

BundesArbeitsGemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit e.V.

Stiftstraße 15, 30159 Hannover
Tel. 0511/7000526, Fax. 0511/1612503
E-Mail: BAGSozialeStadtentwicklung@t-online.de

Positionspapier zur Sozialen Stadt

Die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit ist ein trägerübergreifender Verein, in dem sich lokale und regionale Netzwerke sowie bundesweit tätige Organisationen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen von Menschen in benachteiligten Wohngebieten und Stadtteilen zusammengeschlossen haben.

Die BAG Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit ist aus der BAG Soziale Brennpunkte entstanden und versteht sich als Lobby für Gemeinwesenarbeit in einer sozialen Stadt- und Stadtteilentwicklung. Sie sieht „Soziale Stadt“ als neuen umfassenden Politikansatz für integrierte Handlungskonzepte und bringt dabei ihre langjährigen Erfahrungen und Kompetenzen in der Bürgerbeteiligung in Gemeinwesenprojekten ein. Ziel ist die Unterstützung einer auf Integration und Prävention ausgerichteten, nachhaltigen sozialen Stadtentwicklung insbesondere in Quartieren mit verdichteten Problemlagen.

Positionen der Bundesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit zum Programm „Soziale Stadt“ - Erfahrungen und Anforderungen

1. LEITBILDENTWICKLUNG „SOZIALE STADT“ – ÜBERWINDUNG VON AUSGRENZUNG IM GEMEINWESEN

Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ richtet die Aufmerksamkeit der Kommunen auf Stadt- und Wohngebiete mit besonderem sozialen sowie städtebaulichen Handlungsbedarf und unterstützt lokale Strategien zur integrierten Sozialraumentwicklung und Verhinderung Sozialer Brennpunkte. Bei Handlungskonzepten zur Überwindung von Armut und Ausgrenzung in der Stadt geht es

insbesondere um Ansätze zur Integration von Menschen unterschiedlicher Kulturen in ihrer Nachbarschaft, zur Beteiligung von Langzeitarbeitslosen am Erwerbsleben, zur lokalen Sozialen Sicherung, zur Sicherung der Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen sowie zur Förderung eines gesunden und gesundheitsdienlichen Lebens- und Wohnumfelds.

Das Programm „Soziale Stadt“ sichert derzeit allerdings nicht hinreichend ab, dass kommunale Gesamtstrategien eingeleitet werden, um zu gewährleisten, dass bestehende Soziale Brennpunkte aufgelöst und neue Ausgrenzungstendenzen verhindert werden. Die beteiligten Kommunen sind gefordert, einerseits lokale Aktionspläne für Sozialräume mit besonderem Handlungsbedarf zu entwickeln und andererseits stadtweit Teilhabechancen für von Ausgrenzung bedrohte Bevölkerungsgruppen zu sichern. In einem übergreifenden Leitbild für die „Soziale Stadt“ sind deshalb beide Ansätze aufzunehmen. Mit den Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wohlfahrtspflege und weiteren sich zivilgesellschaftlich Engagierenden ist vor Ort ein Verständigungsprozess über die notwendigen Ziele, Prioritäten und Konzepte einzuleiten.

2. SOZIALRAUMANALYSE UND SOZIALPLANUNG

Nur wenige Kommunen verfolgen derzeit städtische und regionale Gesamtstrategien zur Gestaltung einer „Sozialen Stadt“, welche die Auflösung bzw. Verhinderung von Sozialen Brennpunkten zum Ziel haben. Dies hat zur Folge, dass die Gebietsauswahl für den Einsatz des Programms sowohl auf lokaler als auch auf überregionaler Ebene sehr zufällig vorgenommen wird. In den Städten und Gemeinden/Landkreisen fehlt vielerorts eine kontinuierliche Sozialberichterstattung, so dass die Beobachtung und Priorisierung von sozialräumlichen Interventionsbedarfen nur unsystematisch erfolgt. Oft steht bei der Gebietsauswahl daher der städtebauliche Handlungsbedarf im Vordergrund, während soziale Indikatoren für die territoriale Planung vielfach unzureichend definiert bzw. recherchiert sind. Die lokalen Akteure der Sozialplanung sind – wenn überhaupt – auf sektorale Fachkonzepte (Bildung, Beschäftigung, Wohnen, Wirtschaft, Gesundheit, Kultur usw.) bzw. auf Zielgruppenplanung (Jugendliche, Senioren, Migranten usw.) ausgerichtet.

