

**empirica**

Wirtschaftsforschung und  
Beratung GmbH

Kurfürstendamm 234

10719 Berlin

Tel.: 030 / 884 795-0

Fax: 030 / 884 795-17

## **Sozialmanagement in überforderten Wohnquartieren**

**Artikel für vhw Forum Wohneigentum**

**Ansprechpartner:**

Dr. Marie-Therese Krings-Heckemeier, Meike Heckenroth

Projektnummer: 1004  
Berlin, November 2000

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Überforderte Nachbarschaften</b>	<b>1</b>
<b>2. Eine neue Welle der Aufmerksamkeit</b>	<b>1</b>
<b>3. Aktivierung statt Betreuung</b>	<b>2</b>
<b>4. Erste Erfahrungen mit der „Sozialen Stadt“</b>	<b>3</b>
<b>5. Kompetenzen und Verantwortung des Sozialmanagements</b>	<b>3</b>
<b>6. Organisatorische Zuordnung des Sozialmanagements</b>	<b>4</b>
<b>7. Beispiele für Einzelmaßnahmen zur Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere</b>	<b>5</b>

## **1. Überforderte Nachbarschaften**

Im Zeitraum 1996/97 hat *empirica* insgesamt rund 30 „Überforderte Nachbarschaften“ in knapp 20 Städten untersucht<sup>1</sup>. Die Liste der Städte reicht von Dortmund, München und Berlin bis Schwäbisch-Gmünd, Singen am Bodensee und Bottrop in Westdeutschland und von Halle oder Magdeburg bis Haldensleben in Ostdeutschland. Gemeinsam ist diesen Gebieten eine Überforderung auf verschiedenen Ebenen. Überfordert sind viele deutsche Bewohner, denen im Zusammenleben mit verschiedenen Ausländern und Aussiedlern zuviel an Integrationsleistung oder Konfliktbewältigung abverlangt wird. Überfordert sind die Wohnungsgesellschaften, weil sie als Verwalter der ungelösten Probleme des Sozialstaats die Ursachen der Schwierigkeiten nicht bekämpfen können. Überfordert sind auch die Kommunen, die durch ihre Belegungspolitik in einem zu kleinen Bestand oder durch die schematische Erhebung der Fehlbelegungsabgabe die Schwierigkeiten erst hervorrufen bzw. verschärfen. Überfordert sind schließlich viele neu zugezogene Mitglieder von Minderheiten, denen unterstellt wird, durch ihr Verhalten die Schwierigkeiten zu verursachen, deren Desorientierung in einer aufgereizten Atmosphäre fast automatisch als Böswilligkeit und Ignoranz interpretiert wird. Überfordert sind erst recht Jugendliche, die z.B. aus einem russischen Dorf nahezu übergangslos in eine deutsche Großstadtsiedlung verpflanzt werden, ohne dass man ihnen gegenüber genügend Unterstützung oder auch Strenge aufbringt, um zu vermeiden, dass sie andere überfordern, weil sie die Spielregeln des Zusammenlebens nicht einhalten. Überfordert ist schließlich das gesamte Sozialstaatsystem, so wie es sich in den Siedlungen äußert und bei guten Motiven Danaergeschenke verteilt.

## **2. Eine neue Welle der Aufmerksamkeit**

160 „Überforderte Nachbarschaften“ sind derzeit im Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ vertreten. Weitere werden in Zukunft aufgenommen. Andere wurden schon in der Vergangenheit mit entsprechenden Landes- oder EU-Mitteln gefördert. Weitere Projekte und Nachbarschaften werden ohne öffentliche Mittel aus der Wohnungswirtschaft oder von freien Trägern angeschoben.

In der Vergangenheit wurden mehrfach besondere Strategien für „problematische“ Nachbarschaften entwickelt, ohne dass nachhaltige Erfolge erzielt wurden. Allen Bemühungen war die Vorstellung gemeinsam, mit zeitlich befristeten, sehr intensiven Maßnahmen Probleme nachhaltig zu beseitigen. Aktuelle Erfahrungen zeigen, dass zahlreiche Siedlungen als Folge der gegenwärtig und künftig zu erwartenden einseitigen Belegung, eine dauerhafte - nach einer Startphase allerdings abnehmende - externe Unterstützungen benötigen, die über die üblichen kommunalen Maßnahmen hinausgehen.

---

<sup>1</sup> Vergleich GdW, Überforderte Nachbarschaften, Köln 1998.

