

Armut und Teilhabe im städtischen Kontext

Tilo Fiegler • Ronald Lutz

Am 15.06.2010 veröffentlichte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) in seiner Wochenmitteilung eine viel beachtete Studie zur Einkommensentwicklung in Deutschland. Darin wird ein weiteres Auseinanderdriften zwischen den Armen und Reichen prognostiziert. Die Entwicklung verlaufe nicht nur quantitativ, sondern leider auch qualitativ intensiver als bisher. Die Studie des DIW macht deutlich, dass nicht nur die Anzahl Ärmere und Reicherer immer weiter wächst – seit zehn Jahren werden ärmere Haushalte auch immer ärmer. Für die DIW-Experten ist das eine besorgniserregende Entwicklung, ein Trend der vor allem auch die Mittelschicht verunsichert, die aber für den Erhalt der gesellschaftlichen Stabilität wichtig ist. Die nackten Zahlen verdeutlichen dies:

- Nur 60 Prozent der Menschen in Deutschland gehören noch zur Mittelschicht, mit Nettoeinkommen zwischen 860 und 1.844 Euro. 2000 waren es noch mehr als 66 Prozent.
- Stark gestiegen ist vor allem die Zahl der Menschen mit niedrigem Einkommen, von 18 Prozent 2000 auf fast 22 Prozent 2009.
- Zudem steigt die Zahl der Menschen mit Niedrigeinkommen nicht nur immer mehr an – diese Gruppe verdient auch in absoluten Zahlen immer weniger: Verdiente ein Singlehaushalt der unteren Einkommensgruppe 2000 im Schnitt noch 680 Euro, waren es 2008 nur noch 645 Euro.
- Gleichzeitig ist auch der mittlere Verdienst höherer Einkommensgruppen gestiegen, von 2.400 auf 2.700 Euro – der Abstand zwischen Arm und Reich vergrößerte sich also erheblich.

Wenn man die Armutsentwicklung, die vielfach belegt ist, zusammenfasst, werden vier Trends deutlich (1):

- Armut ist über die Jahre angestiegen.
- Armut ist zwischen den alten und neuen Ländern extrem ungleich verteilt, das Armutsrisiko ist im Osten seit Jahren am höchsten.
- Armut trifft spezifische Haushalte und Familienformen besonders, so vor allem Alleinerziehende, Familien mit mehr als zwei Kindern und Familien mit Migrationshintergrund.
- Armut betrifft Kinder und Jugendliche in einem besonderen Maß.

Das heißt aber auch, bezogen für die nächsten Jahre: Arme werden noch ärmer, zudem wird die »Mittelschicht« durch das Tempo dieses Vorgangs stark verunsichert, es formiert sich eine »Zwischenschicht«, das sogenannte Prekariat, die Zahl der Beschäftigten geht kontinuierlich zurück oder verweilt in prekären Beschäftigungsverhältnissen.

Die Einkommenspolarisierung ist im Hinblick auf die schrumpfende Mittelschicht durchaus dramatisch, da mittlere Schichten ihren Status nicht auf Vermögen, sondern auf Einkommen begründen. Die erkennbare Entwicklung kann große Verunsicherungen in diesen Schichten auslösen. Die materiellen Lebensbedingungen in den nächsten Jahren werden wesentlich, und das hat die Studie des DIW aus 2010 noch einmal verdeutlicht, von einer sich seit Jahren verschärfenden Sozialen Ungleichheit und Sozialen Spaltung geprägt werden. Diese wird sich nicht abbauen, sie wird verfestigt werden (2).

Dies kann dann problematisch werden, wenn andere Bevölkerungsgruppen für den drohenden Statusverlust verantwortlich gemacht werden. Aber auch in anderen Bereichen kann das »allmähliche Verschwinden« der Mittelschicht sich zu Risiken verdichten, in der Stadtentwicklung kann eine steigende Anzahl von Ärmern das Entstehen von Armenvierteln beschleunigen. Das aber macht kritische Blicke auf Maßnahmen erforderlich, die gerade im Zusammenhang mit Stadtentwicklung, Stadterneuerungsprogrammen sowie Sozialplanung wesentlich werden, um hier auf lokaler Ebene gegenzusteuern und Teilhabechancen zu erhöhen.

