Begleitung zu geben.

Im Rahmen der hier verfolgten Aktivitäten hat die Stadt einen Rat der Kinder für die elf- und zwölfjährigen Kinder (conseil municipal des enfants), eine Kommission für die Jugendlichen im Alter von 12 und 14 Jahren (commission ado) und einen Rat der Jugendlichen für Jugendliche/junge Erwachsenen von 15 – 18, inzwischen 15 – 20 Jahren (conseil de jeunes), eingerichtet. Die beiden Räte haben Größenordnungen von 55 bzw. 80 Personen und ihre Mitglieder werden in den Schulen von ihren Mitschüler/innen gewählt. Plenarsitzungen finden unter Vorsitz des Bürgermeisters statt. Arbeitsfelder sind: Kommunikation, Solidarität, Umwelt, Freizeit und Kultur, Bildung und Diskriminierung.

Ein anderer Handlungsschwerpunkt ist das Programm „Animation der Straße“, das im Rahmen des gebietsbezogenen Ansatzes „Contrat du ville“ Jugendliche in ihrem Umfeld wahrnimmt und sie bei der Entwicklung von eigenen Projekten unterstützt. Darüber hinaus fördert die Stadt die Anerkennung und Wertschätzung junger Menschen durch regelmäßige Preise wie die „Jugend-Trophäe“ oder den „Vertrag junger Bürger“, den Jugendliche mit der Gemeinschaft und unter Begleitung durch ihre Familie schließen und in dem konkrete Entwicklungsziele vereinbar werden. Insgesamt unterstützt die Kommune mit vielfältigen Aktivitäten die Eroberung öffentlicher Räume durch die jun-

gen Menschen und ihre „Sichtbarmachung“ in der Stadt, z.B. durch die Durchführung einer Jugendwoche.

### *Helsinki, Finnland*

Die finnische Stadt Helsinki vertritt eine andere Position. Sie entscheidet sich im Rahmen ihrer kommunalen Strategien gegen kommunale Jugendparlamente, weil sie es in einer Stadt der Größenordnung von Helsinki für schwierig hält, dadurch wirkungsvolle politische Vertretungsstrukturen für Kinder- und Jugendliche zu schaffen. Sie setzt vielmehr auf partizipative Strukturen als ein integriertes Element in Schulen, Jugendzentren und in einem breit verstandenen Kontext kommunaler Entscheidungsfindung. Vor diesem Hintergrund umfassen die Hauptaktivitäten: Schulräte, Partizipation von Jugendlichen in Jugendzentren, regionale Panels, lokale Jugendräte sowie „The Mayor's Forum“. Die Aktivitäten zielen darauf, den größtmöglichen Anteil an jungen Menschen zu erreichen und diesen dadurch Einfluss zu geben, dass sie über Teile des kommunalen Budgets selbst verfügen und entscheiden können. Gleichzeitig wird ein Transfer solcher Modelle in Bereiche wie Gesundheit und soziale Dienste, Stadtplanung, Kultur und Sport angestrebt. Insgesamt setzt Helsinki an bereits vorhandenen Strukturen an und arbeitet eng mit Schulen und Jugendorganisationen zusammen.

### *Bremen, Deutschland*

Eine ebenso beeindruckende Form der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen praktiziert die deutsche Stadt Bremen. Die Mitwirkung der Jugendlichen ist hier Bestandteil der Beteiligungsstrukturen eines integrierten Steuerungskonzepts, das im Bremer Stadtteil Tenever praktiziert wird und zeigt, dass dezentrale Ressourcenverteilung und neue Formen des Bürgerengagements sinnvoll und erfolgreich sind.

Bei Tenever handelt es sich um eine für Bremen eigentlich untypische Hochhausssiedlung der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts. In diesen Sozialwohnungen leben rund 40% der Bewohnerschaft dieses Ortsteils. Tenever ist materiell arm, kinderreich und mit Bewohnerinnen und Bewohnern aus 80 Ländern der Welt international. Zwei Drittel der Bewohner/innen haben einen Migrationshintergrund.

Der Bremer Senat hat unter Beteiligung aller Ressorts ein Programm „WIN-Wohnen in Nachbarschaften“ aufgelegt und durch weitere bundesweite und europäische Programme ergänzt. Das Programm ist Teil einer langfristig angelegten, integrierten sozialen Stadt- und Stadtteilentwicklungspolitik und zielt auf Wohnungsbestand und Neubau (u.a. Wohnungsumfeldverbesserung), Städtebau (u.a. Verbesserung der Infrastruktur), wirtschaftliche Effekte und Ökonomie; Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung; gemeinwesenbezogene Prävention und Integration sowie soziale und kulturelle Netzwerke/Förderung von Eigeninitiative und Selbstorganisation. Dabei sieht das Programm entscheidende Beteiligungsmöglichkeiten und Mitbestimmungsrechte der Bewohner/innen bei der Planung und Zusammenstellung von Maßnahmen vor. Es gehört zu den Prinzipien des Programms, dass alle Maßnahmen zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements beitragen sollen.

