



Milena Riede

Gemeinwesenarbeit und das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt

Ein Beitrag zur Bestandsaufnahme



Gemeinwesenarbeit als Handlungsfeld der Sozialen Arbeit widmet sich strukturellen Verbesserungen und demokratischen Beteiligungsprozessen in herausfordernden Nachbarschaften. Bereits seit vielen Jahrzehnten wird Gemeinwesenarbeit in Stadtteilzentren und Nachbarschaftshäusern umgesetzt, allerdings ist der strukturelle Veränderungsansatz durch eine chronische Unterfinanzierung häufig unerreichbar. Ende der neunziger Jahre wurde bundesweit das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt eingeführt, um integriertes Handeln in benachteiligten Stadtteilen zu fördern. Endlich Geld für die Gemeinwesenarbeit dachten viele, doch die Ausgestaltung des Förderprogramms und die Realitäten vor Ort sind vielschichtig und die Auswirkungen unzureichend beforscht.

Eine Bestandsaufnahme von Schnittstellen, Parallelstrukturen, Unterschieden und Gemeinsamkeiten erscheint notwendig, zu der dieser Artikel einen Beitrag leisten möchte. Gleichzeitig plädiert die Autorin für eine verstärkte Kooperation der verschiedenen Akteure und eine bessere Koordination diverser Förderprogramme rund um eine integrierte, soziale Stadtteil- und Quartiersentwicklung.

Gemeinwesenarbeit zur Förderung partizipativer Stadtteilentwicklung

Gemeinwesenarbeit (GWA) setzt sich für strukturelle Verbesserungen der Lebensbedingungen vor Ort unter maßgeblicher Beteiligung und im Sinne der dort lebenden Menschen ein. Während Gemeinwesenarbeit in der Vergangenheit sehr unterschiedlich charakterisiert und eingeordnet wurde, z.B. als Methode, Prozess, Strategie oder Arbeitsprinzip, wird zunehmend vom Konzept der Gemeinwesenarbeit gesprochen (vgl. Stövesand/Stoik 2013 S. 17). Dieses Konzept bzw. seine verschiedenen Variationen fördern „[...] die Entwicklung gemeinsamer Handlungsfähigkeit und kollektives Empowerment bezüglich der Gestaltung bzw. Veränderung von infrastrukturellen, politischen und sozialen Lebensbedingungen [...]“ (ebenda, S. 16). Die Konzepte der GWA beinhalten professionelles Handeln im Stadtteil, einem territorial abgegrenzten Gebiet oder einem „benachteiligten Wohngebiet“. Hierbei bezieht sich die Arbeit umfassend auf die Lebenszusammenhänge aller Menschen vor Ort, wobei Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Menschen ihr Leben (wieder) selber in die Hand nehmen können. „Zentraler Aspekt von GWA ist die Aktivierung der Menschen in ihrer Lebenswelt. Sie sollen zu Subjekten aktiven Handelns werden, auch politisch aktivem

Handelns, und zunehmend Kontrolle über ihre Lebensverhältnisse bekommen.“ (Ölschlägel 2011, S. 2) Teilhabe soll für alle, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, ermöglicht werden, die Menschen sollen ermutigt und unterstützt werden.

Seit ca. 125 Jahren werden Methoden und Prinzipien der Gemeinwesenarbeit in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf erfolgreich angewandt. Wurzeln der Gemeinwesenarbeit liegen u.a. in der sogenannten Settlement-Bewegung in England und den USA, die sich in großstädtischen Zuwanderungsgebieten für die Verbesserung der Lebensbedingungen engagierten.¹ GWA ist also eng mit dem Thema Migration verbunden und mit ihrem zielgruppenübergreifenden Ansatz fördert sie den Brückenbau zwischen Menschen und Gruppen im Sozialraum und damit den Aufbau von sozialem Kapital. Auf lokaler Ebene trägt die GWA maßgeblich zur Demokratieentwicklung bei, da an religions- und parteipolitisch neutralen Orten für alle Menschen in der Nachbarschaft Begegnungs- und Austauschmöglichkeiten angeboten werden. Durch Partizipationsmöglichkeiten an Projekten und Entscheidungen wird die aktive Teilhabe an der Zivilgesellschaft für die Menschen vor Ort zur erlebbaren Realität. (Vgl. Riede/Rothschuh/Stracke-Baumann/Zychlinski 2017 S. 31ff.)

