

# Sozialraum und Governance

Handeln und Aushandeln  
in der Sozialraumentwicklung

Monika Alisch (Hrsg.)



Verlag Barbara Budrich

# Beiträge zur Sozialraumforschung

herausgegeben von

Monika Alisch

Michael May

*Band 12*

Monika Alisch (Hrsg.)

# Sozialraum und Governance

Handeln und Aushandeln in der  
Sozialraumentwicklung

Verlag Barbara Budrich  
Opladen, Berlin & Toronto 2015

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2015 Dieses Werk ist bei der Verlag Barbara Budrich GmbH erschienen und steht  
unter der Creative Commons Lizenz Attribution 4.0 International  
(CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>  
Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung  
unter Angabe der UrheberInnen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz.  
[www.budrich.de](http://www.budrich.de)



Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen  
Download bereit (<https://doi.org/10.3224/84740642>).  
Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen  
werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-0642-6 (Paperback)  
eISBN 978-3-8474-0255-8 (eBook)  
DOI 10.3224/84740642

Umschlaggestaltung: Walburga Fichtner, Köln  
Technisches Lektorat: Ulrike Weingärtner, Textakzente, Grünau  
Druck: Paper & Tinta, Warschau  
Printed in Europe

# Inhaltsverzeichnis

*Monika Alisch*

Sozialraum und lokale Governanceprozesse – Handeln und  
Aushandeln in der Sozialraumentwicklung ..... 7

## **I (Sozial-)Raumentwicklungsprozesse und Logiken des Handelns**

*Jonas Hufeisen*

Der „Sprung über die Elbe“ – Zivilgesellschaftliche Strategien der  
Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen auf den Hamburger Elbinseln .....19

*Mark Borne*

Wohnungslosenhilfe im Kontext urbaner Transformationsprozesse in  
Berlin-Neukölln .....49

*Michael John*

Planungsperspektiven in der Stadt(teil-)entwicklung – Akteurslogiken  
und Urban Governance .....73

*Simone Oros, Carola Schilling und Alexandra Woite*

„Die Idee kam aus meinem Kopf“ – Fragen an subjektive  
Selbstverständlichkeiten von Akteur\_innen Sozialer Arbeit .....89

*Daniel Singer*

Im Einsatz für die Sozialraumorientierung – Ein Beispiel zur  
Governance in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe..... 109

## II Bewohnerinteressen: „Good local Governance“ oder „schwache Interessen“?

*Katharina Barleben, Roger Glaser und Kristjana Krawinkel*

Zum Scheitern eines Ansatzes partizipativer, sozialraumorientierter  
Jugendhilfeplanung..... 125

*Yvonne Rubin*

Wohnen im Alter – Bedürfnisse zwischen Projektzielen,  
Projektsteuerung und Interpretation ..... 139

*Monika Alisch und Patricia Hofmann*

Dabeisein ist eben nicht alles – Partizipationsrealitäten von  
Projektverantwortlichen und Projektnutzenden ..... 157

*Anja Bederke und Anneke Schilling*

Die Wiener Lokale Agenda 21 als Good-Governance-Modell?  
Ein besonderer Blick von Akteur\_innen auf ihren Stadtteil ..... 179

Angaben zu den Autorinnen und Autoren ..... 203

# Sozialraum und lokale Governanceprozesse – Handeln und Aushandeln in der Sozialraumentwicklung

*Monika Alisch*

Die Soziologin Renate Mayntz hat den englischen Begriff Governance mit „Regelung“ übersetzt und versteht darunter „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: Von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004: 72).

Diese „Regelung“ ist organisiert in unterschiedlichen Formen sozialer Handlungskoordination: durch die einseitige Anordnung in Hierarchien, durch die wechselseitige Anpassung im Markt oder in gegenseitig abhängigen Handlungen, durch eine Einigung in Verhandlungen oder durch die Konsensfindung in Vergemeinschaftungsprozessen (vgl. Schimank/Lange 2004). In der Lesart von Governance bilden Staat, Wirtschaft und Gesellschaft eine „Verantwortungsgemeinschaft“ zur Regelung gesellschaftlicher Aufgaben, die in Verhandlungssystemen und Netzwerkkooperationen agiert (vgl. Damkowski/Rösener 2004: 3ff.).

Die Autor\_innen des „Handbuch Governance“ (Benz et al. 2007) sahen die rege Verbreitung von diesem Governance-Grundmuster als Zeichen für die Erkenntnis, dass „bekannte Formen, von denen man gemeinhin die Lösung kollektiver Probleme in modernen Gesellschaften erwartet, [...] problematisch geworden sind“. Als unabhängig handlungsfähiger Problemlöser galt außer dem Staat, der über Hierarchien in Politik und Verwaltung steuert, der Markt, der über den Preis Angebot und Nachfrage zu steuern versucht. Die wirtschaftswissenschaftlichen Wurzeln der Governanceforschung bezogen sich daher auf die Grenzen der Koordinierungskraft des Marktes. Die politikwissenschaftliche Governance Perspektive hat den Begriff als Gegenmodell zu „Government“ entwickelt, als Kontrapunkt zur rein „etatistisch-hierarchischen Gesellschaftssteuerung“ (ebd. 11), die sich keineswegs nur auf Bereiche bezieht, in denen eine (gewählte) „Regierung“ lenkt und steuert, sondern sich zunächst vor allem auf die internationale Politik bezog, die weitgehend aus komplexen Aushandlungsprozessen zwischen ganz verschiedenen Akteuren jenseits von nationalen Regierungen besteht. Auch wenn daraus die Kritik an der Fähigkeit zur Handlungskoordination über Hierarchien abgeleitet wurde, bleibt das Nebeneinander von staatlichen Regelungen

und solchen Aushandlungsprozessen unterschiedlich in Verantwortung stehender Akteure empirische Realität (Verhandeln „im Schatten der Hierarchie“ vgl. Holtkamp 2007: 367).

Zur Unterscheidung von Governance und Government hat Dose (2006: 23) folgende Differenzierung angeboten: „Governance bezieht sich auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch staatliche und private Akteure. Government zielt hingegen auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit überlegenen Machtmitteln durch den Staat.“ Staat, Markt und Netzwerke bilden demnach komplementäre Steuerungsformen. Die Prozesse der Entscheidungsfindung sind geprägt von zu regelnden Konflikten zwischen regierenden/leitenden und regierten/betroffenen Akteuren. Diese Regelung erfolge durch eine „Verständigung“ in Netzwerken und Gemeinschaften, durch Kompromisse bzw. Tauschgeschäfte. Inhalt ist eine Koproduktion kollektiver Güter, hergestellt in einem Netzwerkmanagement (vgl. Benz 2004: 21).

In der Policy-Forschung wird Governance als Weiterentwicklung von Steuerung und diese wiederum als Weiterentwicklung von Planung gesehen. Im Zentrum dieser Diskussion steht die Erkenntnis, dass viele Felder der Politik nicht „von oben“ zielgenau planbar sind – was man in den 1960er und 1970er Jahren noch annahm. Mit dem Begriff der Steuerung wurde betont, dass die Institutionen oder Gegenstände von Politik eben nicht „passiv zuschauen“, wie sie ge- und beplant werden, sondern „aktiv und eigendynamisch Steuerungsimpulse verarbeiten“ (Benz et al. 2007: 12). Deshalb stehe der Begriff Governance „für alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (ebd. 9).

In der wissenschaftlichen wie gesellschaftspolitischen Diskussion wird Governance derzeit sowohl als *normatives* Konzept mit seinen argumentativ zu unterfütternden Vorzügen insb. der Regelung durch Aushandlung in Netzwerken diskutiert als auch die Realität netzwerkförmiger oder kooperativer Politiken beschrieben und kritisiert (*deskriptiver* Governance-Begriff). In dieser Perspektive werden die Aushandlungsprozesse selbst, die Akteurskonstellationen, Interaktionen und Strukturen, in denen gesellschaftliche Aufgaben bearbeitet werden, untersucht (vgl. Draude 2012: 107ff.). Grande (2012: 566) sieht den Kern der Auseinandersetzung mit Governance auch darin, „die Bedingungen für kooperative Problemlösungen und die Koordination von gesellschaftlichen Aktivitäten zur Produktion öffentlicher Güter zu identifizieren und zu reflektieren“.

Mit dem Begriff der „Good Governance“ wurde ein normatives Konzept gesetzt, das die Qualitäten des „guten Regierens“ markieren und operationalisieren sollte, um eine Bewertung der Verhältnisse und Aushandlungsprozesse zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu ermöglichen (vgl. Benz 2004: 25). Die UNESCAP, eine Organisationseinheit der UNO, benennt Kriterien

von Good Governance, wonach die Regelungsprozesse partizipativ, konsensorientiert, rechtschaffend, transparent, effektiv und gerecht sein sollen (vgl. Edgar et al. 2006: 5). Der Begriff „Good Governance“ schließt somit die Diskussion um die Bedeutung von Partizipation als Qualitätsmerkmal auf und „erhebt den Anspruch, Demokratie, Sozial- und Rechtsstaatlichkeit miteinander zu verbinden“ (Clement et al. 2010: 8).

Sinning (2005) beschrieb in ihrem Artikel „Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform“, wie die Zivil- oder Bürgergesellschaft in den Blick veränderten politisch-administrativen Handelns gekommen ist – zunächst als „Kund in“ mit deren Zufriedenheit als Maßstab gelungener Dienstleistung und später als „Mitgestalter in“ oder „Ko-Produzent in“ der Aufgaben, die in der Kommune zu erledigen sind (vgl. ebd. 579). Eine Belebung der lokalen Demokratie, die Akzeptanz für kommunales Handeln und die Haushaltskonsolidierung und Effizienz (vgl. ebd.) begründen die Hinwendung zur Partizipation.

Clement et al. (2010: 9) fassen die Kennzeichen entsprechender Formen demokratischer Entscheidungsfindung zusammen: Wesentlich seien „die Einbeziehung und gemeinsame Beratung mit direkt betroffenen Akteuren in der Politikformulierung und/oder -durchsetzung (Deliberation) [...]“ (ebd.) zur Akzeptanz politisch-administrativen Handelns; „die Delegation von Entscheidungen an die direkt betroffenen Ebenen (Subsidiarität)“ (ebd.) als Beitrag zur Entbürokratisierung und eine output-orientierte Steuerung: „Damit wird es den Akteuren – bei vorgegebenen Zielen – überlassen, auf welchem Wege sie diese erreichen“ (ebd.) (Selbstbestimmung).

Für die Aufgabe, allgemeingültig zu definieren, wie „man es richtig macht“ mit dem Regieren und Steuern, hat es in den vergangenen gut 15 Jahren zahlreiche Ansätze gegeben, dieses „Gute“ im Regieren zu operationalisieren und messbar zu machen. An dieser Debatte, die nachweislich bisher nicht zu verlässlichen Ergebnissen gekommen ist, will sich dieser Band nicht beteiligen. Allerdings bietet die normative Idee des guten Regierens Anknüpfungspunkte an die sich entwickelnden Standards einer gelungenen Sozialraumarbeit, die Partizipation als wesentliche Handlungsgrundlage versteht. Leitbilder wie „Good Governance“ geben insofern einen Rahmen zur Einschätzung des Gelingens oder Misslingens von Prozessen der Aushandlung zwischen ungleichgewichtigen Interessen in Prozessen und Projekten der Sozialraumentwicklung, die in diesem Band verhandelt werden.

Der Zugewinn an Beteiligung und Teilhabe der Bürgerschaft an Entscheidungsprozessen, sozusagen als „kollektiver Akteur“ im je spezifischen Governance-Arrangement, ist damit noch gar nicht angesprochen. Vielmehr wird die politische Diskussion um den Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten von Erwartungen an die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung der Einzelnen oder von Gemeinschaften geprägt (vgl. Otto/Ziegler 2008: 141ff.).

Schwalb und Walk (2007: 7) kommen zu dem Schluss, dass zu den Realitäten einer Orientierung an den „Bürger\_innen“ und deren Partizipation „bislang nur wenig dokumentiert“ und mit Klaus Selle (2010: 21) „nur wenig Literatur, aber viel Erfahrung“ vorhanden sei. Hier setzt der vorliegende Band an und versucht, die Rede von der Governance und den daran geknüpften Erwartungen an Partizipation und Regelung durch Aushandlung zu verbinden mit den konzeptionellen Aspekten von Sozialraumentwicklung.

Sozialraumentwicklung geht dabei von einem Sozialraumverständnis aus, bei dem Sozialräume erst in einer engen Verbindung mit bestimmten raumstrukturellen Qualitäten ganz unterschiedlich umgrenzter Orte über die Unmittelbarkeit des Sozialen in Form entsprechender kognitiver, affektiver und sozialer Vertrautheiten entsteht (vgl. Alisch/May 2008: 8). Der Begriff grenzt sich ab von dem der Sozialraumorientierung, der als Fachkonzept oder Handlungsparadigma längst Einzug gehalten hat in die kommunale Praxis der Sozialen Arbeit.

