

Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt – Entwicklungspotenziale zwischen Daseinsvorsorge, Städtebauförderung und Sozialer Arbeit

Erste Transferwerkstatt am 14. Mai 2019 in Berlin

Dokumentation

Die Bewahrung und Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist eine Aufgabe für Zivilgesellschaft und Wirtschaft, Verwaltung und Politik. Das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt unterstützt diese Ziele, ist aber auf komplementäre Förderstrategien anderer Ressorts, die Bündelung von Ressourcen und übergreifendes Handeln angewiesen. Auch Gemeinwesenarbeit kann hierzu beitragen. Auf Basis eines Methodenmix erarbeitet die Studie, wie Gemeinwesenarbeit in Quartieren der „Sozialen Stadt“ strukturell verankert ist und was sie leisten kann.

In der ersten Transferwerkstatt „Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt“ trafen sich am 14. Mai 2019 etwa 20 VertreterInnen aus der Praxis und des Projektbeirates sowie der Bundes- und Landesebene in Berlin, um über die Verankerung von Gemeinwesenarbeit und Quartiersarbeit in der Sozialen Stadt zu diskutieren. Sechs von insgesamt zwölf untersuchten Fallstudien bildeten das Spektrum von Herangehensweisen und Schwerpunkten sowie die Potenziale und Grenzen von Gemeinwesenarbeit im Quartier ab. Die folgenden Fallbeispiele wurden bei der Transferwerkstatt vorgestellt:

- Berlin-Wassertorplatz (Berlin)
- Frankfurt (Oder)-Innenstadt-Beresinchen (Brandenburg)
- Hamburg-Mitte Altona Q8 (Freie und Hansestadt Hamburg)
- Hamm-Norden (Nordrhein-Westfalen)
- Marburg-Ockershausen/Stadtwald (Hessen)
- Schwäbisch Gmünd-Hardt (Baden-Württemberg)

Nicole Graf, Referatsleiterin im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), machte zu Beginn deutlich, dass zwanzig Jahre nach Einführung des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt das Quartier zunehmend auch in anderen Fachpolitiken zum Handlungsraum wird. Sie wies in diesem Zusammenhang auf die Umsetzung der ressortübergreifenden Strategie zur Sozialen Stadt hin. Die Intention, den Sozialraum gemeinsam zu unterstützen, werde durch das BMI mit verschiedenen Ressorts praktiziert, beispielsweise mit den Modellprogrammen „UTOPOLIS – Soziokultur im Quartier“ (mit der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien), „Jugendmigrationsdienst im Quartier“ (mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) und „Verbraucher schützen im Quartier“ (mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz). Aus der Studie zur „Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt“ sollen weitere Erkenntnisse für das gemeinschaftliche Arbeiten – auch aus anderen Ressorts – erlangt und beispielhaft Handlungsbedarfe für die Regelförderung identifiziert werden.

Dr. Petra Potz, location³, stellte den Forschungsansatz der Studie vor. Ausgehend von einem sehr breit gefassten Begriff von Gemeinwesenarbeit sind mit der Auswertung der Praxis in den ausgewählten Quartieren innerhalb und über die Förderkulisse hinaus Aussagen zur Komplementarität von Quartiersmanagement und Gemeinwesenarbeit wie auch zum Rollenverständnis von Kommunen und Trägern zu treffen. Mit unterschiedlichen Finanzierungs- und Organisationsmodellen werden die möglichen Beiträge zur Stabilisierung benachteiligter Quartiere und zur Integration aller Bevölkerungsgruppen exemplarisch veranschaulicht.



Gemeinwesenarbeit in der Sozialen Stadt

In den vorgestellten Gebieten haben sich die Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit, wenn sie lokal gut verankert sind, zu langfristig agierenden Akteuren für starke Quartiere entwickelt, indem sie den sozialen Zusammenhalt sichern und auf konsolidierte Netzwerke zurückgreifen können.

Gemeinwesenarbeit konkret: Aufgaben von Quartiersmanagement und Gemeinwesenarbeit im Quartier

Eine zentrale Frage an die Fallstudiengebiete war, das Verhältnis von Quartiersmanagement und Gemeinwesenarbeit zu beschreiben. Wo sind die Aufgaben deckungsgleich, wo ergänzen sie sich?

