

FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE

Sprungbretter in eine soziale Stadt

VON BRIGITTE DÖCKER
UND MARIUS MÜHLHAUSEN



Brigitte Döcker ist Diplom-Erziehungswissenschaftlerin und seit 2010 Vorstandsmitglied des AWO-Bundesverbandes.
brigitte.döcker@awo.org



Marius Mühlhausen ist Sozialwissenschaftler (M.A.) und seit 2014 Referent für Grundsatzfragen des AWO-Bundesverbandes.
marius.muehlhausen@awo.org

Für die soziale Stadt werden zahlreiche Partner gebraucht, die auf Augenhöhe zusammenarbeiten. Die Freie Wohlfahrtspflege als Form für bürgerschaftliches Engagement, als sozialpolitischer Akteur und als Erbringer sozialer Dienstleistungen ist zu dieser Kooperation bereit.

Die deutschen Städte werden sich zukünftig in verschiedene Richtungen bewegen: Die eine schrumpft, die andere wächst, manche altern, andere verjüngen sich. Gemeinsam ist ihnen, dass sie Orte der Begegnung und eine bedarfsgerechte soziale Infrastruktur brauchen. Die Freie Wohlfahrtspflege kann mit ihren Strukturen für die Menschen ein Sprungbrett sein hinein in eine soziale Gemeinschaft.

Die Verstädterung als globaler Megatrend ist in aller Munde. Die Menschen drängen in die Städte und werden für ein ungekanntes Wachstum dieser sorgen. Die Vereinten Nationen schätzen, dass im Jahr 2050 rund 66 Prozent der dann etwa zehn Milliarden Menschen auf der Welt in Städten wohnen. Das Ausmaß der Veränderung wird erst vor dem Hintergrund greifbar, dass 1950 nur 30 Prozent der Weltbevölkerung so lebten (vgl. United Nations 2014, 7). Klar ist: Der Mensch wird eine urbane Spezies.

Wer auf Deutschland blickt, der schaut gewissermaßen in die globale Zukunft. Hier leben knapp 75 Prozent der Menschen in Städten. Gleichzeitig betrug deren Wachstum in den letzten 65 Jahren nur 6,5 Prozent (vgl. Statista 2015). Neben dieser quantitativen Betrachtung der Verstädterung wird sich unter einem qualitativen Blickwinkel die Lebensqualität in Deutschland maßgeblich in den Städten entscheiden.

Mit dem Fokus auf den qualitativen Veränderungen widmet sich dieser Beitrag der Urbanisierung. Er fragt, welche Rolle die Freie Wohlfahrtspflege spielt und welche Bedingungen vonnöten sind, um ihr Potenzial zu nutzen.

Im Spannungsfeld zwischen Aufstieg und Abstieg

Seit dem Mittelalter wohnt europäischen Städten der Charme der individuellen Freiheit inne. Wer vom Land wegzog, konnte sich von tradierten Rollenbildern und dörflichen Strukturen lösen. Der emanzipative Charakter drückt sich in dem Spruch »Stadtluft macht frei« treffend aus. Der Gewinn der sozialen Freiheit und das inhärente Versprechen der Städte auf sozialen Aufstieg (Siebel 2010, 3) brauchen heute jedoch veränderte Rahmenbedingungen.

Die Herausforderung wachsender und schrumpfender Städte ist es, mit der fortgeschrittenen Individualisierung umzugehen und Begegnungen der Menschen untereinander zu ermöglichen. Genauso ist auf das veränderte Arbeitsleben mit bedarfsgerechten sozialen Dienstleistungen zu reagieren, wenn ein gleichberechtigter Aufstieg möglich sein soll.

Herausforderungen für eine soziale Stadt

In Frankfurt am Main leben heute Menschen aus 170 Nationen; 25 Prozent aller Einwohnerinnen und Einwohner haben keinen deutschen Pass (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2015). Somit steht die Main-Metropole beispielhaft dafür, wie multiethnisch und multikulturell die urbanen Räume heute sind oder bald sein werden. Soziale Begegnung und Interaktion sind die Basis für Wertschätzung untereinander. Bei der Organisation des Sozialen kommt der Freien Wohlfahrts-

pflege aus ihrem Selbstverständnis heraus eine wichtige Rolle zu.