Hans-Uwe Otto und Holger Ziegler (2008: 143) fassen unter dem Begriff „Sozialraumorientierung“ alle Handlungsansätze zusammen, in denen „der Sozialraum selbst zu der zentralen (administrativen) Steuerungseinheit für sozialpädagogische Planungsansätze“ werde (vgl. u.a. Kessl/Otto/Ziegler 2002), mit seinen „je identifizierbaren (Problem) Charakteristika (Otto/ Ziegler 2008: 143), jedoch weniger die Individuen selbst mit ihren konkreten Bedarfen im Vordergrund stünden (ebd.). Wenn der „Sozialraum zum Fall“ wird, wie Fabian Kessl (2006) seine Kritik an den Ansätzen von Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit aber auch an dem Quartiersansatz der sozialen Stadtentwicklung plakativ zusammenfasste, reduziere sich die Arbeit des kollektiven Akteurs „Soziale Arbeit“ im Governance-Arrangement letztlich auf die „Verwaltung von sozialem Ausschluss und einer Binnenstabilisierung sozial entkoppelter Gebiete“ (Otto/Ziegler 2008: 149).

Die Kritik an der Verengung des Sozialraumbegriffs auf seine territoriale Dimension als geografischer Planungsraum oder Steuerungseinheit bleibt berechtigt. Es sei denn, es gelingt, eine planerisch (oder auch pädagogisch) vorstrukturierte „ortsbezogene Raumstruktur“ (und dies muss kein geografisch abgrenzbarer Raum sein) mit Lefèbvre als „*Repräsentation des Raumes*“ so aufzuschließen, dass Formen von Interessensorganisation ermöglicht (vgl. May/Alisch 2013: 19) und sozialräumlich als „*Raum der Repräsentation*“ angeeignet werden können.

Dennoch bleiben sozial- und stadtplanerische Vorgehensweisen von einem Verständnis territorial abgrenzbarer Planungsräume geprägt. Mit den damit verbundenen Rationalitäten der (professionell) Handelnden in solchen Prozessen von Stadtentwicklungsplanung und Sozialraumorientierung wird sich der erste Teil dieses Bandes auseinandersetzen. Daran anschließend werden verschiedene Beispiele diskutiert, wie es innerhalb gegebener lokaler Governanance-Arrangement nur schwierig zu gelingen scheint, solche partizi-

pativen Planungsprozesse zu initiieren und auch auszuhalten. Sie sind darauf angelegt, sozialen Gruppen mit „schwachen Interessen“, d.h. nicht artikulierten und nicht durchsetzungsmächtigen Interessen, Zugänge zu Gütern und Ressourcen zu verschaffen und sie dabei zu unterstützen, ihre Verwirklichungschancen zu erhöhen und „diese Ressourcen in reale Freiheitsräume zu transformieren (Otto/Ziegler 2008: 149).

### *(Sozial-)Raumentwicklungsprozesse und Logiken des Handelns*

Stadtentwicklungspolitik ist spätestens seit den 1990er Jahren durch Steuerungsmechanismen von Kooperation und Aushandlung geprägt. Die wachsende Pluralität von kollektiven Akteuren in den Städten, die zu Problemlösungen notwendig einbezogen werden müssen und von deren Beteiligung man sich zudem eine nachhaltige Qualitätsverbesserung der Stadtentwicklungsprozesse verspricht, hat längst dazu geführt, dass auch das operative Geschäft der Stadt- und Stadtteilentwicklungsplanung in multidisziplinären Teams organisiert wird. *Michael John* fragt in seinem Beitrag „Planungsperspektiven in der Stadt(teil-)entwicklung – Akteurslogiken und Urban Governance“ danach, wie in diesen Teams horizontal und vertikal die unterschiedlichen Perspektiven auf die Planung und ihren Gegenstand zu einem gemeinsamen Arbeitsprozess synchronisierbar sind. Worauf basieren eigentlich diese unterschiedlichen Perspektiven und welche Konsequenzen haben sie für die zu planenden Entwicklungen selbst? Am Beispiel der Planungsaktivitäten in einem Wiener Wohnquartier geht *Michael John* diesen Fragen nach und stellt die Ergebnisse von kontrastierenden narrativen Interviews mit zentralen Planungsverantwortlichen zur Diskussion. Zur Analyse der Akteursperspektiven orientiert sich der Beitrag an den Kriterien guten Regierens („good governance“), die je nach Quelle im Kern mit Partizipation, Offenheit und Transparenz, Verantwortung und Gerechtigkeit angegeben werden. Gezeigt wird, dass je nach Tätigkeitsbereich aber auch durch Prägung der Qualifikation jeweils unterschiedliche Kriterien als relevant und bedeutsam herausgestellt werden. *John* kommt zu dem Schluss, dass der notwendige Verständigungsprozess zwischen den Planungsakteuren unterschiedlicher disziplinärer und professioneller Herkunft und unterschiedlicher Machteinflüsse nicht dem Zufall der praktischen Zusammenarbeit überlassen werden kann, sondern es einer auf Partizipation und Kooperation gerichteten Qualifizierung sowie einer kontinuierlichen Reflexion der Berufspraxis bedarf.

Statt mit den offiziell mit der Stadtentwicklungsplanung beauftragten Akteuren hat sich *Jonas Hufeisen* in seinem Forschungsprojekt mit jenen zivilgesellschaftlichen Akteuren befasst, die in Governance-Arrangements nicht erst zur Partizipation „eingeladen“ werden müssen, sondern sich und ihre sozialräumlichen Interessen offensiv in die Entwicklungsplanung ein-

bringen. „*Der ‚Sprung über die Elbe‘ – Zivilgesellschaftliche Strategien der Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen auf den Hamburger Elbinseln*“ setzt sich mit der Stadtentwicklung durch Großprojekte auseinander. Am Beispiel des Hamburger Stadtteils Wilhelmsburg, der in den vergangenen Jahren Ort der Planung und Umsetzung der Internationalen Gartenausstellung (igs) sowie der Internationalen Bauausstellung (IBA) war, rekonstruiert Jonas Hufeisen, wie sich die Zivilgesellschaft zu diesen Planungen positioniert hat. Er geht der Frage nach, welche Strategien die zivilgesellschaftlichen Akteure verfolgen, um ihre Interessen zu artikulieren und auch durchzusetzen. In der vielfältigen Initiativenlandschaft des als benachteiligt etikettierten Stadtteils und seinen Quartieren geht der Beitrag den Motiven und thematischen Grundannahmen der Initiativvertreter\_innen nach und entwickelt eine Typologie in Bezug auf die Motivation sowie die räumliche Identität der befragten zivilgesellschaftlichen Aktivisten. In seiner Analyse arbeitet Hufeisen drei Typen heraus, die mit den Labels „Lokale Betroffenen-Proteste“, „Gesellschaftspolitische Kritik“ und „Interessenvermittlung und Vernetzung“ voneinander abgegrenzt sind.

Der nächste Beitrag in diesem Teil des Bandes bezieht sich nicht mehr auf die unmittelbare Stadtentwicklungsplanung, sondern setzt sich mit den Folgen von Stadtentwicklungsprozessen – geplant oder ungeplant – auseinander und rückt jene Akteure in den Blick, die in den Prozessen der Gestaltung von Stadtentwicklung gar nicht vorkommen, jedoch in ihren Lebenszusammenhängen unmittelbar davon betroffen sind oder als Professionelle der Sozialen Arbeit das Management dieser Folgen zu organisieren: „*Wohnungslosenhilfe im Kontext urbaner Transformationsprozesse in Berlin-Neukölln*“ ist der Beitrag von Mark Borne betitelt. Er analysiert anhand der Ergebnisse von Expert\_inneninterviews mit Vertreter\_innen von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe sowie biografisch narrativen Interviews mit wohnungslosen Männern die Anlässe und Ursachen der Wohnungslosigkeit sowie die Kontroversen und Abhängigkeiten im Ursachen-Wirkungsgefüge persistierender Wohnungslosigkeit. Nach einer kritischen Analyse der Wohnungslosenhilfe im Kontext der Stadtentwicklungsprozesse in Berlin rekonstruiert der Autor aus den Erzählungen der biografisch narrativen Interviews die Auslöser und Verläufe von Wohnungslosigkeit und entwickelt eine Typologie persistierender Wohnungslosigkeit als Ergebnis der Wechseldynamiken von Lebenslage, Wohnungsarmut und den gesellschaftlichen Ausgrenzungsprozessen. Aufgezeigt werden die Praktiken der Ausgrenzung und Kategorisierungen auf dem Wohnungs„markt“.

Seine Befunde ordnet Mark Borne in den Kontext sozialpolitischer und stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen ein, die letztlich den gesellschaftlichen Ausschluss der Wohnungslosen befördern – eine Entwicklung, an der die im Governance-Arrangement der Stadtentwicklung unbeteiligten

und ungehörten Akteure der Wohnungslosenhilfe als Sachwalter schwacher Interessen der Wohnungslosigkeit kaum Handlungsspielräume haben.

Die Handlungslogiken der Akteure, die in Feldern der Sozialen Arbeit zusammenwirken, haben *Simone Oros, Carola Schilling und Alexandra Woite* untersucht. Die für selbstverständlich gehaltenen Denkstrukturen und Deutungsmuster in der Alltagspraxis haben die Autorinnen in ihrem Beitrag *„Die Idee kam aus meinem Kopf. Fragen an subjektive Selbstverständlichkeiten von Akteur\_innen Sozialer Arbeit“* für die Ebene der Steuerung, der Organisation und der Ausführung untersucht. Am Beispiel der Sozialen Arbeit mit Migrant\_Innen rahmen die Autorinnen ihre Analyse theoretisch mit Karl Mannheims Theorie der seinsverbundenen bzw. standortgebundenen Aspektstruktur des Denkens, Nancy Frasers Ansatz der Bedürfnisinterpretation sowie Annita Kalpakas Ausführungen zum Umgang mit Vielfalt in interkulturellen Überschneidungssituationen. Dieser Rahmen ermöglicht es nicht nur, sozialarbeiterisches Handeln zu hinterfragen, sondern den Zusammenhang von Denkmustern, der Logik kollektiver Entscheidungsprozesse und professionellem Handeln ins Blickfeld zu rücken. Aufgezeigt wird, dass zwar – ähnlich wie Michael John es für die Akteure der Stadtentwicklungsplanung dargestellt hat – auch Sozialarbeitsakteure eingebunden und geprägt sind, dass sie jedoch ihrerseits prägen und reproduzieren (vgl. Holzkamp 1986).

*Daniel Singer* setzt in seinem Beitrag auf der Subjektebene der Mitarbeiter\_innen in solchen Steuerungs-Arrangements an, die unter dem paradigmatischen Begriff der „Sozialraumorientierung“ die kommunale Jugendhilfe zu organisieren haben. *„Im Einsatz für die Sozialraumorientierung – Ein Beispiel zur Governance in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe“* versucht die Herausforderungen zu rekonstruieren, der sich die Soziale Arbeit als Akteur im „Governance-Arrangement“ der Kinder- und Jugendhilfe in einem Bremer „Sozialraum“ stellen muss. Dies beginnt mit unklaren Vorstellungen darüber, was Sozialraumorientierung praktisch meint, welche Haltungen und Ziele damit verbunden sind. Dazu wurden anhand qualitativer Interviews mit professionell Handelnden die Sichtweisen und Interpretationen zum Konzept Sozialraumorientierung herausgearbeitet. Singers Befunde bestätigen nicht nur, dass in der konkreten Praxis der Begriff der Sozialraumorientierung recht beliebig gefüllt wird, sondern auch, dass die vielfach verankerte Orientierung der Arbeit an einem konkreten Ort (Quartier) für die Alltagspraxis der Sozialarbeitenden relevant und entlastend ist.

## *Bewohnerinteressen: „Good local Governance“ oder „schwache Interessen“?*

In den Beiträgen des zweiten Teils des Bandes werden Beispiele für solche Prozesse der Sozialraumentwicklung vorgestellt, in denen die Diskrepanz deutlich wird zwischen dem normativen Leitgedanken, es partizipativ und deshalb „gut“ zu machen und der praktischen Umsetzung, auch „schwachen Interessen“ zur Artikulation zu verhelfen.

Wenn Steuerungsansprüche der Akteure öffentlicher Verwaltung und die bisher nicht explizit artikulierten Interessen sozialer Akteure im Sozialraum aufeinandertreffen, wird die Bedeutung des Handelns durch Aushandlung relevant. Hier sind die unterschiedlichen „voice options“ der Artikulation und Durchsetzungsfähigkeit von Interessen die zentralen Größen, die *Katharina Barleben, Roger Glaser und Kristjana Krawinkel* in ihrem Beitrag „*Zum Scheitern eines Ansatzes partizipativer, sozialraumorientierter Jugendhilfeplanung*“ nicht nur herausgearbeitet, sondern als Akteure einer Sozialraumforschung selbst erfahren haben. Ihre Analyse eines Forschungsprozesses im Auftrag einer Stadtverwaltung zur Ermittlung der Bedürfnisse von Jugendlichen in einem Stadtteil zeigt verschiedene Konfliktlinien auf: Zum einen stehen sich verwaltungs- und expertenzentrierte Planungsvorstellungen und die in der Forschung der drei Autor\_innen eingesetzten partizipativen Planungsansätze unvereinbar und kaum kommunizierbar gegenüber. Ein weiterer Konflikt wurde manifest zwischen den beiden Akteursgruppen der Jugendlichen und der mit Macht ausgestatteten erwachsenen Bewohnerschaft des Stadtteils. Der Beitrag rekonstruiert, wie die forschenden Autor\_innen in einen Governance-Prozess gerieten, in dem Aushandlungsprozesse über Machtpositionen die Ziele einer sozialraumbezogenen Arbeit mit Jugendlichen überdeckten.

