

# Die politische Fokussierung auf Quartiere: Symbolpolitik oder Anreize zum Aufbau integrierter Versorgungsmodelle?

Vortrag bei der Frühjahrstagung der Sektion Alter(n) und  
Gesellschaft der Deutschen Gesellschaft für Soziologie

Dortmund, 11./12. März 2016

- Sowohl in sozialwissenschaftlichen Diskursen als auch in der Energie-, Sozial-, Familien- und Gesundheitspolitik rückt die sozialräumliche Dimension verstärkt in den Mittelpunkt; derzeit ist vor allem eine politische Fokussierung auf **Wohnquartiere** und das Wohnen im Alter zu beobachten.
- Obwohl es vielfältige Definitionsversuche gibt, bleibt die Konkretisierung vage. Quartiere sind mehr als administrative Gebietsabgrenzungen, sie sind sozial konstruiert und überschaubar, haben zumeist keine klaren Grenzen. Trotz (oder vielleicht gerade wegen) dieser Unschärfen haben sie Karriere gemacht.
- In den letzten Jahren haben sich in Deutschland **quartiersbezogene Netzwerke** ausgebreitet, oft starten sie themenbezogen, etwa die lokalen Bündnisse für Familien und weiten dann die Aktivitäten aus. In quartiersbezogenen Projekten kann bspw. Älteren der Verbleib in der eigenen Wohnung ermöglicht werden. Aber auch junge Menschen scheinen sich angesichts der gewachsenen Mobilität nach Geborgenheit und lokaler Identität zu sehnen – dies gilt insbes. für junge Familien, die nahe Unterstützungsnetze benötigen.

- In der Stadtsoziologie wird auf die Fülle sozialräumlicher Milieus verwiesen, die moderne Städte auszeichnen - und weit über die zumeist thematisierte ethnisch bedingte Multikulturalität hinausgehen. „Die Milieus divergieren auch im Grad ihrer Ortsgebundenheit und damit in der Reichweite der Stadterfahrungen, die sie ihren Angehörigen eröffnen“ (Siebel, Die Kultur der Stadt, es 2015, 353).
- Löw (2014) sieht das „Quartier als gemeinsamen Erfahrungsraum“ mit einer **eigenen Handlungslogik**, in denen sich das „emotionale Klima in einer Stadt“ spiegelt, aber auch „Problemlösungskompetenzen“ entwickelt werden.
- Acht verschiedene Forschungsperspektiven auf das Quartier diskutierend, gelangt Schnur zu folgender Definition: „Ein Quartier ist ein kontextuell eingebetteter, durch externe und interne Handlungen sozial konstruierter, jedoch unscharf konturierter Mittelpunkt-Ort alltäglicher Lebenswelten und individueller sozialer Sphären, deren Schnittmengen sich im räumlich-identifikatorischen Zusammenhang eines überschaubaren Wohnumfelds abbilden“ (Schnur 2014: 43).

- Sowohl Umbrüche in der Wirtschaftslandschaft (Digitalisierung) als auch der Wertewandel führen zu einem „**Reset**“ von Lokalität, von Wohnquartieren und auch von kooperativen Sozialmodellen (bspw. derzeit rd. 220 Seniorengenossenschaften). In einer Gesellschaft mit immer mehr Optionen wachsen zugleich die subjektiven **Verunsicherungen**. Da die traditionellen Kollektivorganisationen von einer Vertrauenskrise betroffen sind, werden auch alternative soziale Kontaktformen gesucht.
- In allen europäischen Ländern gewinnen Quartiere als Versorgungsinstanz an Bedeutung. Quartiere gelten als Plattform für **gesellschaftliche Integration**. „Cognitive Villages“ (bzw. in GB „vanguard sites“ als “new care models” des NHS) werden als neue integrierte Versorgungsformen propagiert, in denen die Nutzer sowie verschiedene weitere Organisationen aktiv einbezogen werden sollen (kollaborative Produktions- und Konsumprozesse mit dem Ziel sozialer Innovationen).

- Neben der Funktion des Quartiers als Ort des Wohnens, nimmt die Funktion des Quartiers als Ort des sozialen Austauschs und der Teilhabe an gesellschaftlichen Institutionen (wie Vereinen) eine zunehmende Bedeutung für Ältere ein – insb. wenn die Mobilität gesundheitsbedingt eingeschränkt ist.
- Als „MittelpunktOrt“ alltäglicher Lebenswelten ist das Quartier wie auch die Wohnung im höheren Alter – nach Erwerbs- und Familienphase – oft neu anzueignen. Dabei kann das Wohnquartier als sozialräumlicher Mittelpunkt der Alltagsgestaltung durch die **Vertrautheit mit dem Ort** nach langer Wohndauer ein hohes Unterstützungspotenzial für ältere Menschen bedeuten.
- Insbesondere in solchen Quartieren, in denen die Sozialeinbindung nicht mehr gegeben ist – z.B. durch eine hohe Bewohnerfluktuation, durch den Generationenwechsel in Eigenheimquartieren oder den Fortzug der mittleren Generation in ländlichen Regionen – ist die Funktionsfähigkeit des Quartiers als Ort sozialer Teilhabe **gefährdet**. Möglichkeiten des Mitgestaltens als Qualitäten von Selbstbestimmung und Partizipation sind neu zu fördern und zu schaffen.

