



Prof. Dr. Harald Ansen, Prof. Dr. Simon Güntner

Das Wohnquartier – eine vernachlässigte Dimension im aktuellen Armutsdiskurs?



Seit einigen Monaten hat sich die Diskussion über Armut in Deutschland intensiviert. Die Parteien laufen sich zum Wahlkampf warm, die Verbände legen Befunde und Positionen vor, die wissenschaftliche Armutsforschung präsentiert neue Erkenntnisse, und die Medien beteiligen sich mit ihrer jeweiligen Interpretation der vorliegenden Veröffentlichungen. Ein wesentlicher Bezugspunkt der öffentlichen Debatte ist dabei der 4. Armuts- und Reichtumsbericht (4. ARB) der Bundesregierung in seinen verschiedenen Entwurfsfassungen (Bundesregierung 2012a und 2012b).

Dieser Bericht, wie auch die kommentierenden und ergänzenden Betrachtungen im aktuellen Diskurs, verstehen Armut als eine prinzipiell überwindbare Lebenslage, die sich aus einer ungünstigen Konstellation verschiedener lebensphasenspezifischer Risikofaktoren ergibt.

Eckpunkte des aktuellen Armutsdiskurses

Wenngleich die in allen Beiträgen zentrale und in der medialen Berichterstattung in den Vordergrund gestellte Lebenslagendimension das Einkommen ist, werden doch eine Reihe weiterer Bereiche behandelt, v.a. Arbeitsmarktbeteiligung, Bildung, Wohnen, Gesundheit und gesellschaftliches Engagement¹. Besondere Bedeutung wird im 4. ARB den biografischen Übergängen beigemessen, wie etwa dem Schuleintritt, dem Übergang von der Schule in den Beruf oder vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Die regierungsseitig beförderten politischen Handlungssätze zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut zielen entsprechend auf die Förderung sozialer Mobilität durch lebensphasenspezifische Angebote.

Wenngleich der 4. ARB auf die Risiken der Verfestigung von Armut hinweist, wird mit dem Mobilitätsfokus ein präventiver Schwerpunkt gelegt und der Situation von Menschen in äußerster Armut kaum Raum gegeben. Empirische Befunde, nach denen sich eine dauerhafte Abkoppelung eines wachsenden Teils der Armutsbevölkerung von gesellschaftlichen Erregenschaften verhärtet und diese Gruppe auch quantitativ wächst, werden weitgehend ausgeblendet (vgl. hierzu Groh-Samberg 2010, S. 10). Der DGB weist in seinem Kommentar darauf hin, dass die Quote der in dauerhafter Armut lebenden Menschen von rund 4,7% der Einkommensarmen im Jahr 1998 auf 8,5% im Jahr 2009 angestiegen ist (vgl. DGB 2012, S. 5).

¹ Der Armutsbericht des Paritätischen beschränkt sich allerdings auf den Bereich der Einkommensarmut und thematisiert keine weiteren Dimensionen (vgl. Der Paritätische 2012).

Der „Schattenbericht“ der Nationalen Armutskonferenz (NAK) kritisiert die Regierungsberichterstattung nicht zuletzt aufgrund der dort vernachlässigten Betroffenenansicht (NAK 2012). Die NAK betont vor allem strukturelle Fehlentwicklungen: den Ausbau des Niedriglohnsektors, die Gesundheitsreform sowie das Bildungs- und Teilhabepaket, das als „Bürokratiemonster“ die Zielgruppe nicht erreiche. Aus dieser Perspektive wird zuvorderst eine verbesserte materielle Absicherung gefordert, ergänzt um durch soziale Rechte abgesicherte, angemessene und erreichbare Unterstützungsleistungen, die ein würdevolles Leben und einen Ausstieg aus der Armut ermöglichen. Dazu zählt neben der materiellen Sicherung eine angemessene öffentliche Infrastruktur. Auch der DGB fordert in seiner Stellungnahme einen Policy-Mix, der neben monetären Leistungen eine „Armut vermeidende (...) soziale Infrastruktur“ beinhaltet, zu der auch der „Ausbau sozialraumbezogener Unterstützungsleistungen“ zählt (DGB 2012, S. 17f).