Partizipation als ein wesentliches Kriterium des „guten Regierens“ hat es vor allen anderen Kriterien und Qualitätsansprüchen am ehesten auf die lokale Handlungsebene konkreter Projektumsetzungen geschafft. So galt die Programmatik der sozialen Stadtentwicklung schon bei ihrer Zwischenevaluierung im Jahr 2002 als Anschauungsbeispiel für die „Entstehung einer neuen ‚Philosophie‘ gebietsbezogenen und ganzheitlichen Verwaltungshandelns auf der Basis eines intensiven Dialogs zwischen Bewohnerschaft, Politik und Verwaltung“ (Becker et al. 2002: 14), wobei schon früh in der Geschichte der „Soziale-Stadt“- Gebietsförderung auffällt, dass „der Sinn von Bewohneraktivierung und -beteiligung in den Programmgebieten offenbar nicht eindeutig geklärt ist“ (Huning 2005: 253):

Die Autorin *Yvonne Rubin* setzt sich mit den Prozessen der Aushandlung von Bedürfnissen der Bewohner\_innen in einem ehemaligen Fördergebiet des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ auseinander. Auch hier stand das Programmziel der Partizipation der Bewohnerschaft im Quartier über Jahre

im Zentrum der kommunalen Aktivität. Als in einem Anschlussprogramm der Fokus auf die ältere Wohnbevölkerung und ihre Altersspezifischen Bedürfnisse gelegt wurde, fiel auf, dass gerade die benachteiligten älteren Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte im einstigen Soziale Stadt Gebiet, bisher überhaupt nicht in ihren Interessen zu Wort gekommen waren. Im Anschluss an partizipative Bedürfnisanalyse (vgl. Alisch/Dölker 2011), untersucht die Autorin in ihrem Beitrag „*Wohnen im Alter – Bedürfnisse zwischen Projektzielen, Projektsteuerung und Interpretation*“, was im Governanceprozess im kommunalen Handlungsfeld Wohnen im Alter mit den artikulierten Bedürfnissen geschehen ist. Sie rekonstruiert anhand des Materials aus teilnehmenden Beobachtungen in Sitzungen des Projektbeirates sowie Interviews mit Beiratsmitgliedern, dass die Interessen und Bedürfnisse der sozial und ökonomisch benachteiligten Älteren a) nicht mit den Projektzielen übereinstimmen und sich auf „Alltäglichkeiten“ beschränken; sie müssten sich b) an die marktwirtschaftlichen Strukturen anpassen, die sich in der Marktlogik von Wohnungsbaugesellschaften und Pflegediensten auch „lohnen“ und so seien die Bedürfnisse c) auch nicht in den vorhandenen Strukturen zu implementieren und müssten sich d) inhaltlich in das vorgegebene Quartierskonzept einfügen. Die Autorin schlussfolgert, dass hier der Versuch, kooperative Lösungen für Lebensqualität im Alter mit öffentlichen Akteuren und privatwirtschaftlichen Partnern zu finden, nicht mit dem Ziel zu vereinbaren ist, partizipativ die Bedürfnisse benachteiligter älterer Bewohner hörbar zu stärken. Partizipation werde vielmehr als Datenerhebungsmethode ohne Handlungsfolgen funktionalisiert.

Am Beispiel der Umsetzung von lokalen sozialen Projekten, deren Zielgruppen ebenfalls als sozial benachteiligt gelten, zeigt der Beitrag von *Monika Alisch* und *Patricia Hofmann*, inwieweit im Spannungsverhältnis von Professionellen und Nutzer\_innen als Akteursgruppe mit „schwachen Interessen“ Handlungs- und Gestaltungsspielräume partizipativ geschaffen oder aber verhindert werden. Der Beitrag „*Dabeisein ist eben nicht alles – Partizipationsrealitäten von Projektverantwortlichen und Projektnutzenden*“ akzentuiert die unterschiedlichen Vorstellungen von Partizipation, die sich in der Projektpraxis in Gelingensbarrieren und -chancen für partizipative Projektarbeit spiegeln. Diskutiert werden Ergebnisse einer formativen Evaluierung solcher Projekte, die im Wortsinn zeitlich begrenzt und finanziell mit Mitteln für einen Prozessanschub ausgestattet wurden.

Die „schwachen Interessen“ der als „arm“ identifizierten Projektadressat\_innen werden dabei auf der Mikroebene der Projektumsetzung den „starken Interessen“ der Professionellen bzw. der institutionellen Akteure gegenüber gestellt. Hiermit wird die Reichweite normativer Ansprüche von Partizipation in der Praxis zur Diskussion gestellt. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die in der Sozialen Arbeit längst Alltag gewordene Praxis kurzfristiger Projekte, kaum vereinbar ist mit Ansprüchen an partizipatives Handeln, das –

so die Analyseergebnisse – in erster Linie Beziehungsarbeit bedeutet. „Short term projects“ und solche Beziehungsarbeit als Ermöglichungsrahmen partizipativen Handelns gelingt nicht gleichzeitig. Es wird verdeutlicht, dass „Dabeisein“ oder „Mitmachen“ in den lokalen Projekten eben nicht alles ist. Darüber hinaus wird in der Analyse auch die unklare Rolle des freiwilligen Engagements in der gesellschaftlichen Aufgabenerfüllung, hier der Gewährleistung von Teilhabe für alle sozialen Gruppierungen, deutlich. Als kollektiver Akteur sind ihre Interessen durchaus wirkmächtig gegenüber den „schwachen Interessen“ der „armen“ Bevölkerung für die sie sich eigentlich als „verlängerte Werkbank“ der Sozialen Arbeit einsetzen.

Die unklare Rolle freiwillig Engagierter spiegelt sich auch in dem Beitrag von *Anja Bederke* und *Anneke Schilling*. Im Kontext der Umsetzung von Prozessen der Lokalen Agenda 21 spielt die Beteiligung der Bewohnerschaft eine wesentliche Rolle als Qualitätskriterium der Entwicklungsprozesse. Inwieweit in solchen Prozessen tatsächlich solche Interessen zum Tragen kommen, analysieren die Autorinnen in ihrem Beitrag *„Die Wiener Lokale Agenda 21 als Good-Governance-Modell? Ein besonderer Blick von Akteur\_innen auf ihren Stadtteil“*. Im Zentrum ihrer Forschung in einem Wiener Stadtteil stehen die subjektiven Sichtweisen auf die Rollen und Funktionen bisher nicht organisierter Bürger\_innen in dem Lokale Agenda 21 Prozess.

Als Analyseschema für die narrativ-fokussierten Interviews mit solchen Schlüsselpersonen und Expert\_innen diene den Autorinnen die Kriterienliste für „gutes Regieren“ von Damkowski/Rösener (2004), in der „Demokratie und Lebensqualität durch nachhaltige Partizipation aller und Verpflichtung auf eine Kultur des Gender Mainstreaming und des Diversity Management“ als erstes wesentliches Qualitätsmerkmal benannt werden. In ihrer Rekonstruktion der Umsetzung der normativen Idee von „Good Governance“ auf lokaler Ebene, rekonstruieren die Autorinnen die je eigensinnigen Interessen der Akteure im Stadtteil an den Prozessergebnissen sowie an die Zusammenarbeit mit den anderen Engagierten und den politisch administrativen kollektiven Akteuren. Dabei richtet sich „Eigensinn“ auf die fehlende Sensibilität für soziale Ungleichheiten entlang ihrer horizontalen und vertikalen Merkmale, die in den Formaten zur Bedürfnis- und Interessensartikulation innerhalb der Agenda Prozesse kaum abgebildet werden und auch im normativen Good Governance Konzept kaum zum Tragen kommt.

## Literatur

Alisch, M./Dölker, F. (2011): Lokale Governance Arrangements und die Wohnbedürfnisse älterer MigrantInnen. In: Alisch, M./May, M. (Hrsg.): Integrationspotenziale in kleinen Städten. Rekonstruktion der Interessensorientierungen von Zuwanderern. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich, S. 159-176.

- Alisch, M./May, M.(2008): Einleitung: Praxis forschende Annäherungen an den Sozialen Raum. In: May, M./Alisch, M. (Hrsg.): Praxisforschung im Sozialraum. Fallstudien in ländlichen und urbanen sozialen Räumen. Beiträge zur Sozialraumforschung, Band 2. Opladen/Farmington Hills. S. 7-20.
- Becker, H./Franke, T./Löhr, R.-P./Rösner, V. (2002): Drei Jahre Programm Soziale Stadt – eine ermutigende Zwischenbilanz. In: Difu (Hrsg.): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Berlin. S. 12-51.
- Benz, A. (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: Governance in komplexen Regelsystemen. 1. Auflage. S. 11-28.
- Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (2007): Einleitung. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 9-26.
- Benz, A. (2007): Verhandlungen. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance –Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 106-118.
- Clement, U./Nowak, J./Ruß, S./Scherrer, C. (2010): Einleitung: Public Governance und schwache Interessen. In: Clement, U./Nowak, J./Scherrer, C./Ruß, S. (Hrsg.): Public Governance und schwache Interessen. Wiesbaden. S. 7-26.
- Dankowski, W./Rösener, A. (2004): Good Governance auf der lokalen Ebene. Arbeitspapiere für Staatswissenschaft. HWP. Lehrstuhl Finanzwissenschaften, Hamburg.
- Dose, N. 2006: Governance im Geflecht von Problemen, Ebenen und Akteuren. In: Blumenthal, J. von/ Bröchler, S. (Hrsg.): Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat. Münster. S. 23-56.
- Draude, A. (2012): Die Vielfalt des Regierens: Eine Governance-Konzeption jenseits des Eurozentrismus. Frankfurt/New-York.
- Edgar, L./Marshall, C./Bassett, M. (2006): Partnerships: Putting good governance principles in practice. Institute on Governance. Ontario.
- Grande, E. (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme. PVS, 53. Jg., 4/2012. S. 565-592
- Holtkamp, L. (2007): Local Governance. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance –Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 366-377.
- Holtkamp, K. (1986): Handeln. In: Rexilius, G./Grubitsch, S. (Hrsg.): Psychologie. Theorien-Methoden-Arbeitsfelder. Reinbeck. S. 381-402.
- Huning, S. (2005): Aktivierung und Beteiligung im Rahmen der „Sozialen Stadt“: Ein Klärungsversuch mit Hilfe von Sozialkapitalansätzen. In: Greiffenhagen, S./Neller, K. (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden. S. 253-270.
- Kessl, F. (2006): Sozialer Raum als Fall? In: Galuske, M./Thole, W. (Hrsg.): Vom Fall zum Management – Neue Methoden der Sozialen Arbeit. Wiesbaden. S. 37-54.
- Kessl, F./Otto, H.-U./Ziegler, H. (2002), Einschließen oder Aufmachen? Der Raum, sein Kapital und deren Nutzer. In: Riege, M./Schubert, H. (Hrsg.): Sozialraumanalysen. Grundlagen-Methoden-Praxis. Opladen.

- Kessl, F./Reutlinger, C. (2007): Sozialraum. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Lefebvre, H. (1974): La production de l'espace. Paris: Gallimard, Collection „Idées“.
- May, M./Alisch, M. (2013): Von der Sozialraumorientierung zu Sozialraumentwicklung / Sozialraumorganisation: Ein Zugewinn in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. In: Alisch, M./May, M. (Hrsg.): Sozialraumentwicklung von Kindern und Jugendlichen. Beiträge zur Sozialraumforschung, Band 9. Opladen, Berlin, Toronto. S. 7-28.
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen (Reihe Governance, Band 1). Wiesbaden. S. 65-75.
- Otto, H.-U./Ziegler, H. (2008): Sozialraum und sozialer Ausschluss: Die analytische Ordnung neo-sozialer Integrationsrationalitäten in der Sozialer Arbeit. In: Anhorn, R./ Bettinger, F./Stehr, J. (Hrsg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Wiesbaden. S. 128-160.
- Schimank, U./Lange, S. (Hrsg.), (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. Opladen.
- Schwalb, L./Walk, H. (Hrsg.) (2007): Local Governance – Mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden.
- Selle, K. (2010): Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen, PT-Materialien 26. [http://opus.kobv.de/zlb/volltexte/2010/9626/pdf/ Gemeinschaftswerk.pdf](http://opus.kobv.de/zlb/volltexte/2010/9626/pdf/Gemeinschaftswerk.pdf) [Letzter Zugriff: 23.3.2015].
- Sinning, H. (2005): Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. In: Informationen zur Raumordnung. Heft 9/10.2005. S. 579-588.

# Der „Sprung über die Elbe“ – Zivilgesellschaftliche Strategien der Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen auf den Hamburger Elbinseln

*Jonas Hufeisen*

Stadtentwicklung durch Großprojekte voranzubringen und zu gestalten stellt einen Trend in der Stadtentwicklungsplanung dar. Diese Strategie der Stadtentwicklung löst allerdings auch Unbehagen, Ängste und Protest bei den Betroffenen aus. Die Stadtentwicklung auf den Hamburger Elbinseln mit den Stadtteilen Wilhelmsburg und Veddel wird vom Leitprojekt „Sprung über die Elbe“ geprägt, welches sich in den Großereignissen „Internationale Bauausstellung Hamburg 2006-2013“ (IBA) und „Internationale Gartenschau Hamburg 2013“ (igs) konkretisierte.

