

Reinhard Thies, Diakonisches Werk der EKD, Zentrum FIBA

Projekt: Soziale Stadtentwicklung

Soziale Stadt und Quartiermanagement

– Gemeinwesenarbeit an der Schnittstelle zur Stadtplanung

1. Soziale-Stadt-Politik an der Schnittstelle von Sozialarbeit und Stadtplanung

Festzustellen ist, dass eine isoliert agierende kommunale Sozialpolitik zunehmend nur noch reagiert und zum Reparaturbetrieb für Versäumnisse oder Fehler in anderen Politikbereichen wird. Es wird zwar mit viel Leidenschaft über sozialpolitische Themen diskutiert, im Mittelpunkt stehen dabei jedoch vor allem die explodierenden Kosten, die vermeintlich alle Handlungsspielräume in den `primären` Politikbereichen einschränken. Die Sozialpolitik ist deutlich in der Defensive. Ihre Akteure aus Politik, Verwaltung und Verbänden werden analog zur gesellschaftlichen Abwertung ihres Klientel in eine Randstellung gedrängt und die Ausgaben des Sozialbudgets werden zunehmend als unrentierlich und Belastung betrachtet. Das Gegenmodell dazu ist eine Soziale-Stadt-Strategie, die als Präventionspolitik ihre sektorale Zuständigkeit überwindet und für benachteiligte Sozialräume Struktur- und Querschnittsaufgaben erfüllt. Aus gesamtstädtischer Sicht wird ein Rahmen geschaffen, der zu einem sozialen Ausgleich im Gemeinwesen führt (Stichwort: Solidarische Stadt) Dieser Politikansatz braucht deshalb dringend eine Aufwertung im kommunalen Sozialstaat.

2. Soziale Arbeit und Stadtplanung im Handlungsfeld Sozialraum

Durch negative sozialräumliche Segregationsprozesse entstehen soziale Spannungen, die zu einem Bedrohungspotential für den sozialen Frieden in den Kommunen werden. Misslingt eine gezielte Präventionspolitik, droht diese Entwicklung unbeherrschbar zu werden und ganze Bevölkerungsgruppen werden dauerhaft ausgegrenzt. Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ unterstützt kommunale Konzepte zur sozialen Stadterneuerung und propagiert neue Formen der integrierten Stadtentwicklung zur Armutsbekämpfung, mit dem Ziel, insbesondere Risiken und Fehlentwicklungen in benachteiligten Stadtteilen und Sozialen Brennpunkten zu mildern und zu verhindern. Der sozialen Arbeit kommt bei der Entwicklung ganzheitliche Maßnahmen für diese Sozialräume sowie für die Erschließung von Perspektiven und Teilhabechancen für die betroffenen Menschen in ihrer Lebenslage eine besondere Bedeutung zu.

2.1 Soziale Brennpunkte als Sozialräume mit prioritärem Handlungsbedarf

Sozialräumliche Ausgrenzung steht und stand für die Akteure der sozialen Arbeit immer im Blickpunkt. `Ihre` Klientel konzentriert sich in benachteiligten Stadtteilen und Sozialen Brennpunkten. Die Träger der freien und öffentliche Sozial- und Jugendhilfe konnten und können sich dem nicht entziehen. Für die Akteure des Städtebaus sind und waren diese Stadträume eher politische Randbereiche. Der Blick der Stadtplanung richtet(e) sich eher auf die `städtebaulich interessanten` Stadtregionen bzw. `Leuchttürme` der Stadtentwicklung.

Aus Sicht der sozialen Arbeit stellen sich Handlungsbedarf prioritär für folgende Stadtteiltypen und Sozialräume:

- Kommunale Obdachlosenunterkünfte sind nach wie vor existierende „Armutinseln“, in denen unter oft menschenunwürdigen Bedingungen nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Familien mit Kindern längerfristig untergebracht sind. Trotz verschiedentlich Anstrengungen von Städten und Gemeinden, diese Notunterkünfte, Schlicht- und Einfachstwohnungen oder Übergangswohnungen aufzulösen oder zu sanieren, gehört diese extreme Form der sozialen Ausgrenzung, Abschreckung und Bestrafung zur harten Realität der örtlichen Gemeinwesen.
- Identifizierte Soziale Brennpunkte sind weitere Orte der Ausgrenzung. Der Deutsche Städtetag definiert diese als „Wohngebieten, in denen Faktoren, die die Lebensbedingungen ihrer Bewohner und insbesondere die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen negativ bestimmen, gehäuft auftreten“. Hier wird nicht nur der die Armut bestimmende Zustand der Wohnungslosigkeit beschrieben, sondern vielmehr auf die Verursachungskette für Benachteiligung und materielle Notlage im gesamten sozialen Feld verwiesen. Entsprechende Erscheinungsformen finden sich verstärkt in Quartieren mit vernachlässigten Substandardbeständen, potentielle Sanierungsgebieten und unattraktive Großwohnanlagen im Sozialen Wohnungsbau und Abschreibungsobjekten.
- In weiteren Stadtgebieten mit besonderem sozialen Entwicklungsbedarf, die nicht zwangsläufig auch städtebauliche Mängel aufweisen (und deshalb nicht Soziale-Stadt-Standorte sind), sind neue Räume der sozialen Segregation entstanden. Diese Sozialräume, die von der Wohnungswirtschaft als Orte „überforderter Nachbarschaften“ charakterisiert wurden, sind durch ungleiche Verteilung und Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen geprägt. Die sozialräumlichen Entmischung oder Konzentration von sozialen Risiken kann punktuell oder latent zu einem starken sozialen Gefälle zwischen Stadtgebieten führen und es besteht die Gefahr zur Polarisierung innerhalb einer Kommune.

Allerdings ist die sozialräumliche Ungleichheit allein noch kein Indikator für die soziale Benachteiligung eines Stadtquartiers. Erst die überproportionale Häufung von sozialen Risiken lässt darauf schließen, dass hier besondere Gefährdungen und ein sozialpolitischer Handlungsbedarf besteht.

