



Dr. Gerd Held

Wenn die Armut regiert

In den Armutsstadtteilen der USA und Frankreichs werden zwei ganz unterschiedliche Governance-Kulturen sichtbar



Wer wollte der Feststellung widersprechen, dass die Armut ein Schlüsselproblem unserer Zeit ist? Allerdings ist die Tiefe des Problems damit noch nicht ausgelotet. Allzu oft wird die Armut nur als eine Art Ausnahmezustand betrachtet, dem durch Unterstützung von Seiten eines starken Normalzustands Abhilfe geleistet werden könne. Wirkliches Erschrecken stellt sich ein, wenn es keine intakte Bürgerlichkeit von ausreichender Größe gibt, die zum Ausgleich der Defizite fähig wäre, und wenn die Armut ihrerseits ständig in die Bürgerlichkeit hineinwirkt, indem sie die Bestände an Besitz und Bildung unterminiert.

Dann erweist sich eine Gesellschaftskritik, die nur eine fehlende Solidarität des Bürgertums beklagt, als Unterschätzung und Beschönigung der Lage.¹ Es gibt dann gar nicht die Höhen, von denen man auf die Armut schauen und ihr beistehen kann. Das Verhältnis kehrt sich dann um: Die Armut bekommt normierende Kraft. Sie regiert auf direkte oder indirekte Weise mit. Das gilt heute im Weltmaßstab ganz zweifellos, aber auch für Deutschland finden sich in den Biografien von immer mehr Menschen ganze Phasen, in denen sie von Armut bedroht sind oder in Armut leben.

Armut als Governance-Problem

Armut ist nicht nur die zu kurz gekommene, passive Kehrseite der modernen Welt, auch wenn sie sich in bestimmten „Problemstadtteilen“ häuft. Das hat Konsequenzen für die Gestaltung von Entscheidungsprozessen. Nicht die Armut muss an bestehende Verantwortungsstrukturen „herangeführt“ werden, sondern diese Strukturen müssen an die Armutsbedingungen angepasst werden. Dazu muss die Vorstellung von Entscheidungsprozessen und Verantwortungsstrukturen erweitert werden, und dafür bietet der Governance-Ansatz eine Möglichkeit. „Governance“ beschränkt sich – im Unterschied zu „Gouvernement“ – nicht auf Regierungshandeln. Hier wird der Umkreis der Akteure ausgedehnt: auf wirtschaftliche Akteure, aber auch auf Verbände, Vereine, Quartiersnachbarschaften. Freilich würden die Gewinne dieser Ausdehnung gleich wieder verspielt, wenn man Governance auf „Management“ reduzieren würde. Dann würde nur die Einzelsteuerung, die Umsetzung bestimmter Maßnahmen oder die laufende Mittelverteilung betrachtet,

aber die Lösungsmöglichkeiten durch Ordnungsstrukturen bleiben außen vor. Ebenso muss eine Governance-Analyse unterscheidbare Alternativen aufweisen. Dazu gehört die Unterscheidung von vertikalen und horizontalen Strukturen, aber auch eine zweite Unterscheidung, die in unserem Zusammenhang besonders wichtig ist: die Abgrenzung von Verantwortungsbereichen durch Exklusion oder Inklusion, die gerade für Menschen mit extrem begrenzten Mitteln Überschaubarkeit und Erreichbarkeit sicherstellen können. An diesem Punkt wird auch der Gesichtspunkt des Raumes bedeutsam, denn Territorien und Städte konstituieren sich über Einschluss- und Ausschlussmechanismen und üben ihrerseits exklusive und inklusive Wirkungen aus.²

Mit diesem Begriff von Governance können wir nun die Betrachtung der Armutsproblematik präzisieren. Es geht nicht nur darum, was „gegen die Armut“ unternommen wird, sondern auch darum, was „die Armut“ unternimmt. Eine Management-Betrachtung der Armut würde sie gerade auf den Status festlegen, der sie zum sozial Ausgeschlossenen macht: dem Empfängerstatus von materiellen Mitteln oder Bildungselementen. Das wird erst dort anders, wo eigenständige Governance-Anteile von Menschen, die Armutsbedingungen unterworfen sind, gefunden werden. Das bedeutet, dass sich die Betrachtung in einem Dilemma bewegen muss: Menschen müssen als verantwortliche Akteure angesehen werden, denen der Bereich und die Mittel zur Verantwortung weitgehend fehlen. Die Frage ist, unter welchen Umständen diese beiden widerstreitenden Seiten doch ein Stück weit zusammengebracht werden können. Beachtet man nur den Anspruch der Eigenverantwortung, übersieht man leicht die realen Umstände der Armut und kommt zu selektiven, bisweilen zynischen Lösungen. Beachtet man nur die

¹ Auch die Rede von der sogenannten „Zweidrittelgesellschaft“ ist so radikal nicht, denn sie geht ja von einer wohlausgestatteten, intakten, zukunftsfähigen Mehrheit aus.

² Exklusion und Inklusion können als die Mechanismen angesehen werden, die einen Einbau der Kategorie des Raumes in sozialwissenschaftliche Analysen ermöglichen, ohne in schlichte Widerspiegelungstheorien zu verfallen (vgl. Held 2005).



Defizite der Armut, gerät man in die Perspektive der Fürsorge. Es kommt also darauf an, Governance-Elemente zu finden, die sowohl den Armutsbedingungen als auch den Verantwortungsansprüchen entgegenkommen. Im Folgenden soll zur Betrachtung möglicher Governance-Kulturen der Armut ein Beitrag geleistet werden, indem zwei sehr unterschiedliche Länder verglichen werden, sozusagen die zwei Antipoden der Moderne: die USA und Frankreich.