Der Anspruch auf Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen ist auf den Hamburger Elbinseln besonders ausgeprägt. Durch die spezifische Konkurrenzsituation zwischen Raum zum Wohnen und Leben auf der einen und Raum für Hafen, Industrie und Verkehr auf der anderen Seite, erfahren die Bewohner\_innen der Elbinseln Bedrohungen durch potenzielle physisch-räumliche und soziale Gefährdungslagen (vgl. Schmidt 2012b: 310).

Die in der Mitte des Stadtstaates gelegenen 40 Quadratkilometer großen Elbinseln mit 57.000 Einwohner\_innen sind aufgrund der unterschiedlichen Quartiere, die sowohl an Hafen- und Industriegebiete als auch an landwirtschaftliche Flächen und Naturschutzgebiete angrenzen, vielfältig und heterogen: „Wilhelmsburg ist bis heute geprägt von ökonomischen Veränderungsprozessen, Migration und Zuwanderung, aber auch von stadtpolitischer Marginalisierung. Dementsprechend vielfältig sind die biografischen und sozialen Hintergründe der Bewohner\_innenschaft“ (Gatermann/Habermann 2013: 25).

Die gegenwärtige Situation der Elbinseln geht auf die Umwandlung einer Bauern- und Fischerinsel zu einem Hafen- und Industriegebiet mit Wohnstätten für die sog. Gastarbeiter zurück, die zum Ende des 19. Jahrhunderts begonnen hat. Nach dem zweiten Weltkrieg fand eine verstärkte Zuwanderung zunächst durch Arbeitsmigrant\_innen und später durch Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylsuchende statt. In Folge der großen Sturmflut von 1962 sollten zugunsten der Hafenindustrie weite Teile der Elbinseln als Wohngebiet aufgegeben werden. Desinvestitionen, die Vernachlässigung der Bausubstanz und der Infrastruktur waren die Folgen. Der wirtschaftliche Strukturwandel seit den 1980er Jahren, der mit dem Abbau von Arbeitsplätzen im Industrie- und Hafengewerbe einherging, führte in Verknüpfung mit selekti-

ven Effekten des Wohnungsmarktes zu einer räumlichen Segregation und Konzentration von Armut sowie zu sozialen und ökologischen Problemen auf den Elbinseln (vgl. Läßle 2013: 250). Massive Verschmutzungen der natürlichen Ressourcen Luft, Wasser und Boden durch industrielle Produktion und gefährliche Chemieabfälle in Verknüpfung mit den geschilderten Vernachlässigungen und Negativzuschreibungen begründen das Bild der Elbinseln als Hinterhof und Abfallplatz der Stadt.

Der Anteil der Personen mit Migrationsgeschichte auf den Elbinseln beträgt 59%, der Anteil der Bedarfsgemeinschaften liegt trotz einer rückläufigen Tendenz bei 21% (Stand: 2012); der Anteil der Schulentlassenen ohne Hauptschulabschluss ist von 2009 mit 25% bis 2012 mit 17% zwar deutlich zurückgegangen, aber immer noch über doppelt so hoch wie in Hamburg insgesamt mit 7% (vgl. IBA Hamburg 2013: 14, 30, 68).

Die zur Stadtentwicklung eingesetzten Instrumente IBA und igs wurden von den Bewohner\_innen kritisch beobachtet und mobilisierten die Akteur\_innen einer vielfältigen Initiativenlandschaft sowohl zu Protest als auch zu Kooperationen und Vernetzung. Gemeinsam ist den Initiativen der Versuch, die Stadtentwicklung auf den Elbinseln im eigenen Sinne zu beeinflussen und die Großereignisse IBA und igs kritisch zu begleiten. Die Sorgen, ‚abgehängt‘ und benachteiligt zu werden, vermischten sich mit Ängsten vor steigenden Mieten und einer durch die Großereignisse vorangetriebenen Gentrifizierung in Form von Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen<sup>1</sup> in Teilen der Elbinseln.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welche Strategien zivilgesellschaftliche Akteur\_innen verfolgen, um an Stadtentwicklungsprozessen im Rahmen von Großereignissen teilzuhaben und ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen. Ausgangspunkt ist das Engagement zivilgesellschaftlicher Initiativen, Arbeitsgruppen und Netzwerke auf den Hamburger Elbinseln, das im Rahmen eines Forschungsprojekts untersucht wurde<sup>2</sup>. Zunächst wird die spezifische – durch die Großereignisse IBA und igs geprägte – Situation der Hamburger Elbinseln mit aktuellen Trends in der Stadtentwicklung in Beziehung gesetzt und dabei besonders auf Governance- und Beteiligungsstrukturen eingegangen. Daraufhin werden Protestformen

---

1 Einen Überblick zur Gentrification-Forschung in Deutschland bietet Blasius (2008).

2 Die Ausführungen beziehen sich auf ein Handlungsforschungsprojekt, in dem sowohl Akteur\_innen zivilgesellschaftlicher Initiativen, Arbeitsgruppen und Netzwerke auf den Elbinseln als auch Verantwortliche des Leitprojekts „Sprung über die Elbe“ und der IBA Hamburg in den Jahren 2012 und 2013 interviewt wurden. Gegenstand der 14 themenzentrierten qualitativen Interviews waren Strategien der Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen auf den Elbinseln, die Einschätzung der Initiativenlandschaft und der Effekte des Sprungs über die Elbe sowie die Governancestruktur der Großereignisse. Die Interviews wurden durch teilnehmende Beobachtung von Treffen und Veranstaltungen der Initiativen ergänzt. Die Analyse erfolgt in Anlehnung an die dokumentarische Methode (vgl. z.B. Bohnsack 2007; Bohnsack/Nentwig-Gesemann/Nohl 2013; Nohl 2013a, 2013b).

und zivilgesellschaftliches Engagement als Formen der Teilhabe betrachtet, um schließlich eine Typologie zivilgesellschaftlicher Strategien der Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen zur Diskussion zu stellen.

## **1. Stadtentwicklung durch Großereignisse – Problembearbeitung durch Festivalisierung**

Europäische Städte sind gegenwärtig erheblichen Transformationsprozessen ausgesetzt, die durch vielschichtige räumlich differenzierte Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfungsprozesse geprägt sind. Die Stadtentwicklung wird zunehmend vom internationalen Wettbewerb der Regionen und Metropolen beeinflusst:

„Die Konkurrenz der Standorte wurde in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem zentralen Motor städtischer Politik und führte auch in Deutschland zu neuen Anstrengungen der Städte, durch große Projekte im internationalen Wettbewerb zu bestehen. [...] Die Städte [...] suchen [...] nach einer neuen Balance zwischen sozialem Ausgleich im Inneren und der auf internationale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Standortentwicklung“ (Lütke Daldrup/Zlonicky 2009: 9).

In diesem Kapitel wird der Trend, Stadtentwicklung durch große Ereignisse zu gestalten, zunächst im nationalen und internationalen Kontext beleuchtet, um daraufhin auf die Großereignisse IBA und igs auf den Hamburger Elbinseln näher einzugehen.

### *1.1 Großereignisse als Trend der Stadtentwicklung*

Großereignisse wie Olympische Spiele, EXPOs, Internationale Bauausstellungen und Gartenschauen werden seit den 1970er Jahren international im Kontext von Stadtentwicklung diskutiert und als Instrumente und Motoren der Stadtentwicklung gezielt eingesetzt. Häußermann/Siebel (1993) haben für eine derartige Politik der großen Ereignisse den Begriff „Festivalisierung der Stadtpolitik“ geprägt. Die Inszenierung räumlich, zeitlich und thematisch eingegrenzter großer Projekte wird demnach zum Kristallisationspunkt der Stadtentwicklung. Mit den Großereignissen wird das Ziel verfolgt, die reale Entwicklung einer Stadt durch eine Steigerung des Bekanntheitsgrades und eine Verbesserung des Images im Zuge der internationalen Städtekonkurrenz um Investitionen, Finanzflüsse und (kreative) Einwohner\_innen voranzutreiben (vgl. ebd.: 8-0). Mit Großereignissen sollen zugleich strukturelle Veränderungen vor Ort eingeleitet, modellhafte Lösungen für gesellschaftliche Probleme entwickelt und neue Planungsformen erprobt werden.

Bei Olympischen Spielen oder EXPOs steht der erhoffte Effekt auf die Stadtentwicklung sekundär neben dem Event selbst. Bei einer IBA hingegen sind Stadtentwicklung, Städtebau und Architektur selbst primärer Gegenstand des Großereignisses. Internationale Bauausstellungen, deren Format sich in Deutschland und Mitteleuropa zunehmender Beliebtheit erfreut, bieten als kuratierte Form von Stadtentwicklung die Möglichkeit, aktuelle eingrenzbar Themen einer Stadt zu fokussieren und über mehrere Jahre zu bearbeiten. Durch eine Streckung des Großereignisses über einen längeren Zeitraum und die Möglichkeit der Zielumsetzung über das Präsentationsjahr hinaus, wirkt eine IBA weniger punktuell, sodass Nachhaltigkeitskriterien besser berücksichtigt werden können (vgl. Bohne 2014; Hellweg 2014). Das Format IBA weckt durch seine Alleinstellungsmerkmale wie die Verknüpfung eines Top-down- und Bottom-up-Ansatzes, die Zulassung von Experimenten sowie Innovations- und Zieloffenheit europaweites Interesse. So sind in ganz Europa Formate zu finden, die das reine Bauen mit weichen Strategien der Standortprofilierung in Form von Kunst, Kommunikation oder Events verbinden und dabei eine Tendenz zur Regionalisierung aufweisen (vgl. Reicher et al. 2011: 5).

Im Gegensatz zur Weltausstellung EXPO ist IBA keine geschützte Marke, was dazu führt, dass Internationale Bauausstellungen in Deutschland inflationär geworden sind und die Gleichzeitigkeit in der öffentlichen Wahrnehmung Irritationen auslösen kann. Gartenschauen stellen auf Landes-, Bundes-, oder internationaler Ebene Leistungsschauen der Gartenbauindustrie dar, die sowohl den regionalen Tourismus fördern als auch die Attraktivität, die Lebensqualität und den Wohnwert einer Stadt oder Region erhöhen sollen. Auf der Ebene von Klein- und Mittelstädten stellen auch kleinere Landesgartenschauen ein Großereignis für die Region dar (vgl. Bohne 2014: 3). In Hamburg wurden IBA und igs zu einem doppelten Großereignis mit internationalem Anspruch verknüpft.

Nach Bohne (2014: 3) muss ein doppelter Anspruch an Großereignisse gestellt werden: Für die gewünschten Effekte von Großereignissen auf die Stadtentwicklung ist es einerseits wichtig, dass die Einwohnerschaft an Planung, Entwicklung und Durchführung beteiligt wird. Andererseits sollte ein Großereignis „auch punktuell Mittel, Instrumente und Ressourcen binden, es muss ressortübergreifend den gemeinsamen politischen Willen einer Stadtgesellschaft manifestieren“. Neben einer generellen Kritik an der Ausrichtung und der Zielsetzung von Großereignissen und deren ökologischen Folgen stellen auch die tatsächlichen und befürchteten finanziellen Risiken einen Auslöser für Protest gegen Großereignisse dar. In demokratischen Gesellschaften ist eine zunehmende Skepsis der Bevölkerung gegenüber Großereignissen zu beobachten ist<sup>3</sup>. Auch IBA und igs Hamburg 2013 wurden

---

3 So ist die Bewerbung Münchens um die Olympischen Winterspiele 2022 an vier Bürgerentscheiden gescheitert. Ob die Hamburger Bürger\_innen der geplanten Bewerbung Hamburgs

trotz einer professionellen Öffentlichkeitsarbeit von Protesten seitens verschiedener Bewohner\_innengruppen und Initiativen begleitet.

## *1.2 Governance der Großprojekte auf den Elbinseln*

Im Rahmen des Leitbilds „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, war es Ziel des Hamburger Senats durch internationale Großveranstaltungen und das Leitprojekt „Sprung über die Elbe“ die internationale Attraktivität Hamburgs zu steigern und den „Spitzenplatz“ unter den führenden europäischen Regionen weiter auszubauen. Ursprünglich galten die Bewerbung um Olympia 2012 und die „Internationale Gartenschau 2013“ (igs) als die „zentralen Trittsteine“ dafür, die südlich der Elbe liegenden Ressourcen und Entwicklungspotenziale im Rahmen des „Sprungs über die Elbe“ gesamtstädtisch zu nutzen (FHH 2002: 62). Nach dem Scheitern der Olympiabewerbung entstand die Idee, das Leitprojekt „Sprung über die Elbe“ mit einer Internationalen Bauausstellung parallel zur Gartenschau zu gestalten. Im Rahmen dieser inszenierten Stadtentwicklungsstrategie sollten die Elbinseln mit den Schlüsselprojekten IBA und igs schrittweise aufgewertet werden und Leuchtturmprojekte, die Zukunftsthemen anschaulich machen, eine internationale Strahlkraft entfalten (vgl. BSU Hamburg 2005a: 4-6).