Im Rahmen einer Stadtteilgruppe haben sich Akteure/innen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, sozialen Einrichtungen und Bewohnerinnen und Bewohnern zusammengeschlossen. Als öffentliches Forum trifft sich die Gruppe regelmäßig, wobei im Schnitt jeweils 40 bis 70% der Bewohner/innen an diesen Sitzungen teilnehmen. Die Stadtteilgruppe verfügt über ein jährliches Budget und entscheidet im Konsens über die

Mittelvergabe für Verbesserungsprojekte im Stadtteil. Dabei verfügt jedes Mitglied der Gruppe über ein Vetorecht. Der Sitzungsverlauf ist in zwei Phasen aufgeteilt. Die erste besteht aus einem „Quartiersdiskurs“, in dem dringende Probleme des Stadtteils besprochen werden. In der zweiten Phase werden (neue) Verbesserungsprojekte vorgestellt, erörtert und beschlossen. In beide Phasen können Jugendliche ihre Belange und eigene Projekte einbringen.

Die Aktivierung und Partizipation von Jugendlichen erfolgt in Tenever auf vielfache Weise. Jugendliche haben Mitbestimmung in Jugendzentren und verfügen über selbst genutzte Räume. Sie erforschen in Form von Zukunftswerkstätten und Befragungen die Bedürfnisse junger Menschen. Sie planen eigene Räume, setzen sich für deren Finanzierung ein und sind teils auch in die Umsetzung solcher Räume mit eingebunden (Jugendcafe, Spielplatz für ältere Jugendliche, Fitness-Raum). Weiter organisieren sie sich selbst, indem sie Vereine gründen, um ihren Belangen mehr Nachdruck zu verleihen (Aussiedler-Jugendliche). Auch mischen sie sich politisch ein, indem sie am Beispiel einer umfänglichen Initiative versuchen, die drohende Abschiebung eines Jugendlichen zu verhindern.

### *Dublin, Irland*

Abschließend sei noch das Vorgehen der irischen Stadt Dublin vorgestellt. Die irische Stadt Dublin zielt mit ihren Handlungsansätzen im Bereich der Gemeinwesenentwicklung (Community development) zur qualitativen Verbesserung der Arbeit mit Jugendlichen auf einen Wandel der Strukturen hin zu Kooperation und integrierten Strategien. Ausdruck dieses Wandels ist die Entwicklung einer „Youth Affairs Strategy“ und eines Aktionsplans, der der Implementation dieser Strategie dient.

Mit dieser Strategie soll der Fokus auf junge Menschen verstärkt, eine Verlinkung existierender Strategien in den Bereichen Kunst und Kultur, „Children’s Play“ sowie Sport und Erholung vorgenommen und ein übergreifender Plan für Jugendangelegenheiten innerhalb des „Dublin City Council“ (DCC) angeboten werden. Beim „Dublin City Council“ handelt es sich um einen der Hauptanbieter von Jugenddiensten in Dublin. Er arbeitet eng zusammen mit einer Reihe von Partnerorganisationen. Die Stärkung der Partnerschaften zwischen der Kommune und dem freiwilligen Sektor, Partnerinnen und Partnern aus der Wirtschaft und anderen staatlichen Organisationen zählt damit ebenso zu den Zielen der zu entwickelnden Strategie wie die Erhöhung des Grades an Koordination und integrierter Planung in der Zusammenarbeit.

Dublin gehört zu den am schnellsten wachsenden Regionen in Europa. Von diesem Wachstum profitieren nicht alle Bevölkerungsschichten. Insofern prosperiert die Stadt, muss sich aber gleichzeitig mit den Problemen benachteiligter Gebiete befassen. Zudem steht die Stadt mit einer ansteigenden Immigration vor einem für sie neuen Phänomen.

Als Reaktion auf die gewandelten Anforderungen wurden administrative Strukturen dezentralisiert und die Stadt in fünf Gebiete unterteilt, um soziale Dienstleistungen effektiver und effizient zu gestalten. Es wurden Stadtteil-Teams eingerichtet, um Dienstleistungen zu entwickeln, die sich am lokalen Bedarf orientieren. Die Einrichtung lokaler Strukturen ermöglicht außerdem eine engere Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Institutionen und Einrichtungen vor Ort. In den Gebieten wurden sogenannte „Social Inclusion Task Forces“ eingesetzt, die jeweils einen integrierten Plan für eine bestimmte Zielgruppe entwickeln und durch organisationsübergreifende Kooperationen die für die Umsetzung nötigen Ressourcen zusammenbringen. Darüber hinaus

erfolgt eine enge Einbindung der Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen und des freiwilligen Sektors.