3. STÄRKUNG DER AKTEURE AUS DER BÜRGERSCHAFT UND DER SOZIALEN ARBEIT – KOOPERATION MIT DEM „DRITTEN SEKTOR“

Zu den Erfolgsvoraussetzungen für eine zielgerichtete Stadtteilentwicklung gehört die gleichberechtigte Einbeziehung und Kooperation der Akteure des ersten (öffentlichen), zweiten (wirtschaftlichen) und dritten (gemeinnützigen) Sektors. Die in der Praxis bei Stadtteilentwicklungsprozessen noch häufig zu beobachtende Dominanz von Akteuren des Städtebaus bzw. der Stadtplanung muss überwunden werden. Eine Zusammenarbeit „auf gleicher Augenhöhe“ bei der Entwicklung und Gestaltung „integrierter Handlungskonzepte“ ist dafür erforderlich. Dieses Prinzip hat zu gelten in der verwaltungsinternen Gewichtung (Gleichberechtigung von Stadt- und Sozialplanung) und muss sich auch in der Zusammenarbeit mit freien Trägern der Sozial- und Jugendhilfe widerspiegeln. Disziplinen übergreifende, integrative Ausbildungskonzepte, die sowohl planerische als auch soziale Aspekte gleichermaßen berücksichtigen, erleichtern diese gleichberechtigte Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure.

Die Mitwirkung von Bewohnerinitiativen, die Unterstützung von Vereinen und anderem ehrenamtlichen Engagement ist ein weiterer unabdingbarer Bestandteil zielgerichteter Stadtteilentwicklung. Einzelne Maßnahmen und angebotsorientierte Projekte reichen nicht aus, um die sozialen Verhältnisse, das nachbarschaftliche Zusammenleben im Stadtteil sowie gesellschaftliche Teilhabe nachhaltig zu verbessern. Damit Bewohnerschaften selbst zu Akteuren werden und so den Veränderungsprozess aktiv mitgestalten können, sind mit den Bewohnern neue nachhaltige und selbsttragende Strukturen der Interessenartikulation, der Kommunikation und Kooperation aufzubauen sowie vorhandene zu stärken. Diese Bemühungen sind in der Prioritätensetzung städtebaulichen Aktivitäten gleichzusetzen und bei einer zukünftigen Integration von Grundsätzen zu „Sozialer Stadt“ bzw. in bestehenden Gesetzen (z.B. im Baugesetzbuch) zu verankern.

4. GEMEINWESENARBEIT ZUR AKTIVIERUNG DER BEWOHNERSCHAFT

Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Mitwirkung der Bewohnerschaft ist durch die Förderung von Gemeinwesenarbeit sicherzustellen. Die Anstrengungen zur Mitwirkung der Betroffenen im Stadtteilentwicklungsprozess - insbesondere der sozial benachteiligten und durchsetzungsschwächeren Bevölkerungsgruppen - sind durch Stärkung der Gemeinwesenorganisation und Aktivierung der Nachbarschaften zu intensivieren. Hierfür sind Unterstützungssysteme für das Gemeinwesen zur Aktivierung und Mitwirkung der Bewohner als Basis für eine funktionierende Interessenvertretung zu etablieren. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund des hohen Aufwandes zur Selbstorganisation, der Orientierung in einem komplexen Politikfeld sowie der oftmals ungünstigen sozialen Situation der Betroffenen.

Verstärkte Anstrengungen sind bei der Entwicklung von geeigneten Beteiligungsstrukturen zu leisten. Nur so kann es gelingen, auch den Bedürfnissen und Anforderungen der benachteiligten und artikulationsungeübten Menschen im Quartier Rechnung zu tragen. Bei der Organisation und Umsetzung von Beteiligungsgremien ist darauf zu achten, dass diese nicht nur bestimmte Bevölkerungsgruppen ansprechen, nicht von Funktionären dominiert werden und auf eine nachhaltige Wirkung hin angelegt sind. Die Aktivierung der Wohnbevölkerung ist Voraussetzung zur Umsetzung von Strukturen der Selbstverwaltung in den Stadtteilen.