2.2. Indikatoren für Handlungsbedarf in Sozialräumen

Die Akteure der Stadtplanung und die Träger der soziale Arbeit setzten oft unterschiedliche Handlungsprioritäten, was direkte Auswirkungen auf die Auswahl von Stadtquartieren sowie die Entwicklung und Umsetzung von lokalen Handlungskonzepten bzw. Aktionsplänen hat. Insofern ist die Benennung von Indikatoren für die Identifizierung von benachteiligten Stadtteilen notwendig und sinnvoll. Eine integrierte Stadtentwicklungs- und Sozialplanung, der eine sozialräumliche Beobachtung zugrunde liegt, leitet sich in hohem Maße von den Kenntnissen und Lebensweltbezügen der sozialen Fachkräfte ab.

Die Prognose von Entwicklungen zu Sozialen Brennpunkten, die sich unter den Akteuren der Sozialarbeit und Stadtplanung oft nicht einheitlich darstellt, ist in hohem Maße abhängig vom Vergleich von Erscheinungsformen und Entwicklungstendenzen mit anderen Stadtgebieten sowie von stadtpolitischen Vorgaben und Leitbildern. Daher ist davor zu warnen, undifferenziert und voreilig entsprechende Etikettierungen vorzunehmen. Es bedarf sowohl einer Auswertung von kleinräumigen Sozialdaten als auch einer sehr sorgfältigen qualitativen Quartierforschung und Stadtteilanalyse, damit es nicht zu zweckorientierten und eindimensionalen Problembeschreibung kommt. Von einer negativen Stigmatisierung können weitere Gefährdungen für eine nachhaltige Stadtteilentwicklung in diesen Risikogebieten ausgehen, die nicht angemessen und vertretbar wären.

Eine kontinuierliche stadtteilbezogene Sozial- und Armutsberichtserstattung kann dafür Sorge tragen. Als Indikatoren für soziale Risiken der Entwicklung eines Stadtgebietes sind zu nennen:

- Bevölkerungsentwicklung, Altersstruktur, Ausländeranteile, Wanderungsbewegungen
- Struktur und Entwicklung der Sozialhilfehaushalte
- Dichte der Arbeitsmarktrisiken, Erwerbslosenquote, Ursache für Arbeitslosigkeit
- Bildungsstatus, Schulabschluss, berufliche Qualifikation
- Wohnungsversorgung, Wohnflächenbilanz, Wohnungsausstattung
- Häufung von Jugendhelfemaßnahmen
- Kriminalitätsrate und Jugenddelinquenz
- Städtebauliche Situation und sozialräumliche Anbindung

- Versorgung mit Dienstleistungen und sozialer Infrastruktur
- Existenz von formeller und informeller Stadtteilkultur, Vereinsleben
- Politische Teilhabe, Wahlverhalten

Mit der notwendigen Aufmerksamkeit gilt es, soziale Entwicklungen in der Kommune zu beobachten und zusammen mit den BürgerInnen in den Stadtgebieten an der Gestaltung des Gemeinwesens zu arbeiten. Falls das nicht gelingt, können die Folgen fatal sein. Abwendung und Ausgrenzung führt zur weiteren Stigmatisierung und Polarisierung. Soziale Spannungen im Quartier und unter den sozialen Gruppen gefährden das nachbarschaftliche Zusammenleben in der Stadt.

2.3 Rechtliche Grundlagen für Sozialraumarbeit

Das Sozialgesetzbuch definiert eine Vielzahl von Aufgabenstellungen für ein breites Handlungsspektrum für soziale Arbeit, die ihre Wirkungen insbesondere in und für die o.g. Sozialräume entfalten müssen. Dies wird oft von den Akteuren der Stadtplanung nicht zur Kenntnis genommen oder in ihrer Relevanz für die Konstituierung von Stadt(teil)-Entwicklungsprozessen nicht genügend beachtet.

Aus fast allen Bereichen des Sozialgesetzbuches (SGB) lassen sich entsprechende Vorgaben ableiten. Einige (insbesondere SGB II) werden sich noch in der Praxis der Sozialarbeit zu bewähren haben. Exemplarisch soll hier auf die Aufgaben der sozialen Arbeit und deren Relevanz für das Handeln in benachteiligten Sozialräumen nach dem Kinder- und Jugendhilfe- sowie dem Bundessozialhilfegesetz hingewiesen werden. Hier wird insbesondere auf Kooperations-, Beteiligungs- und Mitwirkungsverpflichtungen hingewiesen. Diese gilt es auf die Ebene der Sozialräume zu übertragen und hier vor allem auf die Sozialen Brennpunkte anzuwenden. Bereits auf dieser Grundlage bestehende Arbeitsstrukturen sollten bei der Entwicklung von neuen Stadtteilmanagement-Ansätzen nicht übergangen werden. Die Stadtplanung sollte dieses besonders beachten bzw. den Sozial- und Jugendhilfesektor frühzeitig einbinden, um Parallel- und Doppelstrukturen zu vermeiden.

Darüber hinaus finden sich Hinweise zur Einbindung der sozialen Arbeit auch im Baugesetzbuch und im Wohnraumförderungsgesetz, auf die im Folgenden ebenfalls kurz eingegangen werden soll.