Zur inhaltlichen Entwicklung des „Sprungs über die Elbe“ und der IBA gab es drei grundlegende Meilensteine: Von 2001 bis 2002 entwickelten Bewohner\_innen gemeinsam mit Vertreter\_innen von Fachbehörden in der „Zukunftskonferenz Wilhelmsburg“ Perspektiven für die Elbinseln. Die Ergebnisse der sieben Arbeitsgruppen wurden in einem Weißbuch veröffentlicht (vgl. Zukunftskonferenz Wilhelmsburg 2002). Diese Ergebnisse wurden bei der „Internationalen Entwurfswerkstatt“ zum „Sprung über die Elbe“ 2003 aufgegriffen und weiterentwickelt (vgl. BSU Hamburg 2004). Die Rahmenkonzepte zur IBA und igs konkretisierten sich zwei Jahre später im „Memorandum für die Internationale Bauausstellung Hamburg 2013“ (vgl. BSU Hamburg 2005b). IBA und igs stellten selbstständige Schlüsselprojekte des Leitprojekts „Sprung über die Elbe“ dar, die jedoch zeitlich synchronisiert und in enger fachlicher und institutioneller Kooperation erfolgten, um städtebauliche und landschaftsplanerische Ansätze zusammenzuführen. Gemeinsam sollten sie eine große Strahlkraft entfalten und die Wohn- und Lebensqualität – beispielsweise durch den Erhalt des Gartenschaugeländes als Inselpark – nachhaltig verbessern. Hellweg (2014: 31) bilanziert jedoch, dass sich beide Formate deutlich unterschieden und sich aufgrund unterschiedlicher Zielgruppen „keine gemeinsame Veranstaltungsdramaturgie“ ergab. Um auch nach dem Präsentationsjahr 2013 die weitere Stadtentwick-

---

für die Olympischen Sommerspiele 2024 in einem Bürgerentscheid zustimmen werden, bleibt derzeit noch abzuwarten.

lung südlich der Elbe zu sichern, wird seit 2014 die Projektentwicklung von eingegrenzten Gebieten von der städtischen Nachfolgesellschaft „IBA Hamburg GmbH“ fortgeführt.

Für die Handlungsfähigkeit der IBA Hamburg war eine ausdifferenzierte Governancestruktur<sup>4</sup>, die sowohl die unterschiedlichen Fachbehörden als auch Investoren und Kooperationspartner aus der Wirtschaft sowie Bürger\_innen mit einschließt, entscheidend (vgl. Walk 2014: 199). Im Jahr 2007 wurde als vertrauensbildende Maßnahme die „IBA-Konvention“ von wichtigen Organisationen aus der Wirtschaft sowie von prominenten Personen aus der Politik und Öffentlichkeit, die als Multiplikator\_innen dienen sollten, unterzeichnet (vgl. IBA Hamburg 2007). In der Aufbauphase der IBA wurden mit allen wichtigen Partnern und Stakeholdern – darunter auch die Behörden und Bezirksämtern – Kooperationsvereinbarungen, sogenannte „IBA-Kontrakte“, geschlossen, um Vorbehalte und Konkurrenzen abzubauen und Rahmenbedingungen für eine vertrauensvolle Kooperation zu schaffen. Da es mit der Aufsicht führenden Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) zu keiner Kooperationsvereinbarung kam, wurde von der zuständigen Senatorin die Koordinierungsstelle „Sprung über die Elbe“ (KSS) eingerichtet, um institutions- und behördenübergreifende Abstimmungen durchzuführen (vgl. Hellweg 2013: 28-34)<sup>5</sup>. Einen weiteren wesentlichen Bestandteil der Governancestruktur stellen die Beteiligungsformate wie das IBA/igs-Beteiligungsgremium dar, auf die im nächsten Kapitel ausführlich eingegangen wird.

Trotz der vielfältigen Governancestruktur und einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit der IBA hat es über zwei Jahre gedauert, private Investoren zu gewinnen, die in die Entwicklung des als Problemgebiet stigmatisierten Standorts der Elbinseln Vertrauen fassten. Auch die fehlende Integration der Verkehrsplanung in Stadtentwicklungs- und Stadtplanung konnte seitens der IBA nicht gelöst werden und erschwerte die gesamte Planung der IBA-Projekte (vgl. ebd.: 36-38).

Die Qualität der Governancestruktur bestand insbesondere darin, die Entscheidungs- und Kommunikationsprozesse innerhalb des Verwaltungsapparates zwischen Fachbehörden und Bezirken – zumindest für die Zeit der IBA –

---

4 Der Beschreibung der „Governancestruktur“ seitens der IBA-Akteur\_innen liegt ein normatives Verständnis im Sinne von „good governance“ zugrunde (vgl. Selle 2010: 9). Es handelt sich um eine lokale Perspektive von Governance, die einen „kooperativen Verhandlungsprozess mit vielen unterschiedlichen Akteuren und Organisationen“ beschreibt (vgl. Walk 2014: 199).

5 Darüber hinaus gab es weitere Koordinierungsgremien für die Umsetzung der IBA-Projekte, wie die „Projektgruppe Sprung über die Elbe“ (PGS) der BSU, die Stabsstelle „Internationale Ausstellungen“ in der Finanzbehörde, eine Projektleiterrunde, die Lenkungsgruppe „Bildungsoffensive Elbinseln“ und den Arbeitskreis „Wirtschaft und Beschäftigung“ (vgl. Hellweg 2013: 34).

zu vereinfachen. Die Machtdifferenz zwischen Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Öffentlichkeit blieb weitestgehend erhalten.

Die IBA Hamburg hat in einem Projektgebiet stattgefunden, welches durch soziale Herausforderungen geprägt war und ist, die von der IBA unter den Leitthemen „Kosmopolis“, „Metrozonen“ und „Stadt im Klimawandel“ zusammengefasst wurden. Mit dem Leitthema „Kosmopolis“ hat die IBA als Ausstellungsgesellschaft versucht, modellhafte Lösungen für identifizierte soziale Probleme zu finden. Ziel war es, mit den Mitteln des Städtebaus und der Architektur, aber auch der Bildung, Kultur und Förderung lokaler Ökonomie soziale und kulturelle Barrieren in einem ganzheitlichen Planungsansatz zu überwinden. Dies erfolgte vor dem Hintergrund des Konzepts der offenen Stadt:

„Zentral für das Leitthema ‚Kosmopolis‘ der IBA ist die Herausforderung, eine besondere Form des gesellschaftlichen Umgangs mit kultureller Andersartigkeit zu entwickeln, ohne gesellschaftliche Andersartigkeit in ein hierarchisches Über- und Unterordnungsverhältnis zu bringen. Kulturelle und ethnische Unterschiede werden dabei in der Tradition des Urbanitätskonzepts der offenen Stadt nicht als Hindernis und Problem, sondern als Quelle von Kreativität und Identität gesehen“ (Läpple 2013: 250).

Die Strategie des „Sprungs über die Elbe“ und der IBA wird von Wissenschaftler\_innen und Aktivist\_innen im Umfeld des „Recht-auf-Stadt-Netzwerks“ in erster Linie als Imageproduktion durch eine Re-Branding-Strategie gedeutet und die Abwesenheit eines sozial- und wohnungspolitischen Programms kritisiert (vgl. AK Umstrukturierung Wilhelmsburg 2013). Durch IBA und igs erhielt festivalisierte Stadtentwicklung erstmals Einzug in die Bearbeitung „problematischer“ Gebiete, die ebenfalls die Voraussetzungen für eine Problembearbeitung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ erfüllt hätten (vgl. ausführlich Hohenstatt/Rinn (2013)

Beide Stadtentwicklungsansätze folgen einer Bevölkerungspolitik, bei der eine soziale Mischung durch eine veränderte Zusammensetzung der Bewohnerschaft hergestellt werden sollte. Somit werde die ansässige Wohnbevölkerung stigmatisiert (vgl. ebd 24-32). Die neu umworbene, meist gut gebildeten Bewohner\_innen der Elbinseln sollen zur Stärkung der Zivilgesellschaft beitragen:

„Ich finde es gut für die Durchmischung des Stadtteils, wenn hier Leute hinkommen, die auch 13 Euro zahlen können, weil die werden auch dafür sorgen, dass die Schulen gut funktionieren und dass die Parks instandgehalten werden. Da sind wir wieder bei dem Thema [...] der sozialen Aktionsfähigkeit. Ich meine, man kann kritisieren, dass der Mittelstand derjenige ist, der am lautesten schreien kann, aber man kann auch sagen, gerade weil er das kann, kann er auch dazu beitragen, zu einem Sprachrohr für den Stadtteil zu werden, was die Hartz-IV-Empfänger und die Migranten eben nicht sein können oder nicht sind bislang“ (Interview 5: 61-62).

An dieser Argumentation ist aus emanzipatorischer Perspektive zu kritisieren, dass eine Stabilisierung der Elbinseln primär durch eine Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erfolgen sollte und zugleich eine

Förderung der Partizipationsmöglichkeiten der ansässigen, zum Teil benachteiligten Bewohner\_innen im Sinne von Empowerment weitestgehend ausblieb. Entsprechend dem Konzept einer partizipativen Governance sollten alle Teile der Bevölkerung und verschiedene zivilgesellschaftliche Gruppen an Macht- und Demokratisierungsprozessen beteiligt werden (vgl. Walk 2014: 203-204). Im folgenden Kapitel geht es darum, inwieweit dieser Anspruch umgesetzt wurde.

## **2. Partizipation und Beteiligung in der Stadtentwicklung**

Bei einer festivalisierten Stadtentwicklung durch Großereignisse sind Häußermann/Siebel (1993) zufolge „Diskussion oder gar Mitbestimmung [...] eher störend. Festivalisierung dient dazu, Akzeptanz zu beschaffen für eine von oben, innerhalb einer wirtschaftlichen Machtelite formulierten Politik“. Es werde vielmehr versucht, eine artikulationsunfähige Masse, die von institutionalisierten Entscheidungsprozessen ausgeschlossen ist, für die Projekte zu begeistern. Entgegen dieser Analyse wird bei aktuellen Großereignissen mit der Darstellung der vielfältigen Beteiligungsverfahren und Bürgerdialoge geworben. Neben dem IBA/igs-Beteiligungsgremium werden von der IBA Hamburg (2012: 136f.) 20 verschiedene Beteiligungsformate aufgelistet. Durch das lokale Wissen der Bewohner\_innen als Expert\_innen ihres Umfeldes sollen innovative Problemlösungen, die den Bedürfnissen gerecht werden, erzielt werden. Im folgenden werden Kriterien für gelingende Partizipation und Beteiligung erörtert und die Beteiligungsverfahren auf den Elbinseln analysiert.

### *2.1 Kriterien für gelingende Partizipation und Beteiligung*

Partizipation wird hier als „Teilhabe an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen“ verstanden (Alisch 2008: 133). Dazu zählt auch die Beteiligung an Prozessen der Stadtentwicklung. Bei den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen, die von öffentlichen Akteur\_innen verantwortet werden, ist zwischen formaler und informeller Beteiligung zu unterscheiden, die jeweils direkt oder indirekt erfolgen kann. Zu den formalen direkten Beteiligungsformen zählen beispielsweise gesetzlich definierte Öffentlichkeitsbeteiligungen sowie Petitionen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Wahlen und Beiräte gelten als indirekte formale Beteiligungsformen. Die informellen Beteiligungsformen sind vielfältiger und offen in der Ausgestaltung, weil es für sie keine gesetzlichen Vorgaben gibt. Sie können das gesamte Spektrum kommunikativen Handelns umfassen und direkt oder indirekt durch Stellver-

treter erfolgen. Beispiele für informelle Beteiligung sind bürgerschaftliches Engagement, Initiativen und Internetforen aber auch organisierte Beteiligungsangebote und Bürger\_innensammlungen, runde Tische und kooperative Workshops (vgl. Selle 2010: 12). Entsprechend dieser Definition gelten die meisten Beteiligungsformate im Rahmen des „Sprungs über die Elbe“ und der IBA als informell, weil sie nicht gesetzlich definiert sind.

Ein normatives Prüfkriterium der Sozialverträglichkeit von Planungsprozessen und -ergebnissen ist die Qualifizierung der Partizipationsprozesse. Um eine wirkungsvolle Einbindung der Bevölkerung zu erreichen, sollten „die Teilhabe- und Mitwirkungsformen im Rahmen einer längerfristig angelegten Kommunikationsstrategie ineinander greifen“ (Selle 2010: 17). „Beteiligung soll im Verlauf der Planung nicht punktuell, sondern prozesshaft organisiert werden und muss die notwendigen Voraussetzungen zur Partizipation sicherstellen“ (Alisch 2008: 144). Diese Voraussetzungen sind unter anderem Wissen, Zeit und Artikulationsfähigkeit, um Interessen aushandeln zu können.

Bei den formalen Beteiligungsformen gemäß §3 BauGB sind diese Voraussetzungen sehr hoch. Ein Strukturproblem des deutschen Planungsrechts liegt darin, dass sich die umfangreichen Regelungen des Baugesetzbuchs zur Beteiligung der Öffentlichkeit auf die Planungsphase bis zur Erstellung eines Bebauungsplans beschränken. Eine Beteiligung am konkreten Projekt und Bauvorhaben ist nicht vorgesehen. Diese frühe Phase der Bauleitplanung ist sehr abstrakt und für die Öffentlichkeit ohne umfangreiches Fachwissen schwer vermittelbar (vgl. Krautberger 2012: 44). Das Kriterium der Plausibilität und Relevanz des Gegenstands ist hier für die Mehrheit der Bevölkerung nicht erfüllt. Deshalb liegt die Herausforderung für Stadtplaner darin, die Beteiligungsverfahren auf vielfältige Weise zu kommunizieren und „die Voraussetzungen, die Rahmenbedingungen, die Funktionsweisen, die Sachzwänge, die Folgen von Planungen“ mit „Offenheit, Geduld und Zeit“ zu erklären (ebd.: 46).