Im Gebiet *Berlin-Wassertorplatz* entstand das „Kiez-Netzwerk Kreuzberg – Gemeinsam für einen starken Kiez“, eine Plattform für gemeinwohlorientierte Kooperationen zwischen den ansässigen Gewerbetreibenden, Freiberuflern, sozialen Organisationen und Bildungseinrichtungen in Kreuzberg-Nord. Wichtige Rolle für die Verstetigung nimmt hier das Mehrgenerationenhaus Wassertor als „Ankerpunkt“ ein, dort wird unter anderem auch das Kiez-Netzwerk koordiniert. Das Quartiersmanagement dient hier als „Katalysator“. Es bringt vorhandene soziale und weitere Akteure im Stadtteil mit dem Ziel der Verstetigung zusammen und qualifiziert ihre infrastrukturellen Rahmenbedingungen. Das Beispiel zeigt, dass Ankerpunkte der Gemeinwesenarbeit, die in Berlin mit dem Landesprogramm Stadtteilzentren als Infrastruktur baulich gefördert wurden, konzeptionell eher bei den Stadtteilzentren verortet sind.

In *Marburg-Ockershausen/Stadtwald* besteht eine Tradition der Gemeinwesenarbeit seit den 1970er Jahren, ursprünglich ausgehend von studentischem Engagement. Drei freie Träger werden dort kommunal mit Zuwendungen finanziert. Lange Zeit wurden Quartiersmanagement und Gemeinwesenarbeit in Personalunion betrieben, zuletzt aber wieder getrennt. Ergänzende Landesförderung in Hessen unterstützt bis 2004 und wieder seit 2015 die Gemeinwesenarbeit mit dem Programm „Gemeinwesenarbeit in Stadtteilen/Quartieren mit besonderen sozialen und integrationspolitischen Herausforderungen“. Die Begleitung des Landesprogramms hat die LAG Soziale Brennpunkte Hessen e.V. übernommen.

Hamm-Norden war 1993/94 eines der ersten Gebiete im NRW-Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Nach Problemen an einer Schule wurde dort ein Präventivkreis aus allen relevanten Akteuren im Stadtteil als Stadtbezirkskonferenz gegründet, der bis heute als Struktur der Stadtteilarbeit aktiv ist. In den 1990er Jahren fand kommunal die sozialräumliche Ausrichtung des Allgemeinen Sozialen Dienstes statt, jüngst die sozialraumorientierte Neuausrichtung der Jugendhilfe mit der Umwandlung städtischer Einrichtungen der offenen Jugendarbeit in Stadtteilzentren, sodass in den Sozialräumen eine Verknüpfung aus Stadtteilarbeit und Gemeinwesenarbeit stattfindet. Im Stadtteil Hammer Norden kommt dem Stadtteilbüro eine entscheidende Rolle bei der Koordinierung und Vernetzung der gemeinwesenorientierten Stadtteil- und Sozialarbeit sowie als zentraler Akteur der örtlichen Gemeinwesenarbeit zu. Dabei haben alle beteiligten Akteure und Träger ein gemeinsames Arbeitsverständnis. Diese gute Vernetzungs- und Kooperationsstruktur konnte über das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt entwickelt und etabliert werden.

Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Handlungslogiken

Die Diskussion verdeutlichte, dass die Bindung des Quartiersmanagements an ein Investitionsprogramm der Städtebauförderung den langfristigen Aufgaben und den Beteiligungsprozessen für den Zusammenhalt im Gemeinwesen gegenübersteht. Quartiersarbeit im Sanierungsgebiet ist oftmals an die Investitionsvorbereitung der baulichen Maßnahmen geknüpft (insbesondere, wenn die Finanzierung über die Städtebauförderung läuft). Gemeinwesenarbeit als prozesshafte Aufgabe wird hingegen oftmals kommunal und konsumptiv finanziert.



Abb. 1: Teilnehmende der Transferwerkstatt (eigene Aufnahme)

Dieser Unterschied lässt sich nicht einfach auflösen, sondern verweist auf zwei unterschiedliche Handlungslogiken von städtebaulich finanziertem Quartiersmanagement und sozial- oder kulturpolitisch getragener Gemeinwesenarbeit. Über eine enge Verknüpfung besteht die Chance auf Synergieeffekte – z.B. in der Einbindung marginalisierter Gruppen in die Quartiersentwicklung.