Wie man sich versammelt

Zur Armut gehört, dass es auf Details ankommt. Ein einzelner Sachverhalt kann hier ungeheures Gewicht bekommen und für die Beteiligten eine existenzielle Bedeutung annehmen. Es ist daher sinnvoll, die Untersuchung einmal nicht mit Gesamtprogrammen, Netzwerken und Rahmendaten zu beginnen, sondern mit einer Nahaufnahme. Wir begeben uns nach Chicago auf ein sogenanntes „Beat Meeting“. Ein „Beat“ ist ein Teilgebiet der Stadt mit ca. 9.000 Einwohnern, und das Meeting ist ein regelmäßiges Treffen zwischen der Polizei und Bewohnern. Es findet nicht in der Polizeistation statt, sondern in einer Kirche, einer Schule, einer Bibliothek, einem Krankenhaus oder einem Sozialwohnungskomplex. Es ist öffentlich, die anwesenden Polizisten sind dem Quartier fest zugeordnet und wohnen dort in der Regel auch. Man findet an den Wänden Plakate und Zettel mit Hinweisen auf Aktionen, Veranstaltungen, öffentliche Arbeiten, Gefahrenherde, gesuchte Delinquenten, Statistiken. Es mögen ca. 20 Bewohner gekommen sein. Zu Beginn stellen sich die Polizisten und die Bewohner mit Namen und Wohnort vor, die Diskussionsleitung liegt häufig bei einem ständigen Moderator aus den Reihen der Bewohner. Dann gibt es eine Art Stadtteilbericht der Polizei, auf den die beiden fundamentalen Teile des Beat Meeting folgen: Unter der Überschrift „Old Business“ gibt die Polizei Auskunft über all die Angelegenheiten, die auf dem letzten Meeting als Aufträge festgehalten wurden. Unter „New Business“ werden dann neue Anliegen vorgebracht und neue Aufträge bestimmt.

Der Versammlungsstil ist partnerschaftlich, aber geschäftsmäßig, mal freundlich, mal rau, eher rigide als gemütlich, auf jeden Fall freimütig und mit einer durchschaubaren Rollenverteilung zwischen Polizei und Bewohnern. Zwischen Old Business und New Business gibt es eine Kontinuität, der sich weder die Polizei entziehen kann, indem sie einfach ein anderes Thema aus dem Hut zaubert, noch die Bewohner, indem sie auf Tauchstation gehen, nachdem sie etwas vorgebracht haben. Im Prinzip kann alles auf dem Meeting zum Thema werden: ein kaputter Hydrant, ein ständig missachtetes Verkehrszeichen, ein zugewuchertes, nicht mehr einsehbares Spielgelände, ein verfallenes Haus, das zum Drogenumschlagplatz wurde, Anzeichen von Misshandlungen oder von hungernden Kindern in einem Nachbargebäude, Konflikte um Straßenpartys, usw. Aber nicht jedem Anliegen wird stattgegeben. Einem Anwohner, der sich über die vor dem Nachbarhaus „herumhängenden Leute“ beschwert, wird kühl

beschieden, dass sie dazu auch das Recht haben. Die Dame, die vom Besitzer eines Coffee Shop verlangt, er möge doch die „Penner“ aus seinem Laden verweisen, muss mit Achselzucken oder Spott von Seiten der Versammelten rechnen. Die Polizei ist auch nicht die Exekutive aller Aufträge. Vieles wird an städtische Institutionen, an die Justiz, an beteiligte Immobilienunternehmen oder an Kirchen und Vereine weitergegeben. Vor allem aber übernehmen in vielen Dingen die anwesenden Bewohner des Beat ihren Teil. Manchmal wird nur ihre Aufmerksamkeit für eine Problemstelle geweckt, manchmal werden regelrechte Patrouillen organisiert („block watching“ bzw. „neighbourhood watching“). Die Polizei ist nur der gemeinsame Bezugspunkt, der das Beat Meeting für die Teilnehmer mit wenig Wissen und Ausdrucksmitteln vereinfacht und es erleichtert, ein Wort anzubringen.

Das Beispiel der Beat Meetings in Chicago wird von Jacques Donzelot in seinem Buch „Faire société“ erzählt (Donzelot 2003, 263 ff.). Hier steht es für eine neuere amerikanische Governance-Kultur in Armutsstadtteilen. Seine Studie verfährt komparativ und so findet sich bei ihm auch ein französisches Kontrastbeispiel: die Sitzung eines „comité d’usager“ (etwa mit „Komitee zur Kundenorientierung“ zu übersetzen) in einer Randgemeinde der Region Paris (ebd., 292 ff.). Die Einrichtung solcher Komitees gehört zur Politik der „lokalen Sicherheitspakete“ (CLS), die seit Ende der neunziger Jahre für eine „Koproduktion“ von Sicherheit und eine „bürgernahe“ Polizeiarbeit sorgen soll. Das scheint zunächst der amerikanischen Linie nahezukommen, aber dann zeigen sich doch gravierende Unterschiede. Das Komitee ist nicht allgemein für alle Anwohner öffentlich; es wird zunächst von Repräsentanten der verschiedensten staatlichen Institutionen und Dienste sowie von Verbänden, Bürgervereinen und anderen Interessengruppen gebildet. Nichtorganisierte Anwohner können nur von Fall zu Fall durch Kooptation hinzugezogen werden. Die Sitzungen finden in einer Polizei- oder Sozialstation statt, und auch in ihrer Thematik und ihrem Ablauf dominiert der Gesichtspunkt des „service publique“ (Öffentlicher Dienst). Die Tagesordnung steht im Wesentlichen schon vor der Sitzung fest. In ihrem Verlauf ist ein starkes Ungleichgewicht festzustellen, das allein schon durch die große Zahl der verschiedenen institutionellen Vertreter, durch die von ihnen gelieferte Informationsmasse und durch die Geldmasse, über die diese Seite aus den verschiedensten nahen und fernen Töpfen verfügen kann, zustande kommt. Auch die Arbeitsweise kommt einer eigenständigen Rolle der Bürger nicht wirklich entgegen. Denn es gibt hier keine Einzelfallerörterung mit bestimmten Aufträgen und einer operativen Kontinuität (wie beim Old Business-New Business-System).