Die zunehmende Ungleichheit der Finanzkraft unterschiedlicher Stadtwohner kann sich nachhaltig negativ auswirken. Wer Kapital hat, ist mobil und findet sich am Ende in finanziell homogenen Stadtvierteln wieder. An anderer Stelle entstehen oder verhärten sich soziale Problemviertel. Die Städte müssen sich der Gefahr einer »scharfen sozialräumlichen Polarisierung« (Siebel 2010, 5) stellen.

Die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen hat die Ansprüche von Familien und Paaren an den Wohnort verändert. Wenn beide arbeiten, sind lange Wege zum Arbeitsplatz in der Stadt kaum zukunftsfähig. Die zeitweise verstärkte Suburbanisierung verliert damit auch für Familien an Reiz. Die Nähe zum Arbeitsplatz ist genauso wichtig wie gebündelte, wohnortnahe soziale Dienstleistungen, nachbarschaftliche Treffpunkte und Beratungsangebote zu Fragen des täglichen Lebens. Genauso verstärkt der demografische Wandel den Bedarf an nachbarschaftlich organisierter Pflege und Unterstützung sowie an haushaltsnahen Dienstleistungen.

Das fehlgeleitete Narrativ der jüngsten Vergangenheit

Diese Beispiele zeigen, dass es eine zielgerichtete Stadtpolitik mit entschlossenen handelnden Akteuren braucht. Dem steht entgegen, dass in den vergangenen Jahren viele Kommunen vorrangig in der Absicht handelten, Kosten zu senken. Auf sogenannte freiwillige Leistungen wurde verzichtet und ein »Abbau öffentlicher Verantwortung für die Daseinsfürsorge durch Privatisierung« (Häußermann, Läpple. Siebel 2004, S. 280) war die Folge.

Gepaart mit einem europäischen Deregulierungsparadigma und einer vom New Public Management geprägten Steuerungspolitik wurden die Stadtbürgerinnen und Stadtbürger auf ein Kundendasein reduziert und die Kommunen zu finanziell ausgedünnten Akteuren. Das Versprechen, dass Privatisierungen zu günstigeren Preisen für Leistungen der Daseinsvorsorge für die »Kunden« führen, hat sich meist zerschlagen.

Beispielhaft für diese Entwicklung steht folgender Rat eines Beratungsunternehmens für die Stadt Leipzig: »Angesichts der Bewältigung der Wohnungs-

versorgungsprobleme sollte die Stadtneuerung künftig stärker als bisher in den Dienst einer Imageverbesserung und eine Stärkung des Prestiges der Stadt gestellt werden. Die Wachstumsziele müssen immer noch oberste Priorität haben, soziale Ausgleichsziele sollten demgegenüber zurückstehen [...].« (Stadt Leipzig 2004,

Quartieren eingebunden werden – und zwar auf Augenhöhe.

Hierfür braucht es neben dem guten Willen auch eine rechtliche Absicherung. Denn gleichwohl »die Sozialplanung im Kontext des SGB II, VIII, IX, XI und XII zur Vorbeugung von Benachteiligung und nachteiliger kommunaler Entwick-

»Die Politik braucht Partner, die wissen, wo den Menschen der Schuh drückt«

S. 122) Dieser Blick zeigt auf, wie einseitig die Bedürfnisse von Stadtbürgerinnen und Stadtbürgern betrachtet werden, um eine Stadt »attraktiv« zu machen.

Funktion der Freien Wohlfahrtspflege in einer sozialen Stadt

Mit Blick auf die angeführten Herausforderungen der Multiethnizität und Multikulturalität, der räumlichen Spaltung zwischen Arm und Reich, dem Bedarf an wohnortnahmen Dienstleistungen sowie der demografischen Entwicklung ist klar: Wer heute eine soziale Stadt formen will, braucht Partner, die in den Sozialräumen gut verankert sind. Es geht darum, zu wissen, wo den Menschen der Schuh drückt. Eine bürgerferne soziale Stadtpolitik wird kaum den Ansprüchen unserer Zeit gerecht.