5. STADTTEIL-/QUARTIERMANAGEMENT ALS KOOPERATION UNTER VERSCHIEDENEN AKTEUREN

Stadtteilentwicklungsprozesse benötigen eine klare Struktur der Bearbeitung. Es ist zu klären, von wem unterschiedliche Funktionen und Aufgaben zu erledigen sind. Die Bandbreite reicht dabei von der Gesamtprojektsteuerung und Koordination über Moderation und Projektentwicklung bis hin zur Vernetzung, Bewohneraktivierung und -beteiligung. Wie eine sinnvolle Aufgaben- und Rollenverteilung aussehen kann, ist in jeder Kommune und jedem Stadtteil vor dem Hintergrund örtlich vorzufindender Gegebenheiten zu entwickeln. Gewachsene Strukturen, politische Konstellationen, beteiligte Akteure sowie langjährige Traditionen sind dabei zu berücksichtigen. Im Ergebnis ist ein praktikables Modell zur Kooperation, das sowohl die unterschiedlichen Akteure aus Politik, Verwaltung, Träger-

spektrum, Wirtschaft und Bürgerschaft zusammenbringt als auch ein hohes Maß an Transparenz und Effizienz herstellt, zu etablieren.

Sinnvolle Kernpunkte einer kooperativen (integrierten) Stadtteilentwicklung sind:

- Grundsatzbeschluss kommunaler Gremien für ein soziales Stadtteilentwicklungskonzept
- Dezernats- und ämterübergreifende Koordination durch einen Gebietsbeauftragten
- Stadtteilbüro (Gemeinwesenarbeit und dialogische Stadtplanung)
- Träger- und Akteursnetzwerk
- Unterstützung der nachhaltigen (Selbst-)Organisation der Bewohnerschaft, Entwicklung geeigneter Beteiligungsformen, Aufbau von sich selbsttragenden Bürgerorganisationen
- Bürger-Politik-Dialog durch Schaffung verbindlicher Beteiligungsgremien (z.B. Stadtteilbeiräte).

6. UNABHÄNGIGKEIT DER GEMEINWESENBEAUFTRAGTEN UND GLEICHRANGIGKEIT DER BETEILIGTEN

Für die Aktivitäten vor Ort sind besonders qualifizierte Stadtteilentwickler einzusetzen, die unterschiedliche Aufgaben und Funktionen für den Stadtteil wahrnehmen. Dabei sind gleichgewichtig und auf „Augenhöhe“ die Kompetenzen der Gemeinwesenbeauftragten (Aktivierung und Organisation von Bewohnergruppen, „horizontale“ Vernetzung im Stadtteil) und der Planungsbeauftragten (Darstellung von Projekten, Entwicklung von Planungsalternativen, „vertikale“ Vernetzung mit Behörden und Institutionen) zusammenzuführen.

Um diese Gleichrangigkeit sicherzustellen, sind verschiedene Organisationsmodelle in der Praxis erprobt worden. Als erfolgversprechend hat sich zum einen ein „Tandem“-Modell erwiesen, in dem Planungs- und Gemeinwesenbeauftragter (in enger Kooperation mit dem Gebietsbeauftragten der Verwaltung) gemeinsam das Quartiermanagement bilden. Ein anderes erfolgreich erprobtes Modell ist die institutionelle und räumliche Trennung von Gemeinwesenbüro (freier Träger) und Projektbüro (Stadt) mit einer klaren Aufgabenteilung, das bewusst auf ein gemeinsames Stadtteilbüro verzichtet. Eine dritte Variante ist das 3-Ebenen-Modell mit dem Stadtteilbüro auf Quartiersebene, dem Stadtteilmoderator als intermediäre Instanz und dem Gebietsbeauftragten auf der Verwaltungsebene.

Unabhängig vom Organisationsmodell ist insbesondere der Part des Gemeinwesenbeauftragten losgelöst von hoheitlichen Aufgaben wahrzunehmen. Häufig sind Kommunalpolitik und -verwaltung Adressaten von Forderungen aus dem Stadtteil, die im Widerspruch zu den kommunalen Interessen bzw. entsprechendem Handeln stehen können. Loyalitätskonflikte städtischer Mitarbeiter können dadurch vorprogrammiert sein. Insofern sollten sich besonders freie Träger der Wohlfahrtspflege mit dem Ansatz der Gemeinwesenarbeit im Arbeitsfeld engagieren, da hierdurch eine eigenständige Interessenvertretung für den Stadtteil eher möglich ist. Geeignete Träger sollten nach lokalen Gegebenheiten ausgewählt oder neu gebildet werden. Sollten aufgrund der vor-Ort-Situation städtische Mitarbeiter den Auftrag für die Organisation der Bürgermitwirkung erhalten, so sind diese einerseits mit einem weitgehenden Handlungsspielraum gegenüber

der Behörde auszustatten und andererseits ist ihre primäre Verpflichtung gegenüber der Bewohnerschaft sicherzustellen.