Auf den Versammlungen können zwar viele Dinge angesprochen werden, aber sie werden auf eine merkwürdige Weise umgearbeitet: Die institutionellen Repräsentanten fügen die Anliegen als Aspekte in ein allgemeines Bild des Stadtteils. Durch diese Form der Synthese werden die Bürger auf eine Zulieferrolle reduziert. Erst die Synthese, die in Händen des Netzwerks insti-



tutioneller Vertreter liegt, ergibt das wahre Bild. Erst sie befähigt zum Handeln. So wird den Bürgern die Möglichkeit genommen, direkt an dem Punkt, den sie vorgebracht haben, das Handeln einer Behörde zu beurteilen und sich selbst daran zu beteiligen. Der kaputte Hydrant oder die ständige Ampelmisachtung wird in unendliche Zusammenhänge von „problèmes de fond“ (Ursachen) eingewickelt. Diese werden von den Fachleuten aus den Sitzungen dorthin mitgenommen, wo ihnen kein Bürger mehr folgen kann und von wo sie meistens nicht mehr auf die nächste Sitzung zurückkehren. Die Bürgerbeteiligung ist eine bloße Zuarbeit und eine im Grunde pädagogische Übung. Hier scheint gerade der „integrierte“ Ansatz der Stadtteilpolitik, der als besonderer Trumpf der französischen Stadtpolitik gilt, eine üble Wirkung zu haben. Denn er macht die Dinge kompliziert. So sehr, dass sie gerade für die begrenzten Mittel der armen Bürger nicht mehr zugänglich sind. Der integrierte Ansatz wird zum Enteignungsmechanismus.³

Der amerikanisch-französische Gegensatz mag übertrieben sein, aber es lohnt sich, im Licht solcher Versammlungskulturen noch einmal den vielzitierten Broken-Windows-Ansatz anzuschauen. Der Ausgangspunkt, ein Zeitschriften-Beitrag mit dem Titel „Broken Windows“ (vgl. Kelling/Wilson 1982), ist häufig so verstanden worden, als würde hier auf kleine Delinquenten und eine Verstärkung polizeilicher Repression abgezielt. Auch der kleinste Anlass sollte mit polizeilichen Aktionen beantwortet werden. Der Artikel setzt aber ganz anders an. Es geht ihm nicht darum, wer die Fenster zerbrach, sondern darum, dass ihr Zerbrechen zu einem Teufelskreis der Degradation führt, wenn sie nicht repariert werden. Er orientiert die Aufmerksamkeit auf die Lebenswelt im Stadtteil, und zwar auf die sachlichen Details, von denen diese Lebenswelt abhängt. Und er macht den Umgang mit diesen relativ kleinen Quartiersbeständen zur Grundfrage, ob eine Gemeinschaft der Bewohner besteht oder in Auflösung begriffen ist. Das zerbrochene Fenster ist vor al-



Abb. 1: Vandalismusbeschleuniger „Broken Window“
(Foto: www.flickr.com)

lem eine Bewohnerverantwortung. Es wird gewissermaßen zu einem kleinen „Common“, einem Gemeineigentum, gemacht.

Demgegenüber zeigt das französische Beispiel, dass die Begriffe der Bürgernähe oder Bürgerbeteiligung nicht eine wirkliche Veränderung des Kräfteverhältnisses in einem Armutsstadtteil beinhalten müssen. Die Gegenstände, auf die die Versammlungen gerichtet sind, sind gewissermaßen zu groß, um für Menschen mit eng begrenzten Mitteln handhabbar zu sein. Der Diskurs der Bürgerorientierung ist und bleibt ein Verwaltungsdiskurs. So können sich die Armen nicht selber als Eigentümer ihres Stadtteils betrachten, sondern können ihn nur als „vernachlässigt“ oder „versorgt“ von einem höheren, staatlichen oder privaten Eigentümer empfinden. Die Kooperation innerhalb des Netzwerkes der sozialen Dienste sagt nichts über den Grad der Beteiligung der Bürger aus – mehr noch, je umfangreicher dieses networking ist, um so schwerer kann der von Armut eingeschränkte Bürger einen eigenen, notwendigerweise kleinen Verantwortungsanteil geltend machen.

Welche Institutionalisierungen es gibt

Die beobachteten Versammlungen sind ein sehr kleines und fragiles Element, aus dem allein man nicht auf eine ganze Governance-Kultur schließen kann.⁴ Eine einzelne Governance-Praktik wird erst durch dauerhafte objektive Strukturen zur Kultur. Engagement braucht Institutionalisierung. In den amerikanischen Armutsstadtteilen taucht hier hinter den Beat Meetings ein anderer Baustein auf: die „Community Development Corporations“ (CDC). Donzelot beschreibt sie als (Non-Profit-) Unternehmen, die sich auf Initiative von Bewohnergemeinschaften bilden (vgl. Donzelot 2003, 88 ff.). Der Unternehmenszweck ist zunächst der Erwerb von heruntergekommenen Gebäuden oder brachgefallenen Grundstücken sowie deren Rehabilitation bzw. Bebauung. Dies kann auf eigene Rechnung geschehen oder als Hilfe zur Eigentumbildung einzelner Bürger. Diese Kerntätigkeit hat dann zu Weiterungen geführt: Bestandspflege, Infrastrukturergänzung, Eigentümer-Mieter-Vermittlung, Sauberkeit und Sicherheit im öffentlichen Raum, Versammlungs- und Geselligkeitsaktivitäten. Die CDCs sind freiwillige Gebilde, die ihr Quartier selbst abgrenzen. Es kann zu Überschneidungen mehrerer CDCs kommen, ohne dass sie ihr Gebiet vollständig abdecken. Sie tragen Namen wie „Inquilinos Boricuas en Accion/IBA“, „Tent City“, „South Boston“, „Urban Edge“, „NOAH“, „Codman Square“, „Dorchester Bay“, „Asian CDC“, „Viet-Aid“, „Nuestra Comunidad“, „La Alianza“. Diese Namen verweisen darauf, dass die Kohärenz der Unternehmen auf bestimmten starken Gemeinsamkeiten beruht: auf einer ethnischen Herkunft, einer kulturellen oder religiösen Bindung, einem Schlüsselort oder auf einer besonderen Geschichte (einer Gründungserfahrung). Bei den ersten CDCs waren es oft

