

Strukturelle Verankerung von Quartiersarbeit – eine stadtgeseellschaftliche Daueraufgabe

Petra Potz

In diesem Beitrag wird die Quartiersarbeit als zentrales strategisches Handlungsfeld für die Entwicklung der Städte und Gemeinden beschrieben. Sie benötigt Kontinuität, Regelfinanzierung und Verstetigung, agiert aber häufig projektbezogen, befristet und begrenzt auf Zielgruppen. Sozial- und stadtentwicklungspolitische Gewinne durch Teilhabe und Kohäsion werden skizziert.

»Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl« zu entwickeln und einzusetzen ist das Postulat der Neuen Leipzig-Charta. Als Elemente des Gemeinwohls werden verlässliche öffentliche Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sowie die Verringerung und Prävention von neuen Formen der Benachteiligung auf sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer und räumlicher Ebene benannt (Informelles Treffen 2020). Vielfältige, auch kollidierende Nutzungsansprüche und alltägliche Wechselwirkungen schlagen sich im Quartier nieder und erfordern eine komplexe Abwägung und Aushandlungsprozesse. Kommunale Handlungsfähigkeit bedarf zunehmend integrierter Herangehensweisen und somit eines dezernats- und ressortübergreifenden Handelns. Dies betrifft gleichermaßen Bereiche wie Wohnen, Leben und Arbeiten, Bildung und Kultur, Engagement und Teilhabe, Integration und Inklusion, Gesundheit und Pflege, Klima und Umwelt, Sport und Freizeit, Mobilität und Verkehr. So erzeugt die räumliche Kumulation sozialer Problemlagen in benachteiligten Stadtquartieren zugleich stadtentwicklungspolitischen und sozialpolitischen Handlungsbedarf.

Quartiersarbeit hat sich unter den pandemischen Bedingungen als zentrales Handlungsfeld bestätigt und verstärkt. Im Quartier stellen sich hohe Anforderungen an Nachbarschaft, Engagement und Teilhabe, aber auch an unterstützende Infrastrukturen, die Gestaltung des öffentlichen Raums, Begegnungsorte und stabile soziale Netze, die den Kontakt vor Ort nicht verlieren dürfen. (1) Quartiers- und Gemeinwesenarbeit kann eine zentrale Rolle in der Verbindung und wechselseitigen Stärkung der raumbezogenen und personenbezogenen Maßnahmen sowie der fallspezifischen und fallunspezifischen Angebote einnehmen.

Differenzierung für den Zusammenhalt im Quartier vornehmen

Was bedeuten die Quartiere bei der Bewältigung der städtischen Zukunftsaufgaben und Herausforderungen? Mit dem Postulat einer partizipativen Planung stößt man sehr schnell an die Grenzen der unterschiedlichen Artikulationsfähigkeit von Einzelinteressen. Einige Bewohnergruppen haben starke Stimmen und sind darin geübt, ihre individuellen Lebensstile mit umfassenden Bedarfen an Wohnangeboten, Mobilitätsformen, Infrastruktur, Bildungs- und Kulturausstattung etc. einzufordern. Diese individuellen Lebenswelten erschließen sich Aktionsräume in der gesamten Stadt, haben aber oft auch den Anspruch, ihr Quartier in ihrem Sinne mitzugestalten.

Interessen benachteiligter Gruppen, die sich durch Lebenslagen, Generationen, Herkunft unterscheiden, sind in diesen Partizipationsprozessen eher schwach vertreten und haben auch auf dem regulären Wohnungsmarkt keine Chance. Aufgrund mangelnder materieller und sozialer Ressourcen sind diese Gruppen eingeschränkt mobil und müssen ihre gesellschaftliche Teilhabe in ihrem Quartier umsetzen. Sie sind auf integrationsfähige Quartiere angewiesen, in denen günstiger Wohnraum und eine soziale Infrastruktur mit Bildungseinrichtungen, Gemeinschafts- und Begegnungsstätten als förderliches Umfeld für stabile Nachbarschaften zur Verfügung stehen (Pötz 2021).