Zur Spezifizierung der Strategien auf junge Leute hat sich im Auftrag des „Strategic Policy Committee (SPC) for Arts, Culture, Leisure and Youth Affairs des „Dublin City Council“ eine Arbeitsgruppe gebildet. Ihr kam die Aufgabe zu, eine „Youth Affairs Strategy“ zu entwickeln und einen Aktionsplan für deren Implementation zu unterbreiten. Die entwickelte Strategie verfolgt im Rahmen handlungsleitender Prinzipien vier Kernziele. Diese orientieren sich im Wesentlichen an der Partizipation und Einbindung junger Menschen in die Pläne, Politik und Programme des „Dublin City Council“, der Förderung ihrer aktiven Bürgerschaft im Rahmen der Entwicklung der Politiken und Programme von Jugenddiensten, der Unterstützung adäquater und koordinierter Jugenddienste und –programme sowie an der Unterstützung innovativer, qualitativer und inklusiver Jugenddienste.

Die Strategie stützt sich auf gesetzliche Vorgaben (The Youth Work Act und the National Youth Work Development Plan), die einen Rahmen für die in diesem Raum agierenden Jugendorganisationen und den dort professionell Tätigen darstellen. Darüber hinaus bezieht sich die Strategie auf Leitlinien, die in einem „Code of Good Practice, Child Protection for the Youth Work Sector“ formuliert worden sind.

Die Umsetzung der Kernziele ist in einem Aktionsplan festgelegt, der Aktionen, Meilensteine, Hauptakteure, Zeiträume und die für die Mittel zuständigen Ansprechpartner/innen festhält. Die Arbeitsgruppe trifft sich jährlich, um die Zielerreichung zu überprüfen.

### 5.4.3 Ergebnisse

36. Vielfältige Partizipationsangebote sind erforderlich, um umfassende demokratische Beteiligung zu ermöglichen. Partizipation muss an der konkreten Lebenswelt der jungen Menschen ansetzen. Ihre Interessen und Bedürfnisse und vor allen Dingen ihr Potential und ihre Ressourcen sind als Ausgangspunkt zu nehmen, um Angebote zu entwickeln – Angebote, die die Kinder und Jugendlichen wirklich ernst nehmen.
37. Die Beteiligung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen erfordert neue Formen der Partizipation. Es gibt keinen Königsweg, der für alle gleich ist. Eine Vielfalt an Bedingungen vor Ort erfordert auch eine Vielfalt an Instrumenten.
38. Damit sich Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Stadtteilen an repräsentativen demokratischen Prozessen beteiligen können, benötigen sie neben entsprechenden Bildungsangeboten ggf. auch finanzielle Ressourcen für Kommunikation (z.B. Telefon, Internet) und Mobilität.
39. Modelle repräsentativer Demokratie wie Kinder- und Jugendräte können der richtige Weg sein, um benachteiligte junge Menschen einzubinden. Dass es Modelle gibt, die diesem Anspruch versuchen gerecht zu werden, zeigt, dass dies machbar ist. Dennoch müssen auch spontane Aktionen und Interessensbekundungen von Kindern und Jugendlichen ernst genommen und sich mit ihnen auseinandergesetzt werden.
40. Ganz wichtig scheint es, das oft negative Image der Kinder und Jugendlichen, die in benachteiligten Stadtteilen leben, zu verbessern (und nicht nur den Stadtteil zu verschönern oder in Stand zu setzen). Das bedeutet, dass sie Anerkennung und Wertschätzung in der Gemeinschaft erfahren müssen.

41. Die Erfahrung von Selbstwirksamkeit und das Selbstvertrauen der Kinder und Jugendlichen in die eigenen Fähigkeiten sind die Voraussetzung für eine aktive Bürgerschaft und Beschäftigungsfähigkeit. Dies so früh wie möglich zu fördern – und auch in den formalen Bildungssystemen – ist eine große Herausforderung. So kann die Schule, das haben Beispiele deutlich gemacht, einen wertvollen Beitrag leisten, um Zugang zu möglichst allen Kindern und Jugendlichen zu bekommen.
42. Partizipation ist ein Lernprozess nicht nur für Kinder und Jugendliche, sondern auch für die Fachleute, die in der sozialen Jugendarbeit aktiv sind und für Politiker/innen. Ein wesentlicher Handlungsbedarf liegt in der Ausstattung der professionellen Fachkräfte wie Sozialarbeiter/innen oder Quartiersmanagements mit den notwendigen Kompetenzen und Instrumenten, die sie befähigen, in ihrer Arbeit mit den Kindern und Jugendlichen Standards wie Ressourcenorientierung und Empowerment umzusetzen.
43. Kinder müssen von der Vorschule an befähigt werden, an der Gesellschaft teilzunehmen. In diesem Zusammenhang ist die die Rolle von Kindertagesstätten zu betonen, über die auch die Eltern erreicht werden können. Denn auch die Einbindung der Familien wurde als eine grundlegende Erfolgsbedingung genannt, um gerade auch benachteiligte Kinder und Jugendliche in die Lage zu versetzen, sich aktiv einzumischen, wenn es um ihre Belange geht.

