

Zukünftige Konzeption der Quartiersarbeit der Stadt Freiburg im Breisgau – Anmerkungen und Anfragen zum Gutachten der Fa. con_sens

Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer ersten oberflächlichen Sichtung und Würdigung des Gutachtens. Eine angemessene tiefer gehende Auseinandersetzung und vor allem Diskussion der Befunde und Empfehlungen erscheint vor dem Hintergrund des engen von der Stadt Freiburg vorgegebenen Zeitplans aktuell kaum möglich.

Zum Verfahren: Diskurs ermöglichen statt Vertrauen verspielen

Auf Seite sechs des con_sens-Gutachtens wird an erster Stelle das Projektziel benannt, „einen fachlichen Diskurs mit den Trägern von Quartiersarbeit anzustoßen und zu begleiten.“ Dieses Ziel muss als nicht erreicht angesehen werden, da weder die zentralen Untersuchungsergebnisse und Befunde noch die daraus resultierenden Schlussfolgerungen in einem Diskurs mit Trägern und Fachkräften erörtert wurden. Dieser Umstand stellt allerdings nicht nur einen Verstoß gegen getroffene Absprachen mit den Trägern und damit einen Vertrauensbruch dar, sondern führt auch zu nicht unerheblichen Problemen in Bezug auf die wissenschaftliche Aussagekraft des Gutachtens. Eine *kommunikative Validierung*, also die Überprüfung der Richtigkeit und Aussagekraft von Befunden im Gespräch mit den an der Untersuchung beteiligten Personen stellt eigentlich ein Kernelement in Evaluations- und Konzeptentwicklungsprojekten dar und ist als „state of the art“ anzusehen. Sie dient der Absicherung der Befunde und sichert somit deren Qualität. Dass dies im vorliegenden Fall unterlassen wurde, führt dazu, dass einige der formulierten Befunde mindestens einer kritischen Hinterfragung bedürfen oder gar grundsätzlich in Frage gestellt werden müssen (siehe unten). Auch grobe Fehler hätten durch eine Rückkopplung vermieden werden können.¹ Es entsteht leider der Eindruck, dass die Gutachter nicht immer hinreichend mit dem untersuchten Feld vertraut waren.

Zu den Befunden

(1) Heterogenität der Quartiersarbeit als Stärke

Im Rahmen der Darstellung der zentralen Befunde aber auch an anderen Stellen im Gutachten wird immer wieder auf die vielfältige Ausgestaltung von Quartiersarbeit in den (ebenso heterogenen) Stadtteilen und Quartieren verwiesen. Es überrascht allerdings, dass diese zutreffende Beobachtung bereits bei der Darlegung

¹So werden der Untersuchung etwa die Ziele und Aufgaben des Jugendtreffs (sic!) Brühl-Beurbarung zugrunde gelegt, der eigentliche Gegenstand der Untersuchung war allerdings der *Stadtteiltreff* Brühl-Beurbarung. Zudem werden Ziele und Aufgaben des Stadtteilzentrums Haus 037 Vauban angeführt, das aber gar keine Quartiersarbeit macht und (eigentlich) auch nicht untersucht wurde. Von zwei Quartieren fehlen Ziele und Aufgaben in der Übersicht gänzlich (vgl. con_sens 2016, S.16). An anderer Stelle fällt auf, dass die Zuordnung von vorhandenen Personalressourcen zu Trägern bzw. Quartieren zum Teil falsch oder zumindest nicht eindeutig und nachvollziehbar vorgenommen wurde: Abgrenzung Haslach/ Weingarten, Nachbarschaftswerk/Forum Weingarten? (vgl. con_sens, S.39)

der Befunde (also im Rahmen einer eigentlich wertungsfreien Beschreibung dessen, was „ist“) negativ konnotiert und in fachsprachlich völlig unangemessener Weise als „Wildwuchs“ bezeichnet wird. Diese auch im weiteren Gutachten anhaltende (Ab-)Wertung wird in keiner Weise plausibel begründet oder nachvollziehbar dargelegt. Es scheinen schlicht große Vorbehalte gegen heterogene Strukturen zu bestehen. Völlig außer Acht gelassen wird dabei, dass es in der Regel sinnvolle Gründe gibt, warum in einzelnen Quartieren bestimmte (Gremien-)Strukturen, Handlungszusammenhänge und Abläufe etabliert wurden. Meist handelt es sich hierbei um Lösungen, welche die lokalen Begebenheiten und Anforderungen gut berücksichtigen. Ein solcher Vorrang dezentraler, lokal passender und mitunter auch ungewöhnlicher Lösungen im Sinne eines „form follows function“ ist in der Fachdiskussion absolut unbestritten, da hierdurch eine lebensweltliche Verankerung und damit ein sehr guter Zugang zu den Menschen, ihren Anliegen und Bedürfnissen ermöglicht wird.²