7. STÄRKUNG POLITISCHER TEILHABE DER BETROFFENEN, ENTWICKLUNG VON NACHHALTIGEN UND SELBSTTRAGENDEN MITWIRKUNGSSTRUKTUREN

Im Programm „Soziale Stadt“ steht der Anspruch der Bewohneraktivierung und -mitwirkung an zentraler Stelle. In der Praxis ist allerdings oft unklar, ob das Programm nun als Auslöser für mehr „Lokale Demokratie“ und funktionierende Nachbarschaftssysteme genutzt werden soll oder ob Bewohnermitwirkung lediglich als Beiwerk zu einem städtebaulichen Investitionsprogramm gesehen wird. Erforderlich ist, dass sich die Beteiligten auf gemeinsame Ziele und Grundsätze verständigen, um Frustrationen oder Irritationen bezüglich der Beteiligungsmöglichkeiten weitgehend auszuräumen („Leitbild Bewohnerbeteiligung“).

Zur Stärkung der Möglichkeiten zur Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen bedarf es verbindlicher Formen und Strukturen der Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung. Neben „offenen Bewohnerforen“ und „runden Tischen“ ist von der Kommune ein verbindlicher Dialog zwischen Bewohnerschaft und Politik zu konstituieren, der zur Überwindung von Politikverdrossenheit beiträgt. Stadtteilbeiräte sind dafür eine Variante. In ihnen suchen Delegierte aus unterschiedlichen Quartieren und kulturellen Milieus ihren Interessenausgleich, in ihnen wird mit Vertretern der Parlamentsfraktionen über politische Prioritäten debattiert und z.B. über die Verwendung von Verfügungsfonds entschieden. Noch weitergehend wäre die durch Stadtratbeschluss legitimierte prinzipielle Verlagerung der Entscheidung über die Verwendung eines Großteils der kommunalen Gelder in den Stadtteil („Bürgerhaushalt“).

Darüber hinaus können Stadtteilbeiräte Offenheit, Transparenz und eine neue politische Kultur unter den Beteiligten schaffen. Erfahrungen zeigen, dass damit ein neues Wir-Gefühl und eine Lobby für benachteiligte Stadtteile entstehen. Gemeinwesenarbeit kann zusätzlich dazu beitragen, dass auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen neue Zugänge zur Entwicklung von Nachbarschaften finden. Hier besteht insbesondere die Aufgabe, neben punktuellen „Events“, nachhaltige Strukturen zur Partizipation der Bürger zu entwickeln.

8. KOOPERATION UND VERNETZUNG VON STADTTEILAKTEUREN, TRÄGERVERBUND ALS VERANTWORTUNGSGEMEINSCHAFT

Zur Stärkung der Kooperation unter den Akteuren auf der Ebene des Stadtteils ist eine kontinuierliche und verbindliche Vernetzung notwendig. Träger- bzw. Planungskonferenzen (nach § 78 KJHG bzw. § 95 BSHG) bilden an manchen Standorten geeignete Foren zur Planung und Abstimmung zwischen öffentlichen und freien Trägern. Darüber hinaus haben sich z.B. der Aufbau von Trägerverbänden mit weiteren Institutionen und Vereinen im Stadtteil bewährt. Ein solcher Zusammenschluss bündelt die Interessen im Stadtteil und ermöglicht die Einbindung der verschiedenen Stadtteilakteure aus lokalen Trägern, Bewohnerschaft, Verwaltung, Wohnungswirtschaft usw. Als eingetragener Verein kann der Trägerverbund Anstellungsträger für den Gemeinwesenbeauftragten im Quartiermanagement werden, der weitgehend neutral (keine Verbandsinteressen, Einbindung neuer Milieus) die im Quartier vorhandenen Potenziale bündelt. Im Sinne

der Nachhaltigkeit kann diese Form der Vernetzung auch über die Förderdauer einzelner Programme hinaus Wirkung zeigen.