## 6 Perspektiven

Die Ausführungen dieses Berichtes zeigen, dass in den europäischen Ländern bereits eine Vielzahl an integrierten Ansätzen und Strategien praktiziert wird. Ebenso ist ihnen zu entnehmen, dass noch viel zu tun bleibt, die Verbesserung der Zukunftschancen für Kinder und Jugendliche in sozial benachteiligten Stadtteilen unter Beteiligung aller zivilgesellschaftlichen Akteure/innen fortbesteht und weiterhin der konsequenten öffentlichen Thematisierung bedarf.

Worauf sollten sich die Aktivitäten zur Realisierung einer integrierten Kinder- und Jugendpolitik zukünftig konzentrieren? Die Ergebnisse des Berlin-Prozesses in den zentralen Handlungsfeldern können hier als richtungsweisend angesehen werden. Zusätzlich und zur Unterstützung dienen weitere Aktivitäten und Vorhaben.

### *Aktuelle Initiativen*

Auf Beschluss des 6. Deutsch-Französischen Ministerrats vom 14. März 2006 „Europa der Chancengleichheit – Integration ist Zukunft“ wurde eine Initiative zum Austausch deutscher und französischer Fachkräfte aus den Bereichen Stadtentwicklung, Jugend und Soziales sowie eine Best-Practice-Konferenz gestartet. Der Austausch über Programme und Reformvorhaben zielt darauf, die Chancen benachteiligter junger Menschen zu verbessern.

Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft veranstaltet das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 26. bis 28. Juni 2007 in Leipzig eine Europäische Fachkonferenz zum Thema „Kinder und Jugendliche in sozialen Brennpunkten – neue Strategien der Kohäsion“.

Das neue Programm JUGEND in AKTION wird europaweit mit einem Gesamtfördervolumen von 885 Millionen Euro umgesetzt.

Im EU-Verfassungsentwurf finden sich verschiedene Referenzen auf junge Menschen, die zu erweiterten Kompetenzen der EU im Bereich der Jugendpolitik führen würden. Dabei werden erstmals explizite Rechte für Kinder und Jugendliche sowie rechtliche Bezüge für eine auf Kinder und Jugendliche ausgerichtete Politik formuliert, die nicht aus anderen Politikfeldern abgeleitet sind. „Es wird aber an den jugendpolitisch Verantwortlichen und Handelnden in Europa, auf Ebene der EU und in den Mitgliedstaaten liegen, daraus auch tatsächlich eine europäische Kinder- und Jugendpolitik zu entwickeln.“<sup>20</sup>

Die Entschließung zu „Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung der gemeinsamen Zielsetzungen im Bereich Partizipation und Information der Jugendlichen“ hat der Rat der Europäischen Union im November 2006 an die Mitgliedsstaaten weitergeleitet. Mittels des „strukturierten Dialogs“ soll ein sektorenübergreifender Austausch aller auf lokaler und überregionaler mit Jugendfragen befassten Akteuren/innen helfen, mit jungen Menschen in Dialog zu treten. So soll die Mitgestaltung junger Menschen an politischen Maßnahmen, die sich auf ihr Leben auswirken, frühzeitig gelernt werden.

#### *Forschungsdialog zwischen Jugendforschung, Jugendpolitik und Jugendarbeit*

Als weiterer Schwerpunkt zukünftiger Aktivitäten wurde bereits auf der ersten europäischen Fachkonferenz „Integrierte Strategien für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen“ deutlich, dass als Hilfestellung für die Kommunen und zur Herstellung von Kohärenz in der Vorgehensweise ein kommunaler Forschungsdialog zwischen Jugendforschung, Jugendpolitik und Jugendarbeit erforderlich ist. Auf der zweiten europäischen Fachkonferenz „Soziale Brennpunkte – Eine Herausforderung für eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik“ wurde diesem Anliegen bereits Rechnung getragen und ein Austausch eingeleitet. Damit wurde auch ein besonderes Anliegen der finnischen EU-Präsidentschaft aufgegriffen: die Rolle der Jugendforschung sollte gestärkt und als integrierter Bestandteil von Jugendpolitik gefördert werden.