Armut, Wohnen und Wohnumfeld in der aktuellen Diskussion

Auch Wohnverhältnisse und Wohnquartiere werden in der Debatte als armutsrelevante Lebenslagendimensionen erwähnt und der Wohnumgebung werden prägende Sozialisationseffekte zugeschrieben. Hier ist zum einen die Versorgung mit Wohnraum angesprochen. Im 4. ARB finden sich verschiedene Ausführungen über Wohnbedingungen und Mietbelastungen, so auch der Befund, dass die prozentualen Wohnkosten am Einkommen der Haushalte unterhalb der Armutsschwelle deutlich gestiegen sind (von 19% im Jahr 2006 auf 22%



2010) während die Belastung der Haushalte oberhalb der Reichtumsschwelle im selben Zeitraum abnahm (von 15,8% auf 13,7%). Allerdings weist die Regierung auch darauf hin, dass die soziale Wohnraumförderung in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt. DGB und NAK fordern in ihren Kommentaren dahingegen angesichts steigender Mieten und auch einer deutlichen Zunahme an Wohnungsnotfällen (345.000 im Jahr 2010) und Wohnungslosen (248.000) die Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus.

Mit Blick auf das Wohnumfeld sieht der 4. ARB das Risiko, dass das „Aufwachsen in problematischen Sozialräumen (...) zu einer Identifikation mit den milieuspezifischen Gegebenheiten und subkulturellen Werthaltungen sowie Verhaltensroutinen führen“ kann (Bundesregierung 2012b, S. 134). Die NAK teilt diese Befürchtung, allerdings mit einer etwas anderen Betonung: Die Bewohnerinnen und Bewohner von Quartieren, in denen sich „die Probleme ballen“, würden „stigmatisiert“ und hätten „immer schlechtere Chancen auf einen Arbeitsplatz oder soziale Integration“ (NAK 2012, S. 12).

Eine vertiefende Diskussion der attestierten Wirkungen des Wohnquartiers auf die Lebenslage findet jedoch in den Beiträgen nicht statt – wohl nicht zuletzt, da keine eindeutigen Befunde vorliegen. Anderslautende Thesen, wie etwa die Behauptung einer spezifischen „Armutskultur“, verkennen das komplexe Zusammenspiel der vielen lebenslagenrelevanten Wirkfaktoren. Ein noch unter der Leitung von Hartmut Häussermann erarbeitetes Gutachten zur Vorbereitung des 4. ARB stellt dazu fest:

„In den benachteiligten Stadtteilen werden Probleme von Armut und Exklusion wie in einer Art Vergrößerungsglas besonders sichtbar. Dies bedeutet aber nicht, dass die Probleme überwiegend im Stadtteil verursacht werden. Entwicklungsprobleme und Chancennachteile von Kindern und Jugendlichen gehen primär auf die soziale Herkunft und die Art der Einbettung in die Familie zurück. Wie sich die Chancen der Kinder und Jugendlichen bzw. ihrer Familien entwickeln, hängt daher primär von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und von den großen Aggregaten der Sozialpolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der Familien- und Jugendpolitik, der Bildungspolitik und der Gesundheitspolitik mit ihren primär überlokal ausgerichteten Instrumenten ab“ (Häussermann et al. 2010, S. 201).

Ausgangspunkt Stadtquartier

Das Wohnquartier ist – neben den sozial- und bildungspolitischen Institutionen und der Familie – ein wichtiger Raum, in dem gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht oder eben blockiert wird. Es kann somit Ausgangspunkt sein für zahlreiche Maßnahmen zur Armutsbekämpfung bzw. zur Förderung der sozialen Mobilität sowie zur Bewältigung akuter Auswirkungen von Armut im Alltag der Betroffenen. Im 4. ARB werden

„Integrierte Stadtentwicklung und Quartiersmanagement“ auch explizit als einer von sieben regierungsseitig geförderten Maßnahmenbereichen zur Förderung gerade von Kindern und Jugendlichen genannt und betont, „dass der mit der integrierten Stadtentwicklung und der Städtebauförderung (insbesondere Programm ‚Soziale Stadt‘) verfolgte Politikansatz richtig ist, die Defizite benachteiligter Stadtteile durch quartierspezifische und insbesondere fachübergreifende Konzepte zu kompensieren und diese Stadtteile damit unter enger Einbindung der Anwohnerinnen und Anwohner zu stärken“ (Bundesregierung 2012b, S. 134).

Die Regierung misst dabei der „Verknüpfung von Stadtentwicklungspolitik und Bildungsangeboten (...) höchste Priorität“ (ebd., S. 167) zu. Für spätere Phasen im Lebenslauf nimmt die Bedeutung des Quartiers in der Darstellung jedoch deutlich ab, betont werden Bezugspunkte in der Engagementförderung, Gesundheitsförderung und Beschäftigungsförderung. Auffällig ist, dass sich sämtliche angeführten Maßnahmen außerhalb der Städtebauförderung auf derzeit auslaufende ESF-geförderte Projekte beziehen. Verlässliche, auf Dauer angelegte Strukturen finden sich nicht, sondern diverse Hinweise auf die entsprechende Zuständigkeit der Städte und Gemeinden.