Maßnahmen für „Überforderte Nachbarschaften“ dürfen nicht als einmalige und zeitlich befristete Kraftanstrengungen angelegt werden. Es wird im Gegenteil darauf ankommen, die Stadtteile in ein dauerhaft verändertes soziales und wirtschaftliches „Klima“ zu überführen und dieses Klima mit geringem (d. h. langfristig sicherzustellendem) Mitteleinsatz beständig zu erhalten. Letztlich müssen die Programme für „Überforderte Nachbarschaften“ auf einem grundlegenden Perspektivwechsel in der Herangehensweise von Kommunen, Wohlfahrtsträgern, Wohnungswirtschaft und anderen Beteiligten basieren. Die Prinzipien sollten folgende sein:

- Die kommunalen und sonstigen Leistungen müssen im Sinne einer Dezentralisierung mit der Verantwortung für die Ausführung näher an die Bewohner herangebracht werden.
- Die Leistungen sollen nach Möglichkeit in der Ausführung, nicht nur in den Stadtteil verlagert, sondern auf bewohnergetragene Organisationen übertragen werden (Wertschöpfung vor Ort).
- Vorhandene Kapazitäten sollen mehrfach genutzt bzw. intensiver bewirtschaftet werden. Dies betrifft bauliche Anlagen (Sportplätze etc.) und Personalkapazitäten.
- Das sehr stark angebotsorientierte Grundverständnis vieler Leistungen muss durchbrochen werden, stattdessen müssen Leistungen und Verbesserungen im engen Kontakt mit den Empfängern konzipiert und teilweise mit ihnen realisiert werden.

### **3. Aktivierung statt Betreuung**

Im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ wird in den „Überforderten Nachbarschaften“ ein Quartiers- bzw. Sozialmanagement eingesetzt. Die Hauptaufgabe des Sozialmanagements sollte sein, mit Hilfe einer Aktivierungsstrategie die soziale Erosion zu verhindern. Dabei müssen die Bewohner aktiviert und in den Verbesserungsprozess involviert werden. Die grundlegende Neuorientierung lässt sich mit den Schlagworten: von der Betreuung zur Befähigung umreißen. Dies erfordert einen Paradigmenwechsel in der zuständigen Kommunalverwaltung - wie Sozialamt, Jugendamt oder Beschäftigungsgesellschaft. Sie sind aus ihren vergangenen Aufgaben heraus häufig soziale Betreuungsorganisationen. Sie beziehen sich jeweils auf einen besonderen Bedarf oder eine besondere Notlage.

Durchschlagende Erfolge, die eine neue Qualität von Unterstützung, Motivierung und Anregung erreichen, werden nur möglich sein, wenn die „Soziale Stadt“ an das kommunale Haus nicht nur einen neuen Betreuungsbalkon anbaut, von dem aus auch die Aktivitäten anderer Balkone koordiniert werden. Die bestehenden Strukturen sind so zu verändern, dass die neuen Aufgaben mit einem neuen Handeln in der Verwaltung beantwortet werden. Nicht Anbauen sondern innerlich verändern sollte das Ziel sein.

#### **4. Erste Erfahrungen mit der „Sozialen Stadt“**

Die ersten Erfahrungen mit der „Sozialen Stadt“ zeigen allerdings, dass derart weitreichende Vorstellungen kaum ernsthaft verfolgt werden. Implizit dominiert auf der kommunalen Ebene oft die Vorstellung, die im Bund-Länder-Programm eingesetzten Mittel in Einmalaktionen in weitgehend vorgegebene Kanäle zu lenken. Im Einzelnen entsteht bei den jetzt anlaufenden Aktivitäten der Eindruck, dass

- ein hoher Anteil der Fördermittel in investive Maßnahmen gelenkt wird und das Programm in seiner praktischen Ausgestaltung klassischen Sanierungsvorhaben sehr ähnlich wird,
- in das bestehende Geflecht lediglich weitere Leistungen/Projekte und neue Zuständigkeiten eingebaut werden, die sich oftmals an vordergründig aktuellen, sehr speziellen oder gar exotischen Bedürfnissen orientieren,
- neben den bestehenden Leistungen nur weitere Leistungen additiv hinzukommen, ohne dass sich die Qualität der vorhandenen Leistungen verbessert.