Ein kritischer Blick auf Teilhabe und Beteiligung

Teilhabe, Partizipation, freiwilliges bürgerschaftliches Engagement, Aktivierung sind zentrale Forderungen und stehen auf der Agenda von Kommunalpolitik, Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege, Organisationen sowie diversen Bundes- und Länderprogrammen wie z.B. Soziale Stadt, Lokale Agenda 21 oder BIWAQ (3). Hinsichtlich der Ausgestaltung und praktischen Umsetzung dieser Ansprüche gibt es jedoch kontroverse Debatten und Ansichten. Letztendlich muss geklärt werden, an wen sich diese Forderungen richten und wer die »Nutznießer« dieser unterschiedlichen Teilhabe- und Beteiligungsformen sind. Dies richtet zwangsläufig den Blick auf die Kultur der Beteiligung. Im Kontext von Stadt- und Quartiersentwicklung sind die Adressaten die Bewohner, lokale Akteure, Institutionen als auch die Kommunalpolitik. Im engeren Sinne einer Mitgestaltung des Gemeinwesens richten sich Teilhabe- und Beteiligungsverfahren direkt an die Menschen im Quartier. Sie sollen ermutigt und aktiviert werden sich für ihre Belange einzusetzen und werden zur Mitwirkung und Mitgestaltung aufgefordert.

Dabei richtet sich der Fokus, bspw. in der Programmphilosophie des Bund- Länderprogramms »Soziale Stadt« vor allem auf die sozial Benachteiligten, »Marginalisierten«, Menschen in Armutslagen und von Perspektivlosigkeit Betroffenen. Durch integrierte Handlungskonzepte und gezielte Maßnahmen sollen Chancen eröffnet werden, am Gemeinwesen und öffentlichen Leben teilzuhaben, mitzuplanen, mitzureden und mitzuhandeln – also im klassischen Sinne der Gemeinwesenarbeit, ihre Lebenswelt selbst zu gestalten und zu verändern, je nach den Bedürfnislagen. Dies soll weitestgehend geschehen durch Unterstützungsangebote seitens der Sozialen Arbeit in Form von Quartiersmanagement, aufsuchenden Hilfen aber auch Plattformen und verschiedene Zusammenschlüsse von Interessengruppen.

Doch wie ist es um die viel gepriesene Beteiligungs- und Teilhabekultur bestellt? Wir scheinen uns Instrumenten zu bedienen, die gerade diejenigen Adressaten nicht erreicht um die es wie oben genannt geht. Zudem muss man hinterfragen, inwieweit benachteiligte Bevölkerungsgruppen, die bereits Erfahrungen von Entmündigungen, sozialer Kontrolle, Repressionen durch den Staat haben und Klientel der Sozialen Arbeit sind, einer Erwartungshaltung gegenüberstehen, die sie nicht leisten können oder wollen. Es scheint geradezu grotesk anzumuten, dass man freiwilliges Engagement und Beteiligung von Gruppen voraussetzt und erwartet, um bspw. sein persönliches Umfeld zu gestalten, deren Lebenslagen so konstituiert sind, dass bereits eine Teilhabe am alltäglichen gesellschaftlichen Leben nur marginal möglich ist.

Da scheint die Grundvoraussetzung für eine etwaige Beteiligung, nämlich die Schwierigkeiten der Lebensbewältigung dieser Gruppen ernsthaft zu betrachten, den Blick auf die Lebensumstände zu richten und dann erst auszuloten inwieweit eine Beteiligung jeder Couleur möglich ist, nicht gegeben zu sein. Somit neigt man dazu die Adressaten zu überfordern, denn im Vordergrund scheint eben nicht das Engagement für das Umfeld oder der Gestaltung von Quartieren zu stehen, sondern die Veränderung ihrer privaten Lebenssituation, die sich dann eher in Wünschen nach fester Erwerbsarbeit und Stabilität äußern. Somit scheinen die geforderten Möglichkeiten, im Sinne eines Engagements für das Gemeinwesen oder auf Stadtteilebene, deren Ausrichtungen sich nicht präzise an den Bedürfnislagen des Individuums orientieren, mit den Vorstellungen nach Veränderungen der Lebenssituation des Einzelnen zu kollidieren.