Auf nationaler Ebene wurde auf die positiven Entwicklungen der letzten Jahre bei dem Zusammenwirken von Praxis, Forschung und Politik verwiesen, die dazu geführt haben, dass die Anwendung von Handlungsansätzen wie „evidence based policy making“ mehr und mehr Normalität werden. Auch die Hierarchien unter den Wissensproduzenten aus Praxis, Wissenschaft und Kommunalpolitik haben eine Wandlung erfahren und werden heute stärker als gleichberechtigt wahrgenommen. Insbesondere Langzeitstudien wie der Jugend-Survey in Deutschland führen zu einer engeren und andauernden Zusammenarbeit und einer neuen Dialogstruktur zwischen den Akteuren/innen. Als weiteres Beispiel aus Deutschland wurden die regelmäßigen „Kinder- und Jugendberichte“ der Bundesregierung genannt, die in enger Verzahnung mit der Wissenschaft erarbeitet werden.

Allerdings bietet sich auf nationaler Ebene im europäischen Vergleich ein sehr unterschiedliches Bild. Während einige Länder wie Frankreich und Deutschland über landesweit agierende Institutionen der Jugendforschung verfügen, gibt es diese Koordinierung von Aktivitäten und den damit erleichterten Zugang zu Forschungswissen in den meisten europäischen Ländern in dieser Form nicht.

Auf kommunaler, lokaler Ebene muss das Zusammenwirken von Praxis, Forschung und Politik verbessert werden. Als Maßnahmen wurden vorgeschlagen:

---

20 Wicke, 2005, S. 6

- Ergebnisse und Erfahrungen aus der Jugendforschung können von der lokalen Jugendpolitik und Jugendarbeit stärker genutzt und in kommunale Strategien umgesetzt werden.
- Jugendpolitische Strategien sind längerfristig anzulegen. Kurzfristige Programme oder Kampagnen erzielen nur unzureichende Wirkung. Gute Anknüpfungspunkte bieten die kommunale Jugendhilfeplanung, bzw. auf lokaler Ebene die lokalen Aktionspläne, wie sie in Deutschland im Rahmen der Bundesprogramme Soziale Stadt und E&C entwickelt wurden.
- Auftrag und Finanzierung von Forschungsvorhaben müssen den Transfer in die Praxis beinhalten.
- Jugendarbeit sollte auf den unterschiedlichen Ebenen (zentral, regional, lokal) stärker evaluiert werden. Hierfür müssen kommunale Jugendforschung und Jugendarbeit zusammenarbeiten, gemeinsam Verfahren und Instrumente entwickeln und den Akteuren/innen vor Ort Hilfestellung leisten, indem diese beim Einsatz der Instrumente durch Methoden- und Indikatorensettings unterstützt werden.

Insgesamt und zusammengefasst gilt es, den Dialog zwischen Jugendforschung, Jugendpolitik und Jugendarbeit zu verbessern, für eine Dissemination guter Beispiele zu sorgen und den Transfer erfolgreicher Modelle zu gewährleisten. In Hinblick auf die verschiedenen Ebenen der Kooperation ist es bedeutsam, intermediäre Vermittlungsebenen zu beachten und letztendlich müssen auch in diesen Dialog weitere Akteure/innen, nicht zuletzt die Jugendlichen selbst, einbezogen werden.

### *Steuerung und Kohärenz*

Den nationalen Regierungen wird empfohlen, eine politische Kontextsteuerung vorzunehmen. Die Forderung nach integrierten Planungskonzepten und Mittelbündelung begründet sich durch die Wechselwirkung zwischen den Handlungsfeldern, Zielinterdependenzen, knappen Ressourcen und strukturellen Hemmnissen bzw. einander widersprechenden Zielen und Interessen. Die Bündelung erweist sich dabei als erfolgreiche und zukunftssträchtige Strategie. Damit wäre die Aufgabe verbunden, eine stärkere Koordinierung und größere Integration der politischen Ansätze auf nationaler Ebene vorzunehmen, wobei die Mehrzahl der entsprechenden Aktivitäten auf lokaler Ebene umgesetzt werden kann und in Zusammenarbeit mit den Kommunalbehörden, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren/innen – auch sollte.

Als Handlungsfelder einer integrierten Fachpolitik, die auf die Bewältigung benachteiligender Lebenslagen zielen, hat sich ein abgestimmtes lokales Konzept unter Einbeziehung der folgenden Handlungsfelder als relevant erwiesen:<sup>21</sup>

- Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe insbesondere Übergang Schule – Beruf und Arbeitsmarktintegration,
- Integration von Kindern, Jugendlichen und Familien mit Migrationshintergrund, kulturelle Vielfalt und interkulturelle Praxis,
- Frühkindliche Förderung und Erziehung, Bildung und Kompetenzentwicklung,
- Gesundheitsförderung und präventive Strategien,
- Familienförderung/Familienbildung,
- Teilhabe und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