2.3.1 Rechtliche Grundlagen nach dem Sozialgesetzbuch

Nach dem SGB VIII, **Kinder- und Jugendhilfegesetz** (KJHG) stellen sich folgende Aufgaben:

Die Jugendhilfe soll „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“ (§ 1)

Die öffentliche Jugendhilfe soll „mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten. Sie hat die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsform zu achten.“ (...) „und dabei verschiedenen Formen der Selbsthilfe stärken.“ (§ 4)

Leistungen der Jugendhilfe sollen u.a. als „gemeinwesenorientierte Angebote“ durch „Verbände, Gruppen und Initiativen der Jugend und freien und öffentlichen Trägern zur Verfügung gestellt werden.“ (§ 11)

Angebote der Jugendsozialarbeit „zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen (...) sollen mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten abgestimmt werden.“ (§ 13)

Die Kreise oder kreisfreien Städte sind Träger der öffentlich örtlichen Jugendhilfe. „Kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände, die nicht örtlicher Träger sind, können für den örtlichen Bereich Aufgaben der Jugendhilfe wahrnehmen. Die Planung und Durchführung dieser Aufgaben ist in wesentlichen Punkten mit dem örtlichen Träger abzustimmen; dessen Gesamtverantwortung bleibt unberührt. (...)“ (§ 69)

Die Aufgaben des Jugendamtes werden „durch den Jugendhilfeausschuss und die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen.“ (§ 70) Dem Jugendhilfeausschuss gehören zu drei Fünftel VertreterInnen des Kreis-/Kommunalparlamentes oder von diesen gewählte in der Jugendhilfe sachkundige Frauen und Männer an; zu zwei Fünftel werden diese „auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe“ von den Parlamenten gewählt. „Der Jugendhilfeausschuss befasst sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe...“, insbesondere mit Problemlagen, Anregungen und Vorschlägen der Weiterentwicklung der Jugendhilfe, mit der Jugendhilfeplanung und der Jugendhilfeförderung. (§ 71)

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen „die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind.“ Hier sollen „die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden...“ (§ 78)

Für die Planung der Jugendhilfe haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Planungsverantwortung (Bestandsaufnahme, Bedarfsermittlung, bedarfsgerechte Planung). Einrichtungen und Dienste sollen so geplant werden, ... „dass Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können,“ (...) „junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden...“ „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen.“ (...). „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen darauf hinwirken, dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden und die Planungen insgesamt den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien Rechnung tragen.“ (§ 80)

2.3.2 Rechtliche Grundlagen nach dem Baugesetzbuch

Darüber hinaus gibt es Fundstellen im Baugesetzbuch (BauGB), die für die Arbeit im Sozialraum an der Schnittstelle Stadtplanung- Sozialarbeit von Bedeutung sind.

Im **Städtebauförderungsgesetz** des BauGB heißt es im Zusammenhang von Sanierung und „Sozialer Stadt“- Erneuerung:

Die Sanierung soll mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung (...) angeregt und (...) im Rahmen des Möglichen beteiligt werden. (§ 137)

Öffentliche Aufgabenträger „sollen (...) die Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen unterstützen.“ (§ 139)

Städtebauliche Maßnahmen der Soziale Stadt werden zur Stabilisierung und Aufwertung „von durch soziale Missstände benachteiligte Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebietes, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht“ eingesetzt (§ 171e):

- insbesondere in Gebieten, „...in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen bedarf.“
- „Die Gemeinde legt das Gebiet (...) durch Beschluss fest. Es ist in seinem räumlichen Umfang so festzulegen, dass sich die Maßnahmen zweckmäßig durchführen lassen.“
- „Grundlage für den Beschluss (...) ist ein von der Gemeinde unter Beteiligung der Betroffenen (§ 137) und der öffentlichen Aufgabenträger (§ 139) aufgestelltes Entwicklungskonzept , in dem die Ziele und Maßnahmen schriftlich darzustellen sind. Das Entwicklungskonzept soll insbesondere dazu dienen, die „Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ sowie die „Schaffung und Erhaltung stabiler Bewohnerstrukturen“ zu verbessern.

- „Bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes und bei seiner Umsetzung sollen die Beteiligten in geeigneter Form einbezogen und zur Mitwirkung angeregt werden. Die Gemeinde soll die Beteiligten im Rahmen des Möglichen fortlaufend beraten und unterstützen. Dazu kann im Zusammenwirken von Gemeinde und Beteiligten eine Koordinierungsstelle eingerichtet werden.“(...)

Wirken sich städtebauliche Maßnahmen „voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der im Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen aus, soll die Gemeinde Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie die nachteiligen Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können. (...) „Das Ergebnis (...) sowie die Maßnahmen (...) und Möglichkeiten ihrer Verwirklichung sind schriftlich darzustellen (Sozialplan).“ (§ 180)

3. Soziale Arbeit im Handlungsfeld Sozialraum

Soziale Arbeit im Stadtteil/Quartier ist auf Koproduktion mit der weiteren Akteuren der Stadtplanung angewiesen. Vernetztes Handeln, lokale Entwicklungspartnerschaften und verbindliche Kooperationsstrukturen sind dafür zwingende Voraussetzung. Schon vor der Einführung des Begriffs `Quartiermanagement` hat sich für ihr Handeln in Quartieren und Stadtteilen neben dem Prinzip der sozialraumorientierten Sozial- und Jugendhilfe das Konzept der `Gemeinwesenarbeit` etabliert. Hier zeigen sich Parallelentwicklungen in der Stadtplanung, die allerdings nicht zu Konkurrenz- bzw. Doppelstrukturen führen dürfen.

Stadtplanung muss zur Kenntnis nehmen, dass soziale Arbeit mit Projekten freier und öffentlicher Träger sowie Dienste der Verbände der Wohlfahrtspflege in vielfältiger Weise in den Kommunen präsent ist und auch nach Ablauf der intensiven Zuwendung der Stadtplanungs- und Städtebauakteure mit ihren Einrichtungen und Angeboten der Sozial- und Jugendhilfe in den Stadtteilen tätig bleiben wird. Insbesondere in Quartieren mit besonderem Unterstützungsbedarf bleiben viele freie Träger und Verbände in Ergänzung zu den Projekten und Diensten der öffentlichen Träger der Sozial- und Jugendhilfe mit der Bevölkerung und den Quartiersakteuren in engem Kontakt.

3.1. Soziale Arbeit als „starker Partner“ bei der Sozialraumentwicklung

Ob in Kitas, Jugendzentren, Beratungsstellen, Beschäftigungsprojekten oder in Einrichtungen für ältere Menschen erreicht Sozialarbeit die Menschen im Quartier unmittelbar. Sie ist im Gemeinwesen verankert und kennt die Lebenswelten sowie die Lebenslagen der betroffenen Menschen. Mit ihren differenzierten Angeboten ist sie wichtiger Teil von Akteursnetzwerken

im Stadtteil und unterstützt bzw. schafft Kommunikation gerade in den „überforderten“ Sozialräumen.