Auch von großer Bedeutung ist eine Verbesserung der Dialogkultur in den Stadtteilen, so dass die Menschen gemeinsam Veränderungen in ihrer Nachbarschaft diskutieren und zusammen Lösungen für eventuell auftretende Probleme entwickeln können. Eine gemeinsame Visionssuche und -entwicklung für das Zusammenleben im Stadtteil kann hierbei den Fokus weg von Problemen hin zu möglichen Lösungen verschieben. Angesichts klimatischer Veränderungen ist

¹ Vgl. den Beitrag von Martin Becker in diesem Heft.



es hierbei wichtig, eine nachhaltige Gesellschaftsentwicklung im Blick zu haben und Ansätze lokaler Gemeinwesenökonomie zu fördern (Riede 2016 S. 328 f.). Da sich Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit oft aus verschiedenen projektbezogenen Fördertöpfen finanzieren ohne Anteil an Verwaltungs- bzw. Regiekosten, beschränkt sich die Arbeit teilweise auf soziale und kulturelle Angebote. Strukturelle Veränderungen wie konzeptionell vorgesehen sind damit selten realisierbar.

Soziale Stadtentwicklung und das Programm Soziale Stadt

Angesichts wachsender Polarisierung von Wohngebieten wurde in den neunziger Jahren das Programm Soziale Stadt als ein Programm zur städtebaulichen Aufwertung und Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligten und strukturschwachen Gebieten entwickelt. Das Programm nimmt Bezug auf sich verstärkende sozialräumliche Disparitäten in den Städten und versucht über einen integrierten Ansatz möglichst breit auf die Herausforderungen vor Ort zu reagieren (vgl. BMUB 2017).

Bereits mit Einführung des Städtebauförderprogrammes war die Einrichtung eines Stadtteilmanagements als investitionsbegleitende Maßnahme vorgesehen. Mittlerweile haben sich diese sogenannten Quartiersmanagements als zentrales Instrument bei der Umsetzung des Programmes etabliert. In Stadtgebieten mit besonderen Herausforderungen wird nach Aufnahme in das Programm Soziale Stadt ein Quartiersmanagement Team (QM) vor Ort installiert, um eine integrierte Handlungsstrategie aufzubauen und eine ressortübergreifende Kooperation mit der Verwaltung zu realisieren. Integrierter Ansatz bedeutet eine Verknüpfung baulicher Investitionen der Stadterneuerung mit Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Fördergebieten (vgl. BMUB 2016). Das Programm finanziert sich durch einen Fördermix, der eine Kostenübernahme von 1/3 durch den Bund und 2/3 durch Land und Kommunen vorsieht (vgl. BMUB 2017). „Im Vordergrund stehen städtebauliche Investitionen in das Wohnumfeld, die Infrastruktur und die Qualität des Wohnens“ (ebenda). Diese Investitionen werden als wesentliche Voraussetzung für ergänzende sozial-integrative Maßnahmen gesehen (ebenda).