Gemeinwesenarbeit strukturell verankern

Welche Möglichkeiten haben Kommunen und weitere in der Quartiersentwicklung engagierte Akteure, um Gemeinwesenarbeit – insbesondere in benachteiligten Nachbarschaften – strukturell zu verankern? Dies war die zentrale Frage der Studie zur »Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt. Entwicklungspotenziale zwischen Daseinsvorsorge, Städtebauförderung und Sozialer Arbeit« (BMI/BBSR 2020). (2) Unter Gemeinwesenarbeit wurden dabei Maßnahmen verstanden, die auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Zusammenlebens in einem Quartier zielen – mit einem breit gefassten sozialräumlichen Verständnis von Gemeinwesenarbeit als sämtliche Strategien, die sich ganzheitlich auf den Stadtteil und nicht auf einzelne Individuen richten.

Die Studie zielte darauf, die strukturelle Verankerung von Gemeinwesenarbeit und sozialraumorientiertem Handeln zur Sicherstellung von sozialer Teilhabe und Daseinsvorsorge und für die Stärkung nachbarschaftlicher Unterstützungsstrukturen, insbesondere – aber nicht nur – im Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt (3), zu untersuchen. Folgende Dimensionen der strukturellen Verankerung quartiersbezogener sozialer Infrastruktur wurden identifiziert:

- Organisationale Einbindung in Trägerstrukturen
- Inhaltliche Einbindung in fachliche Arbeits- und Geschäftsbereiche der Träger
- Form der Finanzierung
- Nachhaltigkeit der Absicherung, z. B. durch Vertragslaufzeiten und -modalitäten

Bei den Finanzierungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Gemeinwesenarbeit und gemeinwesenbezogene Infrastruktur zeigten sich Varianten von zielgruppenorientierten, zielgruppenübergreifenden und Mischformen, die der öffentlichen Hand auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene zur Verfügung stehen oder aus wohlfahrtsverbandlicher, sozialunternehmerischer und wohnungswirtschaftlicher Perspektive eingebracht werden. In der Praxis finden sich vielfältige Akteurskonstellationen, Selbstverständnisse und Handlungsansätze, Finanzierungsformen und Vertragskonstruktionen.

Die strukturelle Verankerung der Tätigkeiten entspricht dieser Vielfalt: Die Bandbreite reicht von der kommunalen und wohlfahrtsverbandlich getragenen Gemeinwesenarbeit über wohnungswirtschaftliche Varianten bis zu zivilgesellschaftlich und ehrenamtlich getragenen Initiativen. In vielen Fällen haben vor Ort engagierte Personen spezifische Finanzierungs- und Trägerformen für Quartiersarbeit gefunden. Über die Zeit institutionalisierte und professionalisierte sich das Engagement für das Gemeinwesen im Quartier in Stadtteil-/Dorfvereinen oder wurde an Stiftungen oder Träger der sozialen Arbeit angebunden. Oder der Anstoß kam aus der Sozial- und Wohnungswirtschaft heraus und zielte auf deren Öffnung ins Quartier, da der Wert einer aktiven und

engagierten Nachbarschaft sowie ein attraktives Wohnumfeld als auch für den eigenen Erfolg maßgeblich erkannt wurden.

In der Betrachtung der Erfolgsfaktoren und Potenziale sowie Hemmnisse und Grenzen einer nachhaltigen Etablierung und systematischen Verankerung von sozialräumlicher Gemeinwesenarbeit wurde deutlich: Ein stabiles, auch krisentaugliches Nachbarschaftsgefüge kann nur in geteilter Verantwortung mit den lokalen Akteuren und BewohnerInnen geknüpft werden. Dies braucht Vertrauensbildung, Langfristigkeit und Verlässlichkeit. Stadtteile mit sozialen Herausforderungen bedürfen weiterhin einer erhöhten Aufmerksamkeit, Quartiersarbeit kann aber je nach Gegebenheiten an jedem Standort stattfinden.

