

## Aktivierung der Zivilgesellschaft in der Sozialen Stadt: Zur Rolle der Gemeinwesenarbeit

Rolf-Peter Löhr

### Zur Vielfalt der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaft ist ein sehr positiv besetzter Begriff. Aber er ist gerade deswegen auch ein schillernder Begriff, der seinen Inhalt wechselt je nachdem, von wem und in welchem Zusammenhang er verwendet wird (vgl. sehr informativ Adalbert Evers, Aktivierung von Zivilgesellschaft in der sozialen Stadt – ein anderer Blick und mögliche Konsequenzen). Er bezeichnet nicht nur einen Sektor der Gesellschaft, sondern eine Entwicklung innerhalb der Gesellschaft. In allen seinen Bedeutungsschattierungen ist der Begriff der Zivilgesellschaft Ausdruck eines Megatrends, der als Stärkung von Selbstverantwortung und Selbstfindung in der staatlich und privat geordneten Gesellschaft angesehen werden kann. Manche Juristen unterscheiden unter dem Oberbegriff »Zivilgesellschaft« für das Rechtssystem bereits zwischen – zunehmend bedeutsamen – konsensgetragenen Vertragsmodellen im Rahmen der Privatautonomie und – zumindest quantitativ an Bedeutung verlierenden – gemeinwohlorientierten Akzeptanzmodellen als Ausdruck staatlicher Regulierung (vgl. hierzu Zimmermann, Neue Juristische Wochenschrift 2008, S. 3331/3333). Der Markt erobert so die Zivilgesellschaft und mit ihr zusammen auch Teile des Staates. Das muss nicht von Nachteil sein.

Dabei geht es bei der sich in solchen öffentlich-privaten Verträgen entwickelnden »Zivilgesellschaft« vielfach nicht um Gemeinwohlorientierung, sondern um die Verfolgung individueller, partikularer Interessen in einem hoheitlich mehr oder weniger weit vorgegebenen Rahmen. Allerdings kann auch eine auf Eigennutz gerichtete zivile Aktivität im Ergebnis dem Gemeinwohl dienen. Hintergrund dieser Entwicklung ist die schon 1979 von Johanno Strasser und 1993 von Thomas Ellwein und Joachim Jens Hesse diagnostizierte Überforderung des Staates mit den von ihm im Rahmen des Sozialstaatsgebots des Grundgesetzes immer zahlreicher übernommenen oder ihm übertragenen Aufgaben. Um ein Kollabieren des Staates zu verhindern, geht es, so zu Recht schon Johanno Strasser, darum, »die Produktion wachsenden sozialpolitischen Bedarfs zu stoppen und die Möglichkeiten und Fähigkeiten der Bürger zur selbstorganisierten Problemlösung zu fördern« (Grenzen des Sozialstaats?, 1979, S. 134). Umgekehrt dürfen aber Bürger und Bürgerinnen nicht als Lückenbüßer für den überforderten Staat einspringen müssen. Nur ein beiderseitiger Vorteil und ein beiderseitiges Lernen, Solidarität also, kann hier nachhaltig zu Erfolg und zu wirklich »ziviler« Gesellschaft führen. Denn nicht nur die den Markt prägende Konkurrenz bringt den Menschen und die Gesellschaft weiter, sondern mindestens genauso Solidarität und Gemeinschaft tun es (vgl. Roger de Weck, Liebe in Zeiten des Marktes, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 8. 11. 2009, S. 15).

## Zur Zivilgesellschaft in der Stadtentwicklung

Auch das Städtebaurecht spiegelt diese Entwicklung wieder. Die durchaus wechselhafte, aber letztlich ziemlich klar erkennbare Entwicklung des Städtebaurechts seit Erlass des Bundesbaugesetzes 1960 hat der Bürgerbeteiligung und der Bürgermitwirkung über alle Regierungen hinweg immer mehr Raum gegeben, immer mehr Bedeutung beigemessen. Dies bezog sich nicht nur auf die Bauleitplanung (§ 3 BauGB), sondern auch auf Vorhaben- und Erschließungspläne (§ 12 BauGB), städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) und private Initiativen zur Stadtentwicklung (§ 171 f BauGB), nicht zuletzt auch auf die soziale Stadtentwicklung. § 171 e Abs. 5 Satz 4 BauGB ermuntert die Gemeinden ausdrücklich, zur Verwirklichung und Förderung der Ziele im Erneuerungsgebiet soweit erforderlich städtebauliche Verträge abzuschließen. Den vielfältigen Aspekten und Ausprägungen von Zivilgesellschaft, immer im Sinne steigender Mit- und Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger, wurde so gesetzgeberisch Rechnung getragen.