Der soziale Anteil wird im Rahmen des Programms Soziale Stadt in verschiedenen Bundesländern und Kommunen unterschiedlich gewichtet und manche Akteure sind diesbezüglich ernüchert. Im Zusammenhang mit dem Zustrom von Geflüchteten allerdings ist die Bedeutung des sozialen Anteils parteiübergreifend anerkannt worden. Ob das Programm Soziale Stadt ein „Leitprogramm der sozialen Integration“ ist, wie es von sich behauptet, lässt sich trefflich diskutieren, da z.B. einige Bundesländer bei ihren Förder-

richtlinien auf rein investive Maßnahmen fokussieren². Der in 2017 verabschiedete Investitionspakt „Integration im Quartier“ des BMUB wird vermutlich einen sinnvollen Beitrag zum Zusammenwachsen von alten und neuen Nachbarn in Soziale Stadt-Quartieren leisten. Doch was ist mit der Integrationsarbeit außerhalb der Fördergebiete des Förderprogrammes?

Auch muss benannt werden, dass die Investitionen in Infrastruktur und Wohnumfeld in Soziale Stadt-Gebieten z.T. mit ambivalenten Wirkungen verbunden sind, weil sie in innerstädtischen Gebieten in Großstädten u.a. zu drastischen Mietsteigerungen beigetragen haben, was wiederum zur Verdrängung einkommensschwacher Haushalte geführt hat. Wie solche Entwicklungen zukünftig verhindert werden können, muss umfassend erörtert werden. Weiterhin zu diskutieren sind insbesondere folgende Spannungsfelder:

- zwischen der Beteiligung der Menschen vor Ort und den Zielvorgaben durch die Verwaltung;
- der Problemlagen im Quartier und den Lösungsnotwendigkeiten auf der Ebene von Ländern, Bund und EU;
- dem Anspruch einer Beteiligung aller Menschen vor Ort und der oft nicht gelingenden Einbeziehung der ökonomisch und/oder sozial benachteiligten Menschen;
- der Notwendigkeit langfristiger Nachbarschaftsarbeit und der zeitlichen Befristung der Finanzierung im Förderprogramm;
- dem Anspruch und der Umsetzung ressortübergreifender Koordination und Finanzierung in den Kommunen.

Bezogen auf das Programm Soziale Stadt lässt sich sagen, dass da wo Teilhabe und Beteiligung im Rahmen des Programms Soziale Stadtentwicklung in den letzten Jahren „ernst genommen“ wurden, wo Netzwerke aufgebaut wurden und kooperative Zusammenarbeit eine Lobby hat, es nun auch gelingt, neue Nachbarn aufzunehmen und einzubeziehen.

Schnittstellen, Parallelstrukturen, Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Zwischen dem konzeptionellen Ansatz der Gemeinwesenarbeit und dem Städtebauförderprogramm Soziale Stadt zeigen sich zahlreiche Gemeinsamkeiten und Schnittstellen, aber auch Unterschiede und Parallelstrukturen, von denen einige hier aufgezeigt werden. Wenngleich in der Praxis sich die Gemeinsamkeiten und Unterschiede häufig verwischen, sollen dennoch einige benannt werden.

Schnittstellen

Verschiedene Anfang der 2000er Jahre entwickelte Organisations- und Steuerungsmodelle sehen die Gemeinwesenarbeit als eine zentrale Akteurin der Partizipation im Quar-

² Siehe z.B. Hessische Förderrichtlinien, Niedersächsisches Förderprogramm, Hamburger „25 Punkte“.



tiersmanagement vor. Allerdings ist dies keineswegs in allen Programmgebieten der Sozialen Stadt umgesetzt (vgl. Fehren 2013, S. 274), in vielen QMs sind keine Fachkräfte der Sozialen Arbeit anzutreffen. Ob GWA im Rahmen des Quartiersmanagements umgesetzt wird, also intensive Beteiligung und Ermutigung aller Menschen vor Ort erfolgt, hängt von der jeweiligen Landes- bzw. Kommunalverwaltung und auch den ausführenden Mitarbeitern ab.

