

Kommunales Konzept zur Bewertung und Förderung der Gemeinwesenarbeit in Mainz

Die Überarbeitung der Rahmenleistungsvereinbarungen sowie die gewachsenen Anforderungen an Gemeinwesenarbeit (GWA) machen es notwendig, die kommunalen Rahmenbedingungen für GWA zu überarbeiten und Projekte, die vergleichbar sozialräumlich arbeiten in die Entwicklung einzubeziehen.

Begriffsklärung GWA

GWA ist eine Methode der sozialen Arbeit in einem begrenzten Sozialraum, z.B. in einem Stadtteil oder Stadtbezirk. Sie richtet sich dabei an alle Bevölkerungsgruppen, die dort leben. GWA bringt Menschen zusammen, vermittelt zwischen Generationen sowie unterschiedlichen Lebensstilen und Lebenslagen. Hierdurch wirkt sie Ausgrenzung entgegen. Sie nutzt dabei über Aktivierung die Ressourcen der Bewohnerinnen und Bewohner und die Möglichkeiten der vor Ort vorhandenen Infrastruktur und informiert darüber hinaus. GWA bildet eine Plattform für die Anliegen und Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner des Stadtteils. Über offene Angebote werden entsprechende Themen aus den Lebensbereichen Arbeit, Familie, Bildung und Wohnen transportiert. Das soziale Miteinander, die Vernetzung von Handlungsfeldern und Akteuren und der somit niedrigschwellige Zugang zu Informationen stärken Eigeninitiative und Selbstorganisation. Als Bindeglied zwischen Stadtteil und Verwaltung leistet GWA einen Beitrag zur integrierten Stadtteilentwicklung.

Steigende Anforderungen an GWA

Die GWA mit ihrem sozialräumlichen Ansatz gewinnt vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Entwicklungen in den letzten Jahren an Bedeutung und wird zunehmend in Anspruch genommen. Zu den Veränderungen zählen:

- Die Bevölkerung in Mainz ist in den letzten 10 Jahren um rund 20.000 Menschen gewachsen.
- Der Demografische Wandel mit einer zunehmenden Zahl älterer und hochaltriger Menschen und einer parallel dazu ansteigenden Zahl Pflegebedürftiger. Hier steht Prävention im Vordergrund mit Teilhabe- und Begegnungsangeboten zur Verhinderung von Isolation und als Grundlage für informelle Hilfen sowie der Möglichkeit sich einzubringen und sinnstiftend zu beteiligen.
- Individualisierungstendenzen und die zunehmende Zahl Alleinlebender erfordern neue Unterstützungsstrukturen, da familiäre Ressourcen in schwierigen Lebenssituationen nicht mehr automatisch zur Verfügung stehen. Von den derzeit 109.000 Haushalten in Mainz sind 56.400 Einpersonenhaushalte (51%), 15.000 der Alleinlebenden sind älter als 60 Jahre.
- Herausforderungen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hier kann GWA Eltern mit gleichen Interessen zum Austausch und gegenseitiger Unterstützung zusammenführen. Die Entlastung erreicht insbesondere Alleinerziehende, in 2.800 Haushalten in Mainz leben Alleinerziehende mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren.