Allein aufgrund ihrer breitgefächerten Strukturen ist die Freie Wohlfahrtspflege das soziale Schmieröl für die »Maschine Stadt«. Die Arbeiterwohlfahrt beispielsweise zählt bundesweit über 3.600 Ortsvereine (AWO Bundesverband 2014, S.6), die offen für alle Menschen sind und durch ihre Aktionen und ihr Handeln vor Ort Begegnungen schaffen. Gerade die Konfessionslosigkeit zeigt sich hier als Vorteil. Auch durch die mehr als 2,5 Millionen freiwillig Tätigen in der Freien Wohlfahrtspflege kann niedrigschwellig auf Bedürfnisse eingegangen und aus dieser Kenntnis heraus Mitsprache in der Stadtpolitik organisiert werden.

Die zahlreichen Dienstleistungen und Einrichtungen ermöglichen zudem eine adäquate flächendeckende Versorgung. Wichtig ist, dass die Träger der Freien Wohlfahrtspflege frühzeitig in die Planungsprozesse in den Sozialräumen oder

lung stattfindet«, gehört sie zur »freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe in der kommunalen Sozialpolitik« (Schubert 2013, S. 8 f.). Sie müsste deutlicher im Sozialgesetzbuch verankert werden.

Der viel diskutierte und mit der Einführung der Pflegeversicherung im Jahre 1994 etablierte Wettbewerb bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen erschwert es den Kommunen jedoch, die gewachsene Struktur der Freien Wohlfahrtspflege gezielt zu nutzen. Dennoch könnten auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips die Träger frühzeitig eingebunden werden.

Auch der Freien Wohlfahrtspflege ist vielerorts infolge der Einführung des Wettbewerbs der Blick für das Kommunale verloren gegangen. Viele örtliche Strukturen sind durch mangelnde Refinanzierbarkeit aufgelöst worden. Beispielhaft sei hier die häusliche Krankenpflege genannt, die an vielen Stellen zentralisiert wurde mit dem Ziel die Overhead-Kosten zu sparen. Damit ist die Nähe der Einrichtungen zum Sozialraum vielerorts verloren gegangen.

Den Sozialraum als Chance sehen

Für eine zukünftige, einheitliche soziale Stadtpolitik, die auf die Bedürfnisse der Menschen ausgerichtet ist, braucht es aber auch eine Harmonisierung der bisher oft separaten Maßnahmen. Die Orientierung am Sozialraum kann hier den notwendigen Wandel bringen.

Der dahinterstehende Gedanke ist, dass alle Träger gemeinsam mit der Kommune einen bestimmten Raum als Einheit denken und dann raum- und problembezogen Verantwortung übernehmen. Ziel muss es sein, sektorübergreifend in Absprache mit den Betroffenen ein Handlungskonzept zu erarbeiten. →

Die Hürden auf dem Weg zu einem integrierten Sozialraum

Die Bereitschaft, in Systemen zu denken und in Teilbereichen Verantwortung im Sinne aller zu übernehmen, steht jedoch in deutlichem Kontrast zum bestehenden Wettbewerb. Hier sind die Anreize dahingehend gesetzt, den Fokus auf den eigenen Nutzen zu legen und in der Abgrenzung zu den anderen den eigenen Erfolg zu wähnen. Eine zentrale Hürde ist die vielfach unterentwickelte Praxis der Zusammenarbeit. Hier fehlen ganz praktisch Kontakte, Ressourcen und Methodenwissen.

Nun gilt es, die Bereitschaft der Partner einer wettbewerblich organisierten Dienstleistungserbringung beispielsweise in der Altenhilfe unter der Zielsetzung einer gemeinsamen Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen. Die demografische Entwicklung macht dies zwingend nötig.

Allerdings müssen hierzu die Ziele klar abgesteckt sein und die Kommune muss Regie führen. Die Zusammenarbeit mit den Trägern ist nur erfolgversprechend, wenn sie auf gleicher Augenhöhe mit gezielter Verantwortung und auf der Grundlage eines klaren Regelwerks erfolgt.

Wie es gelingen kann

Damit die Zusammenarbeit gelingt, sind alle gefragt, die vor Ort tätig sind und Angebote machen. Es geht auch um die Anerkennung der wechselseitigen Abhängigkeiten und der Aufgaben- und Funktionsteilung. Übersteigerte Kontrollmechanismen hemmen darüber hinaus die Vertrauensbildung und die Bereitschaft zur Kooperation. Offenheit und Motivation sind grundlegend für die gemeinsame Gestaltung attraktiver Sozialräume mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Bei der Arbeiterwohlfahrt wird derzeit an vielen Orten eine solche Zusammenarbeit zwischen Partnern vor Ort gestaltet. Um die Erfahrungen anderer zu nutzen und die Bedingungen für den Erfolg klar benennen zu können, arbeitet der Bundesverband intensiv daran, systematisch Austausch zu organisieren und Fördermöglichkeiten für die Gestaltung vor Ort aufzutun.