Wie stark ein Quartiersmanagement auch Gemeinwesenarbeit betreibt, hängt beispielsweise vom Profil der beauftragten Träger (Planungsbüro, lokaler Verein etc.) ab. Eine nachhaltige Sicherung der Quartiersentwicklung ist nur mit weiteren Akteuren und entsprechender Ressortförderung möglich: Kinder- und Jugendhilfe ist vielerorts mit der Sozialen Stadt verknüpft. Kinder- und Jugendbeteiligung in den Prozessen ist in dieser Hinsicht breit etabliert.

Die große definitorische und inhaltliche Vielfalt der Gemeinwesenarbeit lässt sich an zwei Trends ablesen: Es gibt „Hochburgen“ in den alten Ländern, in denen Gemeinwesenarbeit als politischer „Gegenpol“ zum Verwaltungshandeln entstand und Verbesserungen der Lebensverhältnisse einforderte. So hat bspw. in Hessen die Einrichtung des Quartiersmanagements bei sozialen Trägern, oft in Personalunion mit der Gemeinwesenarbeit, eine Qualitäts- und Professionalisierungsdiskussion in beiden Bereichen angestoßen. Quartiersmanagement wiederum brachte Planungs- und Managementkompetenzen ein und band Träger der Gemeinwesenarbeit mit ihren sozialarbeiterischen Kompetenzen in strategische Verbesserungsprozesse im Quartier ein.

In den neuen Ländern ist Gemeinwesenarbeit hingegen oft eher als ein Prozess zu begreifen, mit dem neue Verwaltungsstrukturen etabliert werden. Eine Stadtstruktur im Umbruch mit Abrissorientierung und Schrumpfung industriell erstellter Großsiedlungen war Handlungsfeld des Städtebauförderprogramms Stadtumbau. Die Soziale Stadt brachte eine beteiligungsorientierte Philosophie mit sich. Das Quartiersmanagement mit der Funktion der „Vernetzung der Netzwerke“ war ein Novum in der Stadtteilarbeit, das zu ihrer Professionalisierung beigetragen hat. Die Soziale Stadt als Impulsgeber kann jedoch mit den knappen Personalressourcen nur einen finanziellen An Schub für die Quartiersentwicklung leisten.

Zielgruppenorientierung vs. Öffnung in den sozialen Nahraum

Nach Einschätzung aus dem Beiratskreis gibt es Bewegung in der politischen Debatte zur Regelfinanzierung in verschiedenen Rechtskreisen nach Sozialgesetzbuch, die auf eine stärkere zielgruppenübergreifende Orientierung hindeuten: Im 7. Altenbericht wird die Kommunalisierung der Altenhilfe (SGB XI) mit Vernetzung und Steuerung durch die Kommune betont. Im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) wird seit der Jahrtausendwende sozialräumlich gedacht; es ist von gemeinwesenorientierter Arbeit die Rede. Das Pflegestärkungsgesetz III sieht vor, Pflegeberatung zu kommunalisieren und Pflegestützpunkte für in den Quartieren verankerte Altenhilfe im Sinne einer „caring community“ einzurichten. Diese Finanzierung erfolgt über die Pflegekassen. Die SGB-Finanzierungslogik ist jedoch zunächst lebenslagenspezifisch. Im hessischen Förderprogramm zur Gemeinwesenarbeit kam bezüglich des zielgruppenübergreifenden Handelns eine Diskussion über die Qualitätssicherung der Prinzipien und Standards von Gemeinwesenarbeit auf, die in der Veröffentlichung einer Arbeitshilfe mündete.

Auch die integrierten Handlungskonzepte haben möglicherweise dazu beigetragen, dass die Zielgruppenorientierung „bröckelt“. Ressortübergreifendes Handeln hat die kommunale Bereitschaft zur Bereitstellung von Mitteln erhöht.



Abb. 2 Teilnehmende der Transferwerkstatt (eigene Aufnahme)

Zwischen Quartiersmanagement und Gemeinwesenarbeit gab es zu Beginn des Programms Soziale Stadt mehr Konkurrenz. Dies ist auch bei den aktuellen Modellprojekten der ressortübergreifenden Strategie zur Sozialen Stadt erkennbar. Das Quartiersmanagement wird zukünftig verstärkt „Management“ vorhandener Akteure im Sozialraum übernehmen, was angesichts einer träger-, bereichs- und zielgruppenübergreifenden Quartiersarbeit und der kommunalen Verzahnung sehr anspruchsvoll bleibt.