Auf der Grundlage des SGB sind neben den öffentlichen Trägern der Jugend, und Sozialhilfe insbesondere auch die freien Träger bewährte Partner der kommunalen Daseinsfürsorge und wirken mit an der lokalen Sozial- und Jugendhilfeplanung. Als Träger öffentlicher Belange sind sie herausgefordert zu öffentlichen Planungsvorhaben Stellung zu nehmen und die sozialen Aspekte in Abwägungsprozesse einzubringen und anwaltlich Interessen von benachteiligten Gruppen zu artikulieren. Insbesondere sind die Träger der Wohlfahrtspflege Partner in der kommunalen Sozialberichterstattung. Sie sind dabei herausgefordert prioritäre Handlungsbedarfe/-konzepte zur sozialen Stadtentwicklung zu formulieren. Dies gilt auch in Bezug auf das die Gestaltung des Bund/Länder-Programms Soziale Stadt (Gebietsauswahl, Integriertes Handlungskonzept usw.)

3.2. Gemeinwesenarbeit als Handlungsprinzip für Stadtteilentwicklung

Viele Verbände verfügen als Träger der Gemeinwesenarbeit über einschlägige Erfahrung in der quartiersbezogenen Zusammenarbeit insbesondere mit Bewohnern von Sozialen Brennpunkten und anderen ausgegrenzten Gruppen. Sie verfügen über differenzierte Kenntnisse der Quartiere und sozialen Milieus. In Partnerschaft mit Akteuren aus Bürgerschaft (Ehrenamtlichen aus Kirchengemeinden, Selbsthilfe und Vereinen usw.) bilden sie eine wichtige Lobby für diese Stadtgebiete und übernehmen Anwaltsfunktion für benachteiligte Bewohnergruppen.

Eine lebensweltorientierte (kategoriale), lebenslagenorientierte (funktionale) und stadtteilorientierte (territoriale) Gemeinwesenarbeit (GWA) kann in lokalen Entwicklungspartnerschaften und interdisziplinären Stadtteilmanagement-Strukturen die Funktion des Quartiersmanagement übernehmen und auch über Förderzeiträume hinweg nachhaltig sicherstellen. Die GWA kann sich demnach nicht nur als methodischer Ansatz der Sozialarbeit darstellen, sondern eine Managementfunktion für einzelne Quartiere und ganze Stadtteile erhalten, indem sie ihr Fachprofil mit folgenden Alleinstellungsmerkmalen offensiv darstellt:

- **Verankerung im Stadtteil/Quartier**

Die besondere Qualität der Gemeinwesenarbeit begründet sich in ihrer Verankerung im Quartier/Stadtteil. Die GWA ist mit niedrighwelligen Anlaufstellen sowie Räumen und Gelegenheiten zur Kommunikation in den Quartieren präsent. Mit Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Einzelne und unterschiedliche Zielgruppen stellt sie den Bezug

zum gesamten Sozialraum und den unterschiedlichen Nachbarschaften am unmittelbaren Ort des Geschehens her. Die hieraus entstehende Vertrautheit mit stadtteil- und wohngebietspezifischen Kommunikations- und Sozialstrukturen und die geschärfte Sensibilität für Problemhintergründe, aber auch vorhandene Potentiale im Stadtteil, sind die wesentliche Voraussetzung für eine stabile Vertrauensbasis zur Bewohnerschaft und zu den Stadtteilakteuren.

- **Aktivierung von Nachbarschaften**

Unkonventionelle GWA-Methoden zur Aktivierung der Bewohner und Kontaktaufnahme unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen prägen die Zugänge. Aktivierende Bestandsaufnahmen zusammen mit den Akteuren aus den Quartieren bilden eine wichtige Grundlage für sozialräumliche Analyse und Planung. Für die nachhaltige positive Entwicklung in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf ist entscheidend, dass die Aktivierung, Einbindung und Beteiligung möglichst aller Bevölkerungsgruppen und Nachbarschaften gelingt. Wichtig ist, dass vorhandene Ressourcen und Potentiale im Stadtteil erkannt und genutzt werden. Politik und Verwaltung müssen überzeugt und für Aktivitäten und Engagement im Stadtteil gewonnen werden. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Stadtteilakteure soll vorangetrieben werden. Die Träger der Sozial- und Jugendhilfe müssen ihre Konzepte und Strategien zur Sozialraumorientierung und Gemeinwesenarbeit (GWA) weiterentwickeln, um den neuen Herausforderungen, Lebenslagen, Kooperationen usw. gerecht werden zu können

- **Partnerin für Akteure im Stadtteil**

Gemeinwesenarbeit bietet sich den Menschen im Stadtteil als Partnerin an. GWA ist nicht nur Anlaufstelle für die Bevölkerung in den Quartieren, GWA ist gleichzeitig Vernetzungsinstanz für unterschiedliche Stadtteilakteure und Gruppen, die sich als Interessenvertreter im Rahmen der Gebietsentwicklung formieren. Stadtteil-/Quartiersbüros bilden Nachbarschaftsagenturen, die einerseits Wegweiser in der Einzelfallhilfe sind, gleichzeitig dafür Sorge tragen, dass sich Interessen von Menschen formulieren bzw. organisieren. GWA unterstützt Initiativen der Akteure zur Selbstorganisation und stärkt somit die Lobby für den Stadtteil im Entwicklungsprozess. GWA versteht sich als Motor für lokale Entwicklungspartnerschaften zur Stärkung von Stadtteilidentität.

In Stadtteilbüros finden Menschen ein offenes Ohr für ihre Anliegen und Probleme. Ob es um den letzten Sozialhilfebescheid, den Lärm der Jugendlichen auf dem Spielplatz, die Erhöhung von Mietnebenkosten oder die geänderte Straßenführung geht, Gemeinwesenarbeit weiß um Zuständigkeiten, kennt Strategien, schafft Zugänge und unterstützt eigenverantwortliches

Handeln. GWA fördert und stabilisiert selbsttragende Strukturen im Sinne einer Strategie „Hilfe zur Selbsthilfe“ ohne eine professionelle Grundversorgung im Stadtteil zu gefährden.