Dass die derzeitige Regierungskoalition in ihrem Regierungshandeln keinerlei Ambitionen hat, sich selbst in der Quartiersentwicklung stärker zu engagieren, zeigte sich indes wieder in den jüngsten Haushaltsverhandlungen. Nachdem das im 4. ARB mehrfach gepriesene Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ in den vergangenen Jahren sowohl inhaltlich beschnitten wie finanziell zusammengestrichen wurde, war zwischenzeitlich angekündigt, im Haushaltsjahr 2013 das Fördervolumen wieder moderat anzuheben und auch die Ergänzungsmöglichkeiten mit anderen Förderprogrammen zu verbessern. Dies wurde allerdings schlussendlich durch einen Antrag der FDP wieder kassiert, so dass der Bundesanteil für die rund 600 Fördergebiete auch in diesem Jahr bei 40 Mio. Euro bleiben wird (vgl. BAG Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit 2012).

Ein gemeinsamer Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Weiterentwicklung des Programms (Bundestag 2012) wurde im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP abgelehnt. Dieser Antrag sah neben der finanziellen Absicherung des Programms, einer Rückkehr zum originären Programmtitel und Deckungsfähigkeit mit anderen Programmen der Städtebauförderung verschiedene Punkte vor, die im Zusammenspiel eine deutlich robustere Grundlage für eine quartiersbezogene Armutsbekämpfung darstellen könnten als das aktuelle Programm, auf dessen Grenzen in der Fachdiskussion mehrfach hingewiesen wurde (vgl. Güntner 2012, Güntner/Walther 2010). Zu den Vorschlägen zählt zuvorderst eine bessere Finanzausstattung der Kommunen sowie die seit Jahren geforderte und eigentlich von der aktuellen Regierung ja auch schon im



Abb. 1: Wimmelbild Wohnquartier in Berlin-Wedding (Quelle: Quartiersmanagement Pankstraße, Berlin)

Koalitionsvertrag explizit angekündigte ressortübergreifende Zusammenarbeit sowie die Unterstützung der sozialen Stadtentwicklung durch die Finanzinstrumente der EU Strukturförderung in der 2014 anlaufenden Phase. Die Parteien regen auch eine Kooperationsvereinbarung mit der Bundesagentur für Arbeit an, die sich bislang unter Verweis auf die im SGB II verankerten Leistungsgrundsätze für nicht zuständig erklärte. Und schließlich wird eine erneute Evaluation des Programms „Soziale Stadt“ und der Auswirkungen der Mittelkürzungen seit dem Haushaltsjahr 2011 gefordert.

In einem Strategiepapier hat die SPD nun zudem angekündigt, den Kampf für eine „aktive Wohnungs- und Städtebaupolitik“ des Bundes fortzuführen und das Programm „Soziale Stadt“ zum „Herzstück“ der Städtebauförderung zu machen. Eine entsprechende Bundesratsinitiative ist für Sommer 2013 angekündigt (SPD 2013).

Das Wohnquartier als Ressource für die Bewältigung und Überwindung von Armut

Vor dem Hintergrund der aktuellen armutspolitischen Positionen möchten wir einige Ansatzpunkte in Erinnerung rufen, mit denen Wohnquartiere neben materieller Unterstützung zu einer wertvollen Ressource in der Armutsvermeidung und -bewältigung qualifiziert werden können.² Dazu zählt vor allen Dingen eine verlässliche soziale Infrastruktur aus formellen und informellen Beratungs- und Unterstützungsangeboten, die niedrigschwellig, erreichbar, sichtbar und vor allem auch ausreichend vorhanden sind. Hierbei kommt es auch darauf an, mögliche strukturelle, bürokratische und auf Wissenslücken basierende Zugangsbarrieren abzubauen. Insbesondere

² An dieser Stelle können wir uns nur auf einen kleinen Ausschnitt der Diskussion um die Bedeutung des Quartiers für die Armutsbewältigung und Armutspolitik beschränken, stellvertretend für die umfangreiche Literatur sei hingewiesen auf Keim/Neeff 2000, Häussermann et al. 2010 sowie die Beiträge in Hanesch 2010.

verfestigte Armutslagen sind häufiger mit multiplen Problemen wie Ver- und Überschuldung, Arbeitslosigkeit, Krankheit und sozialer Ausgrenzung verbunden. Diese zu bewältigen und schließlich zu überwinden erfordert eine koordiniert funktionierende soziale Infrastruktur, die gegenwärtig noch selten vorhanden ist.