Auch bei den informellen Beteiligungsverfahren sind die Voraussetzungen für gelingende Partizipation nicht per se gegeben, denn sie unterliegen einem Demokratieproblem, wenn durch fehlende Transparenz und fehlende Regeln für die Beteiligung unklare Machtverhältnisse entstehen, die mit einem Verlust an Kontrollmöglichkeiten einhergehen. Sowohl formale als auch informelle Beteiligungsformen stellen sich in Bezug auf sozialen Status, Alter, ethnische Zugehörigkeit, Artikulationsfähigkeit und zeitliche Verfügbarkeit als selektiv heraus (vgl. Dienel 1991: 61–65). Durch die soziale Selektivität werden je nach Kontext insbesondere Kinder und Jugendliche, Frauen, Personen mit Migrationsgeschichte sowie mit Beeinträchtigungen von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen (vgl. Alisch 2008: 146). Das Argument der „sozialen Selektivität“ wird von einigen Autoren angebracht, um eine Ergänzung der formalen Verfahren durch eine „kreative Entwicklung

neuer Partizipationsverfahren“ zu fordern. Andere Autoren stellen Partizipationsverfahren wegen der sozialen Selektivität gänzlich infrage und kritisieren „mangelnde Legitimation der Entscheidungen“ sowie „Inkompetenz der zu Beteiligtenenden“ (ebd.: 140).

Bei Beteiligungsprozessen kann es zur Vereinnahmung seitens machtvollen Interessengruppen auf Ebene der Politik und Wirtschaft kommen, „indem das in den Prozessen entstehende Wissen abgeschöpft und funktionalisiert wird oder die erreichte Veränderung darin besteht, dass Widerstände durch emotionale Bindung gebrochen und querliegende Motive durch die neu entstehende partizipatorische Verbindlichkeit neutralisiert werden“ (Hanschitz/Schmidt/Schwarz 2009: 83). Es besteht die Gefahr, dass sich die unterschiedlichen Ressourcen in Form von Finanzmitteln, Expertenwissen oder Mobilisierungspotenzialen von Akteur\_innen und Organisationen widerspiegeln (vgl. Walk 2014: 205). Diese ungleichen Ressourcen wurden beispielsweise beim Beteiligungsverfahren „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“ (2014) deutlich, bei dem die Arbeitsgruppe Wirtschaft von Vertreter\_innen der Hafenwirtschaft dominiert wurde und gleichzeitig bildungsferne und migrantische Milieus kaum in den Arbeitsgruppen mitwirkten.

Dabei ist festzustellen, dass viele Aufgaben der Stadtplanung für Menschen, deren Lebenslage durch Arbeitslosigkeit, Armut, Alter und Ausgrenzung geprägt ist, wegen anderer Prioritäten kaum von Belang sind (vgl. Selle 2010: 16). Hinsichtlich der interkulturellen Öffnung von Partizipationsprozessen ist zu berücksichtigen, dass sowohl Migrant\_innen als auch ihre Organisationen heterogen und differenziert sind. Um Partizipationsprozesse interkulturell zu öffnen ist demzufolge „eine subjektbezogene Ansprache, zumindest jedoch ein Set an Ressourcen, das die differenzierten kulturellen Hintergründe im Partizipationsprozess fruchtbar macht“ erforderlich (Alisch 2008: 149).

Sofern die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren nicht umgesetzt werden oder zu unrealistisch sind, kann sich eine „Politik(er)verdrossenheit“ manifestieren. Um dies zu verhindern, schlägt Holtkamp (2007: 375) vor, dass „die kommunalen Entscheidungsträger klare Themen für Bürgerbeteiligung vorgeben, um die Umsetzbarkeit der Beteiligungsergebnisse zu erhöhen. Zusätzlich sollten sie auf eine plurale Zusammensetzung der Gremien hinwirken, die Ergebnisse der unterschiedlichen Beteiligungsgremien zusammenführen und mit autoritativen Entscheidungen drohen [...], um die Konsensbereitschaft der Akteure zu erhöhen“. Die von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt durchgeführten Beteiligungsverfahren zur Entwicklung der Elbinseln nach IBA und igs haben jedoch gezeigt, dass eine „autoritative“ Herangehensweise den Unmut der engagierten Bürger\_innen auslösen und die Akzeptanz des Prozesses gefährden kann. Für die Akteur\_innen auf den Elbinseln war es besonders wichtig, dass die Themen und Gebiete bei der

Beteiligung nicht vorgegeben wurden und keine „Denkverbote“ bestanden. Die Beteiligungsformate sollen nicht dazu eingesetzt werden, bereits vorliegende Planungen nachträglich zu legitimieren.

Alisch (2008: 145f.) schlägt für Beteiligungsverfahren folgende „Qualitätskriterien für eine ertragreiche Partizipation“ vor, welche die Voraussetzungen in Bezug auf die Kompetenzen und Ressourcen der Teilnehmenden verdeutlichen:

- *„Konstruktive Beteiligung am Prozess*, d.h. Ziel der Beteiligung ist es, etwas zu verändern auf Grundlage der eigenen Kompetenzen und Ressourcen;
- *Eigenes Engagement zeigen können*, d.h. eigene Zeit - und ggf. eigene Geldressourcen zur Verfügung stellen;
- *Gemeinsam an einem Strang ziehen*, d.h. ein gemeinsames Ziel vor Augen haben und dieses mit Hilfe der unterschiedlichen Ressourcen etc. umzusetzen;
- *Aufeinanderzugehen*, d.h. auf unterschiedliche Akteure innerhalb des Prozesses zugehen sowie eingehen und nicht ausschließlich auf eigene Interessen beharren“.

Die Kriterien für gelingende Partizipation und Beteiligung finden sich auch in den Erfahrungen und Einschätzungen der befragten Initiativen auf den Elbinseln in Bezug auf Beteiligungsprozesse beim „Sprung über die Elbe“ wieder.

## 2.2 Beteiligung beim „Sprung über die Elbe“

Bereits zehn Jahre vor Beginn der Planungen von IBA und igs wurde in Hamburg-Wilhelmsburg eine aktive Stadtteilentwicklung mit intensiver Bürgerbeteiligung im Rahmen des „Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms“ zur „Aufwertung und Verbesserung der Lebensbedingungen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ durchgeführt. In diesem Rahmen konstituierte sich 1996 der „Beirat für Stadtteilentwicklung“ mit verschiedenen Arbeitsgruppen, der noch heute fortbesteht (vgl. BSU Hamburg 2006: 8-12). Engagierte Bewohner\_innen setzten gegenüber der Hamburger Bürgerschaft die Durchführung der „Zukunftskonferenz Wilhelmsburg“ 2001/2002 durch und forderten in dem als Ergebnisbericht veröffentlichten Weißbuch unter anderem eine „Aufwertung“, um die Lebensbedingungen und das Ansehen der Elbinseln zu verbessern (vgl. Zukunftskonferenz Wilhelmsburg 2002). Auch bei der „Internationalen Entwurfswerkstatt“ zum „Sprung über die Elbe“ 2003 gab es für die Bewohner\_innen die Möglichkeit, mitzuwirken. Somit kam der Anstoß zum „Sprung über die Elbe“

tatsächlich auch von den Bewohner\_innen der Elbinseln, die sich an der Zukunftskonferenz und der Entwurfswerkstatt beteiligt haben.

IBA und igs konnten an die bereits entstandene Beteiligungskultur auf den Elbinseln anknüpfen. Die Teilnahmeverfahren der IBA waren vielfältig und reichten von der Information über den Diskurs (Bürger\_innendialoge, Projektdialoge, IBA/igs-Beteiligungsgremium) bis zur Mitgestaltung und in Teilen auch Mitbestimmung (Projektaufträge, IBA-Labore, Mediationsverfahren, Planungs- und Stadtteilwerkstätten) (vgl. IBA Hamburg 2012: 136f.).

Bei der igs konzentrierte sich die Beteiligung neben dem gemeinsamen IBA/igs-Beteiligungsgremium auf Kooperationsprojekte mit Schulen und Sportvereinen. Für die Entwicklung der Elbinseln nach der Zeit dieser großen Ausstellungen hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) bereits 2012 und 2013 zu offenen Planungswerkstätten zum „Zukunftsbild Elbinseln 2013+“ eingeladen. Aufgrund einer Kritik an der fehlenden Offenheit der Planungswerkstätten entwickelte die Stiftung Bürgerhaus Wilhelmsburg in Kooperation mit der BSU und dem Bezirk Hamburg Mitte einen neuen Teilnahmeprozess unter dem Titel „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“, welcher von 2013 bis 2014 mit dem Anspruch einer größeren Offenheit durchgeführt wurde.

Von dieser Fülle an Teilnahmeverfahren kann noch nicht darauf geschlossen werden, dass alle Bewohner\_innen der Elbinseln tatsächlich in die Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden wurden. Entscheidend ist die Qualität der Partizipation, die im Hinblick auf die Teilnahmeverfahren der IBA im Folgenden aus Perspektive der Bewohner\_innen und Initiativen bewertet werden soll. Die Bewertung der Qualität der Teilnahmeformate seitens der beteiligten Planer\_innen auf der einen Seite und der in Initiativen organisierten Bewohner\_innen auf der anderen Seite geht deutlich auseinander. So bilanziert Luterhandt (2012: 130), dass es der IBA „in jedem Fall“ gelungen sei, „durch die Präsenz der politischen Vertreter, durch die Mitglieder des Beteiligungsgremiums und durch die aufwändigen Informationsveranstaltungen ein hohes Maß an Transparenz [zu schaffen], die es vielen ermöglicht hätte, sich im Zweifel gegen ein Vorhaben stark zu machen“. Hingegen beurteilten die Bewohner\_innen, die sich in diversen Initiativen organisiert haben, ihre Möglichkeiten mitzugestalten und mitzubestimmen als unzureichend.

Schmidt (2013: 7f.) kommt in seiner Analyse über die Identität der Bewohner\_innen der Elbinseln zu dem Ergebnis, dass aufgrund von Konflikten in der Vergangenheit Misstrauen gegenüber Politik und Verwaltung in Bezug auf Teilnahmeverfahren „sozial vererbt“ wurde und bereits zu einem „Bestandteil der lokalen Identitätskonstruktion“ auf den Elbinseln geworden ist. Dadurch besteht die Gefahr, dass im Vorfeld erfolgte Rollenzuschreibungen zu „Konflikttroutinen“ führen können. Hellweg (2014: 32) beschreibt das

Spannungsverhältnis aus gegensätzlichen Ansprüchen und Sichtweisen anschaulich:

„Eine IBA ist weder eine autoritäre Top-down-, noch eine basisdemokratische Bottom-up-Veranstaltung; sie muss vielmehr Wege der Vermittlung des Gegenstromprinzips finden. An einer IBA wird von Anfang an gezerrt. Für manche Bürger ist sie entweder Heilsbringer (wenn sie sich voll auf die Seite der jeweiligen Bürgerinteressen stellt) oder das ‚Trojanische Pferd‘ derer da oben, wenn sie gegenüber Bewohnern eine kritische Haltung einnimmt.“

Der Zeit- und Erfolgsdruck, unter dem die IBA Hamburg wegen der angestrebten gemeinsamen Präsentation mit der igs im Jahr 2013 stand, sollte als Motor für die Stadtentwicklung fungieren und zu unbürokratischen Organisationsformen und einer Governance-Struktur anregen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2005: 7). Rückblickend bilanziert Hellweg (2014: 31) allerdings, dass der daraus resultierende kurze Realisierungszeitraum der IBA Hamburg von nur sieben Jahren „den Druck auf alle Beteiligten, auch die Bürger vor Ort, so erhöht hat, dass manchmal die Grenze des Zumutbaren erreicht wurde“. So hat sich das Spannungsverhältnis zwischen einer ehrlichen und ernsthaften Einbeziehung der Bürger\_innen in die Entwicklung der Konzepte und Projekte auf der einen Seite und einer fristgerechten Fertigstellung der Projekte mit zügigen Entscheidungen auf der anderen Seite verschärft.

Die von der IBA Hamburg durchgeführte Bürgerbeteiligung ist kleinteilig und spricht je nach Format unterschiedliche Zielgruppen an. Eine partizipative Governance, bei der alle Teile der Bevölkerung sowie verschiedene zivilgesellschaftliche Gruppen an Macht- und Demokratisierungsprozessen beteiligt werden (vgl. Walk 2014: 203f.), erfolgte bei der IBA nur bedingt. Von der IBA wurde versucht, im Rahmen eines „Ausnahmestands auf Zeit“ innovative und unbürokratische Beteiligungsverfahren für die spezifische Situation auf den Elbinseln zu entwickeln und durchzuführen. Bei verschiedenen Projekten konnten die Bewohner\_innen auf diese Weise mitwirken. Die Beteiligung erfolgte trotz einiger hervorzuhebender Leuchtturmprojekte meist nur exemplarisch und nicht umfassend für die Gesamtausrichtung der Stadtentwicklung, sodass seitens der Initiativen das übergreifende Gefühl entstand, an den wesentlichen Aspekten nur unzureichend teilhaben und mitentscheiden zu können. Auch wenn die inhaltlichen Positionen der verschiedenen Initiativen zum Teil sehr unterschiedlich sind, zeigte sich eine große Übereinstimmung bei der vorgebrachten Kritik an den Beteiligungsmöglichkeiten. In den Erfahrungen der Bewohner\_innen auf den Elbinseln wurde folgende Beschreibung von Alisch (2008: 138) weitestgehend bestätigt:

„Von Seiten der unspezifischen Masse *der* Betroffenen wird dagegen vor allem wahrgenommen, dass ‚die da oben‘ schon längst einen Plan für das weitere Vorgehen haben, schon längst alles entschieden haben, während sie nicht rechtzeitig (und nicht angemess-

sen?) beteiligt wurden Dieses Partizipationsdilemma rührt also daher, dass der – im Sinne einer gelingenden Partizipation – offene Verlauf von Partizipationsprozessen mit ebenso offenem Ende, nur bedingt zugelassen wird“.