Quartiersbezogene soziale Infrastruktur mit neuen Finanzierungsstrukturen ausstatten

Zu den wichtigsten Einrichtungen einer quartiersbezogenen Infrastruktur zählen vor allem Stadtteil- und Begegnungszentren, Familienzentren, Nachbarschafts- und Mehrgenerationenhäuser sowie Gemeinwesenarbeits- und Stadtteilvereine. Die Trägerschaft liegt vornehmlich bei Wohlfahrtsverbänden, kirchlichen Trägern oder Stiftungen, gefolgt von Trägerverbänden und kommunaler Trägerschaft. Die Einrichtungen zeichnen sich durch einen breiten Finanzierungsmix aus, der meist stark projekt- bzw. angebotsbezogen ist. Vor allem die Patchworkfinanzierung über Projektformate führt gemäß den Befunden immer wieder zu Unsicherheiten und erschwert den Aufbau nachhaltiger Strukturen und Beziehungen. Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit werden einerseits als sehr wichtig für die Stadtteilentwicklung eingeschätzt – die Einrichtungen und Angebote der Gemeinwesenarbeit decken wichtige Funktionen der Daseinsvorsorge ab und arbeiten konkret an zentralen Fragestellungen, die das Zusammenleben im Quartier betreffen – andererseits stehen für diese Arbeit oft weder ausreichende zeitliche Ressourcen noch eine gesicherte Finanzierung zur Verfügung.

Deutlich wird, dass die Ankerpunkte der Gemeinwesenarbeit in den Stadtteilen für die Beziehungsarbeit und den Aufbau stabiler sozialer Netze in vielfältiger Weise, z. B. bei Verzahnung und Pooling der Rechtsfelder, Aktivierung von Engagement und neuen inhaltlichen Anforderungen, Unterstützung benötigen. Unter dem Titel »SGB meets BauGB« wurde eine stärkere Verknüpfung zwischen den Rechtsfeldern diskutiert: Die Förderung des Quartiersmanagements im Rahmen baulicher Investitionen in die quartiersbezogene soziale Infrastruktur (Städtebauförderung) wird aufgrund der befristet und degressiv auszugestaltenden Bundesfinanzhilfen (Art. 104b GG) immer zeitlich begrenzt sein. Für die weiterlaufenden Betriebs- und Personalkosten für Quartiersarbeit und Koordination stellen Finanzierungsquellen aus den sozialen Hilfefeldern nach SGB daher eine zentrale Schnittstelle zur Sicherung der Daseinsvorsorge im Quartier dar.

Im Rahmen der Studie wurde mit einem sozialrechtlichen Gutachten eine Analyse des möglichen Beitrags sozialrechtlicher Leistungen für quartiersbezogene soziale Arbeit anhand der Hilfefelder Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (Bundesteilhabegesetz) vorgenommen. Vor dem Hintergrund des sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnisses, das im Recht der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe für die Finanzierung der einzelfallbezogenen Leistungen verbindlich vorgegeben ist, zeigt das Gutachten auf, wie eine Kooperation zwischen einzelfallbezogenen und quartiersbezogenen Leistungen rechtlich gestaltet werden kann. Es zeigt fünf Varianten verbindlicher Kooperation mit quartiersbezogener sozialer Infrastruktur, ohne den Anspruch zu erheben, dass es sich um eine abschließende Darstellung aller Möglichkeiten handele.

Das Rechtsgutachten von Roland Rosenow kommt zum Ergebnis, dass verbindlich vereinbarte Kooperationen von Leistungserbringern mit Trägern quartiersbezogener sozialer Infrastruktur innerhalb des

sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnisses in seinen Ausprägungen in der Eingliederungshilfe und Kinder- und Jugendhilfe innerhalb bestimmter Grenzen zulässig sind. Sind sie fachlich geboten, können sie auch rechtlich geboten sein. Die Kooperation mit Institutionen quartiersbezogener sozialer Infrastruktur birgt Chancen für die Systeme der einzelfallfinanzierten Leistungen und für die Träger sozialer Infrastruktur. Die Kooperation kann zur Verstetigung der infrastrukturellen Angebote beitragen und das Standing der Träger im politischen Raum stärken. Umgekehrt können Träger sozialer Infrastruktur im Quartier einen relevanten Beitrag zur Qualität der einzelfallfinanzierten Hilfen leisten und zugleich dazu beitragen, das sozialleistungsrechtliche Dreiecksverhältnis zu stärken. Das Gutachten wurde im Frühjahr 2021 veröffentlicht (Rosenow 2021).