---

21 Vgl. zu diesen Ausführungen Brocke 2006b. S. 30

- Handlungsfelder auf der Ebene der Aktionen von Kommunalpolitik sind:
- Jugendberufshilfe und Beschäftigungsförderung junger Menschen,
- Neugestaltung kommunaler Selbstverwaltung hinsichtlich der Entwicklung des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Akteuren sowie der Bürgerbeteiligung/Beteiligungsverfahren,
- Sozialräumlichkeit, lokale Aktionspläne, Arbeitsansätze der Koproduktion,
- Kooperation, Vernetzung und intermediäres ressortübergreifendes Agieren, Stadtteil- und Quartiersmanagement,
- integrierte Planung unter Berücksichtigung der Bedeutung von sozialem Nahraum und demographischer Entwicklung für die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien,
- Lokale Zentren und integrierte Dienste im Stadtteil,
- Europäische Erfahrungen und Politiken, transkommunaler Austausch.

Unter dem Gesichtspunkt, dass soziale Integration sich letztlich an der Eingliederung in Arbeit und Beschäftigung zeigt, empfiehlt es sich, Maßnahmen und Handlungsfelder auf dieses Ziel auszurichten.

Für die europäische Ebene wird vorgeschlagen, die nationale aber auch transnationale Kontextsteuerung zu unterstützen und zu fördern. Mögliche Ansätze hierzu sind:

- Kriterien und Indikatoren aus solchen Prozessen bei der regelmäßigen Überprüfung der Kinder und Jugendpolitik der Mitgliedsländer in die Forschung mit aufzunehmen,
- die Orientierung der Jugendpolitik im Sinne eines Zielmanagements dahingehend zu verbessern und zu stärken, dass eine offene transparente Debatte darüber stattfindet,
- Resultate - wie die Ergebnisse des Berlin-Prozesses - in die Informations-, Kommunikations- und Arbeitsprozesse der eigenen Institutionen einzubringen,
- die Ergebnisse des Berlin-Prozesses als Basis für die Entwicklung transnationaler Standards und Kontextsteuerung zu nutzen.<sup>22</sup>

### *Beteiligung von Jugendlichen*

Eine soziale Stadt für Kinder und Jugendliche, kann nur mit angemessener Beteiligung von Kindern und Jugendlichen realisiert werden.

Bezogen auf die politische und gesellschaftliche Beteiligung von Jugendlichen haben die Ausführungen dieses Berichtes Ambivalenzen aufgezeigt: Einerseits gilt die Beteiligung von Jugendlichen als selbstverständlich und wird durch eine Fülle von Initiativen und Aktivitäten gefördert. Gleichzeitig mangelt es an wirkungsvollen Beteiligungsverfahren, mit denen Kinder- und Jugendliche tatsächlich Einfluss auf ihre Lebensbedingungen nehmen können.

---

22 Vgl. hierzu „Von Konferenzen zu sozialer Koproduktion – zur Notwendigkeit einer integrierten Jugendpolitik und transkommunalen Zusammenarbeit in Europa“ . Soziale Brennpunkte – eine Herausforderung für eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik, Dokumentation zur Europäischen Fachkonferenz vom 30. Januar bis 1. Februar 2006, S. 32ff

Vorgaben, Instrumente und Qualitätsprüfung müssen im Rahmen von „Jugendpolitik als Zielmanagement“ zielgenauer an der Qualität von Beteiligungsstrukturen – und verfahren ausgerichtet werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere darauf zu achten, dass Jugendliche in das Co-Management einbezogen werden.

*Weitere Ansätze zur Jugendbeteiligung in benachteiligten Gebieten sind:*

- Etablierung und Institutionalisierung von Jugendbeteiligungsformen als ständige Vertreter/innen von Jugendlichen im Quartier u.a. mit Beratungs- und Anhörungsrecht,
- Entwicklung geeigneter Verfahren zur Umsetzung des Beratungs- und Anhörungsrechts,
- Entwicklung geeigneter Unterstützungsstrukturen,
- Entwicklung von Werbestrategien, die nicht nur zum unverbindlichen Mitmachen reizen, sondern die Bereitschaft zu längerfristigen Engagements ansprechen,
- Entwicklung einer Anerkennungskultur, in deren Rahmen eine Art symbolischer Vergütung erfolgt,
- Qualifizierungen, die Jugendliche befähigen, solche Aufgaben zu übernehmen,
- Bindung der Mittelvergabe an einen nachweisbar konkreten Nutzen für Jugendliche durch Beteiligungsstrukturen,
- Einrichtung von Hotlines für Jugendliche zu jugendspezifischen Stadtteilthemen.

Erinnert sei daran, dass die Qualität von Beteiligung auch ein Indikator für die Herausbildung von „Good Governance“-Strukturen ist. In Hinblick auf die Ambivalenzen sollte der Blick auch auf die Erwachsenen gerichtet werden, um die Barrieren zu erschließen, die sie daran hindern, Kindern und Jugendliche als Partner/innen ernst zu nehmen.