So stellt Blaschke (2003) fest: »Das öffentliche Engagement und die Engagementbereitschaft Armer und Arbeitsloser orientieren sich vorwiegend auf die sozialen (Nah-) Bereiche und auf den Selbsthilfebereich« (4). Somit kann man schlussfolgern, dass das Engagement benachteiligter Gruppen sich eher auf den persönlichen Nahraum und der unmittelbaren Betroffenheit bezieht und ein Engagement im größeren Stile anderen Bevölkerungsgruppen vorbehalten bleibt.

Dies lässt sich untersetzen mit den Ausführungen von Backhaus-Maul, Brandhorst (2001), die bezüglich des Engagements bemerken: »Alle empirischen Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass diejenigen Bevölkerungsgruppen, die am besten und stabilsten im Erwerbsleben verankert sind und über eine entsprechende soziale Absicherung verfügen, überdurchschnittlich häufig ehrenamtlich engagiert sind, während Personen mit schlechten Arbeitsmarktsituationen und Erwerbslose unterrepräsentiert sind« (5).

Neben den individuellen Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, Armut, Ausgrenzung scheinen zudem die vorgehaltenen Konzepte, Settings und Beteiligungsverfahren sowie Instrumente nicht Zielgruppenadäquat zu sein und einer Teilhabe an Prozessen und Gestaltungsmöglichkeiten entgegen zu stehen. Bereits 1998 konstatierte Hinte im Kontext zu Beteiligungsverfahren und der Einbindung sowie Teilhabe von Betroffenen: »Über klassische Formen kommunaler Beteiligungspraxis werden genau diejenigen Bevölkerungsgruppen bevorzugt, die ohnehin auf der Sonnenseite dieser Gesellschaft stehen. Denn derlei Verfahren, selbst wenn sie methodisch sauber durchgeführt werden, orientieren sich fast immer an klassischen bürgerlichen Mittelstandsstandards. Angebote zur Information der Bürgerschaft über Broschüren oder etwa Aufrufe zu Unmutsäußerungen, Bürgersprechstunden, Aufforderungen zu Bürgereingaben usw. werden in der Regel von Menschen wahrgenommen, die es

gewohnt sind oder gelernt haben, sich genau in diesen Formen zu äußern. (...) Geordnete Bürgerversammlungen oder Runde Tische, sauber moderiert, grenzen jedoch diejenigen Bevölkerungsgruppen aus, die sich eher ungeordnet, lautstark und anarchisch äußern und bei denen der Unterschied zwischen guter Laune und Randalen nicht immer genau zu erkennen ist« (6).

Die hier skizzierten Problemfelder führen zu dem Schluss, dass man sich Strategien zuwenden muss, die jenseits der gängigen Verfahrenslogik liegen müssen, um eine Aktivierung und Beteiligung bei den benachteiligten Gruppen zu erzielen. Somit muss sich die gängige Praxis, beruhend auf das »...klassische, nach außen hin orientierte und als politische Einmischungsstrategie verstandene Engagement benachteiligter Bevölkerungsgruppen« (7) anderer Formen der Einbindung in Gestaltungsprozesse bedienen, erweitern und ergänzen. Es muss eine Änderung in der Kultur der Vermittlung und Interessensweckung stattfinden sowie die Beachtung von Lebenslagen, deren Veränderungen durchaus in Koppelung mit weiterführenden gestalterischen als auch politischen Aktivitäten zu diskutieren sind. Zudem gilt es zu überdenken, ob man die Angebote die offeriert werden, die meist in Form von »Komm Strukturen« initiiert werden nicht in eine Vielfalt von Ansätzen in der Ausprägung von »Geh Strukturen« erweitert, umso einen bessern Zugang zu den Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Dies birgt m. M. nach ein erhebliches Potential in sich, bezüglich einer Beteiligung und Teilhabe jenseits des eigenen Engagements zur Verbesserung von Lebensumständen.