- **Moderation, Kooperation und Vernetzung**

Gemeinwesenarbeit wendet sich als intermediäre Instanz an Bürger und Akteure im Stadtteil sowie an Verwaltung und Politik. Die Moderation zwischen den verschiedenen Interessen, die Kooperation mit Partnern und die Vernetzung der Akteure und Aktivitäten gewinnen immer mehr Bedeutung in der Stadtteilarbeit. Kenntnisse und Erfahrungen mit den unterschiedlichen Lebenswelten und sozialen Milieus, ein hohes Maß an kommunikativer Kompetenz und ein vielfältiges Wissen von Methoden zur Arbeit mit Gruppen ist Grundlage für eine erfolgreiche Arbeit in den Quartieren. Die Lebenssituation der Menschen in den klassischen Sozialen Brennpunkten war bei allen Unterschieden in der individuellen Lebenslage vergleichsweise homogen. Die Gemeinwesenarbeit war hier häufig die einzige Unterstützung, die die Menschen vor Ort hatten. Heute haben wir es mit Stadtteilen zu tun, in denen viele verschiedene Bevölkerungsgruppen wohnen und miteinander auskommen (müssen). Gerade diese Gebiete sind Orte der Integration. Verschiedene ethnische und soziale Gruppen leben hier, z.T. ohne direkte Bezüge zueinander zusammen. Ähnliches gilt für verschiedene soziale Einrichtungen, Schulen, Vereine, Geschäfte und Betriebe im Stadtteil. Auch hier sind Kontakte meist eher zufällig.

- **Projektentwicklung zur Gestaltung des Gemeinwesens**

Zusammen mit den BürgerInnen, mit Einrichtungen im Stadtteil, mit Beschäftigungsträgern, mit dem lokalen Gewerbe und der Wohnungswirtschaft, mit Verwaltung und Politik und weiteren Partnern arbeitet die Gemeinwesenarbeit an der Gestaltung der Lebensbedingungen im Stadtteil. Im Verbund und in Kooperation entwickelt sie Projekte zur Verbesserung der Nachbarschaft wie Stadtteilster und Kulturprojekte. GWA konzipiert und aktiviert für Projekte zur Verbesserung des Wohnumfelds (z.B. Grünflächengestaltung, Parkraumgestaltung) oder zur Beschäftigungsförderung (z.B. Stadtteilcafes, Fahrradwerkstätten) Handlungsleitend für ihr Engagement ist dabei die Interessen des Stadtteils insgesamt und der dort lebenden Menschen.

4. Stadtteilmanagement als Koproduktion im Sozialraum

Zu den Erfolgsvoraussetzungen für eine zielgerichtete sozialen Stadtteilentwicklung gehört die gleichberechtigte Einbeziehung und Kooperation der Akteure des ersten (öffentlichen), zweiten (wirtschaftlichen) und dritten (gemeinnützigen) Sektors. In der Praxis ist das B/L-Programm „Soziale Stadt“ aufgrund seines Ursprungs und seiner Finanzierung oft von

Akteuren des Städtebaus bzw. der Stadtplanung dominiert. Die Umsetzung orientiert sich daher immer noch weitgehend am Vorgehen der traditionellen Stadterneuerung. Subsidiäre Ansätze, wie im Sozialgesetzbuch verankert, haben im Städtebau kaum Tradition. Partizipative Sozialplanung, Anwaltsplanung, Aktivierung von Selbsthilfepotentialen usw., sowie sie GWA-Konzepte bzw. die GWA-Strategien verstehen, hat sich in der Praxis der Stadterneuerung nur verhalten durchgesetzt.

Trotz vieler richtungsweisender Ansätze zur interdisziplinären und politikfeldübergreifender Zusammenarbeit haben sich koproduktive und „auf Augenhöhe“ beruhende Zusammenarbeit von sozialer Arbeit und Stadtplanung nur unzureichend durchgesetzt. Nach wie vor besteht ein Nebeneinander der Akteure. Zum einen fehlt es gegenseitiger Akzeptanz, die oft zu Konkurrenz bzw. Ignoranz führt. Die Akteure der sozialen Arbeit haben sich in der Praxis der Stadterneuerung noch nicht genügend profiliert. Als Folge erhalten sie auch nicht die notwendige Bedeutung bei der Entwicklung und Gestaltung von "Integrierten Handlungskonzepten". Das zeigt sich sowohl in der verwaltungsinternen Gewichtung als auch in der mangelnden Einbindung der freien Träger aus Sozial- und Jugendhilfe. Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe der Bevölkerung, zur nachhaltigen Stabilisierung der sozialen Verhältnisse und des nachbarschaftlichen Zusammenlebens im Stadtteil kommen häufig zu kurz. Die freien Träger Sozial- und Jugendhilfe bringen sich mit ihrer Gemeinwesenkompetenz nicht genügend ein und nehmen die Herausforderung und Chance zur Mitgestaltung in den Stadtteilen nur unzureichend an.

4.1 Kooperatives Stadtteilmanagement zur Prozessgestaltung

Für ein leistungsfähiges nachhaltig wirksames "Kooperatives Stadtteilmanagement" sind die Träger der Sozialarbeit/ Gemeinwesenarbeit unverzichtbare Partner. Sie müssen daher – auch im Sinne der Leitfäden zur Sozialen Stadt – bei der Gestaltung des Prozesses der Stadtteilentwicklung gleichberechtigt einbezogen werden. Es muss allerdings ein praktikables Modell zur Kooperation gefunden werden, das die unterschiedlichen Akteure aus Politik, Verwaltung, Trägerspektrum, Wirtschaft und Bürgerschaft zu einer lokalen Entwicklungspartnerschaft zusammenführt und sowohl Transparenz als auch Effizienz sicherstellt.