Die komplexen Aufgaben zur Verbesserung der Situation in benachteiligten Gebieten und das integrierte Handlungskonzept erfordern die Fachexpertise und konstruktive Zusammenarbeit verschiedener Professionen wie der Sozialen Arbeit, der Stadtsoziologie und Stadtplanung, der Stadtgeografie sowie anderer, die jeweils über spezifisches Wissen verfügen und sich fachlich ergänzen sollten. Hier hat bereits viel Verständigungsarbeit stattgefunden, allerdings gibt es weiterhin großen Austausch-, Klärungs- und Kooperationsbedarf. Da die Förderung von Nachbarschaftsarbeit und Empowerment oft nicht als kommunale Pflichtaufgabe angesehen wird, stellt sich beim Auslaufen des Förderprogramms Soziale Stadt die Frage der Anschlussfinanzierung der begonnenen Nachbarschaftsarbeit im Quartier.



Abb. 1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede (Foto: Kerstin Rietz)

Unterschiede

„Bevor ein Quartiersmanagement eingerichtet wird und seine Arbeit aufnehmen kann, müssen die Grundlagen für die Arbeit geschaffen werden. Dies verbindet sich im Wesentlichen mit der Festlegung der Ziele und thematischen Ausrichtung des Quartiersmanagements. Kommunalverwaltungen und -politik sind dabei gefragt und müssen vorab entsprechende Entscheidungen treffen“ (BMUB 2016, S. 8). Das Zitat zeigt, dass es beim Quartiersmanagement eine starke Steuerung und Zielvorgabe top-down gibt. Dem steht der bottom-up-Ansatz der GWA gegenüber, der von den selbst artikulierten Interessen und Bedürfnissen der Menschen vor Ort ausgeht und die Arbeit zumeist mit einer aktivierenden Befragung der Menschen beginnt.

Hirth konstatiert bereits 2004, dass von den Kommunen im Programmkontext Soziale Stadt eine „[...] stark projekt- und umsetzungsbezogene Arbeit mit Bewohnerinnen und Bewohnern“ nachgefragt wird, eine „Gemeinwesenarbeit light“ (Hirth 2004, S. 62). Diese kann vielleicht die Anforderungen der Sozialen Stadt erfüllen, kaum aber nachhaltige Strukturen schaffen, die dauerhaft als Veränderungsträger fungieren (vgl. ebenda). Gemeinwesenarbeit setzt sich immer für die ökonomisch und/oder sozial benachteiligten Menschen vor Ort ein. Quartiersmanagements haben oft kaum Zeit für die Arbeit mit den Bewohnern und setzen ihren Schwerpunkt überwiegend auf das Management.

Parallelstrukturen

Entwicklungen im Bereich Gemeinwesenarbeit, der Sozialen Stadt und die Aktivitäten der Wohnungsbaugesellschaften und -verbände scheinen aktuell weitgehend parallel zu laufen. Becker (2016) konstatiert, dass auch die kommunalen Wohnungsgesellschaften oder Wohnungsgenossenschaften Quartiersmanagement mit Einsatz von Sozialarbeitern implementieren. Hierbei werden neben klassischer Wohnungsberatung und Beschwerdemanagement auch allgemeine Sozialberatung und Anregungen und die Organisation gemeinsamer Bewohneraktivitäten, Konfliktmoderationen und die Initiierung sozialer Betreuungsnetzwerke unterstützt bzw. angeboten (Becker 2016, S. 33 f.). Der Austausch zwischen Akteuren der Wohnungswirtschaft und der Sozialen Stadtentwicklung erscheint deutlich ausbaubedürftig und ausbaufähig.

Beck et al. (2017) konstatieren das Erscheinen eines an Bedeutung gewinnenden Typus von intermediären Stadtteilakteuren, überwiegend zivilgesellschaftlich basierten Stadtentwicklungsinitiativen, die in Gestalt flexibler Netzwerke anlassbezogen, sehr praktisch und zivilgesellschaftlich orientiert agieren (Beck/Kriemann/Luchmann 2017, S. 1 ff.). Auch diese Parallelstruktur bzw. Schnittmenge aus Sozialer Stadtentwicklung und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten gilt es intensiver zu beleuchten und den fachlichen Austausch zu intensivieren.