- Ein gesteigener Integrationsbedarf von Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte.
- Hinzu kommen die komplexer gewordenen Hilfeansprüche und Antragstellungen. Das betrifft sowohl den Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende und der Sozialhilfe / Grundsicherung in Heimen ebenso wie den Bereich der Familienleistungen, Leistungen zur Bildung und Teilhabe, die Anforderungen an die sogenannten „Aufstocker“ und auch den Bereich der Pflegeleistungen. Die fragmentierten Leistungen und Zuständigkeiten sind für die Anspruchsberechtigten oft nur schwer nachvollziehbar. GWA als zentrale niedrigschwellige Anlaufstelle mit bereichsübergreifender Perspektive eröffnet Zugänge sowohl zu den sozialen Leistungen als auch zu den damit in Verbindung stehenden ausgleichenden sozialen Angeboten.
- Im Rahmen der Armutsprävention und Minderung von Armutfolgen wie Teilhabe einschränkungen bildet die GWA einen wichtigen Anknüpfungspunkt.
- Informationen zur sozialen Situation in Mainz:
Nach der neuen Sozialraumanalyse, basierend auf den Zahlen von Ende 2016, beziehen 16.586 Menschen Leistungen nach dem SGB II. Dies entspricht einer Quote von 9,4 %. Eingeschlossen sind hierbei 4.685 Kinder, dies sind 17,7 % aller unter 15jährigen. Seit 2010 ist die Anzahl der SGB II Empfänger um über 2.000 Personen angewachsen.

Nutzen von GWA für Mainz

- **GWA wirkt präventiv** und schließt mit ihrem Angebot die bestehende Lücke zwischen Regelstruktur und Intervention. **Die unterstützenden Angebote verhindern teure Einzelfallmaßnahmen, ergänzen Einzelfallhilfen oder wirken stabilisierend nach Auslaufen von Einzelfallhilfen.** GWA initiiert ergänzende Angebote gezielt an den Bedürfnissen und Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner des Stadtteils orientiert. Kinder und Jugendliche, die in der familiären Wohnung keine Rückzugsmöglichkeiten haben, erhalten über Hausaufgabenhilfe oder Lesepatenschaften Räume um ihre Kompetenzen zu entwickeln. Die Förderung der Kinder wirkt entlastend auf die Eltern, die Zeit finden selbst Gruppenangebote in Anspruch zu nehmen, um beispielsweise neu erworbene Sprachkenntnisse anzuwenden und darüber langfristig Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten. Die integrierten Beratungsangebote tragen ebenfalls dazu bei, das familiäre System zu stabilisieren. Ältere profitieren von erweiterten Kontaktmöglichkeiten.
- Die **Gruppenangebote der GWA-Einrichtungen erreichen eine größere Anzahl von Menschen**, die sich über ein gemeinsames Thema zusammengeführt gegenseitig unterstützen können. Der Austausch in der Gruppe auf Augenhöhe ist anders als Einzelfallhilfe nicht mit einem Stigma belastet. Die Nähe und Beziehung zu den Mitarbeitenden sowie die Identifikation mit dem Stadtteil erhöhen die Akzeptanz und ermöglichen den niedrigschwelligen Zugang. GWA vermittelt und übernimmt eine Brückenfunktion, wenn darüber hinaus spezialisierte Einzelfallhilfe notwendig ist.
- **GWA aktiviert und setzt zusätzliche Ressourcen über ehrenamtliches Engagement frei.** Menschen, die in einem Bereich Unterstützung benötigen können sich in einem anderen Bereich mit ihren Stärken einbringen und erfahren darüber Wertschätzung und gewinnen Selbstvertrauen. Isoliert lebende Menschen nutzen das Ehrenamt als Mittel, um Kontakte zu knüpfen und eine sinnstiftende Tätigkeit für sich zu finden.

- GWA vernetzt lokale Akteure und leistet einen Beitrag zur Verbesserung der Schnittstellen zwischen den Angeboten. Diese Angebote werden transparenter und **vorhandene Ressourcen können so effizienter genutzt werden.**
- GWA ist als Sprachrohr zwischen Stadtteil und Verwaltung **planungsrelevant und Instrument zur Steuerung** der Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur im Sozialraum.
- Als generationen- und themenübergreifende Anlaufstelle bietet GWA konkrete **Anknüpfungspunkte für die erarbeiteten kommunalen Handlungskonzepte** in den Bereichen Bildung, Frühe Hilfen, Integration und offene Seniorenarbeit.
- **Eigenmittel der Träger** sowie **zusätzlich akquirierte Projektmittel** führen zu einer **Erhöhung der kommunalen Investition.** Die zusätzlichen Mittel im Rahmen von Projektförderung verschiedener Bundes- und Länderprogramme können zu einem großen Teil nur für die Deckung von Honorarmitteln und Sachkosten verwendet werden. Ohne die Grundlage einer Sockelfinanzierung der Stadt, die Koordination und Spielraum zur Projektentwicklung ermöglicht, können diese nicht genutzt werden. Die Beteiligung an weitergehenden Förderprogrammen ermöglicht die gezielte Weiterentwicklung des Angebots vor Ort. Gemäß der SROI-Studie der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände (AGW) in Mainz aus dem Jahr 2015 vervielfachen sich somit die durch die Stadt investierten Mittel.