Natürlich setzt dies voraus, dass die Menschen, wenn Sie beteiligt werden sollen, im Aktivierungsprozess nicht mit Grenzen und Formalien konfrontiert werden. Aktivierung soll ja nicht bedeuten, dass gewisse Entscheidungskriterien im Vorfeld festgelegt werden wer »mitmachen darf und wer nicht«. Gerade benachteiligte Menschen haben of andere Ansichten, Wünsche, Zeitvorstellungen, und dies äußert sich zuweilen anders als in den gewohnten Standards der öffentlichen moderierten Kommunikation. Nicht umsonst verweist Hinte (1998) darauf: »So muß man denn aufpassen, dass unter der Flagge der Aktivierung nicht wieder eine neue Form der Pädagogik aufgelegt wird« (8). Wichtiger erscheint, dass Prozesse frühzeitig in »Gang« gesetzt werden, die Menschen von Beginn an mit einbezogen werden, eine kontinuierliche Kommunikation erfolgt - deren Ausgangspunkt auch ein »Frustr ablassen« sein kann.

Praxis am Beispiel Erfurt

Seit 2001 verwirklicht die Landeshauptstadt Erfurt mit dem Bund-Länder Programm »Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die Soziale Stadt« das Konzept der integrierten Stadterneuerung in Teilen der Johannes- und Andreasvorstadt sowie Gebietsteilen von Ilversgehofen (9). Das gründerzeitliche Stadterweiterungsgebiet befindet sich im Norden der Stadt und entstand als klassisches Arbeiterwohnquartier mit einer traditionellen Funktionsmischung von Wohnen und Gewerbe.

Zu Beginn des Programms wies das Gebiet u.a. einen hohen Bevölkerungsrückgang auf und dem damit verbundenen Wohnungsleerstand, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit, Industriebrachen sowie ein Mangel an Grünanlagen, Aufenthaltsflächen und altersgerechten Spiel- und Sportplätze auf (10). Gemäß der Philosophie des Programms sollten die vielfältigen Problemlagen im Gebiet beseitigt und negative Entwicklun-

gen in einen positiven Entwicklungsprozess umgekehrt werde mit der Maßgabe, die Bewohner zu aktivieren und bei den Umgestaltungsprozessen zu beteiligen (11).

Neben der Implementierung eines Quartiersmanagement mit einem Stadtteilbüro als festen Bezugspunkt, wurden die Gremien Bürgerbeirat (Zusammenschluss von Stadtteilbewohnern) als auch der Runde Tisch (soziale und kulturelle Träger sowie Institutionen im Quartier) gegründet. Beide Gremien brachten sich seit dem Start des Programms engagiert und mit Forderungen und Planungsgestaltungen in die Umgestaltung und Aufwertung des Gebietes ein. Jedoch zeichnete sich im Verlauf der Aktivitäten in der Umsetzung des Programms ab, dass die Beteiligung aus der Bevölkerung heraus eher als marginal zu bewerten ist.

Klar zeigte sich auch hier, dass benachteiligte Gruppen kaum erreicht wurden - außer bei gewissen etablierten Aktivitäten im Kontext von wiederkehrenden Ereignissen oder Einzelplanungen, wie z.B. Freiflächen, Spielplätzen oder Aufenthaltsflächen. Deutlich wurde dies bei den öffentlichen Bürgerversammlungen: Nicht die Bürgerschaft prägte den Teilnehmerkreis sondern die vereinzelt Aktiven, Programminvolvierten als auch initiierten Gemeinschaften. So stellte sich heraus, dass die klassischen Formen nur begrenzt Einbindung und Teilhabe erzeugen.