Dies gilt auch für den Bereich der Stadtentwicklung. Im Stadtentwicklungsbericht 2008 heißt es etwa: »«Stadt« muss öffentliches Thema werden – als Basis und als Grundbestimmung für selbstbestimmtes, zivilgesellschaftliches Handeln.« (BT-Drs. 16/13130, S. 6) In der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, initiiert von der alten Bundesregierung, bedeutet Zivilgesellschaft demgemäß ganz allgemein, die Bürgerinnen und Bürger für ihre Stadt zu aktivieren (vgl. Martina Kocks, »Engagement von Akteuren vor Ort« – Anmerkungen aus Bundessicht, in: Soziale Stadt-Info 23, April 2009, S. 24). Das Projekt der BAG Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit orientiert sich an diesem Bedeutungsgehalt von Zivilgesellschaft; es macht die Vielfalt eines solchen gemeinschaftlichen Engagements der Bürgerinnen und Bürger für ihren Stadtteil und seine große Bedeutung für die Stadt(teil)entwicklung deutlich. Es zeigt aber auch die Schwierigkeiten der Aktivierung und des Empowerments der Bürgerinnen und Bürger (nicht nur) in benachteiligten Gebieten auf (vgl. auch die Praktiker-Beiträge in Soziale Stadt – Info 23 »Engagement von Akteuren vor Ort«).

## Zur Rolle der Gemeinwesenarbeit in der Stadtentwicklung

Im Koalitionsvertrag der neuen Regierungsparteien heißt es, dass es gelte, »die privaten Hauseigentümer und das im Stadtgebiet ansässige Gewerbe stärker in die Stadtentwicklungsprozesse einzubinden« (2009, Zeile 1652 ff.). Dies ist eine Fortführung der geschilderten Ausweitung bürgerschaftlicher Mitwirkung im Städtebaurecht und im Grundsatz zu begrüßen. Aber diese Entwicklung birgt auch die Gefahr, dass benachteiligte Gebiete und benachteiligte Bewohnergruppen, von denen in diesem Zusammenhang nicht die Rede ist, ins Hintertreffen geraten und Stadtentwicklung wie -erneuerung mehr und mehr von der Mittelschicht dominiert wird und allein deren Interessen zum Gegenstand hat. Dieser Gefahr kann und muss mit qualifizierter Gemeinwesenarbeit in den Programmgebieten der Sozialen Stadt begegnet werden. Wird hier erfolgreich gearbeitet, wird sich auch das solidarische Interesse der gesamten Stadtöffentlichkeit von diesen Gebieten nicht abwenden. Den überforderten Nachbarschaften in diesen Quartieren, wie sie Ulrich Pfeiffer und Marie-Therese Krings-Heckemeier 1998 im Auftrag des Gesamtverbands der Wohnungswirtschaft beschrieben haben, kann aufgrund der komplexen Problemsituation allerdings nur mit integrierten, sozialraumorientierten Vorgehensweisen geholfen werden.

Ein solcher Ansatz ist elementarer Bestandteil des Kanons der Gemeinwesenarbeit, muss aber immer wieder neu betont und verteidigt werden. Denn zu ihm gehört als eine zentrale Voraussetzung die enge Kooperation zwischen Gemeinwesenarbeit und Stadtverwaltung vor Ort (vgl. Wolfgang Hinte/Dieter Kreft, Sozialraumorientierung, in: Dieter Kreft/Ingrid Mielenz (Hrsg.), Wörterbuch Soziale Arbeit, 6. Aufl. 2008, S. 879/880). Diesem Ansatz scheint aber manchmal das Selbstverständnis der Gemeinwesenarbeit wie der sozialen Arbeit insgesamt entgegenzustehen. Denn es geht nicht darum, angebliche Interessen der Bevölkerung in den benachteiligten Stadtquartieren selbst zu definieren und gegenüber der Stadt – notfalls konfrontativ – zu vertreten, sondern vor allem darum, die wirklichen Interessen der Menschen vor Ort von ihnen selbst benennen zu lassen und zusammen mit ihnen sowie der Stadtverwaltung und -politik – also kooperativ – zielgruppen- und bereichsübergreifend Strukturen im Sozialraum zu entwickeln, die förderlich für die Entwicklung der Lebensqualität und der Lebenschancen der Menschen in diesen Gebieten sind.