(2) Aufgabenübernahme der Quartiersarbeit begründet

Im Rahmen der Befunde wird konstatiert, dass die Träger Aufgaben „suchen und finden“, wobei der Eindruck erweckt wird, dass dies mehr oder weniger willkürlich erfolgen würde. Dies ist aber nicht der Fall. Es gibt meist gute Gründe, warum bestimmte Aufgaben übernommen werden und andere nicht, die in der Regel aus lokalen oder gesellschaftlichen (Flucht etc.) Anforderungen resultieren. Über zugrunde liegende Auswahlkriterien hätte im Rahmen einer gemeinsamen Interpretation der Befunde eine gewinnbringende Diskussion geführt werden können. Im Kreis der Fachkräfte (FrAG) wurden im Übrigen *Aufgabenprofile* und *Standards* formuliert, welche der Quartiersarbeit in allen Stadtteilen zugrunde liegen, sie inhaltlich ausrichten und ihr einen Rahmen geben.

(3) Konstatierte Abweichung von Standards nicht plausibel

Es wird als zentraler Befund formuliert, dass „nennenswerte Abweichungen von fachlichen/eigenen Standards bei der Quartiersarbeit“ (con_sens 2016, S.68) zu verzeichnen sind. Abgesehen davon, dass diese inhaltliche Frage eigentlich nicht Bestandteil der Untersuchung war und in den Gesprächen und Workshops entsprechend kaum thematisiert wurde, erscheint diese Aussage wenig plausibel und auch nicht hinreichend begründet. Quantitative (Abweichungen in welchem Maße?) und qualitative (Inwiefern wird abgewichen?) Dimensionierung sind nicht ersichtlich. Die angeführten Angebote wie Flohmärkte und Mittagstische widersprechen keineswegs der Selbstorganisation von Bewohner/innen, wenn diese in Organisation und Durchführung eingebunden sind und die qualifizierte Begleitung durch Quartiersarbeit hier gerade die Erweiterung von Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten der Menschen fördert. Zudem werden hierdurch Orte der Begegnung und Kommunikation etabliert. Geradezu kurios erscheint die Kritik, dass „eine häufig stark auf Bewohner/innen-Themen orientierte Gemeinwesenarbeit“ (S.21) Standards widersprechen würde vor dem Hintergrund, dass die Orientierung an Bedürfnissen, Interessen und Themen der Menschen integraler Bestandteil von Gemeinwesenarbeit ist.

(4) Anschlussfähigkeit an fachliche Diskurse notwendig

Insgesamt findet eine Einordnung der Befunde in aktuelle fachliche Diskurse der Sozialen Arbeit kaum statt. Dies ist äußerst bedauerlich, da eine solche Anschlussfähigkeit von Forschungsergebnissen an die fachwissenschaftliche Diskussion als zentrales Gütekriterium und Qualitätsmerkmal angesehen werden muss. Offenkundig treten hier Mängel zutage, etwa wenn eine Begleitung von ehrenamtlich Engagierten in der Flüchtlingsarbeit oder Projekte für eine generationengerechte Quartiersentwicklung (z.B. „Älter werden im Rieselfeld“) nicht als Aufgabe der Gemeinwesenarbeit gesehen wird, obwohl die durch eine Reihe von Publikationen belegbare Fachdiskussion in eine völlig andere Richtung weist. Auch eine verkürzte Darstellung von theoretischen Bezügen wie im Falle des Empowermentansatzes erscheint äußerst fraglich. Hier erfolgt eine Abgrenzung von individuellem Empowerment (psychologische Ebene) und kollektivem Empowerment (politische Ebene), obgleich es im Fachdiskurs weithin unstrittig ist, dass der Empowermentansatz diese Ebenen gleichberechtigt integriert und aufeinander bezieht. Die Erweiterung persönlicher Handlungskompetenzen erfolgt eben auch und gerade im gemeinsamen Handeln mit anderen.