Bei der Entwicklung und Umsetzung von integrierten Handlungskonzepten und lokalen Aktionsplänen und der Etablierung von lokalen Entwicklungspartnerschaften sind zur Sicherung der Nachhaltigkeit die Akteure der sozialen Arbeit (öffentliche und freie Träger) wichtige Partner für die Zeit nach dem Einsatz der Städtebauförderung. Ihr Zugang zu den Stadtteilen und deren Bewohnergruppen wird weiter, ggf. unter veränderten Bedingungen,

bestehen bleiben. Insofern liegt hier der Schlüssel für die Verstetigung von Stadtteilentwicklungsprozessen und die Kontinuität von Vernetzung und Partizipation der Stadtteilakteure.

Nur durch das Zusammenwirken von Sozialplanung und baulicher Stadtplanung können integrierte Handlungs- und Steuerungskonzepte für Entwicklungsprozesse in den Stadtteilen wirkungsvoll umgesetzt werden. Als zentrale Bausteine gelten dabei:

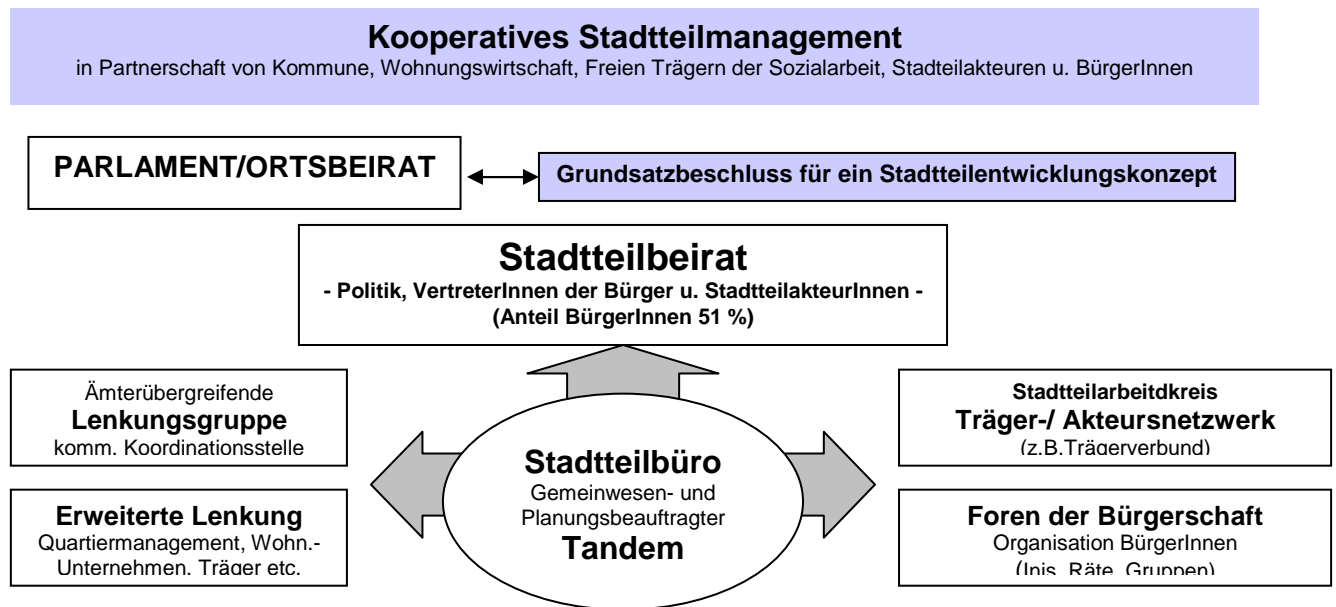
- Beteiligung der Bürgerschaft und Stadtteilakteure
- Entwicklung einer bedarfsgerechten sozial- kulturellen Infrastruktur
- Etablierung einer lokalen Ökonomie und Beschäftigungsstrategie
- Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfeldes
- Stabilisierung der städtebaulichen Gesamtsituation

Die notwendigen Kooperationsstrukturen für soziale Stadtteilentwicklung, so wie sie sich in der Praxis schon teilweise bewährt haben, werden in dem nachfolgenden Kapitel in einem Strukturmodell dargestellt. Dieses soll als Grundlage für eine Verständigung für lokal geeignete Vernetzungs-, Kooperations- und Steuerungsstrukturen insbesondere unter den Akteuren der sozialen Arbeit und Stadtplanung dienen und ist zwingende Voraussetzung, um sich im politischen Raum nicht gegenseitig aufzureiben.

4.2 Kernelemente eines kooperatives Stadtteilmanagements

Zum einen ist innerhalb der kommunalen Verwaltung eine verantwortliche Koordination der städtischen Behörden als Stabsstelle notwendig. Zum anderen ist für die Aktivitäten vor Ort ein besonders qualifiziertes Team von Stadtteilentwicklern (Tandem aus Gemeinwesen- und Planungsbeauftragten) einzusetzen, das unterschiedliche Aufgaben und Funktionen für den Stadtteil wahrnimmt. Im Stadtteil müssen unter den Akteuren aus der Bewohnerschaft und des Trägernetzwerkes formelle und informelle Arbeitsstrukturen entwickelt werden. Eine Stadtteilpolitik kann sich nur etablieren, wenn es auch gelingt, die politischen Verantwortungsträger kontinuierlich einzubinden.

Schaubild I:



- **„Stadtteilbüro“ als Scharnier von Sozialarbeit und Stadtplanung als „Tandem“ von Gemeinwesen- und Planungsbeauftragten**

Als erfolgversprechend hat sich das an einigen Standorten praktizierte „Tandem“-Modell erwiesen. In „Stadtteilbüros“ werden die Kompetenzen des Gemeinwesen- und des Planungsbeauftragten zusammengeführt.

Während der **Gemeinwesenbeauftragte** durch Aktivierung und Unterstützung der Bürger und Bewohnergruppen sowie durch Organisation des Träger- und Akteursnetzwerks im Stadtteil den „Bottom-up“- Ansatz realisiert, bringt der **Planungsbeauftragte** Planungs- und Entwicklungsvorstellungen der Kommune und der Wohnungswirtschaft „Top down“ ein. Nur dieses „Tandem“, d.h. beide Professionen gemeinsam, kann die unterschiedlichen Interessen kooperativ integrieren.