Notwendigkeit der konzeptionellen Weiterentwicklung

Trotz des gemeinsamen sozialräumlichen Ansatzes unterscheiden sich die derzeitigen GWA-Träger hinsichtlich ihrer Finanzierungsstruktur und der damit verbundenen personellen und räumlichen Ausstattung, der daraus folgenden Angebotsmöglichkeiten sowie ihrer Berichterstattung an die Kommune.

Mit der Aktualisierung der gemeinsamen Rahmenleistungsvereinbarung und der Rahmenleistungsbeschreibung sowie dem Verzicht auf Einzelleistungsvereinbarungen mit den aktuellen Trägern der GWA wurden erste Schritte zur Vereinheitlichung von GWA vorgenommen. Inhaltlich wurden unter anderem die Grundlagen für eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen den Trägern der GWA und Stadtverwaltung geschaffen, die gemeinsame Zielvereinbarungen und letztendlich eine einheitliche vergleichbare Berichterstattung und Dokumentation mit einschließt. Das hat Einfluss auf die Qualität der Arbeit und eröffnet der Verwaltung gezielte Steuerungs- und Auswertungsmöglichkeiten von GWA vor Ort.

Das setzt jedoch von kommunaler Seite eine einheitliche Bewertung sowohl der Standorte von GWA als auch eine einheitliche Finanzierungsgrundlage für die durchführenden Träger voraus. Die Neubewertung der Standorte und die Berechnung der Zuschusshöhe erfolgt daher künftig auf der Grundlage eines **Faktors.** Dieser ergibt sich aus dem **Lebenslagenindex** (dieser wird alle 5 bis 6 Jahre in der städtischen Sozialraumanalyse veröffentlicht); der **fachlichen Einschätzung** von Jugendhilfe- und Sozialplanung sowie den Fachdiensten, und der vorhandenen (bzw. fehlenden) **sozialen Infrastruktur im Stadtteil** (siehe unten „Bewertungs- und Förderkriterien“).

Für die Träger bedeutet das objektivere Bewertungssystem und der transparente Verteilungsschlüssel Berechenbarkeit und Verlässlichkeit in der Zusammenarbeit mit der Kommune. Für die Stadtverwaltung liefert das System eine langfristig planbare Kosten-

kalkulation, sowie eine Argumentationsgrundlage gegenüber den Trägern auch bei der Auswahl neuer Standorte.

Zusammenführung der GWA und GWA-ähnlichen Projekte unter einem Dach

Die bisherigen GWA-Projekte haben sich schwerpunktmäßig vor dem Hintergrund der Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Familien entwickelt. Die Sozialraumorientierung und damit die GWA wird jedoch als Methode zunehmend auch in den Bereichen Integration, Inklusion und Seniorenarbeit angewandt. Viele der Handlungsfelder der aktuell bezuschussten GWA-Einrichtungen finden sich daher auch im Leistungskatalog der Projekte „Zuhause in Mainz“ nach dem Vorbild des Bielefelder Modells, dem Mehrgenerationenhaus Römerquellentreff, dem Centrum der Begegnung / Haus der Familie in Marienborn oder auch beim Regenbogentreff in Lerchenberg, der von der Wohnbau Mainz finanziert wird. Organisatorisch sind die Projekte jedoch bislang verschiedenen Fachabteilungen in zum Teil unterschiedlichen Ämtern der Verwaltung zugeordnet.