(5) Ziele in hohem Maße kompatibel, strukturelle Weiterentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe

Es ist grundsätzlich festzustellen, dass Ziele, Aufgabenbereiche und Standards in einem hohen Maße kompatibel zu den kommunalen Zielen der Quartiersarbeit und den Nachhaltigkeitszielen der Stadt Freiburg

²Vgl. hierzu das Konzept der Lebensweltorientierung nach Hans Thiersch.

sind (vgl. con_sens, S.48ff.). Über die Qualität der Arbeit in den Quartieren können auf Grundlage der Befunde des Gutachtens kaum profunde Aussagen getroffen werden. Wo dies im Gutachten geschieht, ist es wenig plausibel und erscheint konstruiert (angebliche Abweichung von fachlichen Standards).

Wesentliche Verbesserungsmöglichkeiten und Handlungsaufforderungen beziehen sich vor allem auf die Kooperation Träger/Kommune, die Ausstattung der Quartiersarbeit, den gezielten Ressourceneinsatz (Personalbemessung) sowie kommunale (Steuerungs-)Strukturen. So wird beispielsweise als Problem identifiziert, dass die Koordinationsstelle Quartiersmanagement in Bezug auf ihre Wertigkeit verhältnismäßig schwach aufgestellt und in der städtischen Hierarchie relativ niedrig angesiedelt ist. Unklar bleibt allerdings, wieso vor diesem Hintergrund eine Beibehaltung der bisherigen Ansiedlung vorgeschlagen wird (con_sens 2016, S.42ff.).

Um zu Verbesserungen und tragfähigen Lösungen auf struktureller Ebene zu gelangen, erscheint eine konstruktive Zusammenarbeit der beteiligten Akteure unumgänglich. Vor diesem Hintergrund überrascht es, dass seitens der Stadt Freiburg bereits einseitig eine Festlegung auf bestimmte Konsequenzen erfolgt ist.

Zu den Handlungsempfehlungen

(1) Entwicklung von Kennzahlen und Controlling in allen Optionen eine Herausforderung

Ein wesentliches Ziel des Gutachtens war es „Kennzahlen zu entwickeln, um langfristig Quartiersarbeit und deren Wirkung zu dokumentieren und ggf. zeitlich zu begrenzen oder weiterzuentwickeln bzw. neu auszurichten.“ (con_sens 2016, S.6). Dieses Ziel wurde nicht erreicht, im Gutachten finden sich keine konkreten Vorschläge zur Gestaltung eines Controllingsystems auf der Basis von Kennzahlen. Lediglich das Fehlen eines solchen Systems wird vielfach kritisiert. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion und der Bewertung der Umsetzungsoptionen zur zukünftigen Trägerstruktur der Fall. Als Schwäche der Optionen a („Delegation“) und b („Dachverband“) wird genannt, dass ein aussagefähiges Controlling nur eingeschränkt möglich und die Messung der Wirksamkeit über Indikatoren nur schwer zu realisieren sei. Bei Option c („Kommunalisierung“) werden hierzu erstaunlicherweise keine Aussagen getroffen, obwohl dieses Thema hier keinesfalls obsolet ist (vgl. con_sens 2016, S.61ff.).

Insgesamt verwundert es nicht, dass die Gutacher offenkundig große Schwierigkeiten haben, konkrete Aussagen zu einem Controllingsystem und der Wirksamkeitsmessung über Kennzahlen zu machen. Dieser Umstand verweist lediglich auf die grundlegende Problematik der Wirkungsmessung und -steuerung Sozialer Arbeit, die nicht nur im Bereich der Gemeinwesenarbeit vorzufinden ist. Die damit verbundenen Herausforderungen, Fragen und Schwierigkeiten können aber auch nicht durch eine Kommunalisierung gelöst werden, sondern sind auch in kommunaler Trägerschaft selbstverständlich vorhanden. Dieser Umstand sollte transparent gemacht werden, um mit allen Beteiligten konstruktiv an diesem Thema weiterarbeiten zu können. Hierzu gibt es bereits vielversprechende Ansätze des Freiburger Arbeitskreises Gemeinwesenarbeit (FrAG), die über die Ausführungen von con_sens deutlich hinausgehen.³