## Zur Bedeutung des Quartiermanagements für die Zivilgesellschaft

Einem solchen Ansatz der Gemeinwesenarbeit für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Stadtteil entspricht m.E. am besten ein dreistufiges Quartiermanagement (hierzu Thomas Franke, Quartiermanagement – Schlüsselinstrument integrierter Stadtteilentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik, Strategien für die soziale Stadt, Berlin 2003, S.170 ff.). Dieses ist keineswegs, wie der Begriff vermuten lassen könnte, betriebswirtschaftlich ausgerichtet, sondern auf die Entwicklung von zivilgesellschaftlich förderlichen Prozessen und Strukturen im und für das Quartier. Im Baugesetzbuch heißt es etwas bürokratisch, aber den Kern der Aufgabe verdeutlichend, »Koordinierungsstelle« (§ 171 e Abs. 5 Satz 3 BauGB). Hier liegt eine zentrale Aufgabe der Gemeinwesenarbeit. Sie sollte auf der Bürgerebene verankert sein und die notwendige Koordination und Kooperation der verschiedenen Bürgergruppen sicherstellen. Zugleich bedarf es einer Koordination verschiedener für die Quartiersentwicklung wichtiger Ressorts auf der Ebene der Gemeindeverwaltung.

Von wesentlicher Bedeutung ist eine dazwischen gelagerte mediative Ebene, auf der die Kräfte aus der Basis und der Verwaltung, aber auch aus der quartierbezogenen Wirtschaft und Wohnungswirtschaft, Politik und Wohlfahrtspflege zusammen kommen, um vielfältige (Vor)Entscheidungen für das Stadtgebiet zu treffen. Ein Verfügungsfonds, aus dem unmittelbar Projekte im Quartier finanziert werden können und über die das multipolar zusammengesetzte Gremium auf der mediativen Ebene entscheidet, ist ein wichtiges Element, den Bürgerinnen und Bürgern zu verdeutlichen, dass sie für die Stadtentwicklung in ihrem Umfeld wichtig sind und ernst genommen werden. Sie werden nicht nur gefragt, sie können nicht nur mitreden, sondern sie können in maßgeblichen Fragen selbst mitentscheiden.

Vor diesem Hintergrund ist es dann besonders erfolgversprechend und animierend, die Bewohnerinnen und Bewohner zu ermutigen und zu befähigen, ihre eigenen Kräfte und Ideen aktiv in die Quartiersentwicklung einzubringen. Damit können die vielfältigen Ressourcen der Bewohnerinnen und Bewohner des jeweiligen sozialen Raums entwickelt und vernetzt werden, um konkrete Projekte und Prozesse in Gang zu setzen und zu betreiben. Vor allem ist eine solche Vorgehensweise nötig, um ein nicht nur projektbezogenes, sondern dauer-

haftes Interesse und eine nachhaltige Beteiligung der Bevölkerung an der Entwicklung ihres Quartiers zu generieren und aufrechtzuerhalten.

Gerade für die Bewältigung dieser Aufgabe ist die Gemeinwesenarbeit in benachteiligten Quartieren unverzichtbar. Sie entmündigt nicht die Bürgerinnen und Bürger, indem sie anwaltlich »für« sie spricht und agiert, sondern sie ermutigt und befähigt sie, selbst ihre Interessen zu erkennen, zu formulieren und zu vertreten. Nur so entsteht auch in benachteiligten Quartieren eine gleiche Augenhöhe von Bürgerschaft und Wirtschaft, Politik und Verwaltung bei der Aushandlung des für alle Beteiligten Besten, also Zivilgesellschaft.

Nicht der Aufbau von Gegenmacht eines »dritten Sektors« gegen »den Staat« und »den Markt« ist also die zivilgesellschaftliche Zukunft in der Stadtentwicklung, sondern die Ko-Produktion von Bürgerschaft, Wirtschaft, Wohlfahrtseinrichtungen, Politik und Verwaltung zur Erzielung besserer Lebensumstände im Gebiet und letztlich in der gesamten Stadt. Die gerade im Hinblick auf die sehr intensive Bürgermitwirkung nicht selten zu hörende Kritik, mit dem Programm Soziale Stadt verordne gewissermaßen der Staat selbst die Zivilgesellschaft und entziehe ihr so die emanzipatorische Grundlage, ist m.E. Ausdruck einer überholten Entgegensetzung von Bürgerschaft und Staat. Natürlich können Rechtsstreitigkeiten und Bürgerproteste und -begehren immer mal wieder unvermeidbar sein. Sie sind aber umso erfolversprechender, je überzeugender im Vorhinein die Kooperationsbereitschaft deutlich gemacht wurde.