Trotz prinzipieller Eignung des Programms für sogenannte weiche Maßnahmen ergibt sich die Bevorzugung investiver baulicher Maßnahmen und das additive Aufsetzen zusätzlicher Leistungen geradezu automatisch, weil niemand Strukturen aufbauen will, die nach dem absehbaren Wegfall der Fördermittel nicht zu erhalten sind. Vor diesem Hintergrund muss man befürchten, dass ein Ende der jetzt anhebenden politischen Aufmerksamkeit zwar punktuelle Verbesserungen für einzelne Gruppen und manche städtebauliche Verbesserungen hinterlässt, dass insgesamt jedoch kein dauerhafter Antrieb für eine von innen heraus wirkende Stadtteilentwicklung installiert wurde. Das Verhältnis von Aufwand und Ergebnis dürfte weit hinter einem Optimum zurückbleiben. Gerade zu einer weitreichenden kommunalen Politik- und Verwaltungsinnovation sollte jedoch das Bund-Länder-Programm genutzt werden.

#### **5. Kompetenzen und Verantwortung des Sozialmanagements**

Mit dem Sozialmanagement wird ein Berufsbild geschaffen, für das es bisher im öffentlichen Bereich kein Vorbild gibt. Der Sozialmanager muss eine Mischung aus Sozialarbeiter, Unternehmer, Verwaltungsfachmann und politischem Repräsentanten des Stadtteils sein.

Das Sozialmanagement kann nur dann erfolgreich arbeiten, wenn der auf Dezentralisierung und Querschnittsorientierung ausgerichtete Grundgedanke von den vielfältigen Akteuren nicht nur auf einer intellektuellen Ebene mitgetragen wird, sondern als Ziel verinnerlicht wird. Dem Sozialmanagement muss eine starke Verantwortung im Sinne von übergreifenden Arbeiten, nicht nur Teilaufgaben, übertragen werden. Es müssen im Einzelfall Zuständigkeits- und Ressortgrenzen überwunden

werden. In der Startphase sollte das Sozialmanagement eine Art „Allzuständigkeit“ haben, weil es in Kooperation mit den bereits vorhandenen Akteuren vor Ort treten muss und gleichzeitig mit den Bewohnern unterschiedliche Projekte initiieren soll. Darüber hinaus wird es vielfach darauf ankommen, Verantwortung nach „unten“ abzugeben und Autonomiespielräume auf der Bewohnerebene zuzulassen.

Damit Maßnahmen innerhalb der Siedlung begonnen und erfolgreich durchgeführt werden können, benötigt das Sozialmanagement Ressourcen und Finanzmittel. Hier können vielfältige Förderprogramme eingesetzt werden. Unabhängig von derartigen Fördermitteln, bleibt es jedoch eine zentrale Aufgabe, ein sehr flexibel einsetzbares und vor Ort zu bewirtschaftendes Budget aufzubauen. Hier sollte pauschal ein Haushaltsansatz für die Nachbarschaftsentwicklung (mit hohen Entscheidungsspielräumen auf der Stadtteilebene) vorgesehen werden, was in der Praxis bisher kaum der Fall ist. Im Sinne der Nachbarschaftsentwicklung sollten mittelfristig die Bewohner selbst über den Einsatz der Mittel mit abstimmen können. Darüber hinaus sollte sich die Nachbarschaftsentwicklung aus privaten Zuwendungen finanzieren (Spenden, Sachleistungen, Tauschgeschäfte etc.).

## **6. Organisatorische Zuordnung des Sozialmanagements**

Das Sozialmanagement braucht eine starke Präsenz auf der Stadtteilebene. Dabei sind unterschiedliche Rechtsformen denkbar:

- Das Sozialmanagement kann als Dienststelle der Kommunalverwaltung verankert werden.
- Es kann von einem lokal verwurzelten Verein getragen werden.
- Es kann auch als privatwirtschaftliche Lösung in Form einer GmbH etabliert werden.

Generell spricht für die Dienststelle die Möglichkeit der demokratischen Kontrolle und die unkomplizierte Möglichkeit zur Übernahme von kommunalen Dienstleistungen. Für den Verein spricht die lokale Verankerung im Stadtteil und für die GmbH die hohen Freiheitsgrade in der wirtschaftlichen Betätigung.

Die Entscheidung für den Träger, sollte vor Ort, entsprechend den jeweiligen Rahmenbedingungen fallen.

## 7. Beispiele für Einzelmaßnahmen zur Stabilisierung überforderter Wohnquartiere

Die im folgenden aufgeführten Beispiele aus der Praxis sind typische Einzelmaßnahmen, die von Sozialmanagern in überforderten Nachbarschaften aktiviert und begleitet werden können.