³ Nicht selten ist jene Form von sozialer Kälte zu beobachten, die in dem Satz resümiert wird: „Sie sprachen von Armut, als säße sie nicht mit im Versammlungsraum.“

⁴ Die allein darauf gebauten, einseitigen Geschichten wecken beim Leser immer zu Recht Misstrauen. Man muss damit rechnen, dass hier die Sympathien des Autors und Zufälle hineinspielen.



Abwehrkämpfe gegen bestimmte Fremdprojekte im Quartier, später bildeten sie sich eher gegen die Erfahrung von Abwanderung und Aufgabe in Armutsquartieren.⁵

So erscheinen die CDCs mehrheitlich als in Unternehmen verwandelte Bürgerinitiativen. Eine CDC ist also keine staatliche Einrichtung und ihre Mittelausstattung ist von Seiten des Staates ausgesprochen arm – es geht im Wesentlichen um die Möglichkeit von Steuerbefreiungen. Wichtig ist die Anerkennung als Verhandlungspartner der lokalen und bundesstaatlichen Instanzen. Diese Anerkennung ist an das Prinzip gebunden, dass die Majorität eines CDC-Vorstandes im Problemquartier wohnen muss. Die wichtigste äußere Finanzquelle sind die Stiftungen. So hat zum Beispiel die Ford-Foundation einen eigenen Stiftungsverband für CDCs gegründet. Diese äußere Ressourcenbegrenzung wirkt auf die innere Orientierung: Die Eigentumsbildung und die Communitypflege durch die Bewohner sind die entscheidenden Ressourcen für das Überleben.

In historischer Perspektive kommt Donzelot – ähnlich wie P. Grogan und T. Proscio (Grogan/Proscio 2000) – zu dem Schluss, dass die CDC-Bewegung ganz wesentlich zu der relativen Stabilisierung der Problemquartiere in amerikanischen Großstädten, zumindest im Nordosten der USA, beigetragen hat. In der Tat ist diese Stabilisierung (mit dem vielzitierten Beispiel der New Yorker Bronx) ein erstaunliches Faktum. Wer die Berichterstattung über die angeblich immer tiefere Spaltung der amerikanischen Gesellschaft (die „*dérive américaine*“ auf Französisch) für bare Münze nimmt, müsste davon ausgehen, dass die Stadtteilprobleme und -konflikte in den achtziger und neunziger Jahren heftiger als in den sechziger und siebziger Jahren ausgefallen wären. Das ist nicht der Fall, in mancher Hinsicht gilt sogar das Gegenteil. Dabei liegt zwischen beiden Phasen ein prinzipieller Wechsel in der urbanen Governance, der von einer insgesamt stärker kommunitären Orientierung geprägt ist. Eine erste Generation von CDCs gab es schon in den sechziger Jahren; sie bildeten einen Teil der Emanzipationsbewegung der Schwarzen und wurden von den staatlichen Stellen misstrauisch beäugt.



Abb. 2: New York City, Bronx 1987 (Foto: www.flickr.com)

Zu dieser Zeit war die US-Stadtpolitik von großen staatlichen Sozialprogrammen geprägt.⁶

Der „Kerner-Bericht“ (1968) über die kritische Lage in amerikanischen Kernstädten ignorierte noch die CDCs. Es war Präsident Jimmy Carter, der – angesichts deutlich spürbarer Erfolglosigkeit und Mittelerschöpfung der urbanen Sozialprogramme – die CDCs entdeckte. Ein erheblicher Teil der Mittel für public housing wurde umgeleitet. Die Zahl der CDCs, die 1968 40 und 1975 150 betragen hatte, stieg bis 1980 auf 1.000. Ein Jahrzehnt später und unter der Präsidentschaft von Ronald Reagan und George Bush hatte sie sich auf 2000 verdoppelt. Es zeigte sich, dass die CDCs nicht von einer massiven Zuwendung öffentlicher Mittel abhängig waren, sondern mit der Philosophie der unternehmerischen Selbstverantwortung kompatibel waren. Die Politik der Steuererleichterungen kam auch Armutsquartieren zugute, vor allem aber orientierte sich die Finanzierung auf das wachsende Stiftungswesen in den USA um. Für den Zeitraum 1982 bis 1992 wird die Zunahme der Stiftungsgelder für urbane Non-Profit-Organisationen um 69,6 Mrd. Dollar beziffert, während die Kürzung öffentlicher Gelder 40 Mrd. Dollar betrug (vgl. Berger/Neuhaus 1996, 92). So ergibt sich ein Bild, das von den Katastrophenszenarien über US-Städte erheblich abweicht und auch nicht dem Bild einer rein repressiven Stadtteilpolitik entspricht. Der kommunitär-unternehmerische Ansatz erweist sich zumindest als eine relevante Option bei der Armuts-Governance.