Gemeinsamkeiten

Auf verschiedenen Fachkonferenzen im Kontext Soziale Stadtentwicklung wird derzeit betont, dass der soziale Beteiligungsansatz der Gemeinwesenarbeit in benachteiligten Gebieten gestärkt werden muss. Genau darauf weisen seit Programmbeginn die Akteure der Gemeinwesenarbeit in unterschiedlichen Kontexten und Artikeln immer wieder hin. Aus Sicht der Autorin gilt es gemeinsam die sozialen Aspekte des Zusammenlebens stärker zu fokussieren und mehr Zeit für das Brückenbauen, für Gespräche und die Arbeit mit den Menschen einzuplanen und entsprechend zu finanzieren. Statt sich lediglich auf die intermediäre Vermittlung und Vergabe von Fördergeldern zu beschränken, benötigt gelingende Arbeit im Stadtteil Zeit für die Arbeit und das Empowerment der Menschen. Denn Veränderungen und Zukunftsentwicklungen



müssen maßgeblich von den Menschen vor Ort mitgetragen werden.

Da es einer langfristigen Bearbeitung der komplexen Aufgaben im Stadtteil bedarf, muss die vorhandene projektbezogene und zeitlich befristete Finanzierung umgebaut werden hin zu einer langfristigen Finanzierung der Arbeit im Gemeinwesen. Angesichts der erforderlichen ressortübergreifenden Bearbeitung von Themen muss auch eine unbürokratische, fachübergreifende Finanzierung (z.B. Stadtplanung, Soziales, Familie) stadtteil- und quartiersbezogener Arbeit verbessert bzw. hergestellt werden.³

Ausblick

Wenngleich die aktuelle Bundesbauministerin die sozialen Aspekte des Programmes Soziale Stadt betont, muss dennoch eine bessere strukturelle Verankerung und Finanzierung der sozialen Belange erfolgen, damit auch „Soziale Stadt“ überall ihrem sozialen Anspruch tatsächlich gerecht werden kann. Hierbei muss eine ausgewogene Balance zwischen den Interessen und Bedarfen der Bevölkerung und einer Steuerung und Zielfestlegung durch die Verwaltung erfolgen.

Das BMUB (2016) konstatiert: „Auch außerhalb der Städtebauförderung lässt sich das Instrument [Quartiersmanagement A.d.V.] übertragen, um benachteiligte Quartiere zu stärken. Denn neben umfassenden städtebaulichen Maßnahmen sind die Vernetzung, Aktivierung und Engagementförderung wichtige und wirksame Aufgaben zur Stabilisierung der Stadtteile. Nicht nur Kommunen, sondern auch Wohnungsunternehmen sind mögliche Initiatoren, die zur weiteren Verbreitung von Quartiersmanagement beitragen können.“ (BMUB 2016, S. 54)

Soziale Stadtteilentwicklung braucht ergebnisoffene Beteiligungsprozesse auf möglichst breiter Basis, in verschiedenen kleinen und großen Partizipationssettings. Wenngleich die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren sich vielleicht nicht immer mit den Vorstellungen der Politiker decken, so ist doch genau diese Vielfalt der Meinungen und die Auseinandersetzung um beste Lösungen ein wesentliches Element lebendiger Demokratie und Demokratieförderung par excellence.