Freie Träger haben eine besondere Unterstützungsfunktion für die Entwicklung von neuen Beteiligungsforen für Stadtteilakteure und zur Schaffung einer neuen partizipativen Planungskultur sowie zur Überwindung von Politikverdrossenheit in benachteiligten Stadtquartieren.

- **„Lenkungsgruppe“ und „kommunale Koordinationsstelle“**

Zwingend notwendig ist die dezernats- bzw. ämterübergreifende Koordination (Stabstelle) und Lenkung. Diese ist bei Sozialverwaltung unter Nachhaltigkeitsaspekten am besten

platziert. Der Städtebau ist nur temporär engagiert und hat eine Schlüsselrolle über das Finanzierungsprivileg im Rahmen der Städtebauförderung. In der Lenkungsgruppe sollten die Verantwortungsträger für den Soziale-Stadt-Prozess als Schlüsselpersonen, d.h. auch die Akteure des Stadtteilbüros (Tandem) und der beteiligten Wohnungswirtschaft, vertreten sein.

- **„Träger-/ Akteursnetzwerk“ im Stadtteil**

Es versteht sich von selbst, dass die im Stadtteil engagierten Träger und weitere Schlüsselakteure zu handlungsfähigen Akteurs- bzw. Trägernetzwerken (Stadtteilarbeitskreis, Stadtteilkonferenz etc) zusammengeführt werden müssen. Die Grundelemente sind in jeder einzelnen Kommune und jedem Stadtteil auf die örtlich vorzufindenden Gegebenheiten auszurichten. Das heißt, vor Ort müssen die gewachsene Strukturen, Konstellationen, beteiligte Akteure, langjährige Traditionen u.v.m. Berücksichtigung finden.

- **„Foren der Bürgerschaft“ zur Selbstorganisation**

Betont werden muss, dass die Selbstorganisation zur Aktivierung und Beteiligung der BürgerInnen (Bürgerinitiativen, Mieterräte, Quartiers- bzw. Zielgruppensprecher) an dem jeweiligen Standort unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen einer nachhaltigen sozialen Stadtteilentwicklung ist. Bürgerforen und Arbeitsgruppen bearbeiten Themen des Stadtteils, des Quartiers bzw. einzelner Gruppen mit dem Ziel Grundlagen für Entscheidungen zu schaffen.

- **„Stadtteilbeirat“ als Bindeglied von Bürgerschaft und Politik**

Zur Stärkung der Möglichkeiten zur Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen bedarf es verbindlicher Formen der Beteiligung der betroffenen Bevölkerung. Gerade in den benachteiligten Stadtquartieren fehlen diese bis heute. Neben "offenen Bürgerforen" und "Runden Tischen" muss ein Bürger-Politikdialog konstituiert werden, der zur Überwindung von Politikverdrossenheit beitragen kann. Hier sind Stadtteilbeiräte ein erfolgserprobter Ansatz. In Stadtteilbeiräten debattieren Delegierte aus unterschiedlichen Quartieren und kulturellen Milieus mit den Vertretern der Parlamentsfraktionen über politische Prioritäten. Diese Form der politischen Auseinandersetzung, in denen u.a. über die Verwendung von Verfügungsfonds entschieden wird, schafft Offenheit, Transparenz und eine neue politische Kultur.

Erfahrungen zeigen, daß sich so ein neues Wir-Gefühl und eine Lobby für benachteiligte Stadtteile entfalten. Gemeinwesenarbeit kann dazu beitragen, dass auch zunächst sprachlose

Gruppen neue Zugänge zur Entwicklung von Nachbarschaften finden. Neben punktuellen "Events" können so nachhaltige Strukturen zur Partizipation entstehen.

5. Verstetigung von Soziale-Stadt-Politik durch Verbundstrukturen

Eine verstetigte Soziale-Stadt-Politik braucht zuverlässige Unterstützung durch die staatlichen Ebenen (Bund/Länder) sowie der europäischen Union, um die Anschlussfähigkeit von benachteiligten Stadtteilen und deren BürgerInnen sicherzustellen. Es bedarf daher einer **Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt** aller politischen Ebenen und aller politischen relevanten Fachakteure (Mehr-Ebenen-Mehr-Felder-Strategie), die die Egoismen der einzelnen Fachpolitiken überwindet. Herausgefordert sind neben der öffentlichen Hand insbesondere auch die Verbände und gesellschaftlichen Gruppen, die ihre spezifischen Ressourcen zum verstetigten Handeln für die Sicherung des sozialen Friedens in den benachteiligten Stadtgebieten einbringen müssen.

Notwendig sind integrierte staatliche Förderstrategien, die unter den Fachressorts zu gemeinsamen Soziale-Stadt-Förderleitlinien abgestimmt und zu einer **interministeriellen Verbundbudget** zusammengefasst werden. Zur Verstetigung und Ausweitung des Programmansatzes "Soziale-Stadt" sollten interministeriell abgestimmte Voraussetzungen gelten, die zumindest gemeinsamen überprüfbaren Vorgaben des Städtebau- und Sozialministeriums unterliegen.

Für die kommunale Ebene bedeutet das, dass für Stadtteile mit besonderem sozialen und städtebaulichen Entwicklungsbedarf zukünftig im Rahmen einer lokalen Gesamtstrategie integrierte Handlungskonzepte zu entwickeln und lokale Aktionspläne umzusetzen sind. Dazu bedarf es stabiler, handlungsfähiger und interdisziplinärer ausgerichteter lokaler Partnerschaften zur Gestaltung örtlicher Gemeinschaftsinitiativen Soziale Stadt (LOGISS). **LOGISS-Entwicklungs-Partnerschaften** aus Vertretern des öffentlichen, des unternehmerischen sowie des zivilgesellschaftlichen Sektors müssen in der Lage sein, Soziale-Stadt-Prozesse auch über Förderzeiträume hinaus sicherzustellen. Dieses setzt einen fairen Konsens unter den Partnern (Win-Win-Verständnis) voraus, der von gemeinsamen politischen Willen getragen wird und verschiedene Sichtweisen und Handlungslogiken der Beteiligten respektiert.