Im Rahmen einer Entwicklungswerkstatt treffen sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus AWO-Gliederungen, die an Ideen der sozialen Stadt und der

Quartiersentwicklung arbeiten, um ihre Konzepte und Erfahrungen zu reflektieren und auszutauschen. In Kooperation mit dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge wird in der Fortbildungsreihe »Netzwerkmanagement« das Wissen gebündelt und weitergegeben. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AWO tauschen sich hier mit Kolleginnen und Kollegen der Kommunen aus. Dieser Perspektivwechsel ist Weiterbildung und Potenzial zugleich. Nur durch ihn wird die Zusammenarbeit vor Ort fruchtbar.

Doch neben dem Schaffen solcher Kooperationen müssen dringend dauerhafte Finanzierungswege wie globale Zuschüsse gefunden werden. Parallel braucht es eine Finanzierung der Begleitung und Koordination des ehrenamtlichen Engagements, das ein fester Bestandteil der DNA der Freien Wohlfahrtspflege ist. Auch die mancherorts bereits von Kommunen eingesetzten Quartiersmanagerinnen und Quartiersmanager versprechen vor Ort zielführend agieren zu können, wenn sie dauerhaft finanziert sind.

Durch Projektförderung allein kann eine nachhaltige Sozialraumorientierung nicht gelingen. Mit Blick auf die Zielgruppe der älteren Menschen muss auch zukünftig der Einsatz von Mitteln der Pflegeversicherung zur Sozialraumentwicklung ermöglicht werden.

Damit die Kommunen diese Leistungen übernehmen können und insgesamt besser dastehen, ist zuletzt eine Gemeindefinanzreform nötig, die den Kommunen konjunkturunabhängige Steuereinnahmen sichert und die Kosten für Daseinsfürsorge, Sozialleistungen und Unterkünfte gerecht zwischen Bund, Land und Kommune aufteilt.

Vision für eine soziale Stadt

Trotz der Herausforderungen kann es gelingen, unsere Städte für alle zu sozialen Stätten werden zu lassen. Das Potenzial ist da. Wer konsequent bei den Interessen und Bedürfnissen der Stadtburginnen und Stadtburger ansetzt sowie bestehende Strukturen nutzt, hat den wichtigsten Schritt genommen. Die Freie Wohlfahrtspflege kann mit ihren Trägern in den Sozialräumen für einen gemeinschaftlichen, sozialen Aufstieg sorgen. Jetzt braucht es Mut und Überzeugung, um die Sprungbretter zu nutzen. ■

Literatur

Schubert, Herbert (2012): Kooperative Sozialplanung – zwischen öffentlichen und freien Trägern in Kommunen und Landkreis. Düsseldorf.

Stadt Frankfurt am Main (2015): Frankfurt für ausländische Bürgerinnen und Bürger, abrufbar unter www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3745.

Stadt Leipzig (2004): Leipzig 2030. Forschungsbericht im Rahmen des Ideenwettbewerbs Stadt 2030. Leipzig.

Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.

Saunders, Doug 2013: Die neue Völkerwanderung. Arrival City. München.

Siebel, Walter 2010: Die Zukunft der Städte. Aus Politik und Zeitgeschichte 17/2010. S. 3-9.

Statista 2015: Anteil der in Städten lebenden Bevölkerung von 1950 bis 2030 in Deutschland und weltweit, abrufbar unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/152879/umfrage/in-staedten-lebende-bevoelkerung-in-deutschland-und-weltweit/>

Wolfrum, Sophie 2010: Stadt, Solidarität und Toleranz. Aus Politik und Zeitgeschichte 17/2010. S. 9-15.

60 JAHRE
Diakonie 
Katastrophenhilfe

**Weltweit
tatkräftig.**

Soforthilfe, Wiederaufbau und Prävention.

Jeden Tag. Weltweit.

Ihre Spende hilft.

IBAN: DE26 2106 0237 0000 5025 02