Gemeinwesenarbeit: vom Quartier zum gesamtstädtischen Blick

Im zweiten Teil der Transferwerkstatt wurde deutlich: Bei aller Vielfalt an Deutungen und Verständnissen hat der Quartiersbegriff immer mit Beteiligung und Kooperationsstrukturen zu tun. Damit verbunden ist eine Aufwertung der Rolle der Kommunen, die allerdings auch ihr Steuerungsverständnis erweitern müssen: als Fördermittelgeber, in der Trägerberatung, mit der Aktivierung von Engagement.

Gemeinwesenarbeit konkret: die Verortung von Gemeinwesen- und Quartiersarbeit in den Kommunen

Auf Quartiersebene hat sich die Arbeitsteilung zwischen Quartiersmanagement und Gemeinwesenarbeit teilweise eingespielt. Wie stellt sich in den Fallstudiengebieten Gemeinwesen- und Quartiersarbeit in den Kommunen strategisch auf?

In *Frankfurt (Oder) Innenstadt-Beresinchen*, wo die Gebietskulisse von der Innenstadt über ein Gründerzeitquartier bis zum industriell errichteten Wohnungsbau reicht, versteht sich das Quartiersmanagement als Vernetzer der zahlreichen Akteure und Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit. „Soziale Stadt“ hat dort ein Erproben neuer Ansätze ermöglicht. Durch das Quartiersmanagement wurde ein Bürgernetzwerk für die Innenstadt, das Stadtteilforum Mitte, eingerichtet. Das erste Handlungskonzept wurde angesichts eines hohen Kinderarmutsanteils maßgeblich vom Amt für Jugend und Soziales geschrieben, für die Durchführung ist das Baudezernat zuständig. Das kommunale Wohnungsunternehmen hat aus der Erfahrung mit dem Programm Soziale Stadt ein eigenes Sozialmanagement aufgebaut. Mit einem Wechsel an der Verwaltungsspitze wurde ein neues Dezernat geschaffen, das Bürgerbeteiligung als Querschnittsthema für Verwaltung und BürgerInnen bearbeitet. Kinder- und Jugendbeteiligung wurde in die Hauptsatzung der Stadt aufgenommen.

Das Beispiel *Hamburg-Mitte Altona Q8* steht für inklusive Quartiersarbeit in einer der größten städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen in Hamburg. Die Stiftung Alsterdorf als Träger der Eingliederungshilfe führt dort selbstfinanziert, nicht im Auftrag der Stadt, Quartiersarbeit durch. In acht Lebensbereichen für Inklusion im Quartier (Q8) hat eine Koordinatorin über mindestens fünf Jahre die Vernetzung von BewohnerInnen, Unternehmen und Institutionen zur Aufgabe. Der Ansatz ist an den Prinzipien der Gemeinwesenarbeit orientiert und will langfristig einen Haltungswandel in den sozialen Dienstleistungen über die Zielgruppenorientierung hinweg erzielen. In Altona wurden durch das Forum „Eine Mitte für alle“ mit BewohnerInnen und interessierten Akteuren 30 Ziele und Etappen inklusiver Stadtentwicklung entwickelt, die in den Städtebaulichen Vertrag der Hamburger Stadtentwicklungsbehörde (BSU) mit den Investoren eingeflossen sind. Ausgehandelt wurde von der BSU auch eine Investorenumlage, die für zehn Jahre ein Quartiersmanagement für die Neubaumaßnahme finanziert. Das benachbarte Gelände der Holstenbrauerei wird inzwischen vom Bezirk Altona als „inklusives Holstenquartier“ entwickelt.



Schwäbisch Gmünd-Hardt steht für eine starke kommunale Rolle mit anteiliger Regelfinanzierung der Quartiersarbeit. Partizipation wird bürgernah unter Beteiligung der Stadtspitze und in Stadtteilforen betrieben. Sowohl Gemeinwesenarbeit als auch Quartiersmanagement passen aus kommunaler Sicht gut zu dieser Strategie. In den Stadtteilen, in denen Quartiersarbeit durchgeführt wird, werden Bürgervereine mit eigener Rechtspersönlichkeit aufgebaut. 50%-Stellenanteile gehen vertraglich aus der Regelfinanzierung an die Träger; Ziel für jedes Quartier sind Vollzeitstellen, für die auch Drittmittel eingeworben werden. Der Stellenanteil wird dann an den Quartiersmanager weitergegeben. Die Steuerung erfolgt in der kommunalen Quartierskoordination.