Interessant ist hier der Vergleich mit den Institutionalisierungen in Frankreich. Donzelot (Donzelot 2003, 101 ff.) beobachtet eine entgegengesetzte Bewegung. Während in den USA eine allgemeine Sozialpolitik, die heute als „europäisch“ gilt, mehr und mehr zu Gunsten lokaler Eigeninitiative aufgegeben wurde, gab es in Frankreich zwischenzeitlich (zu Beginn der achtziger Jahre) auch eine Hinwendung zur Autonomie des Lokalen, die dann aber mit Eintritt in die neunziger Jahre einem neuen Primat der gesamtstaatlichen Initiative wich. Für die Hinwendung zur lokalen Eigeninitiative steht (inspiriert vom ehemaligen Premierminister Rocard) der sog. Dubedout-Bericht (Dubedout 1983) und das Prinzip der „sozialen Quartiersentwicklung“ (Développement social des quartiers/DSQ), für die Rückkehr zum Primat staatlicher Sozialpolitik das „Orientierungsgesetz für die Stadt“ (LOV 1991), der „Pakt zur Wiederaufnahme der Stadtpolitik“ (1996) und das Solidaritäts- und Erneuerungsgesetz für die Stadt (SRU 2000). Diese Rückkehr erfolgte unter dem Eindruck der Stadtteilunruhen im Pariser und Lyoner Raum. Sie besteht im Kern darin, die Armutsstadtteile als Angelegenheit der gesamten Nation, und zwar als Verletzung ihres Gleichheitsprinzips, anzusehen. Dem Staat wächst daher die Aufgabe zu, dieses Problem durch selektive Fördermaßnahmen (*discrimination positive*) zu lösen.

⁵ Bekannt wurde der Fall der „Dudley Street Neighbourhood Initiative“ in Boston (Medoff/Sklar, 1994).

⁶ Stichworte waren damals „affirmative action“, „war on poverty“, „model cities“ etc.



Städtebauliche Pädagogik

Dabei wird die Benachteiligung vor allem an objektiven stadtstrukturellen Defiziten festgemacht: die Problemstadtteile erfüllen nicht einen bestimmten normativen Begriff des Urbanen, der an der Kombination von Wohnungen, Arbeitsstätten und Dienstleistungen, am Vorhandensein technischer und sozialer Infrastrukturen, an bestimmten Ausstattungsqualitäten und an einer Belegung mit unterschiedlichen sozialen Gruppen festgemacht wird. Gelingt auf diesen Feldern eine signifikante Verbesserung, so die Annahme der Interventions-Philosophie, wird auch die soziale Integration und Motivation der Menschen nachhaltig verbessert. Es ist eine Art städtebaulicher Pädagogik am Werk. Diese beginnt bei der Festlegung und Abgrenzung der Problemquartiere, die aufgrund statistischer Daten gesamtstaatlich festgelegt wird – unabhängig von einer vorhandenen oder fehlenden Eigeninitiative vor Ort.⁷ Die „Ernennung“ zum Problemquartier ist dabei durchaus zweischneidig: Sie berechtigt zum Empfang von Hilfe, drückt dem Quartier aber auch einen Stempel der Abhängigkeit auf (Stigmatisierung). Selbstverständlich hat auch der französische Ansatz ein soziales Ziel, aber das „Soziale“ wird im „Développement social“ anders definiert als im „Community Development“. Es zielt auf eine individuelle Teilnahme eines jeden Citoyen an einer gesamt-nationalen Gesellschaftlichkeit. Subnationale Gemeinschaften als Akteure werden eher misstrauisch betrachtet, das Wort „communautaire“ hat in Frankreich eine negative Konnotation. So werden nicht Unternehmen wie die CDCs zum Rückgrat in den Problemquartieren, sondern die Systematik des öffentlichen Dienstes – mit Kooperation zwischen den verschiedenen Sektoren und Ebenen des „Service public“. Diesem Netzwerk stehen die Quartiersbewohner als ein weitgehend individualisiertes Publikum gegenüber. Auch dort, wo es Nachbarschaftsinitiativen und Vereine gibt, ist das Gefälle gegenüber den etablierten Strukturen des öffentlichen Dienstes sehr groß.

Donzelot belegt das in einer vergleichenden Untersuchung zwischen den CDC-Strukturen in Boston und den DSU-Strukturen („Développement social urbain“) in Marseille (Donzelot 2003, 151 ff.). Dabei spielt allein schon die Tatsache, dass die Akteure des öffentlichen Dienstes in einer festen Anstellung sind, während die Stadtteilprojekte und die damit verbundenen Jobs immer wieder abbrechen und wechseln, eine wichtige Rolle. Auch sind die „centres sociaux“ (Sozialstationen), die die Schlüsselorte der Stadtteilprogramme darstellen, Bastionen des öffentlichen Dienstes und werden von den Bewohnern nicht als ihre eigenen Orte empfunden. So ergibt sich insgesamt der Eindruck, dass das Quartier, das zum Gegenstand eines Förderprogramms wird, von den Bewohnern kaum als ihr Eigentum angesehen wird sondern als ein recht anonymes, fernes Nationaleigentum. Dazu trägt auch ein Merkmal bei, das auf den ersten Blick als ein Vorzug der französischen Situation gegenüber der ameri-

kanischen erscheint: die relativ gute Mittelausstattung. Beobachter haben immer wieder unterstrichen, dass gerade in den französischen Quartieren, in denen es zu Revolten kam, oft ein sehr vielfältiges Angebot sozialer Einrichtungen vorhanden war. Wacquant (2004) gibt eine umfangreiche Liste der sozialen Einrichtungen in der Pariser Großblock-Vorortsiedlung „Quatre Mille“.⁸ Dennoch ist in Quatre Mille wie in anderen Problemquartieren das Wort von der „Leere“ und der Begriff der „Relégation“ (Abschiebung) ein geflügeltes Wort.⁹ Das verweist darauf, dass zur Bewertung von Armut eine bestimmte materielle Ausstattung nicht ausreicht. Der sensible Punkt ist offenbar die Frage, ob die Bewohner auf essentielle Mechanismen des Stadtteilgeschehens Einfluss nehmen können und von daher Miteigentümer ihres Quartiers werden. Dazu gehören besonders Exklusions- und Inklusions-Fragen: Können die Bewohner Institutionen bilden, die selber den Geltungsbereich von Einsätzen und die Prioritäten des Mitteleinsatzes definieren oder nicht? Hier kann eine Prekarität der Mittel manchmal mit einer hohen Self-Governance einhergehen, während eine wohlausgestattete Förderungsstruktur oft nur zu einer „dépendance dorée“ (vergoldete Abhängigkeit) führt.