Fazit

Aus den Untersuchungen geht hervor, dass schon in vielen Programmgebieten der Sozialen Stadt eine konzeptionelle Verankerung von Gemeinwesenarbeit auf gesamtstädtischer Ebene über sozialraumorientierte Strategien und/oder eine integrierte Sozialplanung besteht. Die Einrichtungen und Angebote der Quartiersarbeit sind Orte des sozialen Lebens und der lokalen Demokratieförderung und leisten mit ihrer Arbeit einen wichtigen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, insbesondere in Gebieten mit besonderen sozialen Herausforderungen. Die raumbezogene Förderkulisse des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt/Sozialer Zusammenhalt und der für das Quartiersmanagement leitende Raumbezug sind für Gemeinwesenarbeit eine wichtige Ressource und Innovation, die personenbezogene Förderungen ergänzt. Die Schnittstellen zwischen Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement liegen im gemeinsamen Auftrag der Aktivierung und der aufsuchenden (Sozial-)Arbeit sowie in der Vernetzung vor Ort und einer offenen Haltung gegenüber den vorhandenen Potenzialen im Quartier (Ressourcenorientierung). Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement ergänzen sich in lokalen Partnerschaften und kooperativem Stadtteilmanagement unter Einbezug von kommunalen Akteuren, (Wohnungs-)Wirtschaft, freien Trägern der Sozialarbeit, Stadtteilinitiativen und BürgerInnen. Mit der engen Verknüpfung von Gemeinwesenarbeit (soziale Komponente) und städtebaulicher Quartiers- oder Ortsentwicklung (baulich-physische Komponente) werden sozialräumliche Strukturen einer kommunalen Daseinsvorsorge (wie z. B. Quartierstreffs) geschaffen.

Eine enge Bindung von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement, räumlich oder in der Trägerschaft, wirkt sich für die Handlungsfähigkeit in den Quartieren zuträglich aus. Voraussetzung dafür ist, dass die jeweiligen Kompetenzen geklärt sind und von allen Seiten als Mehrwert wahrgenommen werden. Die Schaffung und Koordination eines Rahmens für die konkrete Bearbeitung der sozialen und städtebaulichen Missstände sowie die Einbindung in die Kommune sind wichtige Aufgaben, die vor allem durch das Quartiersmanagement gewährleistet werden.

In der Praxis der Gemeinwesenarbeit vor Ort, in der wissenschaftlichen und politischen Debatte und auch in der Rechtsentwicklung zeichnet sich ein Reflexions- und Reformprozess in zuvor personenbezogenen Politik- und Handlungsfeldern ab, wie etwa der Kinder- und Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe, aber auch in der Altenhilfe und der Beschäftigungspolitik. Dies umfasst sowohl das vernetzte Denken in »Versorgungsketten« wie auch die Entwicklung präventiver Maßnahmen. Für die Zukunft von Versorgung, Pflege und Teilhabe werden von Trägern und Diensten immer häufiger Sozialraum- und Quartierskonzepte entwickelt, die über Einzelfallhilfen und eine fachliche Spezialisierung weit hinausgehen.

Somit beginnen raum- und personenbezogene Interventionslogiken sich zu verzahnen: Raumbezogene Quartiersarbeit und sozialpolitische Fachpolitiken, die nicht originär einen Raumbezug mitbringen, werden auch

über den Impuls, den die »Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt« (4) setzt, verstärkt zusammen gedacht. Gemeinwesenarbeit mit ihren Kompetenzen im Wechselspiel mit dem Quartiersmanagement kann in diesem Spannungsfeld eine zukunftsfähige Brückenfunktion einnehmen.

Damit Gemeinwesenarbeit im Sinne des im Rechtsgutachten angesprochenen »state of the art« als Qualitätsmerkmal behandelt werden kann, müssen jedoch die Wirkungen auf individueller (soziale Inklusion und Teilhabe) und räumlicher Ebene (sozialer Zusammenhalt im Quartier) sichtbar werden und auch (als »evidence base«) dokumentiert werden. Dabei geht es weniger um ökonomische Betrachtungen, die bislang z. B. bei der Einführung von Sozialraumbudgets dominieren, als explizit um sozial- und stadtentwicklungspolitische Gewinne durch Teilhabe und Kohäsion (im Sinne von »Outcome« als Wirkung der sozialen Intervention im Sozialraum statt »Output«). Daneben ist auch eine stärkere Einbeziehung des bürgerschaftlichen Engagements anzustreben.