Von den Initiativen wurde kritisiert, dass die Grundausrichtung der IBA bereits festgelegt war und der Einfluss der Bürger\_innenbeteiligung auf kleine Detailfragen beschränkt blieb. Eine Beteiligung auf Augenhöhe wurde vermisst. Dadurch entstand das Gefühl, dass es bei den Beteiligungsverfahren in erster Linie um Akzeptanzbeschaffung für die bereits geplanten Projekte ging. Entsprechend des Modells der repräsentativen Demokratie wurden die grundlegenden Entscheidungen von den gewählten Vertreter\_innen getroffen, den Bürger\_innen verblieb neben dem Wahlrecht die Möglichkeit, politisch Druck zu machen und ihre Positionen bei Beteiligungsverfahren und Bürger\_innenversammlungen einzubringen.

Bei dem IBA/igs-Beteiligungsgremium sollten durch die gemischte Zusammensetzung aus allen Quartieren möglichst viele Perspektiven berücksichtigt werden und das gesellschaftliche Spektrum abgebildet werden. Die Wirkung des Beteiligungsgremiums wurde jedoch dadurch geschwächt, dass es lediglich beratende Funktion hatte und nicht mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet war. So äußerte sich eine Sprecherin des IBA/igs-Beteiligungsgremiums:

„Ich kann nicht, wie wir uns das gewünscht hätten, groß eingreifen, aber ich kann meinen Mund aufmachen. Wir können da nicht die Welt verändern und auch nicht die IBA aufhalten oder was weiß ich, aber wir können immerhin unsere Anmerkungen machen. [...] Auch im Beteiligungsgremium sind uns teilweise sehr spät die Projekte vorgestellt worden und dann können wir nur noch sagen, ja, toll, hätten wir gerne vorher gewusst, dann hätten wir euch gesagt, dass wir das durchaus kritisch finden“ (Interview 12: 8-10).

Als erfolgreiche und innovative Form aufsuchender Beteiligung wird von Akteur\_innen der IBA insbesondere das Projekt der „Heimatforscher“ im „Weltquartier“ mit ergänzenden interkulturellen Planungswerkstätten und Kinderrallyes aufgeführt. Dabei wurden Bewohner\_innen des „Weltquartiers“ von mehrsprachigen studentischen „Heimatforschern“ in ihren Wohnungen zu ihrer Wohnsituation und ihren Vorstellungen von Heimat befragt, um deren Vorstellungen bei der Modernisierung der ehemaligen Werftarbeitersiedlung miteinzubeziehen (vgl. Luchterhandt 2012: 122). Birke (2013: 76f.) bemängelt, dass die Ergebnisse von der beauftragten PR-Agentur nur oberflächlich ausgewertet wurden und es sich um eine „Beteiligung ohne Entscheidungskompetenz“ zur Erzeugung positiver Bilder gehandelt habe. Seitens der Verantwortlichen wird die Kritik an der Beteiligung im „Weltquartier“ als unangemessen betrachtet:

„Aber bitte schön, was ist das denn für eine Alibibeteiligung, wenn ich die, die nirgendwo hinkommen, mal in so ein Projekt einbinde? Dass das natürlich auch wieder nicht alle sind und dass das auch wieder natürlich genutzt werden kann von Stadtplanern zu sagen, siehst du, die wollen genau das, was ich auch immer schon wollte, das weiß ich alles“ (Interview 4: 57).

Bei Beteiligungsverfahren werden diejenigen, die gut reden und sich organisieren können, in der Regel privilegiert. Eine besondere Herausforderung liegt darin, die Angebote auf alle Milieus auszurichten und sie interkulturell zu öffnen. Sowohl bei Gremien als auch bei Bürger\_innenversammlungen bestehen insbesondere für migrantische Milieus Barrieren, weil solche Formen der Beteiligung nicht bekannt sind und Misstrauen besteht. Zudem setzen diese Formate hohe Artikulations- und Sprachfähigkeiten voraus. Trotz mehrsprachiger Einladungsflyer und Übersetzungsangebote bei Veranstaltungen, die eine Niedrigschwelligkeit erreichen sollten, wurden Migrant\_innen von der IBA „nicht einmal andeutungsweise erreicht“ (Luchterhandt 2012: 126). Eine „breitenwirksame Einbeziehung von zumeist bildungsfernen Schichten über Schlüsselpersonen“ ist trotz der Netzwerkarbeit nicht gelungen (Luchterhandt 2012: 128). Ein Vertreter einer Migrant\_innenorganisation führt die geringe Beteiligung von Personen mit Migrationsgeschichte an den Beteiligungsverfahren der IBA in erster Linie auf ein fehlendes Interesse seitens dieser Personen zurück:

„Wir haben mehrmals versucht verschiedene Veranstaltungen zu organisieren durch die eigene Sprache, aber das Interesse war nicht so groß“ (Interview 14: 42).

Ebenfalls besser gebildete Menschen konnten bei umfangreichen Beteiligungsprozessen – beispielsweise zum Bildungszentrum „Tor zur Welt“ – nicht immer eingebunden werden, insbesondere wenn sie der IBA und ihren Projekten kritisch bis ablehnend gegenüberstanden. Insgesamt wurde durch die Beteiligungsverfahren nur ein kleiner Teil derer erreicht, die von den Planungen und Veränderungen durch die IBA betroffen sind. Perspektivisch ist es wichtig, Partizipation als einen Prozess zu verstehen, bei dem Menschen zur Mitgestaltung ihrer Lebenswelt befähigt und ermächtigt werden. Gleichzeitig darf die Teilnahme an Beteiligungsverfahren nicht als Pflicht verstanden werden, bei der die Bewohner\_innen in einer Bringschuld stehen.

Für die Personen, die sich auf den Elbinseln in Initiativen organisieren, stellt die als unzureichend wahrgenommene Bürger\_innenbeteiligung eine zentrale Motivation dar, sich (auch) außerhalb der vorgegebenen Beteiligungsformate für die Stadtentwicklung zu engagieren.

### **3. Protest und zivilgesellschaftliches Engagement als Formen der Teilhabe**

Selle (2010: 11) betont, dass der Teilhabebegriff in der aktuellen Diskussion um „local governance“ umfassender verstanden wird, als es dem – im 2. Kapitel beschriebenen – traditionellen Verständnis von Beteiligung entspricht. Teilhabe in diesem umfassenden Sinne beinhaltet „eine Vielfalt von

Einflussnahmen auf Prozesse der Stadtentwicklung sowie die Gestaltung der Bezüge zwischen den Akteuren [...]. Bezogen auf die unterschiedlichen Aufgaben und Handlungsfelder der Stadtentwicklungspolitik sind die Stadtbewohnerinnen und -bewohner also in einer Vielzahl von Governanceprozessen auf ganz verschiedene Weise wiederzufinden“. Dieses weite Verständnis von Teilhabe schließt sowohl die Mitwirkung an Planungs- und Entscheidungsprozessen öffentlicher Akteur\_innen als auch die Mitwirkung an Prozessen der Stadtentwicklung durch selbstorganisiertes Handeln ein. Diesem Verständnis folgend geht es in diesem abschließenden Kapitel um Teilhabe von Initiativen an Stadtentwicklungsprozessen auf den Elbinseln. Die Strategien der Teilhabe drücken sich in Protestformen und zivilgesellschaftlichem Engagement aus.

### *3.1 Initiativenlandschaft auf den Hamburger Elbinseln*

Das zivilgesellschaftliche Engagement der Bewohner\_innen der Elbinseln geht auf die Zeit nach der großen Sturmflut von 1962 zurück. Die Forderung, die Elbinseln als Wohnort zu erhalten, konnte 1977 mit einem Ende des Investitions- und Entwicklungsstopps durchgesetzt werden. Nach einem Dioxinskandal am „Müllberg Georgswerder“ forderten Bürger\_inneninitiativen bei einer großen Bürger\_innenversammlung 1984 erfolgreich ein internationales Symposium ein. Zehn Jahre später wehrten sich Wilhelmsburger\_innen mit Demonstrationen und Brückenblockaden erfolgreich gegen eine geplante Müllverbrennungsanlage (vgl. Humburg 2012: 15–19).

Sowohl in der Selbst- als auch in der Fremdwahrnehmung war die Bevölkerung der Elbinseln mit ihren Initiativen politischer Motor, die einen wesentlichen Einfluss auf die grundlegende Entwicklung hinsichtlich des Spannungsfeldes von Wohnen und Hafen hatte.

„All diese Aktionen, die in den späteren Jahren ergriffen worden sind, [...] sind nur aufgrund des Drucks der Bevölkerung ergriffen worden. [...] Das waren immer Situationen, wo im Grunde Bürger sich so weit in bestimmte Materien reingearbeitet haben, dass sie am Ende die Experten waren und nicht die Politiker, die irgendwelche Entscheidungen treffen sollten“ (Interview 15: 26).

„Wir haben im Grunde eingeladen zum Sprung über die Elbe. [...] Guckt euch Wilhelmsburg an, Ihr seid herzlich willkommen, wir wollen raus aus dem Getto“ (Interview 16: 44).

Eine übergreifende Unzufriedenheit mit der formalisierten Bürgerbeteiligung und der Ausrichtung von IBA und igs löste Protest und Engagement von Initiativen aus und ließ neue Initiativen und Netzwerke entstehen, die nach eigenen Strategien zur Teilhabe an den Stadtentwicklungsprozessen suchten. Im Zuge der Planung des „Sprungs über die Elbe“ mit IBA und igs haben sich zusätzlich zu den bestehenden Initiativen auch neue Initiativen innerhalb des „Recht auf Stadt“-Netzwerks gegründet, die insbesondere während der

Zeit der großen Ausstellungen aktiv waren. Menschen mit Migrationsgeschichte, die einen wesentlichen Teil der Bevölkerung der Elbinseln ausmachen, sind abgesehen von den Moscheevereinen und mit Ausnahme eines türkischen Elternvereins nur selten in Initiativen und Vereinen organisiert und auch bei den bestehenden Initiativen selten anzutreffen. Schmidt (2012a: 208) sieht es daher als wichtig an, „diese Heterogenität an Perspektiven im bürgerschaftlichen Engagement vor Ort noch stärker abzubilden“<sup>6</sup>.

Initiativen werden tendenziell von der gut gebildeten bürgerlichen Mittelschicht demontiert. Auch die meisten befragten Akteure der Initiativen haben ein hohes Bildungsniveau, unter ihnen sind Akademiker\_innen und Student\_innen. Am Spektrum der Initiativen wird deutlich, dass die als benachteiligt geltenden Elbinseln „intern selber segregiert und gegliedert sind, sodass sich unterschiedliche soziale Milieus mit besseren und schlechteren sozialen Lagen in ihnen wiederfinden und konstituieren. Diese (...) Mikrosegregation ist sowohl eine Ursache als auch ein Spiegel für interne Konflikte und Ausgrenzungen in den Quartieren, indem sich beispielsweise Milieus bessergestellter langansässiger BewohnerInnen gegenüber MigrantenInnen abgrenzen, die sich in einer anderen Straße konzentrieren“ (Keller 2007: 183f.). Die Initiativen auf den Elbinseln sind milieuorientiert und nicht repräsentativ, es handelt sich um eine „wilde Sammlung von Partikularinteressen“ (Interview 6: 36). Die Partikularinteressen der Initiativen bilden Facetten des gesellschaftlichen Spektrums ab.

„Insofern vertreten die Initiativen bestimmte Milieus und diese Meinungen dieser Milieus sind [...] sehr interessant und auch sehr wichtig, weil sie Teil sozusagen des gesellschaftlichen Spektrums sind. [...] Aber man muss sehen, das sind Facetten des gesellschaftlichen Spektrums, das ist nicht unbedingt die Mehrheitsmeinung der Wilhelmsburginnen und Wilhelmsburger. [...] Ihre Grenzen sind ihre Repräsentativität. Das ist die Grenze der Initiativen“ (Interview 5: 14-15).

„Es gibt einen ganzen Sack voll kleiner Initiativen, Vereine, die ihr Thema haben, die monothematisch unterwegs sind und da auch echt eine Gemeinwesenwirkung entfalten, und dann gibt es welche, die für die ganze Insel sprechen. Und die, die für die ganze Insel sprechen, dominieren oft und die kommen mit ganz anderen Erfahrungswerten, weil sie dekadenlang Protestkultur haben, hinter sich haben und wissen, wie man organisiert“ (Interview 6: 24).