Neben sozialen Einrichtungen ist die weitere Ausstattung des Quartiers zu nennen, die Orte des Alltags, in denen Begegnungen stattfinden können – oder eben nicht: Isolation ist eine der gravierendsten Folgen von Armut. Sie bedeutet für die Betroffenen, dass sie nicht auf unterstützende soziale Netze zurückgreifen können, in denen sie emotionale, kognitive, anerkennende und praktische Formen der Unterstützung erfahren. Diese Lücke im Alltag ist oft für eine weitere Eskalation der mit Armut verbundenen Probleme verantwortlich.

Inspiration kann hier das von Gernot Grabher einst auf die Regionalpolitik bezogene „Lob der Redundanz“ mit dem Plädoyer für eine „,verschwenderische‘ Produktion von Entwicklungsoptionen zur Sicherung der regionalen Anpassungsfähigkeit“ geben (Grabher 1994, S. 127). Wenn Bedarfe nur gerade eben so gedeckt sind, besteht eben kein Spielraum, aus dem sich Neues ergeben kann. Dies ist hinsichtlich der Sozialraumorientierung der Kinder- und Jugendhilfe zu betonen, die das Risiko der Angebotsminimierung vor allem bei offenen Angeboten und damit den Verlust dieser wichtigen Freiräume birgt (vgl. die Beiträge in Standpunkt Sozial 2012). In der langen und bunten Tradition der Gemeinwesenarbeit finden sich zahlreiche kreative Ansätze, die über eine rein effizienzorientierte Sozialplanung hinausweisen, sondern eher im Gegenteil die Bedeutung von offenen, nicht mit Funktionen und Zielen überladenen Räumen für Teilhabe und Aktivierung betonen.

Die formelle und informelle soziale Infrastruktur in einem Quartier ist als Gelegenheitsstruktur zu begreifen, die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen oder begrenzen kann. Un-



geachtet der jeweils spezifischen Funktion einer Einrichtung oder eines Angebots ist dabei allein schon die Möglichkeit zur Begegnung bedeutend – der Ort an sich sowie das anwesende und verfügbare professionelle und ehrenamtliche Personal. Niedrigschwellige Kontakte, Gesprächsmöglichkeiten, verlässliche Ansprechpartner im sozialen Umfeld sind wichtige Faktoren zur Stärkung der Resilienz bzw. der „Bewältigung von (...) und dem Schutz vor belastenden Lebensereignissen“ (Balz 2008, S. 430).

Die hier genannten Punkte fügen sich in das armutspolitische Leitbild der „Aktiven Eingliederung“, das 2008 vom Europäischen Rat beschlossen wurde und laut Kommissionsvorschlag auch in der kommenden ESF-Förderperiode einen Förderschwerpunkt einnehmen wird (Europäische Kommission 2012). Rat und Kommission betonen, dass erst ein gut koordiniertes Zusammenspiel von ausreichender Einkommensunterstützung, integrativen Arbeitsmärkten und schließlich zugänglichen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen ermöglicht, den Weg aus der Armut zu finden (Europäische Kommission 2008, Europäischer Rat 2008).

Infrastruktur und Dienstleistungen lassen sich allerdings nicht aus der Städtebauförderung heraus entwickeln sondern sind strukturell vielmehr dem Bereich der freiwilligen Leistungen einer Kommune zuzurechnen. Daher ist das Programm „Soziale Stadt“ in seiner aktuellen Verfassung nur bedingt geeignet, hier qualitativ voranzukommen – auch wenn die vielen Beiträge im Wettbewerb „Preis Soziale Stadt 2012“ zeigen, dass auch unter widrigen Rahmenbedingungen Innovation möglich ist. Um die Wohnquartiere als Ressourcen für die Bewältigung und Überwindung zu qualifizieren, ist es gerade im anlaufenden Wahlkampf bedeutsam, dass sich die Parteien nicht im stadtpolitischen Diskurs verausgaben, sondern auch auf den Großbaustellen der Sozial- und Bildungspolitik dafür sorgen, dass die Förderung der sozialen Infrastruktur in den Stadtteilen, in denen sich die Bedarfe konzentrieren, ausgebaut wird.