### Wohngebäude/Wohnumfeld



Verschiedene Wohnsiedlungen in Hannover und Hamburg

### Anlage von hausnahen Mietergärten unter Beteiligung der Bewohner

Die unnötigen Belastungen und nachbarschaftlichen Konflikte, die sich in vielen überforderten Wohnquartieren aufgrund mangelnder Abgrenzung der halbprivaten Freiflächen am Haus von den öffentlichen, jedermann zugänglichen Bereichen, ergeben, können durch einfache Maßnahmen verhindert werden. Erfahrungen in verschiedenen Städten zeigen, dass eine in den Auswirkungen besonders nützliche Veränderung, die Einrichtung von Mietergärten für die angrenzenden Hausbewohner ist.

Die Anlage von hausnahen Mietergärten (i.d.R. direkter Zugang über den Balkon im Erdgeschoss) wurde bereits in einer Vielzahl von Nachbarschaften durchgeführt. Positive Erfahrungen wurden insbesondere bei den Projekten gesammelt, die eine intensive Einbindung der Mieter in den Planungs-, Entscheidungs- und Ausführungsprozess hatten.

## Gärten im Randbereich der Siedlung

Viele Wohnungsunternehmen und Kommunen haben in verschiedenen Wohngebieten ebenfalls sehr positive Erfahrungen mit Mietergärten im Randbereich der Siedlung gemacht. Diese bewirken oft eine stärkere Identifikation der Bewohner mit der Siedlung, bewirken eine Verringerung von Vandalismusschäden, etc. und dienen nicht selten der Selbstversorgung der Bewohner. Bei Gartenbauprojekten kann auf verschiedene weltweite Initiativen, die unter den Stichworten „Urban Agriculture“ und „Urban Gardening“ laufen, Bezug genommen werden.

Schon vor etwa 15 Jahren wurde auf Initiative eine Wohnungsgesellschaft in Hannover durch eine aktivierende zugehende Arbeit mit den Mietern (angeleitet durch 2 ABM-Kräfte, Landschaftsarchitekten) die Umgestaltung der Abstandsflächen als Mietergärten begonnen. Es wurde mit den Mietern gemeinsam die Begrünungsaktion durchgeführt; ein Teil der Pflanzen wurde durch die Wohnungsgesellschaft gestellt. Mittlerweile bewirtschaften die Mieter die Gärten seit über 15 Jahren alleine. Insgesamt hat das Projekt sehr positive Auswirkungen auf das gesamte Wohngebiet. Nachbarschaftliche Konflikte werden jetzt anders ausgetragen, da über das gemeinsame Interesse (Garten-) Kontakte aufgebaut wurden, man spricht miteinander, hilft sich gegenseitig, tauscht Erfahrungen aus, usw.



Hannover, Garbsen (GBH)

In Bergedorf-West kam der Vorschlag, Mietergärten auf dem Abstandsgrün anzulegen, aus der Bewohnerschaft selbst. Sie versprach sich von diesem Projekt neben der Schaffung von Aufenthaltsmöglichkeiten im Freien auch die Verschönerung des Wohnumfeldes und die Möglichkeit, Obst und Gemüse anzubauen. Durch die Initiierung der Mietergärten konnten nachbarschaftliche Konflikte, v.a. zwischen Ausländern und Deutschen in dem Wohnkomplex verringert werden. Gleichzeitig ergaben sich durch die Privatisierung der Flächenpflege Senkungen der Betriebskosten für das Wohnungsunternehmen. Die Zahl der Mieter, die einen Garten pflegen möchten ist stetig angestiegen, so dass der Bestand an Gärten nach und nach erweitert wurde. Bestandteil des Projektes ist zudem ein stabiles Schutzhaus, welches nachträglich gebaut wurde. Einmal in der Woche findet zudem ein gemeinsames Frühstück statt, das von einigen zum Erfahrungsaustausch über Gartenarbeit genutzt wird.



Hamburg, Bergedorf (Saga)

### Umgestaltung der Eingangsbereiche unter Mitsprache der Hausbewohner

In vielen überforderten Nachbarschaften sind Aufwertungen der Eingangsbereiche notwendig. In Hamburg-Jenfeld wurde in einem Wohnungsbestand (Zeilenbebauung aus den 60er Jahren) im Rahmen einer Wohnumfeldverbesserungsmaßnahme ein Architektenwettbewerb zur Verbesserung der Eingangssituationen ausgerufen. Ziel war es, die Eingangssituation der einzelnen Häuser aufzuwerten (hellere, größere und überschaubarere Eingänge) und den Zeilen mehr Individualität zu verleihen. Die Bewohner der Häuser hatten die Möglichkeit bei einer Präsentation der unterschiedlichen Eingangsvarianten mitzubestimmen, welches Konzept sie bevorzugen.