Empfehlungen

Zur weiteren strukturellen Verankerung der Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt wurden abschließend acht Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen formuliert.

1. Rahmenbedingungen zur nachhaltigen Verankerung von Gemeinwesenarbeit als Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen schaffen.
2. Modellvorhaben zur strukturellen Verankerung von Gemeinwesenarbeit durchführen.
3. Die fachlichen Quartiersbezüge der Bundesressorts für die integrierte Stadt(teil)entwicklung nutzen.
4. Auf Bundesebene eine Arbeitsgruppe zur »Gemeinwesenarbeit als Grundlage für den sozialen Zusammenhalt im Quartier« mit den kommunalen Spitzenverbänden einrichten.
5. Landesarbeitsgemeinschaften und -netzwerke für Gemeinwesenarbeit und Quartiersarbeit etablieren und institutionell unterstützen.
6. Gemeinwesenarbeit als Qualitätsanforderung in der Landesförderung und bei der Erarbeitung von Rahmenverträgen auf Landesebene stärker berücksichtigen.
7. Sozialplanung und Stadtentwicklungsplanung koordinieren und integrieren.
8. Öffentliche Orte als Voraussetzung für Begegnung und Beteiligung erhalten und stärken.

Anmerkungen

(1) Vgl. beispielsweise die Werkstattberichte aus der Digitalen GWA-Ideenschmiede 2020 der Servicestelle Gemeinwesenarbeit in Hessen, <https://www.gemeinwesenarbeit-hessen.de/gwa-ideenschmiede/>

(2) Die Studie wurde von April 2018 bis November 2020 von Dr. Petra Potz, Univ.-Prof. Dr. Simon Güntner, Roland Rosenow, Ralf Zimmer-Hegmann und Felix Matzke anhand empirischer Untersuchungen

(ExpertInneninterviews, Kommunalbefragung, Fallstudien), einer Literaturrecherche und eines Rechtsgutachtens durchgeführt. <https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Forschung/SozialerZusammenhalt/Gemeinwesenarbeit/gemeinwesenarbeit.html>

(3) 2020 wurde das Städtebauförderungsprogramm »Soziale Stadt« in das neue Programm »Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten« überführt. Die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV 2020) trat im Mai 2020 in Kraft.

(4) Das Bundeskabinett hat im August 2016 die Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt »Nachbarschaften stärken. Miteinander im Quartier« beschlossen. Die Bundesregierung stimmt auf dieser Grundlage Ressortprogramme stärker aufeinander ab und setzt sie mit Hilfe von Modellvorhaben für Stadtteile mit besonderen Integrationsanforderungen um (www.miteinander-im-quartier.de).

Literatur

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2020): Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt. Entwicklungspotenziale zwischen Daseinsvorsorge, Städtebauförderung und Sozialer Arbeit. Endbericht der Studie, durchgeführt von Dr. Petra Potz, Univ.-Prof. Dr. Simon Güntner, Roland Rosenow, Ralf Zimmer-Hegmann und Felix Matzke. URL: https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Forschung/SozialerZusammenhalt/GWA_in_der_sozialen_Stadt_Endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Stadtentwicklung und territoriale Kohäsion (2020): Neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Verabschiedet am 30.11.2020. URL: https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/nlc_pocket.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [zuletzt abgerufen am 15.06.2021]

Potz, Petra (2021): Koproduktion von Gemeinwohl – Was können Kirche und Wohlfahrtsverband beitragen? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 1, 2021, S. 19-23

Rosenow, Roland (2021): Kooperation von Quartiersarbeit und Einzelfallhilfen. Möglichkeiten und Verpflichtungen von Eingliederungshilfe und Kinder- und Jugendhilfe. Freiburg: Lambertus, 2021

Autorin

Dr. Petra Potz ist Stadtplanerin und seit 2004 Inhaberin des Planungsbüros location³ - Wissenstransfer in Berlin. Sie war am Nationalen Dialogprozess zur Entwicklung der Neuen Leipzig-Charta beteiligt und beschäftigt sich mit integrierter Stadtentwicklungspolitik und den Akteuren der Quartiersentwicklung. Derzeit arbeitet sie beratend zu »Einsamkeit in der Stadt« in der italienischen Stadt Verona.

Kontakt

E-Mail: potz@location3.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de