(2) Rahmensetzung und Ausrichtung durch klare Aufgabenprofile vorhanden

Vor dem Hintergrund eines konstatierten „Wildwuchses“ überrascht es, dass im Gutachten die Übernahme der Aufgabenprofile der Quartiersarbeit empfohlen wird, die vom FrAG entwickelt wurden. Diese werden lediglich um die Aufgabe „Clearing“ ergänzt, welches nicht als Kernaufgabe der Gemeinwesenarbeit gesehen, sondern als „GWA plus“ bezeichnet wird (vgl. con_sens 2016, S. 54f.). Im zukünftigen Verfahren ist also darauf zu achten, dass hierfür ggf. gesondert Ressourcen bereit gestellt werden und diese „Zusatzaufgabe“ (GWA plus) nicht zulasten der anderen Aufgabenprofile erfüllt wird.

³Vgl. Freiburger Arbeitskreis Gemeinwesenarbeit (2015): Standards der Quartiersarbeit in Freiburg.

Grundlegend ist allerdings zu betonen, dass die Quartiersarbeit in der Gesamtstadt bereits auf der Basis von differenzierten und abgestimmten Aufgabenprofilen geleistet wird, welche auch von den Gutachtern anerkannt werden. Vor diesem Hintergrund sind die Befunde einer schwachen Rahmensetzung und unklaren Ausrichtung in erheblichem Maße zu relativieren.

(3) Weiterentwicklungen auch in anderen Konstellationen möglich

Die Fa. con_sens empfiehlt eine Kommunalisierung der Quartiersarbeit und damit eine Abkehr vom Prinzip der Subsidiarität. Hiervon verspricht man sich verschiedene Vorteile. Allerdings ist festzustellen, dass viele der angeführten Verbesserungen auch unschwer in anderen Konstellationen (z.B. bisheriges Trägersystem, Verbund, Arbeitsgemeinschaft) realisiert werden könnten. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo es um eine bessere sachliche und räumliche Ausstattung, Fortbildung und Supervision des Personals oder die Einrichtung von Verfügungsfonds geht. Dies sind letztlich Fragen nach der Bereitstellung von Ressourcen. Auch eine professionelle soziale Erstberatung (die vielfach bereits geleistet wird) lässt sich ohne weiteres in verschiedenen Strukturen verwirklichen.

(4) Kosteneffizienz durch Kommunalisierung fraglich

Die Einschätzung, dass nach einer Kommunalisierung mehr und bessere Quartiersarbeit bei den Menschen ankommt, ist höchst zweifelhaft. Selbst wenn hier und da Optimierungen bei Verwaltungsprozessen möglich sind, weisen viele Träger bereits heute sehr schlanke Strukturen auf, da zahlreiche Aufgaben ehrenamtlich geleistet werden. Eine wirkliche Entbürokratisierung durch eine kommunale Verankerung der Quartiersarbeit erscheint daher fraglich, womöglich würde es sogar zu einer Zunahme von „Overheadkosten“ kommen. Die im Gutachten dazu gemachten Ausführungen (vgl. con_sens 2016, S.37ff) sind zum jetzigen Zeitpunkt und ohne eine tiefgehende Analyse nicht in allen Punkten nachvollziehbar. Diese Thematik muss in jedem Fall Bestandteil zukünftiger Diskussionen sein und bedarf einer weitergehenden Erläuterung von Gutachtern und Auftraggeberin.

(5) Negative Auswirkungen durch Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip

Deutliche negative Auswirkungen sind durch eine Abkehr vom *Subsidiaritätsprinzip* zu erwarten. Dieses aufgrund historischer Erfahrungen etablierte Prinzip basiert auf der Erkenntnis, dass gesellschaftliche Aufgaben möglichst von kleinen Einheiten (etwa bürgerschaftlichen Zusammenschlüssen) übernommen werden sollten, die hierbei nach Bedarf von staatlicher Seite eine Unterstützung erfahren. Durch das Subsidiaritätsprinzip soll eine gewisse Unabhängigkeit von staatlichen Einflüssen sichergestellt werden, die zivilgesellschaftliche Prozesse beeinträchtigen oder gar unterbinden könnten. Zudem liegt der Vorzug einer solchen Gestaltung der sozialen Strukturen in der lebensweltlichen und lokalen Verankerung der bürgerschaftlichen Initiativen, die eine an den Bedarfen und Bedürfnissen der Menschen orientierte Aufgabenerfüllung möglich macht. Entsprechend wird die Trägerschaft der Quartiersarbeit bislang von Vereinen und einem Wohlfahrtsverband geleistet. Eine Kommunalisierung würde dieses zivilgesellschaftliche Potential und die damit verbundenen Ressourcenzugänge aufgeben. Die Folge ist nicht eine Verbesserung der „Dienstleistungsqualität“, wie sie im Gutachten angenommen wird, sondern eine erhebliche Verschlechterung, da Zugänge und Anknüpfungspunkte verloren gehen. Zudem erscheint eine Aufgabe des Subsidiaritätsprinzips vor dem Hintergrund seiner historischen und sozialstaatlichen Bedeutung in der aktuellen Situation absolut unverhältnismäßig.