- „unterschiedliche Eigentumsformen und Mietniveaus im Quartier fördern
- Verkauf öffentlicher Wohnungen verhindern
- Ausbau öffentlicher und genossenschaftlicher Wohnungsbestände konsequent unterstützen, fördern und fordern
- bei der klimagerechten Sanierung von Wohnungsbeständen alle Entwicklungsziele des Quartiers betrachten - von barrierearm bis klimagerecht, zu bezahlbar und lebenswert
- lokale Kooperation mit Verwaltung, Politik, Wohnungs- und anderer Wirtschaft sowie den Anwohnern initiieren, fördern und begleiten, damit Quartiersverantwortung unterstützen
- öffentliche Flächen als Quartiersgebiet bedarfsgerecht gestalten
- mit aktiven Angeboten an bestehende Mieter\_innen, Wohnungstauschbörsen und Umzugshilfen einen Umzug innerhalb des Quartiers in eine den Anforderungen entsprechende Wohnung ermöglichen
- Pflege-, Gesundheits-, Bildungsangebote im Quartier unterstützen – durch die Wohnungsinhaber, die öffentliche Hand und weiterentwickelte, integrierte Förderprogramme....“ (FES, Das soziale Quartier, 2016)

- Quartiere werden als wesentliche Handlungsebene für die zukunftsorientierte Wohnversorgung älterer Menschen angesehen. Ihre Größe und Ausgestaltung ist allerdings je nach kommunaler Ausgangslage unterschiedlich. Schon zur Bedarfsermittlung sollten deshalb frühzeitig alle relevanten Akteure in die Entwicklung quartiersorientierter Konzepte eingebunden werden.
- Im sozialräumlichen Kontext scheint es ratsam zu sein, Anlauf- und Begegnungsmöglichkeiten („Gelegenheitsstrukturen“) zu schaffen. Sie sind als One-Stop-Angebote zu gestalten und müssen gut erreichbar sein. Ähnlich dem Programm *Soziale Stadt* sind Ressourcen aus unterschiedlichen Politikbereichen (ressortübergreifend) zusammen zu ziehen.
- Eine **zersplitterte Organisationsstruktur nicht nur** im Feld der altenbezogenen sozialen Dienste erschwert die Kooperation und Vernetzung der Akteure auf Quartiersebene. Gefragt sind demgegenüber integrierte Versorgungskonzepte, die konzeptionell als Welfare Mix bzw. Wohlfahrtspluralismus aufzufassen sind und sich als Gegenmodell zur Zersplitterung und „Siloisierung“ begreifen.

- Ohne quartiersnahe Versorgungskonzepte und einen Welfare-Mix wären hilfs- und pflegebedürftige Ältere oft alternativlos auf eine Heimunterbringung verwiesen. Einen frühzeitigen Umzug in eine stationäre Einrichtung lehnt jedoch die große Mehrheit der Älteren nach verschiedenen Umfragen ab.
- In lokalen, wohnquartiersbezogenen Projekten kann man den **Verbleib in der eigenen Wohnung** in vielen Fällen aber nur ermöglichen, wenn sowohl technische Assistenz als auch soziale Betreuung (professionelle wie bürgerschaftliches Engagement) eingesetzt werden.
- Innovative Versorgungskonzepte entstehen immer stärker an den **Schnittstellen** verschiedener Kompetenzfelder (etwa durch die Verknüpfung von Wohnen und Gesundheit unter Einbezug der Medizintechnik/Telemedizin) – brauchen aber auch neue Finanzierungsstrukturen.
- Hier kommt es auf eine **intelligente Vernetzung** von bisher noch nicht kombiniertem Wissen und verschiedenen Akteuren an. Dabei kommt der Kooperation etwa von Krankenhäusern mit sozialen Diensten sowie Kostenträgern (Kranken- und Pflegeversicherung) eine wesentliche Rolle zu.

Erfahrungen mit Engagement auf Quartiersebene zeigen:

- Starke sozialelektive Tendenzen (Unterschichten sind kaum in „klassischen“ Organisationen repräsentiert).
- Engagement ist vielfältig und umfasst neben dem bürgerschaftlichen Engagement weitere Formen „stillen“ Helfens (auch in traditionellen Netzwerken wie Familien und Nachbarschaften). Das „goldene“ Helferherz erodiert in manchen Sektoren, während neues Engagement (z.B. in Flüchtlingsfragen) wächst. Dies ist aber oft **zeitlich befristet** und **situativer**.
- Viele Engagementformen sind jedoch noch zu sehr auf einzelne Organisationen fixiert und vernachlässigen die mehrdimensionale sozialräumliche Ausprägung sozialer Problemlagen. **Engagement im Quartier** wird aber an Bedeutung gewinnen – jedoch immer weniger in den traditionellen Verbandsstrukturen.
- Nachbarschaftliche Beziehungen und soziales Engagement im Quartier lassen sich **nicht** einfach funktionalisieren, um öffentliche Kassen zu entlasten.