Umdenken

Ein Umdenken musste her und damit verbunden eine Neuausrichtung von Strategien, um erstens die Bewohner über die Möglichkeiten und Inhalt des Programms als auch den Gestaltungsspielraum ihrerseits plausibel darzustellen. Somit entwickelte man neben den zentralen Formen von Beteiligung kleinteilige Ansätze und setzte dort an wo die Bewohner zu erreichen sind, nämlich in den Institutionen, diversen Angeboten im Stadtteil, den Gemeinden als auch auf den öffentlichen Plätzen, wo sich ein direkter Kontakt herstellen lässt. Es fand eine Hinwendung zur »Geh Struktur« statt, die es ermöglichte außerhalb von vorgehaltenen Großveranstaltungen direkt mit den Bewohnern zu diskutieren und Möglichkeiten von Initiativen und Beteiligungen zu offerieren welche sie in anderen Kontexten nicht wahrgenommen hätten.

Über die etablierten Netzwerke gelang ein dauerhafter Austausch, der somit auch Bewohner mit einband, die sich an anderen Stellen nicht »getraut« hätten ihre Wünsche und Bedürfnisse zu äußern. Weiterführend gelang es Bekanntschaften über Ereignisse zu erzeugen, was den Vorteil aufzeigt, dass keine künstlichen Settings erzeugt werden müssen, da die Partizipation im direkten lebensweltlichen Kontext erfolgt.

Hinsichtlich flankierender Programme wie z.B. »LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke« – Laufzeit von 2003 bis 2008 (12) lässt sich sogar konstatieren, dass der Gestaltungsspielraum den dieses Programm bot, genau an den Interessenslagen von Benachteiligten ansetzte. Somit konnten Projekte kreiert und initiiert werden, die sowohl den Bedürfnislagen entsprachen als auch neue Kompetenzen in Form von ausprobieren gewonnen wurden. Diesbezüglich bleibt festzuhalten, dass gerade dieses Experimentierfeld sich gegenüber aufgesetzten und sich der Sinnhaftigkeit der Bevölkerung nicht zu erschließenden Formen von Beteiligungen und Teilhabe bewährt hat.

Zuspitzung und Ausblick

Zwei wesentliche Aspekte sollen kurz dargestellt werden. Zum einen muss man über die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten informiert sein, die Lebensbezüge der Bewohner kennen, sich informellen vorhandenen Strukturen zuwenden und bereits vorhandenen Wünschen und Veränderungsansätzen offen gegenüber zeigen. Denn es ist ja nicht so, dass es keine Potentiale gibt, wir müssen sie nur hinterfragen und frühzeitig mit einbinden und nicht mit vorgefertigten Plänen die Bewohner überfordern oder gar verprellen.

Gleichwohl gilt es auch zu akzeptieren, dass die angebotenen Formen eben nicht den Erwartungen der Menschen entsprechen und somit auf die Bedürfnisse der Bewohner reagiert werden muss, um eben Beteiligung und Teilhaben zu erzeugen, aber nicht um der Beteiligung willen, sondern um eine Neuausrichtung zur Verbesserung der Lebenswelt zu erlangen und das unter Einbezug derer, die ihren Alltag dort bestreiten. Dies hat unweigerlich auch etwas mit Wertschätzung und Rücksichtnahme auf gewisse sichtbare Lebensumstände zu tun.

Auf der anderen Seite muss auch diskutiert werden, inwieweit Kommunen oder aufgelegte Programme es auch ernst meinen mit Teilhabe, Beteiligung, Einbindung und Mitbestimmung. Entscheidungen sollten von Transparenz und nicht vom Taktieren geprägt sein oder gar dem Umstand erliegen eine Alibibeteiligung zu erzeugen. Deshalb muss man kritisch hinterfragen welche Instrumente und Verfahren man einsetzt selbst wenn offensichtlicher wird, dass vor allem Kommunale Sozialpolitik und Sozialraumorientierung Probleme lösen sollen, deren Ursachen sich kommunalpolitischer Beeinflussung entziehen. Doch sind gerade nicht dann Bewohner auch als wesentliche Ressource anzusehen?