Vielfalt der Trägerschaften unter kommunaler Steuerung

Die Teilnehmenden bewerteten die Potenziale für die Bandbreite an Trägerschaften der Quartiersarbeit und die kommunale Rolle unterschiedlich. Quartiersmanagement sei kein Geschäftsmodell, aber größeren Trägern ermöglicht es einen Perspektivwechsel. Kleinere Träger können dies hingegen nicht leisten. Alsterdorf finanziert Q8 neben Eigen- und Projektmitteln u.a. über einen „Sozialraumzuschlag“ auf die fallbezogene Eingliederungshilfe, der im Rahmen eines innovativen Trägerbudgets mit der zuständigen Hamburger Behörde vereinbart wurde.

Aus sozialwirtschaftlicher Sicht wurde aufgezeigt, dass es bei der Entwicklung fachlicher Herangehensweisen zunehmend um Sozialraumorientierung als Arbeitsprinzip der freien Wohlfahrtspflege ginge; diese bringe starke Quartiersbezüge mit sich. Im Rahmen des Förderprogramms des Deutschen Hilfswerks sei die Wohlfahrtspflege insbesondere im ländlichen Raum in Vorleistung für die Quartiersentwicklung gegangen. Die Stiftung Liebenau als Träger der Eingliederungshilfe hat seit den 1990er Jahren mit dem Konzept „Lebensräume für Jung und Alt“ neue Kooperationen mit der Kirche und der Kommune einschließlich der Finanzierung entwickelt und in 30 süddeutschen Kommunen über Grundlagenverträge geregelt, immer nur dort, wo die Kommune es auch wollte. Wichtig, so die Diskussion in der Transferwerkstatt, ist dabei die Transparenz und Komplementarität in den Kooperationsstrukturen. Die kommunale Gesamtsteuerung gilt hier als zentral.

Strukturelle Verankerung von Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt

In der Transferwerkstatt wurde konstatiert, dass trotz der „Entdeckung“ des Quartiers als Handlungsebene strategische Ansätze über mehrere Politikfelder weitgehend fehlen. Die Fachdebatte in der Literatur befasst sich v.a. mit Themenfeldern und Handlungsansätzen, aber kaum mit der strukturellen Verankerung von Gemeinwesenarbeit. Simon Güntner fasste die Befunde der Diskussion in der Transferwerkstatt mit einer vorläufigen Typisierung der in den Fallstudien vorgestellten Konzepte zusammen:

Gemeinwesenarbeit als...

- Handlungsfeld im Rahmen von Quartiersmanagement: Ziel ist (förderbedingt) v.a. die Vorbereitung von Investitionen
- Freiwillige soziale Leistung der Kommune: v.a. sozial- und integrationspolitische Ziele
- Leitbild einer Stiftung oder eines Unternehmens, um Angebote zu profilieren und zu verbessern
- Landesprogramm, mit dem Ziel, die soziale Infrastruktur vor Ort zu stärken
- Bürgerorientierung des Verwaltungshandelns, um Systemvertrauen zu schaffen
- Haltung in der Sozialen Arbeit mit dem Ziel der Befähigung der AdressatInnen.

In der abschließenden Diskussion wurde akzentuiert, dass Stellenwert und Wirksamkeit der Gemeinwesenarbeit immer wieder in Frage gestellt werden, was eine strategische Orientierung und Finanzierung erschwert. Mit der kommunalen Finanzierung sind meist begrenzte Quartiersarbeitsstellen verbunden, so dass Patchwork-Förderungen notwendig sind.



Um nachhaltige Strukturen aufzubauen, bedarf es der Erkenntnis aus einer zielgruppenübergreifenden Herangehensweise, dass Benachteiligung, Beratungsbedarfe und Teilhabe Fachlichkeiten benötigen, um ein Umkippen der Quartiere zu verhindern. Erfolgsfaktoren und Qualitätsstandards als Fördervoraussetzung könnten dazu beitragen, Gemeinwesenarbeit nicht als „add-on“, sondern als einen wesentlichen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt in sozialen Quartieren wahrzunehmen.

Dokumentation: Dr. Petra Potz, location³, August 2019