Mit einer solchen Ausrichtung würden die Parteien ihr sozialpolitisches Programm nicht länger primär auf subjektgebundene Leistungen reduzieren, sondern auch in diesem Feld die Relevanz der örtlichen und räumlichen Dimension würdigen. Eine an den Lebenslagen der Bewohner orientierte sozialökologische Intervention setzt voraus, Kontakte zu den Betroffenen aufzubauen, eine angemessene Kommunikations- und Interaktionsqualität sicherzustellen und die Aufnahme- und Leistungsbereitschaft der sozialen Dienste und Einrichtungen zu fördern, die heute (noch) teilweise extrem defensiv organisiert sind (vgl. Kaufmann 2002, S. 100, siehe auch Gerull 2011). Nur so kann es gelingen, die allseits hervorgehobene Inklusion von Menschen in prekären Lebenslagen voranzubringen. Soziale Systeme müssen dafür flexibler gestaltet werden. Es kann nicht darum gehen, Menschen an Strukturen anzupassen, vielmehr müssen die Strukturen Chancen eröffnen, indem sie auf die Menschen zugeschnitten werden.

Prof. Dr. Harald Ansen

Professor für Soziale Arbeit an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW), Hamburg

Prof. Dr. Simon Güntner

Professor für Sozialwissenschaften an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW), Hamburg

Quellen:

- BAG Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit (2012): Erneuter Einbruch bei „Soziale Stadt“, Presseerklärung vom 14.11.2012
- Balz, Hans-Jürgen (2008): Prekäre Lebenslagen und Krisen, in: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 419-437
- Bundesregierung (2012a): Lebenslagen in Deutschland – Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Stand 21.11.2012
- Bundesregierung (2012b): Lebenslagen in Deutschland – Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Stand 17.09.2012
- Der Paritätische (2012). Positive Trends gestoppt, negative Trends beschleunigt. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2012, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012): Programm „Soziale Stadt“ zukunftsfähig weiterentwickeln – Städtebauförderung sichern, Antrag der Bundestagsfraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen vom 16.10.2012, DS 17/10999
- DGB (2012): Soziale Schere klafft weiter auseinander: Zum neuen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, arbeitsmarkt aktuell 8/2012, Berlin
- Europäische Kommission (2008): Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, KOM (2008) 867, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 307/11
- Europäische Kommission (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates, COM(2011) 607 final /2 vom 14.3.2012
- Europäischer Rat (2008): Schlussfolgerungen des Rates über gemeinsame Grundsätze für die aktive Eingliederung zugunsten einer wirksameren Armutsbekämpfung, Brüssel, 17.12.2008
- Gerull, Susanne (2011): Armut und Ausgrenzung im Kontext Sozialer Arbeit. Weinheim; Basel: Beltz Juventa
- Grabher, Gernot (1994): Lob der Verschwendung, Berlin: edition sigma
- Groh-Samberg, Olaf (2010): Armut verfestigt sich – ein missachteter Trend, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52/2010, S. 9-15
- Güntner, Simon (2012): Stadtpolitikerneuerung durch das Förderprogramm „Soziale Stadt“? Perspektiven und Grenzen der „Verstetigung“ am Beispiel von fünf Kommunen, in: Zeitschrift für Sozialreform 4/2012, S. 451-479
- Güntner, Simon/Walther, Uwe-Jens (2011): Zurück auf Los? Das Programm Soziale Stadt in seinem zweiten Jahrzehnt, in: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 1/2011, S. 15-19
- Hanesch, Walter (Hrsg.) (2010): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag
- Häussermann, Hartmut/Schwarze, Kristin/Jaedicke, Wolfgang/Bär, Gesinde/Bugenhagen, Ina (2010): Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung – Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Schlussbericht, Berlin
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002): Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, Opladen: Leske + Budrich
- Keim, Rolf/Neef, Rainer (2000): Ressourcen für das Leben im Problemquartier, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10-11/2000, S.30-39
- Nationale Armutskonferenz (NAK) (2012): Die im Schatten sieht man nicht – Armut in Deutschland, Schattenbericht der Nationalen Armutskonferenz, Straßenfeger Sonderausgabe Oktober 2012
- SPD (2013): Bezahlbares Wohnen in der Sozialen Stadt, Positionspapier zur Klausur der SPD-Bundestagsfraktion am 9. bis 11. Januar 2013, Berlin
- Standpunkt Sozial (2012): Sonderheft „Sozialräumliche Jugendhilfereform in Hamburg – vereinbar mit dem SGB VIII?“, Hamburg