Abb. 3: La Courneuve nördlich von Paris (Foto: www.flickr.com)

⁸ „Von den zehn städtischen Kindergärten und 13 Grundschulen befinden sich zwölf innerhalb der Siedlung, und zwei von sechs Gymnasien von La Courneuve liegen direkt neben der cité. Auch Gesundheits- und soziale Dienste sind im Wohnprojekt stark vertreten; zentrale Einrichtungen, wie das städtische Gesundheitszentrum, das Zentrum für soziale Dienste und sechs Kindergärten, finanziert durch das Département von Seine-Saint-Denis, befinden sich Tür an Tür mit den Bewohnern. Darüber hinaus gibt es innerhalb der Siedlung acht Verwaltungsbüros, darunter das der regionalen Sozialhilfe (Gesundheit, Wohlfahrt und Familienhilfe), ein staatliches Einkommensteuerbüro, ein Informationszentrum über die Rechte der Frauen sowie der Hauptsitz der lokalen HLM-Verwaltung (sozialer Wohnungsbau). Die Liste kultureller Einrichtungen ... ist nicht weniger umfangreich. Sie umfasst das Houdremont-Kulturzentrum, in dem das Nationalkonservatorium der Region untergebracht ist und wo Musik und beliebte Tanzworkshops stattfinden, das Zentrum für Dramaturgie mit einer Schule, deren Auditorium 800 Zuschauerplätze hat, ein Maison de Jeunes (Haus der Jugend), eine Bibliothek, einen Jugendclub, der Sport, Handwerkskurse, kulturelle und akademische Programme anbietet, einen von der Regierung finanzierten öffentlichen Computerworkshop und einen von der Stadt unterhaltenen Klub zur Verhinderung von Kriminalität. Verschiedene Freizeitzentren beschäftigen mittwochs nach Schulschluss, an Abenden und während der Schulferien ungefähr 2.000 Schüler ...“ (Wacquant 2004, 177).

⁹ So konnten sich unter den Bewohnern Gräben zwischen den Nicht-Geförderten und Geförderten („Förderjüngliche“) auf tun (vgl. Dubet/Lapeyronnie 1994).

⁷ Dabei kommt es zu erheblichen Messschwierigkeiten und häufigen Definitionswechseln (vgl. Estebe 2004).



Zwei Governance-Kulturen

Es sind im Grunde zwei Anforderungen, die in der Governance in Armutsquartieren eine Rolle spielen: zum einen die niedrigen Zugangsschwellen, die es Menschen unter prekären Voraussetzungen ermöglichen, doch in Teilbereichen kleine Verantwortung zu übernehmen und so minimale Eigentumsanteile an einem Ort zu bilden. Zum anderen die Kohärenz und Stabilität größerer Einheiten, die es ermöglicht, deren Potenziale und Skaleneffekte auch in Armutsquartieren zu nutzen. Die amerikanische Community-Governance ist von daher nicht nur ein Grass-roots-Ansatz, sondern er erhält seine Reichweite durch den Schritt zu den CDCs. Die französische Governance ist nicht etwa schon im Ansatz verfehlt, sondern enthält ein umgekehrtes Potenzial. Es wäre durchaus denkbar, dass bestimmte republikanische Interventionen auch die Eigenständigkeit der Citoyens in Armutsquartieren erleichtern. Das kann Sicherheit und Polizeipräsenz sein, das können bestimmte bauliche Standards sein und das gilt auch für die Schule. In jedem dieser Fälle sind bestimmte einfache Regeln denkbar, die nicht bevormundend wirken, sondern den Bürgern, die nur über die elementarsten Fähigkeiten verfügen, eine Beteiligung an der Res publica erleichtern.

Ob eine Verbrechen geahndet wird oder nicht, ob eine Schulleistung zensiert wird oder nicht, ob ein Mindestmaß an baupolizeilicher Solidität vorhanden ist oder nicht – das ist mit einfachsten Mitteln kontrollierbar. Hier ist zentral staatliche Zuständigkeit und die Basiskontrolle durch die Armen kein Widerspruch, sondern geradezu eine gegenseitige Voraussetzung. Die Vereinfachung durch Zentralität wird zur Ressource für die unteren Schichten der Staatsbürger. Genau dies war einmal der zukunftsweisende Zug des französischen Republikanismus. Sein Zentralismus diente dem untersten Stand, während die Mittelklassen auf Sonderrechten und regionalen Komplikationen bestanden. Von diesen Zukunftsmöglichkeiten zeugen heute z. B. Fälle wie der Umgang mit dem islamischen Schleiergebot – mit der Definition eines für alle bindenden öffentlichen Schulraums – bei Religionsfreiheit in anderen öffentlichen und privaten Räumen.

Eine Top down Governance muss also nicht automatisch mit hohen Zugangsschwellen verbunden sein, sondern kann entlastend wirken, wenn sie der Vereinfachung der Bürgerrollen dient und einer Überforderung entgegenwirkt. Es kommt nur darauf an, dass die große Einheit des Staates sich die notwendige Selbstbeschränkung auferlegt und nicht alles beeinflussen will.