Die LOGISS-Partnerschaften unterstützen daher eine interkommunale Kooperation zur Entwicklung eines sozialräumlichen Beobachtungsinstrumentes. Dieses Vorhaben erfordert insbesondere eine enge Abstimmung der Akteure von Städtebau und Wirtschaft mit der Sozialplanung auf allen Ebenen. Im Rahmen der Sozialen-Stadt-Planung und Förderung sind

die Gebietsauswahl, die Problemdiagnose und das Handlungskonzept zukünftig auf objektivere Grundlagen zu stellen. Voraussetzung ist eine **interdisziplinäre Sozialraumplanung**, die auf eine träger- u. fachübergreifende Sozialraumbetrachtung fundiert wird und partizipative Planungsverfahren und Durchführungsprozesse verinnerlicht.

Neue Trägerformen für **interdisziplinäre Stadtteilmanagements** sind anzustreben und haben sich bereits vielerorts bewährt. So haben sich in einigen Stadtteilen bereits verschiedene Träger der Sozialarbeit (öffentliche und freie Träger der Sozial- und Jugendhilfe) mit lokalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern sowie Akteuren aus der Wohnungswirtschaft zu einem **Kooperationsverbund im Stadtteil** zusammengeschlossen, um gemeinsam die Trägerschaft für das Stadtteilmanagement (Trägerverbund für Stadtteilbüro) zu übernehmen. Hier erhält die Koproduktion einen Rechtsstatus, der der lokalen Kooperation eine Perspektive auch über Förderzeiträume eröffnet. Dieses gilt besonders für die **Stabilisierung der „Tandem“-Kooperation** im Stadtteilbüro und eröffnet Chancen zur Überwindung von Egoismen einzelner Träger.

Nicht zuletzt eröffnen Verbundstrukturen im Stadtteil neue Perspektiven zur Schaffung von **Sozialraumbudgets**. Eine Politik, die sicherstellen will, dass Gestaltungsspielräume für eine präventive Kinder- und Jugendhilfe in gefährdeten Stadtteilen genutzt werden können, ist darauf angewiesen, dass die Akteure in den Quartieren gemeinsam planen und sich auf Prioritäten verständigen.

Es bedarf einer **Fachlobby** in den Gebieten, die zusammen mit den verschiedenen Bevölkerungsgruppen Standards für die Stadtteilentwicklung reklamiert und ihre Kräfte bündelt, sodass Stadt- und Stadtteilpolitik dem lokalen Druck nicht ausweichen kann. Hierzu ist die Kooperation und Koproduktion von Sozialarbeit und Stadtplanung zu intensivieren. Die eigenen Fachlichkeiten dürfen nicht ignoriert, sondern müssen vielmehr im Sinne von mehr Schlagkraft zusammengeführt werden. Geeignete Foren zur Qualifizierung von interdisziplinärem Stadtteil- bzw. Quartiermanagement sind weiterzuentwickeln.

Literatur:

Bauministerkonferenz (ARGEBAU), (2000), Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, in: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS), Wiesbaden

Boulet, Jaak/ Kraus, Jürgen/ Oelschlägel, Dieter, (1980), Gemeinwesenarbeit als Arbeitsprinzip – Eine Grundlegung, Bielefeld

Bartelheimer, Peter, (2001), Sozialberichterstattung für die „Soziale Stadt“ – Methodische Probleme und politische Möglichkeiten, Frankfurt/Main

Fritz, Hartmut/ Thies, Reinhard, (1997), Armutsbekämpfung in benachteiligten Lebensräumen Stadtteil- und brennpunktbezogene Strategien kommunaler Sozialpolitik, in Hanesch, Walter (Hrsg.): Überlebt die Soziale Stadt, Opladen

GdW, Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.), (1998), Überforderte Nachbarschaften, Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen, Köln

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, (2000), Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS), Wiesbaden

Hinte, Wolfgang, (1996), Soziale Kommunalpolitik, Soziale Räume gestalten statt Elend verwalten, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3/1996

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, (2004), Die Soziale Stadt - Ergebnisse der Zwischenevaluierung, Bewertung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" nach vier Jahren Programmlaufzeit, Berlin

Pleiner, Günter/ Thies, Reinhard, (2002), Sozialräumlicher Paradigmenwechsel in Gemeinwesenarbeit und Stadtteilmanagement, in Riege, Marlo u.a. (Hrsg.): Sozialraumanalyse, Grundlagen – Methoden - Praxis, Opladen

Thies, Reinhard, (2002) Herausforderung der Praxis sozialer Stadtentwicklung, Beitrag der Freien Träger der Wohlfahrtspflege in Diakonisches Werk (Hrsg.): Tagung: „Soziale Stadt“ am 6./7.02.02 in Berlin, Stuttgart

Thies, Reinhard (Hrsg.), (2001/2002), Beitrag in: Entwicklung und Chancen für Kinder und Jugendliche aus Sozialen Brennpunkten Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen: Dokumentationen: 1.-4. E&C-Regionalkonferenz, Frankfurt/Main

Thies, Reinhard, (2000), Kooperatives Stadtteilmanagement und Gemeinwesenarbeit, Neue Ansätze in der Stadtentwicklung und der Gemeinwesenarbeit, in Tennstedt, Florian (Hrsg.): Zeitschrift für Sozialreform, Wiesbaden

Thies, Reinhard, (1999), Soziale Stadterneuerung in gefährdeten Wohngebieten, Präventionsstrategien durch Quartiersarbeit und kooperatives Stadtteilmanagement, in Dietz, Berthold (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen

Thies, Reinhard (Hrsg.), (1998), Soziale Stadterneuerung, Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V.: Materialsammlung zur Tagung Soziale Stadterneuerung in Ev. Akademie Arnoldshain, Frankfurt/Main