## **7 Schlussfolgerungen**

Viele europäische Kommunen stehen vor dem Problem sich verschärfender sozialräumlicher Segregationsprozesse. Armut, Marginalisierung und soziale Ausgrenzung konzentrieren sich vielerorts in benachteiligten Stadtteilen. Die daraus resultierenden Beeinträchtigungen von Lebenschancen für die Bewohner/innen treffen insbesondere die Kinder und Jugendlichen. Dem Anspruch, allen jungen Menschen gleiche Möglichkeiten für ihre Entwicklung anzubieten, kann immer weniger Rechnung getragen werden.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, die Kräfte zu bündeln, innovative und intelligente Lösungsansätze anzuwenden und lokalen Politikansätzen zur Verbesserung der Chancen von Kindern und Jugendliche auf der europapolitischen Agenda eine größere Bedeutung einzuräumen.

Das Konzept „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ bietet hier Lösungsansätze und war Gegenstand eines als Berlin-Prozess bezeichneten europäischen Austausches, der im Zeitraum von 2004 bis 2006 auf zwei europäischen Fachtagungen stattgefunden hat. Um eine „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ Realität werden zu lassen, sind *integrierte Handlungskonzepte* notwendig, die darauf zielen, die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen in benachteiligten Gebieten zu verbessern. Hierfür ist eine Orientierung an folgenden Bausteinen erforderlich:

Integrierte Konzepte erfordern eine sozialräumliche Orientierung und richten den Fokus auf Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Gebieten. Sie benötigen eine politische und gesellschaftliche Koproduktion, die eine neue Kultur der Kooperation umfasst und durch ein Co-Management von in der Regel kommunalen und lokalen Partnerinnen und Partnern systematisch gesteuert wird. Zudem gehören Partizipation und Nachhaltigkeit zu den Bestandteilen integrierter Handlungskonzepte und gelten für deren Zielsetzungen ebenso wie für deren Ausgestaltung.

Im Verlauf des Berlin-Prozesses haben sich *vier Handlungsfelder* herauskristallisiert, die für die Verbesserung der Lebenssituation junger Menschen in benachteiligten Stadtteilen als zentral angesehen werden:

- Lebenskompetenz vermitteln – Erziehung und Bildung in benachteiligten Stadtgebieten,
- Einwanderung/Interkulturalität: Strategisches Integrationsmanagement als kommunale Aufgabe,
- Steuerungsstrategien und lokale Entwicklungskonzepte in benachteiligten Stadtteilen,
- Stärkung der Zivilgesellschaft und Partizipation.

Die Handlungsfelder betonen die zentrale Relevanz von Bildung für die Gestaltung einer zukunftsbezogenen nachhaltigen Gesellschaft. Insbesondere im Zusammenhang mit Bildungsangeboten für Kinder- und Jugendliche aus benachteiligten Gebieten muss die Bedeutung eines umfassenden Bildungsverständnisses unter Akzentuierung von non-formaler Bildung hervorgehoben werden.

Die Handlungsfelder weisen auf die Notwendigkeit einer interkulturell ausgerichteten Koproduktion hin, bei der ein systematisches Integrationsmanagement Bestandteil des Co-Managements ist. Denn: die „Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ ist keine der Mehrheitskultur, sondern die Einwohnerschaft besteht aus Menschen vieler Kulturen.

Die Handlungsfelder machen ferner die Schlüsselrolle deutlich, die Kommunen für ein strategisches Management und die Implementation lokaler Aktionspläne als erfolgversprechendes Instrument zur Umsetzung integrierter Handlungsstrategien haben. Dabei legen sie ein besonderes Augenmerk auf die Ausrichtung des strategischen Handelns an den Grundsätzen der „Good Governance“.

Schließlich kann eine soziale Stadt für Kinder und Jugendliche nur mit angemessener Beteiligung von Kindern und Jugendlichen realisiert werden. Um dem Anspruch gerecht zu werden, insbesondere auch benachteiligte junge Menschen aktiv einzubinden – und zwar zu ihren Bedingungen – ist ein Paradigmenwechsel notwendig: Partizipation und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen müssen konsequent gelebt werden und zwar nicht als Mittel zum Zweck, sondern als Wert an sich.