Hamburg, Jenfeld (Saga)

## Angebote für Jugendliche



Bremen, Kattenturm

### Offener Pavillon als Rückzugsmöglichkeit

In fast allen überforderten Nachbarschaften gibt es Konflikte mit Jugendgruppen, die keinen geeigneten „Treffpunkt“ oder „Cliquenort“ haben. Um Jugendlichen einen Rückzugsraum zu bieten, bei dem sie die übrigen Bewohner der Siedlung nicht belästigen, wurden in einer Vielzahl von Städten unterschiedliche Konzepte erarbeitet.

In Bremen („Am Kattenturm“) wurden Erfahrungen mit einem offenen Pavillon für Jugendliche als Aufenthaltsmöglichkeiten gesammelt. Die Jugendlichen wurden bei der Planung und dem Bau des Pavillons mit in die Arbeit einbezogen, wodurch die Akzeptanz erhöht wurde. Bei diesem Projekt in Bremen wurde aber auch die Erfahrung gemacht, dass bei einem so aufwendigen (da optisch sehr ansprechenden) Projekt der Realisierungszeitraum zu lange gedauert hat. Für die Jugendlichen und die Zusammenarbeit mit ihnen ist es sehr wichtig, dass schnell konkrete Umsetzungen starten und das Projekt „nutzbar“ wird.

### Container als Rückzugsmöglichkeit

Die Erfahrung verschiedener Street-Worker hat gezeigt, dass jede Jugendgruppe einen gesonderten Raum zur Verfügung gestellt bekommen sollte, da sonst die dominanteste Gruppe die anderen Cliquen verdrängt. In Bochum z.B. wurden Container für Jugendcliquen als informelle Treffpunkte, abgelegen vom Siedlungsbereich, aufgestellt, um Nutzungskonflikte in der Siedlung zu lösen.

Dieses Angebot in Bochum funktioniert in Selbstverwaltung. Die organisatorische und inhaltliche Gestaltung des Treffs obliegt den Jugendlichen selbst. Das Aufstellen von Containern stellt eine sehr flexible Lösung dar. Insbesondere bei nachlassendem Interesse der Jugendgruppe an ihrem Cliquenort, ist diese Einrichtung im Gegensatz zu fest fundamentierten Einrichtungen problemlos veränderbar. Außerdem besteht die Möglichkeit hier sehr kostengünstige, da einfache Lösungen, zu realisieren. Je nach Ausstattung der Container (Holzbau, Normalcontainer, Doppelcontainer, Versorgung mit Strom, etc.) liegen die Kosten zwischen ca. 5.000 und 30.000 DM.



Bochum, Hustadt

### **Umnutzung eines alten Bauwagens als Rückzugsmöglichkeit**

In Bremen (Obervieland) hat sich eine Jugendgruppe aus 50 Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter zwischen 14 und 29 Jahren einen festen Treff aus einem ausrangierten Bauwagen gezimert. Anlass war, dass sich die Jugendlichen täglich auf dem Außenspielplatz der Kinder- und Jugendfarm getroffen haben, aber eigentlich aus dem Alter dieser Einrichtung herausgewachsen waren. Die Farm stellte den Jugendlichen einen alten, ausrangierten Bauwagen zur Verfügung und bot durch die Farmpädagoginnen beratende Unterstützung beim Ausbau an.

Um das Projekt zu steuern haben die Jugendlichen zwei Mitglieder ihrer Clique gewählt, die als Koordinatoren auftraten und als Ansprechpartner für Pädagogen, Passanten und Materialspender galten. Die Umgestaltung des Bauwagens und der Anbau der Hütte wurden innerhalb von zwei Monaten weitestgehend selbst organisiert und mit finanzieller Unterstützung durch das Projekt „Wohnen in Nachbarschaft“ (WiN) realisiert. Insgesamt betragen die Kosten ca. 5.000 bis 6.000,-DM. Seit Einweihung des Treffpunktes finanziert sich die Gruppe überwiegend selbständig, jeder muss einen kleinen monatlichen Beitrag leisten, damit Strom bezahlt und andere Anschaffungen getätigt werden können. Von den Beteiligten selbst wurden bestimmte Regeln für die Nutzung des Treffs aufgelegt (z.B. Alkoholverbot unter 16 Jahren, kein Drogenkonsum).

Durch die positive Berichterstattung über das Projekt und das engagierte Vorgehen der Jugendlichen finden sie große Anerkennung bei den Anwohnern. Über Zeitungsartikeln wird „Förderern“ die Möglichkeit gegeben, Einrichtungsgegenstände zur Verfügung zu stellen oder Sanitäreinrichtungen mitzufinanzieren.