Im Rahmen der Einführung der überarbeiteten Rahmenleistungsvereinbarung werden diese Projekte unter dem Dach der GWA aufgenommen. Eine einheitliche Sprachregelung und klare Strukturen erleichtern Kommunikation nach außen, die Kommunikation sowohl mit den Trägern als auch der Träger untereinander. Die einheitliche Bewertung ermöglicht bessere Haushaltsplanung sowie Verhandlungsgrundlagen bei der Aufnahme neuer Standorte und schafft für alle Akteure die gleichen Ausgangsvoraussetzungen. Die Zusammenführung inhaltlicher Zuständigkeit begünstigt kommunale Steuerung.

Bewertungs- und Förderkriterien

Da die GWA zur Verbesserung der Lebensqualität im Sozialraum beiträgt, strebt die Landeshauptstadt Mainz niedrighschwellige Anlaufstellen in Form von GWA grundsätzlich in allen Stadtteilen an. Die Förderung von GWA erfolgt zunächst jedoch schwerpunktmäßig in benachteiligten Stadtteilen.

Für eine kommunale Förderung von GWA entsprechend der Rahmenleistungsvereinbarung werden daher drei Standortkriterien ausgewertet:

1. Der **Lebenslagenindex** im Stadtteil und im unmittelbaren Einzugsbereich. Voraussetzung für GWA mit städtischer Förderung ist ein Lebenslagenindex unter dem Mainzer Durchschnitt (d.h. kleiner als 0) und/oder negative Einzelindices in den Bereichen Beschäftigung, soziale Situation, Bildung und/oder ein hoher Anteil älterer Menschen im Einzugsgebiet. Liegt der Wert (bzw. die Werte) bei null sind die fachliche Einschätzung und die vorhandene Infrastruktur im Stadtteil ausschlaggebend.
2. Eine **Fachliche Einschätzung**: Die fachliche Einschätzung zum Bedarf fasst die Einschätzung des zuständigen Sozialraumgremiums, der zuständigen Jugendhilfe- und Sozialplanung und die Einschätzung der Zielgruppen aus Sicht des Trägers zusammen.
3. Vorhandene (bzw. fehlenden) **soziale Infrastruktur im Stadtteil**. Niedrighschwellig erreichbare soziale Angebote im Stadtteil können den Bedarf an GWA ausgleichen bzw. mindern.

Aus den drei Kriterien wird ein Faktor als Maßstab für die Zuschussberechnung abgeleitet.

Als Grundlage für die jetzige Förderung wird als Maßstab der Wert einer dem Aufgabenkreis entsprechenden Stelle analog der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Stand 2018) angenommen. Diese Summe wird mit dem ermittelten Faktor, der den jeweiligen Standorten zugeordnet wird multipliziert. Davon abgezogen wird ein Eigenanteil von 10 Prozent. Der städtische Zuschuss ist subsidiär, Leistungen wie die Landesförderung von GWA und die Förderung im Rahmen des Programms Haus der Familie sowie des Bundesprogramms Mehrgenerationenhäuser einschließlich der dazugehörigen Landesmittel werden komplett auf den städtischen Zuschuss angerechnet. Landesmittel zur Integration von Migrantinnen und Migranten werden anteilig dem Bereich der GWA zugeordnet. Dabei werden 25 Prozent der Mittel angerechnet, aber nicht mehr, als es der Landesförderung einer GWA-Stelle entspricht. Die finanzielle Beteiligung der Wohnbau Mainz an GWA-Projekten, die die Rahmenleistungsvereinbarung unterschrieben haben, wird ebenfalls auf den städtischen Zuschuss angerechnet.