(6) Governance als Ziel und Prinzip der Kommunalpolitik ernst nehmen

Das Nachhaltigkeitsziel „Governance“, auf das im Gutachten (S.49) Bezug genommen wird, bezieht sich auf eine „neue“ Form von Regierungshandeln, welches kommunale Entwicklungen als Gemeinschaftsaufgabe von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft begreift und bürgerschaftliche Potentiale für die Stadtentwicklung nutzbar machen möchte. Vor diesem Hintergrund ist auch die Frage nach kommunalen Handlungs- und Gestaltungsspielräumen zu diskutieren. In einem modernen Regierungsverständnis kann es hier nur um die Gestaltung von Diskussions-, Entscheidungs- und Zielfindungsprozessen unter Einbezug aller relevanten Akteure und nicht zuletzt den vielfältig engagierten Menschen in den Quartieren gehen. Hierzu sind in der Tat geeignete Verfahren zu entwickeln, die sich aber womöglich gerade durch eine von der Kommune unabhängige Quartiersarbeit, die als intermediäre Instanz eine Moderationsfunktion übernehmen kann, besser realisieren lassen.

Fazit: Diskussion eröffnen, Weiterentwicklung organisieren, Verhältnismäßigkeit beachten

In der gegenwärtigen Auseinandersetzung um die Zukunft der Quartiersarbeit ist Regierungshandeln in Form von klassischem „Government“ zu beobachten, also das einseitige Treffen von Entscheidungen der Stadtregierung ohne einen vorgelagerten politischen Prozess des bürgerschaftlichen Aushandelns. Um tatsächlich zu guten Lösungen und Weiterentwicklungen der Quartiersarbeit in Freiburg zu gelangen, ist es aber unumgänglich, einen Diskussionsprozess mit allen relevanten Akteuren auf Grundlage des *consensus*-Gutachtens zu führen, bevor endgültige Entscheidungen getroffen werden. Der Gemeinderat der Stadt Freiburg ist daher aufgerufen, durch eine Vertagung der Entscheidung über eine Kommunalisierung der Quartiersarbeit die Möglichkeit für einen umfassenden Governance-Prozess zu eröffnen. Dies gilt umso mehr, als dass eine begründete inhaltliche Kritik an der gegenwärtigen Quartiersarbeit kaum vorhanden ist. Das Gutachten bietet hierfür durchaus eine gute Diskussionsgrundlage und interessante Ansätze⁴, muss aber in einem verständigungsorientierten Prozess gemeinsam bewertet werden, um in der Folge zu tragfähigen Schlussfolgerungen und zukunftsfähigen Lösungen zu gelangen. Notwendige strukturelle Veränderungen sollten nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit organisiert werden, ohne bewährte Strukturen und Abläufe ohne Not zu zerschlagen.

Die Träger werden im Rahmen eines solchen Prozesses konstruktive Vorschläge in die Diskussion einbringen, wie gemeinsam identifizierte strukturelle Mängel behoben und Organisationsstrukturen verbessert werden können.

Bewohner-INI e.V., Wali Kherroubi
Forum Weingarten e.V., Prof. Dr. Sebastian Klus
Haus der Begegnung Landwasser e.V., Anna-Christin Ludwig
Jugendtreff Brühl-Beurbarung e.V., Christian Himmelsbach
Jugendhaus Hochdorf e.V., Inge Tritz
K.I.O.S.K. e.V., Bertram Schrade
Nachbarschaftswerk e.V., Matthias Müller
Stadtteilverein Vauban e.V., Reinhild Schepers

⁴ Etwa die Entwicklung von Bedarfsklassen der Quartiere auf Basis von Sozialindikatoren, über deren Auswahl und ggf. Erweiterung allerdings diskutiert werden müsste.