## 8 Literatur

Brocke, H. (2002): Soziale Arbeit als Koproduktion – 10 Empfehlungen zur Nachhaltigkeit kommunaler Strategien sozial(räumlich)er Integration. E&C-Journal Nr. 7, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Brocke, H. (2006b): Soziale Arbeit als Koproduktion – Idee, Umsetzung und Perspektiven integrierter Handlungsansätze in der sozialen Stadtteilentwicklung für Kinder, Jugendliche und Familien. Regiestelle E&C (Hg.): Dokumentation der E&C Bilanzkonferenz „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ am 25. und 26. September 2006, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2004): Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Nonformale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter. Bildungsreformband 6, Berlin

Burchardt, S. (2006): Wirksamkeit lokaler Netzwerke und die Ausprägungen kommunalpolitischer Steuerung – Das Bundesmodellprogramm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C). Regiestelle E&C (Hg.): Dokumentation der E&C Bilanzkonferenz „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ am 25. und 26. September 2006, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2004): Sozialräumliche Vernetzung und Kooperation in den Gebieten des Programms E&C. Ergebnisse der ersten Phase der wissenschaftlichen Begleitung, [www.dji.de](http://www.dji.de)

Dublin City Council, Youth Affairs Strategy and Action Plan 2006-2009. Produced by the Youth Affairs Working Group for the Strategic Policy Committee for Arts, Culture, Leisure and Youth Affairs, April 2006

Entwicklung und Chancen in sozialen Brennpunkten (E&C). Dokumentation einer Expertenrunde. Brüssel 12. und 13. Dezember 2002

Europäische Kommission (EU-KOM) (2001): Weißbuch „Neuer Schwung für die Jugend Europas“, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

Handout für die Europäische Fachkonferenz „Integrierte Strategien für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen“ vom 23. – 25. November 2004 in Berlin

Hartmann, T. (2006): Anknüpfungspunkte und Perspektiven für eine soziale Stadtentwicklung im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Regiestelle E&C (Hg.): Dokumentation der E&C Bilanzkonferenz „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ am 25. und 26. September 2006, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Hartmann, H, Pröhl, M. (2003): Interkulturelle Stadtpolitik – Handlungsansätze und gute Beispiele, E & C Journal Nr. 10, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Hummel, K. (2006): Was sind Bedingungen von Politik, Verwaltung und Jugendarbeit für eine nachhaltige Sozialpolitik?“ Regiestelle E&C (Hg.): Soziale Brennpunkte – eine Herausforderung für eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik. Dokumentation zur Europäischen Fachkonferenz vom 30. Januar bis 1. Februar 2006, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Jordan, E. et al. (2001): Expertise „Sozialraumorientierte Planung – Begründungen, Konzepte, Beispiele“, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Rat der Europäischen Union (2004): Vermerk des irischen Vorsitzes für die Gruppe „Jugendfragen“. Entwurf einer Entschließung über soziale Integration und Jugendliche. 16332/03. Brüssel

Regiestelle E&C (Hg.) (2004): „Integrierte Strategien für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen“. Dokumentation zur Europäischen Fachkonferenz vom 23. bis 25. November 2004, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Regiestelle E&C (Hg.) (2005): Dokumentation des Arbeitstreffens zur Vorbereitung der Europäischen Fachkonferenz (im Januar 2006) am 04. und 05. Oktober 2005, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Regiestelle E&C (Hg.) (2006): Soziale Brennpunkte – eine Herausforderung für eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik. Dokumentation zur Europäischen Fachkonferenz vom 30. Januar bis 1. Februar 2006, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Regiestelle E&C (2006a): 6. Zwischenbericht der Regiestelle E&C. Berlin, den 30. Juni 2006, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Regiestelle E&C (Hg.) (2006b): Dokumentation der E&C Bilanzkonferenz „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ am 25. und 26. September 2006, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Schmied, M. (2006): Integrations- und Diversitätspolitik in der Stadt Wien. Regiestelle E&C (Hg.): Soziale Brennpunkte – eine Herausforderung für eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik. Dokumentation zur Europäischen Fachkonferenz vom 30. Januar bis 1. Februar 2006, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Schwarz, R. (2005): Ergebnisse der Arbeitsgruppe II. Good Governance und integrierte Ansätze – Standards für die Zusammenarbeit von Verwaltung, NGOs und Zivilgesellschaft. Regiestelle E&C (Hg.): Dokumentation des Arbeitstreffens zur Vorbereitung der Europäischen Fachkonferenz (im Januar 2006) am 04. und 05. Oktober 2005, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Wehkamp, A. (2006): Integrationsarbeit der Stadt Solingen – Solingen ist interkulturell. Regiestelle E&C (Hg.): Soziale Brennpunkte – eine Herausforderung für eine integrierte Kinder- und Jugendpolitik. Dokumentation zur Europäischen Fachkonferenz vom 30. Januar bis 1. Februar 2006, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Wicke, H.-G. (2005): Erweiterte jugendpolitische Kompetenzen der EU – Die Folgen für Jugendpolitik und Jugendarbeit in Europa. E&C-Journal Nr. 14, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)

Wisser, U. (2001): Großes Geld für kleine Räume – Fördermöglichkeiten für junge Menschen in sozialen Brennpunkten. E&C-Journal Nr. 4, [www.eundc.de](http://www.eundc.de)