Für die Arbeit an einem guten und demokratischen Miteinander in zunehmend heterogenen Nachbarschaften braucht es gute Rahmenbedingungen, eine ausreichende Finanzierung und geeignetes, multiprofessionelles und vielfältiges Personal. Ein bloßes „Management“ der Menschen und Themen vor Ort greift zu kurz, vielmehr muss Vertrauen aufgebaut und langfristig gearbeitet werden, um wirklich alle Menschen vor Ort einbeziehen und sie ermutigen zu können. Ressort- und

Professionsbefindlichkeiten sowie Vorbehalte zwischen Theorie und Praxis müssen überwunden, der fachliche Austausch deutlich verbessert und die Forschung intensiviert werden im Hinblick auf das gemeinsame Ziel lebenswerter, inklusiver Nachbarschaften.

Dr. Milena Riede,
Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlerin sowie Expertin
für partizipative Beteiligungsprozesse; von 2012 bis 2017
Gastprofessorin Soziale Arbeit an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen Berlin

Quellen:

Beck, Sebastian/Kriemann, Martin/Luchmann, Christian (2017): vhw Studie: Stadtmacherinnen und Stadtmacher. Teil 1 Zwischenergebnisse. Herausgeber: vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-werkstadt/>

Becker, Martin (2014): Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit in der Sozialen Arbeit. Kohlhammer Verlag Stuttgart

Becker, Martin (2016): GWA-Personalbemessung. Orientierungshilfe zur Personalbemessung professioneller Sozialer Arbeit im Handlungsfeld der Stadtteil- und Quartierentwicklung. Hartung-Gorre Verlag Konstanz

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Quartiersmanagement Soziale Stadt – Eine Arbeitshilfe für die Umsetzung vor Ort <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/quartiersmanagement-soziale-stadt/> (Zugriff 30.4.2017)

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Nationale Stadtentwicklungspolitik (2017): Städtebauförderung - Soziale Stadt http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/DE/Staedtebaufoerderung/SozialeStadt/sozialestadt_node.html;jsessionid=30EC4AF7C59BAA92E0B924F6A84DEC9F.live!21301 (Zugriff 13.7.2017)

Fehren, Oliver (2013): Gemeinwesenarbeit als Akteurin der integrierten Stadtteilentwicklung. In: Stövesand, S./Stoik, C./Troxler, U. (Hrsg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Opladen

Hirth, Markus (2004): Seitenwechsel. Die Sicht eines Planers auf die Gemeinwesenarbeit im Programm „Soziale Stadt“. In: Gillich, Stefan (Hrsg.) (2004): Gemeinwesenarbeit: Die Saat geht auf. Triga Verlag Gelnhausen

Riede, Milena/Rothschuh, Michael/Stracke-Baumann, Claudia/Zychlinksi, Jan (2017): Gemeinwesenarbeit und Geflüchtete – Inklusive GWA in neuen Nachbarschaften. In: Riede, M./Noack, (2017): Gemeinwesenarbeit und Migration, Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit

Riede, Milena (2016): Gemeinwesenarbeit als Brückenbauerin. Zur Neuaufgabe eines bewährten Konzepts in heterogenen Nachbarschaften. In: Soziale Arbeit 9.2016, S. 325-332 DZI Verlag Berlin

Stövesand, Sabine/Stoik, Christoph (2013): Gemeinwesenarbeit als Konzept Sozialer Arbeit – eine Einleitung. In: Stövesand, S./Stoik, C./Troxler, U. (Hrsg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Opladen

Ölschlägel, Dieter (2011): Beteiligung und Aktivierung in der Stadtgesellschaft. In: Stadtteilarbeit.de <http://www.stadtteilarbeit.de/handlungsfelder-gwa/aktivierung-empowerment/224-beteiligung-aktivierung.html> (Zugriff 25.4.2017)

Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden (2017): Programm Soziale Stadt http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programm/programm_node.html (Zugriff 13.7.2017)

³ Der Ansatz der ressortübergreifenden Modellprojekte auf Bundesebene erscheint interessant, jedoch werden übergreifende Finanztopfe bereits jetzt überall vor Ort dringend benötigt. Weitere Programme zur Stadtteil- und Quartierentwicklung siehe Becker 2014 S. 128 ff.