Genau an diesem Punkt wird man zweifeln müssen, ob die französische Politique de la ville zu den republikanischen Vereinfachungen zu rechnen ist. Die zitierten Beobachtungen weisen auf das Gegenteil hin. Die Governance in Armutsquartieren scheint zu einer sozialstaatlichen Überlagerung der Republik zu gehören, die die Entscheidungen und Verantwortungen sehr einseitig verteilt. Es ist also die Frage, ob die gegenwärtige Politik die Möglichkeiten der französischen Governance-Kultur wirklich ausschöpft. Donzelots Fundamentalkritik am Republikanismus in Frankreich erscheint da zu undifferenziert.

Eher ist davon auszugehen, dass die beiden hier vorgestellten Governance-Kulturen bestimmte Vor- und Nachteile haben. Der Vorteil des amerikanischen Ansatzes liegt in der Kleinteiligkeit und Flexibilität, im induktiven Prinzip, das von vornherein Menschen unter prekären Bedingungen Ansatzpunkte zur Eigeninitiative bietet. Dies wird freilich mit starken Gemeinschaftsbindungen erkaufte. Das „neighbourhood watching“ verweist darauf, dass die Inklusion in Armutsstadtteilen nur dann funktioniert, wenn massive Einmischungen untereinander toleriert werden – anders ist die Bildung von gemeinsam geteilten Commons in Armutsquartieren nicht zu haben. Wer das allzu schnell mit totalitären Blockwart-Systemen assoziiert, sollte daran denken, dass auch Jane Jacobs das Leben amerikanischer Großstädte unter anderem am „watching“ auf Bürgersteigen festmachte (vgl. Jacobs 1993). Die eigentliche Problemzone der amerikanischen Governance liegt in der Verallgemeinerungsfähigkeit. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass auf diesem Wege alle Menschen und Gruppen in Armut erreicht werden.¹⁰ Die Ungleichheit, die jeder induktive Ansatz enthält, kann bedeuten, dass eine bedeutende Zahl von prekären Situationen nicht erreicht wird.¹¹

Der Vorteil des französischen Ansatzes liegt in der flächendeckenden Systematik, die im Prinzip alle Situationen der Armut erfasst. Allerdings ist der Modus der Erfassung so, dass die Verantwortlichkeit der Bürger auf der Strecke bleiben kann und damit die Integrationsleistung nicht wirklich zur Eigenleistung wird und Citoyens erzeugt. Bei Donzelot wird sehr deutlich, dass die von der Stadtpolitik erfassten Menschen sich in einer erschreckend großen Zahl nach wie vor als Bürger zweiter Klasse empfinden. Es wäre also falsch, einem der beiden Governance-Ansätze prinzipiell den Vorzug zu geben. Bei solchen Befunden ertönt schnell der Ruf nach einer Integration beider Ansätze, nach einem „Mittelweg“. Aber gerade ein solcher Mittelweg könnte sich als ein toter Weg erweisen, denn jede für sich bietet den Vorteil des eindeutigen Profils und wird von daher als eine bestimmte Governance-Kultur handhabbar. Eine Mischung kann diese Eindeutigkeit zerstören.

Fazit

Natürlich ist es problematisch, von den hier mit Hilfe weniger (Sekundär-)Quellen skizzierten Mechanismen auf die Realität zweier so großer Länder wie Frankreich und den USA zu schließen. Die Umkehrung und Umwertung der geläufigen Perspektiven und Bewertungen, die insbesondere J. Donzelot's USA-Frankreich-Vergleich versucht, bietet aber die Chance, verdeckte und vernachlässigte Seiten der Realität wahrzunehmen und auch ein bisschen zwischen den Zeilen anderer Autoren zu lesen, die einen wichtigen Sachverhalt vielleicht nur beiläufig erwähnen,

¹⁰So bleibt in Boston die von den CDCs bewegte Wohnungsmasse hinter der des Public housing zurück (vgl. Donzelot 2003, 177). Auch scheinen die CDCs im amerikanischen Nordosten eine stärkere Rolle zu spielen als in anderen Regionen.

¹¹Mit Recht weist Donzelot allerdings darauf hin, dass eine flächendeckende urbane Gleichheit gar nicht Ziel des amerikanischen Systems ist. Hier geht man davon aus, dass es eine soziale Mobilität gibt, die zum Umzug zwischen Stadtteilen ungleicher Qualität führt.



um ihn dann gar nicht systematisch aufzugreifen. So gibt es eine bestimmte europäische Wahrnehmung der amerikanischen Armutsquartiere, die die dortigen Governance-Ansätze einfach nicht zur Kenntnis nehmen will. Die jahrzehntelange, wechselvolle Armuts- und Stadtpolitik wird als eine schlichte Kontinuität behandelt und dabei dem amerikanischen Wirtschafts- und Politiksystem eine erstaunliche Dummheit unterstellt. Wenn eine Governance-Form wie die CDCs völlig übersehen wird, dann berührt das peinlich, weil es eine grundlegende Ignoranz amerikanischer Governance-Tradition verrät, die eigentlich seit Tocquevilles berühmter Schrift (Tocqueville 1987) bekannt sein müsste.¹²

Die hier dargestellten Perspektiven einer Governance-Analyse sollen dazu beitragen, ein vollständigeres Bild der Wirklichkeit zu gewinnen und übersehene Dinge deutlicher hervortreten zu lassen. Der wichtigste Befund ist, dass mit Frankreich und den USA zwei verschiedene Governance-Kulturen der Armut vorliegen, die beide potenziell tragfähig sind, aber in Frankreich durch eine sozialstaatliche Überfrachtung verschüttet sind. Diese Erkenntnis hat auch für eine Betrachtung der deutschen Verhältnisse eine Bedeutung.