9. STÄRKUNG LOKALER BESCHÄFTIGUNG UND QUALIFIZIERUNG, FÖRDERUNG LOKALER ÖKONOMIE

Die Schaffung neuer Möglichkeiten zur lokalen Beschäftigung und Qualifizierung sowie die Entwicklung neuer Arbeitsplätze ergibt sich aus einer Vielzahl von unerledigten Aufgaben in benachteiligten Stadtteilen. Die nicht befriedigten Bedürfnisse in diesem Sektor bieten Ansätze für Projektentwicklungen im Bereich der lokalen Wirtschaft und gemeinwesenbezogenen Dienstleistungen. Neben den klassischen Trägern der lokalen Ökonomie können sich auch neue Ansätze der Gemeinwesenökonomie in Form gemeinwohlorientierter Beschäftigungsträger bzw. Solidargemeinschaften entwickeln.

- a) Die Programmvoraussetzungen für subventionierte Beschäftigung stimmen häufig nicht mit den lokalen Zielgruppen überein, so dass die Beschäftigungsangebote nur bedingt die Bevölkerung in den benachteiligten Stadtteilen erreichen. Positive Erfahrungen wurden mit Programmansätzen wie z.B. „Lokale Qualifizierungsbüros“ aus dem Programm E&C und den Möglichkeiten des Experimente-Ansatzes, z.B. aus dem „Hessischen Aktionsprogramm Regionale Arbeitsmarktpolitik“, gemacht.
- b) Die lokale Wirtschaftsförderung bietet einen zweiten Bereich der Aktivierung von Beschäftigungspotenzialen im Gemeinwesen. Die Förderung der freien Wirtschaft und des Gewerbes sowie die Unterstützung und Ansiedlung von kleinen und mittleren Unternehmen wird im Programm „Soziale Stadt“ nur zögerlich angegangen. In den meisten Kommunen hält sich zudem die kommunale Wirtschaftsförderung, die eigentlich wichtiger Partner eines integrierten Handlungskonzeptes sein sollte, mit eigenen Aktivitäten eher zurück.

10. GESAMTKONZEPT ZUR VERHINDERUNG SOZIALER BRENNPUNKTE – KOMMUNALES LEITBILD „SOZIALES WOHNEN“

In den meisten Städten und Gemeinden fehlen kommunale Konzepte zur sozialen Wohnraumversorgung, die sicherstellen, dass keine innerstädtischen Problemverschiebungen erfolgen, die gleichsam langfristig die Entstehung neuer Sozialer Brennpunkte begünstigen. Sinnvoll erscheint in diesem Zusammenhang die Entwicklung eines Leitbildes „Soziales Wohnen“ unter Einbeziehung der relevanten wohnungs- und sozialpolitischen Akteure. In diesem Rahmen ist eine Verständigung über Wohnungsbedarf, Wohnungsbelegung, Versorgung von Wohnungsnotfällen, Wirkung von wohnungspolitischen Maßnahmen usw. herbeizuführen. Diese Form der Kooperation zwischen Kommune, Wohnungswirtschaft und freien Trägern der Wohlfahrtspflege sollte in dem Aufbau von „lokalen bzw. regionalen sozialen Wohnungsversorgungsverbänden“ münden, die u.a. die Entwicklung kommunaler Förderkonzepte im Wohnungsbau effektivieren und erleichtern könnten.

11. KOMPATIBILITÄT DER PROGRAMME, BÜNDELUNG VON MITTELN UND INTEGRIERTE HANDLUNGSKONZEPTE

Das Programm „Soziale Stadt“ gilt als Leitprogramm für eine integrierte soziale Stadtteilentwicklung. Hierfür sind vor Ort integrierte Handlungskonzepte zu entwickeln. Dies erfordert ressortübergreifendes Handeln sowie die Bündelung verschiedener finanzieller Ressourcen. Die dem Programm zugeordneten Begleitprogramme (u.a. E&C, JUMP) auf Bundesebene sowie im Verantwortungsbereich der Länder sind auf ihre Kompatibilität hin zu überprüfen. Insbesondere sind finanzielle Ressourcen aus den Ressorts Kultur, Soziales und Gesundheit auf allen politischen Ebenen für die „Soziale Stadt“ zu erschließen. Damit sich auch finanzschwache Kommunen am Programm beteiligen können, ist die geforderte Kofinanzierung der lokalen Gebietskörperschaften flexibel zu handhaben.

Verabschiedet von der Mitgliederversammlung am 30.03.2004 in Gelnhausen