Eine Vollfinanzierung zur Deckung aller Angebote in der Einrichtung ist nicht vorgesehen. Die Arbeit vor Ort kann über zeitlich befristete Projektmittel für Teilhabe- und Unterstützungsangebote sowie über Projektmittel für zielgruppenspezifische ergänzende Angebote je nach Schwerpunkt aufgestockt werden. Einbezogen werden können unter anderem Sozialräumliche Fördermittel sowie Mittel aus dem Bereich Kinder- und Jugendarbeit oder aus dem Bereich „Aktiv Älter werden“. Darüber hinaus können und sollen Stiftungsmittel oder allgemeine Förderprogramme beantragt sowie um Spenden geworben werden. Diese zusätzlich erworbenen Mittel sind anrechnungsfrei.

Entscheidungshoheit für die Bezuschussung von GWA in benachteiligten Stadtteilen an neuen Standorten liegt bei der Stadtverwaltung. Ein Zuschuss kann nur dann gewährt werden, wenn der Träger die Rahmenleistungsvereinbarung unterzeichnet. Darüber hinaus ist ein Antrag auf Landesförderung zur Klärung vorrangiger Förderung Pflicht.

Umsetzung

Die bereits geförderten GWA-Träger werden ab dem Haushalt 2019/2020 nach den neuen Rahmenbedingungen bewertet und gefördert.

Träger bzw. Projekte, die neu unter dem Dach GWA aufgenommen werden, werden zunächst für zwei Jahre mit 50 Prozent der ihnen nach diesem Verfahren zustehenden Mittel gefördert. Nach Ablauf der zweijährigen Übergangszeit erfolgt die 100-prozentige Förderung im Sinne des Programms.

Eine Überprüfung der Mittelverteilung erfolgt anhand der Werte in der turnusmäßig aktualisierten Sozialraumanalyse. Verbessern sich die Rahmenbedingungen im Stadtteil, so dass die ursprünglichen Voraussetzungen im Rahmen des kommunalen Förderprogramms nicht mehr gegeben sind, wird die Einrichtung für eine zweijährige Übergangszeit unverändert weiterfinanziert. In dieser Zeit werden gemeinsam mit dem Träger Möglichkeiten zur Erhaltung oder Anpassung der aufgebauten Strukturen gesucht und die Überleitung in andere Finanzierungsformen geprüft.



Fazit

Die Einführung der transparenten und einheitlichen Finanzierung von GWA sowie die Aufnahme neuer Träger unter das Dach von GWA führen zu höheren Aufwendungen.

GWA als Methode hat sich bewährt. Insbesondere die niedrighschwelligen Beratungsangebote, die als Türöffner für weitere Angebote dienen, werden zunehmend nachgefragt. Die ergänzenden niedrighschwelligen Angebote entlasten den Bereich der Einzelfallhilfen.

GWA ist darüber hinaus wichtiger Kooperationspartner von Schulen, Kindertagesstätten, Jugendzentren, Seniorentreffpunkten und -wohnanlagen, psychosozialen Diensten, Vereinen, Kirchengemeinden, Schulsozialarbeit und Allgemeinem Sozialen Dienst. Die enge Verbindung zum Stadtteil dient der Kommune zunehmend als Steuerungsinstrument. Das kommt beispielsweise in den Sozialraumgremien und in der AG Armut und Sozialraumanalyse zum Tragen.

Mit der Neuausrichtung und der in den Rahmenvereinbarungen verankerten strukturierten Zusammenarbeit zwischen Trägern und Stadtverwaltung sowie der Zusammenführung der sozialräumlichen Projekte unter dem Dach GWA wird eine verlässliche Grundlage für die künftige Kooperation geschaffen.

Die Regelung eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit quartiersorientierte Projekte, wie z.B. das Bielefelder Modell, nach Beendigung der Modell- bzw. Förderphase nachhaltig zu finanzieren. Hierdurch kann man neu aufgebaute Strukturen erhalten umso dem gestiegenen gesellschaftlichen Bedarf gerecht zu werden.

Mainz, August 2018