## Zur Notwendigkeit der Verstetigung sozialer Stadtentwicklung

Die schon im Baugesetzbuch erkannte Notwendigkeit einer organisatorischen Struktur für die Bürgermitwirkung verdeutlicht, dass es sich bei der Erneuerung benachteiligter Quartiere nicht um ein befristetes Projekt handelt oder um eine zeitlich begrenzte Aufgabe. Lediglich die Finanzierung durch Bund und Land ist durch Art. 104 b Grundgesetz zur Vermeidung neuer Subventionstatbestände befristet. Die Verstetigung der Aufgabebewältigung muss vielmehr in der und durch die Stadt und den Einsatz ihrer eigenen oder der ihr zugänglichen Ressourcen erfolgen. Der Zivilgesellschaft im Quartier entspricht eine dauerhaft – und über soziale Stadtentwicklung hinausreichende – modernisierte Verwaltungsstruktur, die sozialräumliche Ansätze ermöglicht oder erleichtert. So heißt es zu Recht in der Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP, dass das Programm Soziale Stadt »stärker ressortübergreifend umgesetzt werden« (Zeile 1664 f.) soll. Dieses Ziel besteht seit Entstehung des Programms Soziale Stadt, ist aber trotz mancher Fortschritte (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik als Bundestransferstelle Soziale Stadt, Statusbericht zum Programm Soziale Stadt, Kurzfassung, Berlin 2008, S. 6) immer noch nicht erreicht. Vor allem in Bezug auf die Förderung von schulischer und beruflicher Bildung und von örtlicher Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist hier noch viel zu tun (vgl. aaO, S. 8).

Doch nicht nur auf den Ebenen von Gemeindeverwaltung, Land und Bund ist nachhaltig ressortübergreifendes Arbeiten erforderlich, auch im Quartier und auf der mediativen Ebene muss dafür gesorgt werden, dass die verschiedenen Interessen dauerhaft zum Ausgleich gebracht werden. Dies geht nicht von heute auf morgen, nicht in zeitlich begrenztem Rahmen. Strohfeuer richten nur Schaden an, sie demotivieren die Menschen im Gebiet und die ihnen Helfenden gleichermaßen. Nötig ist vielmehr eine Verstetigung der über das Programm

Soziale Stadt angestoßenen Entwicklung und aufgebauten Strukturen. Dazu gehören die Beschäftigung von Personal wie etwa eine Stadtteilmanagerin oder ein Quartiersmanager, die auf die Bürgerinnen und Bürger zugehen, die Bereitstellung von Raum, der zu Begegnungen einlädt und Basis für unterschiedlichste Aktivitäten ist, sowie die Etablierung der Struktur eines Quartiermanagements wie oben beschrieben. Aus den verschiedensten Finanztöpfen, aus denen kommunale und staatliche Aufgaben in den Quartieren finanziert werden, muss das Geld für diese Struktur aufgebracht werden. Aber auch Wohnungsunternehmen, Schulen, Wohlfahrtsverbände und lokale oder ortsbezogene Wirtschaft sowie andere starke Partner, etwa Bürgerstiftungen, müssen hier mitarbeiten und ggf. auch ihren finanziellen Beitrag leisten.

## Zur Bedeutung von Gemeinwesenarbeit und Zivilgesellschaft in benachteiligten Quartieren

Nur wenn wir die Ränder der Gesellschaft stärken, können wir ihre Mitte erhalten. Für die Aktivierung der Zivilgesellschaft in benachteiligten Gebieten unserer Städte, für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements und der gleichen Augenhöhe aller beteiligten Akteure in diesen Quartieren kommt, natürlich zusammen mit anderen Kräften, der Gemeinwesenarbeit eine gesellschaftspolitisch höchst bedeutsame Aufgabe zu. Nur mit Hilfe der Gemeinwesenarbeit, nur mit ihrem Engagement und ihrer Fähigkeit, Netzwerke vor Ort auch für Benachteiligte zu bilden, kann in diesen Gebieten die Integration der unterschiedlichsten ethnischen und sozialen Bevölkerungsgruppen erfolgreich bewältigt, für junge Menschen eine positive Lebensperspektive entwickelt und so letztlich der solidarische Zusammenhalt der Gesellschaft gesichert werden.

### Autor

---

**Dr. Rolf-Peter Löhr** ist Stellvertretender Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik a.D. Er hat als Beiratsmitglied das Projekt »Aktivierung der Zivilgesellschaft in der Sozialen Stadt« begleitet.

E-Mail: [rolf-peter.loehr@t-online.de](mailto:rolf-peter.loehr@t-online.de)

### Redaktion Newsletter

---

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)