Letzterdings kann es nicht sein, dass die Politik Erwartungen an das Gemeinwesen hegt und formuliert, Engagement erwartet, auf die vielgepriesenen Selbstheilungskräfte setzt und auf der anderen Seite, wie es der FDP-Bundestagsabgeordnete Patrick Döring, im Kontext zum Programm »Soziale Stadt« formulierte, mich aus Unterstützungsstrategien hinsichtlich einer Aufwertung der Lebenswelt der Betroffenen klar distanzieren: »Wir wollen uns darauf konzentrieren, mit dem Programm »Soziale Stadt« Investitionsmaßnahmen zu finanzieren. Die Zeit der nichtinvestiven Maßnahmen, zum Beispiel zur Errichtung von Bibliotheken für Mädchen mit Migrationshintergrund ist vorbei ...« (13).

Anmerkungen

(1) Lutz (2010), S. 15 ff.

(2) DIW: Wochenbericht, 7/ 2010, S. 2ff.

(3) ESF – Bundesprogramm »Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)«, angesiedelt beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Das Programm startete mit einem Interessensbekundungsverfahren am 11.04.2008.

- (4) Blaschke (2003), S. 47.
- (5) zit. nach Blaschke (2003), S.46.
- (6) Hinte (1998), S. 155.
- (7) Stock (2003), S. 234.
- (8) Hinte (1998), S. 160.
- (9) Die Pogrammkulisse wurde seit 2001 sukzessive über das ursprünglich definierte Programmgebiet hinaus erweitert.
- (10) www.sozialestadt-erfurt.de 1 (14.02.2011).
- (11) www.sozialestadt-erfurt.de 2 (14.02.2011).
- (12) www.los-online.de (14.02.2011).
- (13) Protokoll der 29. Sitzung des Bundestages vom 16.03.2010, S. 2675.

Literatur

Blaschke, Ronald (2003). Arm, arbeitslos und aktiv. Bürgerschaftliches und politisches Engagement armer und arbeitsloser Bürger in eigener Sache. In: Munsch, Chantal (Hrsg.). Sozial Benachteiligte engagieren sich doch. Über lokales Engagement und soziale Ausgrenzung und die Schwierigkeiten der Gemeinwesenarbeit. Weinheim u. München, S. 45 – 78.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2010). Wochenbericht Nr. 7/2010.

Hinte, Wolfgang (1998). Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren – Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement. In: Alisch, Monika (Hrsg.). Stadtteilmanagement – Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen 1998, S. 153 – 170.

Lutz, Ronald: Kinderarmut. Eine sozialpolitische Herausforderung, Oldenburg 2010

Protokoll der 29. Sitzung des Bundestages vom 16.03.2010, S. 2675

Stock, Lothar (2003). Milieuspezifische Ressourcen und Formen von Engagement von benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Orientierungspunkte für die Gemeinwesenarbeit. In: Munsch, Chantal (Hrsg.). Sozial Benachteiligte engagieren sich doch. Über lokales Engagement und soziale Ausgrenzung und die Schwierigkeiten der Gemeinwesenarbeit. Weinheim u. München, S. 229 – 238.

Autoren

Tilo Fiegler ist Diplom-Pädagoge und hauptamtliche Lehrkraft für besondere Aufgaben an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der Fachhochschule Erfurt. Er war lange Jahre als Quartiersmanager tätig.

Prof. Dr. Ronald Lutz ist Professor und Dekan an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der FH Erfurt.

Lesetipp und Kontakt

Hammer, Veronika; Lutz, Ronald; Mardorf, Silke; Rund, Mario: Gemeinsam leben – Gemeinsam gestalten. Zugänge und Perspektiven Integrierter Sozialraumplanung, Frankfurt am Main 2010

Prof. Dr. Ronald Lutz
University of Applied Sciences Erfurt
Faculty of Applied Social Sciences
Altonaer Str. 25
99085 Erfurt
Telefon: (03 61) 67 00 - 530 / 531
Fax: (03 61) 67 00 - 533
E-Mail: <mailto:lutz@fh-erfurt.de>
www.fh-erfurt.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT
Wegweiser Bürgergesellschaft
Redaktion Newsletter
Bornheimer Str. 37
53111 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de