Denn gerade Deutschland erlebt eine massive Vermehrung unterschiedlicher Armutssituationen, teils durch Deindustrialisierung, teils durch Zuwanderung. Allerdings besitzt unser Land historisch weder das starke Profil einer amerikanischen noch das einer französischen Governance-Kultur. Die Prosperität der Bundesrepublik hat ihr bisher erspart, sich mit der Verbindung von Armut und Governance systematisch zu befassen. Im Rahmen dieses Beitrags kann keine Analyse von Programmen wie der „Sozialen Stadt“ (vgl. u. a. Becker 2003; Walther 2002) erfolgen. Nur ein vorsichtiger Hinweis muss genügen: Eventuell sind die deutschen Ansätze als Versuche eines Mittelwegs zu deuten. Dabei wird ein „Sowohl-als-auch“ erhofft, das alle Akteure aus Politik und Wirtschaft zusammenbringen und für solche Gesamtkunst-Netzwerke dann auch noch das Publikum der Anwohner beteiligen und auf die Bühne holen will. Die große Gefahr ist, dass dieser Ansatz mit einem „Weder-noch“ enden wird: Weder die Vorteile des einen noch des anderen Modells können erreicht werden. Die übergroße Komplexität des Mittelwegs macht ihn gerade für Menschen unter Armutsbedingungen nicht gangbar.

Eventuell wird die hier gezogene Verbindung vom Armutsproblem zu allgemeinen Governance-Kulturen befremden. Noch ist, zumindest in Kerneuropa, die Erwartung verbreitet, die Armut bliebe eine Sondersituation und ohne Auswirkungen auf den Bau unserer allgemeinen Institutionen. Diese Erwartung trägt. Nach einer Epoche, in der uns die Verbindung von Wohlstand und Governance beschäftigt hat, kommen wir nicht umhin, uns mit dem – eigentlich klassisch modernen – Problem der Verbindung von Armut und Governance zu beschäftigen. Die Beteiligung der Armut an der Übernahme von Verantwortung

wird eines der Schlüsselprobleme des Westens sein – auch das Schlüsselproblem der Freiheit. Die Armut wird in Zukunft mitregieren, so oder so.

Dr. rer. pol. Gerd Held

Privatdozent am Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin

Dieser Beitrag ist erstmals erschienen in: Berichte zur deutschen Landeskunde Band 80, Heft 1, 2006

Quellen:

- Becker, H. (2003): Drei Jahre integrierte Stadtentwicklung. In: Planerin 2-2003
- Bennett, M. et al. (Hg.) (1998): Empowerment in Chicago: Grassroots Participation in Economic Development and Poverty Alleviation. Chicago
- Berger, P./Neuhaus, R. (Hg.) (1996): To Empower People: from State to Civil Society. New York
- Commission des maires (1982): Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité. Paris
- Delarue, J.-M. (1991): Banlieues en difficulté: la relégation. Paris
- Donzelot, J. (Hg.) (1991): Face à l'exclusion. Le modèle français. Paris.
- Donzelot, J. (2003): Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France. Paris
- Dubedout, H. (1983): Ensemble refaire la ville. Rapport au Premier ministre. Paris
- Dubet, F./Lapeyronnie, D. (1994): Im Aus der Vorstädte. Stuttgart
- Durand, C. (1996): Histoire des centres sociaux. Paris
- Estébe, P. (2004): L'Usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la Ville 1989-1998. Paris
- Froessler, R. et al. (Hg.) (1994): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel-Boston-Berlin
- Grogan, P./Proscio, T. (2000): Comeback Cities. Boulder (Colorado)
- Harris, F. R./Wilkins, R. W. (1988): Quiet Riots. Race and Poverty in the United States. 20 Years after the Kerner Report. New York
- Hartnett, S.M./Skogan, W.G. (1997): Community Policing, Chicago Style. New York
- Häußermann, H. et al. (Hg.) (2004): An den Rändern der Städte. Frankfurt/M.
- Held, G. (2005): Territorium und Großstadt. Die räumliche Differenzierung der Moderne. Wiesbaden
- Jacobs, J. (1993): Tod und Leben großer amerikanischer Städte. Braunschweig-Wiesbaden
- Kelling, G.L./Wilson, J.Q. (1982): Broken Windows. In: The Atlantic Monthly. March 1982, pp. 68-71
- Lewis, O. (1968): The Culture of Poverty. In: Moynihan 1968
- Mead, L. M. (1997): Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship. New York-London
- Medoff, P./Sklar, J. (1994): Streets of Hope: the Fall and Rise of an Urban Neighborhood. Boston
- Mingione, E. (Hg.) (1996): Urban Poverty and the Underclass. Cambridge (Mass.)
- Moynihan, P. (Hg.) (1968): On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences. New York
- O'Connor, A. (1994): Evaluating Comprehensive Community Initiatives. A View from History. Washington DC
- Paugam, S. (2004): Armut und soziale Exklusion: Eine soziologische Perspektive. In: Häußermann et al. (2004)
- Peirce, N.R./Steinbach, C. F. (1987): Corrective Capitalism: the Rise of America's Community Development Corporations. New York
- Sueur, J.-P. (1999): Changer la ville. Paris
- Sullivan, M. L. (1993): More than Housing: how CDC Go about Changing Lives and Neighborhood. New York
- Tocqueville, A. de (1987): Über die Demokratie in Amerika. Zürich
- Vidal, A. (1992): Rebuilding Community: a National Study of Urban Community Development Corporations. New York
- Wacquant, L. (2004): Roter Gürtel, Schwarzer Gürtel: Rassentrennung, Klassenungleichheit und der Staat in der frz. städtischen Peripherie und im amerikanischen Ghetto. In: Häußermann et al. (2004)
- Walker, C./Weinheimer, M. (1998): Community Development in the 1990s. New York
- Walther, U.-J. (Hg.) (2002): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Opladen

¹²So zum Beispiel Wacquant (2004).