- Generell nehmen sozialräumliche Differenzierungen zu und Quartiere entwickeln sich unterschiedlich. Einige Quartiere boomen (derzeit etwa „Kreativquartiere“), andere haben ihren hohen sozialen Status erhalten und wieder andere zeigen problematische Entwicklungsprozesse. Hier **überlagern** sich soziale Probleme, die Gebäudesubstanz wird vernachlässigt. So entstehen städtische Verarmungs Viertel und überforderte Nachbarschaften, die sich insbesondere in ökonomisch schlecht gestellten Großstädten ausbreiten.
- „Die binnenzentrierten Sozialhomogenitäten und Abschließungstendenzen nehmen wieder erheblich zu, während über Jahrzehnte Öffnung und Durchlässigkeit gewachsen waren. Die Deutschen verlieben sich wieder innerhalb der eigenen Sozialschicht, sie heiraten und wohnen im eigenen Milieu“ (Franz Walter 2014, in Hoeft et al, Wer organisiert die „Entbehrlichen“?).
- Es gilt, die **Ambivalenz** solch armuts- und ethnisch segregierter Quartiere herauszuarbeiten: einerseits Problemzonen der Städte (manchmal aber gekoppelt mit „Urbanitätsromantik“), andererseits aber auch „Chancenräume“.

- Wenn die sozialräumliche Dimension an Bedeutung gewinnt, ist auch eine **ressortübergreifende** Querschnittspolitik gefragt.
- Hier sind die traditionellen Sozialorganisationen aufgefordert, nicht nur ihre Organisationsinteressen zu verfolgen, sondern der in Deutschland ausgeprägten Gefahr des „**Silodenkens**“ aktiv zu begegnen, um sowohl Doppelstrukturen hinsichtlich der Bearbeitung sozialer Probleme zu vermeiden als auch neue strategische Allianzen mit Akteuren aus anderen Handlungsfeldern aufzubauen.
- Benötigt wird ein **Schnittstellenmanagement**, in dem die zentralen Organisationen eine wichtige Moderationsfunktion übernehmen.
- In allen Quartieren, vor allem in strukturell benachteiligten Quartieren, werden zudem „**Schlüsselfiguren**“ gesucht, die das Leben vor Ort kennen, geschätzt werden und sich schon länger sozial engagieren. Sie können Aktivitäten anregen und gemeinsame Projekte aufbauen.

- Es ist unter Stadtforschern unbestritten, dass die meisten Probleme, die sich in Stadtquartieren zeigen (etwa Dauerarbeitslosigkeit), nicht primär dort entstanden und deshalb auch mit quartiersbezogener Politik allein nicht zu bewältigen sind. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren gewachsenen Verschuldungen auf kommunaler Ebene und den Haushaltskonsolidierungen, die eine soziale Integrationspolitik erschweren.
- Ohne an dieser Stelle auf den Perspektivenstreit in der Stadtsoziologie einzugehen, ob Städte „eigenlogische“ Handlungsmuster überhaupt entwickeln können oder sie nur ein „Abbild“ gesamtgesellschaftlicher Konstellationen und Problemlagen sind, hat die Orientierung auf Differenzen und Heterogenität sicherlich den fachlichen Fokus auf Quartiere begünstigt.
- Dennoch ist bislang keine klare Antwort auf die empirisch zu beantwortende Frage nach einer besseren **Performance** von Quartierslösungen zu geben. Der „Mehrwert“ von Quartierslösungen ist methodisch aber schwer zu ermitteln, Studien zur sozialen Wirkung bzw. dem „social impact“ stehen erst am Anfang.

- Der Schub für integrierte, quartiersnahe Lösungen gelingt nur unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure (Kommunen, Gesundheits- und Wohnungswirtschaft, Sozialorganisationen etc). Gefordert ist ein intersektorales **Schnittstellenmanagement**, aber schon bei der Kooperation zwischen Kommunen und Akteuren aus der Sozial- und Gesundheitswirtschaft sind Defizite zu konstatieren. Viele Kommunen sehen sich aufgrund der Überbelastungen außerstande, den Vernetzungsaufgaben aktiv nachzugehen.
- Benötigt werden systematische Verlaufs- und Versorgungsanalysen, um auf dieser Basis einen strukturierten Diskurs über Quartiersnetze als Experimentierräume zu führen und ein Innovationsmonitoring zu entwickeln!
- „Treiber“ können Kommunen oder auch andere Akteure sein, die als „Spinne“ innerhalb eines Versorgungsnetzes im Quartier wirken. „Quartiersstrategien“ sind jedoch **nicht** geeignet, um den Rückzug staatlicher Unterstützung zu kompensieren. Gefragt sind nicht nur temporäre Förderungen, sondern langfristig angelegte **kooperative Lösungen** und neue Finanzierungsmodelle.

# Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

## Kontakt:

Prof. Dr. Rolf G. Heinze  
Ruhr-Universität Bochum



0234/32-22981



Rolf.Heinze@rub.de

<http://www.sowi.rub.de/heinze>