---

6 Eine Analyse der Elbinseln im Rahmen einer Diskursforschung am IRS hat gezeigt, dass die IBA bedingt durch die Unzufriedenheit mit den Möglichkeiten der Partizipation „die Ausgrenzungs- und Fremdbestimmungswahrnehmungen teilweise sogar noch verstärkt [hat] – beispielsweise dort, wo es um die Deutungsmacht über den Raum und die eigene, raumbezogene Identität darin geht. [...] Die aktive Auseinandersetzung mit wiederholten Bedrohungen hat über die Jahrzehnte dazu geführt, dass Wahrnehmungen der eigenen Verletzbarkeit, der Ohnmacht, ja: des Ausgeliefert-Seins an mächtige Akteure aus der Politik, der Planung oder der Wirtschaft ein Bestandteil der Selbstwahrnehmung auf der Elbinsel geworden sind. [...] Viel stärker als anderswo bleibt deshalb in Wilhelmsburg der Blick in die Zukunft oft an die problembehafteten Vergangenheitsperspektiven geknüpft“ (Schmidt 2013: 5f).

Außerhalb der öffentlich auftretenden Initiativen hat zudem eine Konfliktartikulation gegen IBA und igs stattgefunden, die sich beispielsweise in Graffiti mit Parolen gegen die IBA oder einer Farbbeutelattacke gegen das IBA-Dock äußerten. Außerdem gibt es für die Öffentlichkeit unsichtbare Artikulationen beispielsweise in Auseinandersetzungen mit Vermieter\_innen um Mietsteigerungen oder überfällige Sanierungen der verfallenen Bausubstanz.

Die Initiativenlandschaft auf den Elbinseln ist durch eine zum Teil enge Verflechtung zwischen Bürgerinitiativen und sozialen Organisationen gekennzeichnet. So hat sich zum Beispiel eine AG Wohnen gebildet, in der eine Initiative aus Privatpersonen mit einem Mieterverein, einer Migrationsberatungsstelle und einer Pastorin zusammenarbeitet. Auch einen Aktionstag der Initiativen und Vereine auf den Elbinseln haben verschiedene Bürger\_inneninitiativen gemeinsam mit der Stiftung Bürgerhaus Wilhelmsburg initiiert und durchgeführt. Bei dem aus dem Aktionstag entstandenen Initiativennetzwerk gab es später emanzipatorische Stimmen einzelner Initiativenvertreter\_innen, die die als dominierend wahrgenommene Rolle des Bürgerhauses kritisierten und eine unabhängige Struktur des Initiativennetzwerks forderten. Beim Initiativennetzwerk beteiligen sich nicht nur Initiativen und Vereine, sondern auch Privatpersonen und Vertreter\_innen von sozialen Organisationen und Religionsgemeinschaften (Kirchen- und Moscheegemeinden). Aufgrund dieser Verflechtungen wurden im Rahmen des Forschungsprojekts zivilgesellschaftliche Strategien von Initiativen untersucht, an denen sich sowohl Privatpersonen als auch Akteur\_innen von sozialen Organisationen beteiligten.

„All jene NPOs, die auch politisch orientiert sind und Advocacy betreiben, also Gesellschaft und Staat mit neuen Themen und dem Wunsch nach Veränderung und bürgerschaftlicher Mitgestaltung konfrontieren, sind selbstverständlich Teil von Zivilgesellschaft“ (Simsa/Zimmer 2014: 21).

Das Verhältnis der einzelnen Initiativen zu den Großereignissen IBA und igs hat zu einer Polarisierung in der Initiativenlandschaft auf den Elbinseln geführt. Einige Initiativen differenzieren in ihrer Bewertung zwischen den einzelnen Projekten der IBA und igs und schließen eine Zusammenarbeit mit den Akteuren der Großereignisse nicht grundsätzlich aus. Andere Initiativen haben eine grundsätzlich kritische Haltung zu der gesamten Ausrichtung der Stadtentwicklungspolitik im Rahmen des Sprungs über die Elbe, sodass sie nicht nur eine Zusammenarbeit mit der IBA und igs ausschließen, sondern auch mit allen Initiativen, die sich nicht deutlich davon abgrenzen. Auf den Hamburger Elbinseln haben sich angesichts dieser verschiedenen Positionierungen und Spannungen verschiedene Zusammenschlüsse und Netzwerke unter den Initiativen gebildet, die jeweils nur einen Teil des Spektrums der Initiativen abbilden.

„Was ich auffällig fand und was ich die letzten Jahre beobachtet habe, war einfach der Niedergang zivilgesellschaftlicher Organisationen oder des zivilgesellschaftlichen Zusam-

menhaltes, weil der IBA-Prozess extrem polarisiert hat und er hat hier die Engagierten echt gespalten“ (Interview 6: 19).

### *3.2 Zivilgesellschaftliche Strategien der Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen*

Die Initiativen auf den Hamburger Elbinseln zeigen vielfältige Strategien der Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen. Als Ergebnis der Analyse im Rahmen des zugrundeliegenden Forschungsprojekts haben sich drei Typen des zivilgesellschaftliche Engagements und Protestes herauskristallisiert.

Zur Bildung der drei Typen wurden die am Material (transkribierte Interviews) gebildeten Kategorien „lokale Identität“ (Identifikation mit den Elbinseln), „Motive für das Engagement“ und „Strategien der Teilhabe“ mit ihren Subkategorien – losgelöst von der Zuordnung zu den Initiativen – übereinandergelegt und interpretierend nach Zusammenhängen gesucht. Dabei zeigte sich, dass die Motive für das Engagement oft von der lokalen Identität bestimmt wurden. Bei den Strategien zeigten sich Zusammenhänge mit den Dimensionen Ortsbezug und Motivation, jedoch wurde deutlich, dass viele Strategien unabhängig von der lokalen Identität und den Motiven verwendet wurden. Bei der Analyse ließen sich die drei Typen „Lokale Betroffenen-Proteste“, „Gesellschaftspolitische Kritik“ und „Interessenvermittlung und Vernetzung“ bilden und voneinander abgrenzen<sup>7</sup>.

Die Typen fassen im Sinne eines Idealtypus grundlegende Aspekte des Handelns, der Identität und der Motivation zusammen, die sich in ihrer Struktur voneinander abgrenzen lassen. Jeder Initiative können Aspekte eines jeden Typus mit unterschiedlichen Gewichtungen inhärent sein. So haben beispielsweise Akteur\_innen einer Migrant\_innenorganisation eine stark mit den Elbinseln verwurzelte Identität, die dem ersten Typus entspricht, darüber hinaus zielt ein Teil ihres Engagements auf eine allgemeine Anerkennung als Migrant\_innen entsprechend des zweiten Typus, gleichzeitig wird von der Initiative entsprechend des dritten Typus aktiv die Vernetzung zwischen den Initiativen vorangetrieben.

Gestring/Ruhne/Wehrheim (2014) haben aktuelle soziale Bewegungen in Städten auf nationaler und internationaler Ebene drei verschiedenen Kategorien der Protestbewegung zugeordnet:

Die erste Kategorie beschreibt Protestbewegungen, die „über lokale Anlässe hinaus gesellschaftspolitisch relevant werden können“ (ebd.: 15), weil sich die lokale Kritik an der Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens auf andere Städte und Regionen übertragen lässt und dort Solidaritäts-

---

7 Dabei handelt es sich nach der dokumentarischen Methode um eine sinngenetische Typenbildung, der in einem weiteren Analyseschritt eine soziogenetische Typenbildung folgen könnte (Bohnsack 2007: 150ff.). Bei den Typen handelt es sich um ein Konstrukt aufgrund der Interpretation des Materials. Es wären auch andere Typenbildungen denkbar.

kundgebungen oder vergleichbare Bewegungen ausgelöst werden können. Die Proteste gegen die Bebauung des Gezi-Parks in Istanbul stehen beispielhaft für diese Kategorie.

Die zweite Kategorie beschreibt Bewegungen mit nachbarschaftsorientierten Interessen und „lokal begrenzte[n] Reichweiten, [...] [die, J.H.] zerfallen, wenn das konkrete Ziel erreicht wurde oder sich als unerreichbar herausstellt“ (ebd.). Zu diesen Bewegungen mit lokalem Fokus zählen die sogenannten Nimby-Initiativen<sup>8</sup>, deren Protest sich beispielsweise gegen Schnellstraßen, Müllverbrennungsanlagen, Flüchtlingsunterkünfte oder Kindergärten in der direkten Nachbarschaft richtet.

Die dritte Kategorie beschreibt Bewegungen im städtischen Kontext mit einer „weit darüber hinausgehende[n], globale[n] Ausrichtung, [...] [die, J.H.] sich erklärtermaßen gegen neoliberale Zumutungen der Stadtpolitik richten“ (ebd.: 16). Beispielhaft für derartige politische Protestbewegungen stehen Blockupy-Bewegungen in verschiedenen Städten sowie die Demokratiebewegung in Ägypten, die den Tahrir-Platz zum Ort politischen Protestes nutzte.

Die Typologie des zivilgesellschaftlichen Engagements auf den Elbinseln wird im Folgenden den Kategorien der Protestbewegung nach Gestring et al gegenübergestellt.

#### a) Erster Typus: Lokale Betroffenen-Proteste

Der erste Typus zeichnet sich durch eine Verwurzelung mit den Elbinseln aus. Eine Identität die mit dem Stadtteil bzw. den Elbinseln verbunden ist und das Agieren als *Wilhelmsburger\_in* bzw. *Elbinsulaner\_in* ist für das Engagement in einer Initiative grundlegend und legitimiert die vorgebrachten Forderungen. Aus der Betroffenen-Perspektive heraus werden durchaus auch über die eigene Betroffenheit hinausgehende Argumente formuliert, um die eigene Position zu untermauern.

Aspekte dieses Typus sind in der Initiativenlandschaft weit verbreitet. Zur Erreichung der Ziele werden Strategien wie Demonstrationen, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit und die Durchführung von Diskussionsveranstaltungen verfolgt. Je nachdem wie die Teilhabe-, Mitwirkungs- und Veränderungsmöglichkeiten im jeweiligen Gremium betrachtet werden, stellt die Teilnahme an Beteiligungsgremien eine Strategie des Betroffenen-Typus dar. Bedingung der Beteiligung an einem Gremium ist eine Begegnung auf

---

8 Das Akronym Nimby steht für „not in my backyard“. Nimby-Proteste „stehen für Positionen, die darauf abzielen, planerische Projekte im eigenen räumlichen Umfeld – unabhängig von der Frage, ob sie für gesellschaftlich sinnvoll oder notwendig erachtet werden – zu verhindern, da mit ihnen negative Effekte für die eigenen Interessen verbunden werden“ (Menzl 2014: 65).

Augenhöhe, ansonsten findet zum Teil deutlicher Protest gegen die Struktur der Beteiligung statt.

Die lokalen Betroffenen-Proteste weisen Parallelen mit den sogenannten Nimby-Protesten mit nachbarschaftsorientierten Interessen entsprechend der zweiten Kategorie der Protestbewegung auf. Eine Beschränkung auf negativ konnotierte Nimby-Proteste würde dem Typus der lokalen Betroffenen-Proteste allerdings nicht gerecht, weil die hier artikulierten Interessen zwar von der eigenen Betroffenheit herrühren, aber zum Teil über individuelle Partikularinteressen hinausgehen. Während Gestring/Ruhne/Wehrheim (2014: 11) betonen, dass sich der Fokus von Nimby-Initiativen lediglich auf lokale Probleme richtet, ohne gesellschaftspolitische Fragen zu betrachten, geht das Selbstverständnis der hier untersuchten Initiativen, die sich entsprechend des Betroffenen-Typus gegen Projekte wie Autobahnen in ihrer Nachbarschaft richten, über lokale Fragen hinaus. Die Relevanz des eigenen lokalen Themas wird in einem gesamtgesellschaftlichen Kontext begründet.

„Das Autobahnthema hat ja zum einen Dimensionen, [...] die man ganz eng aus der Betroffenenperspektive sehen kann. Das ist natürlich eine ganz kleine egoistische Sichtweise. Dann hat das natürlich eine größere Sichtweise, die dann die Frage stellt, wie wird in unserer Gesellschaft Verkehr organisiert, positive, negative Folgen etc., wie würde man jetzt oder muss man eigentlich versuchen da mitgestaltend zu wirken. [...] Das ist so eine Kette und die wird für mich, je länger ich eigentlich da arbeite, immer deutlicher“ (Interview 10: 9).

Eine vergleichbare Erweiterung der Argumentation von Initiativen, die zunächst als Nimby bezeichnet werden, hat auch Menzl (2014: 66) beschrieben:

„In der Praxis führt die stark negative Wertung von Nimby-Haltungen zumeist dazu, dass die egozentrierten Interessen mehr oder weniger geschickt eingebettet werden in stärker anschlussfähige Argumentationsgebilde, die anknüpfen an Zielsetzungen wie Nachhaltigkeit, Kindergerechtigkeit, lebendiger Zivilgesellschaft usw. und von der Mehrheit der Bevölkerung problemlos geteilt werden können. Auf diese Weise werden Trennlinien verwischt, eine eindeutige Positionierung zu solchen Initiativen wird deutlich erschwert.“

Die lokalen Betroffenen-Proteste auf den Elbinseln haben wegen des Bezugs auf die Stadtentwicklungsstrategie des „Sprungs über die Elbe“ in Ansätzen das Potential entsprechend der zweiten Kategorie der Protestbewegung über den lokalen Anlass hinaus gesellschaftspolitisch relevant zu werden, wurden dafür von der Öffentlichkeit und den Medien allerdings unzureichend wahrgenommen.

Eine oftmals nur begrenzte Offenheit für die Argumentationslinie der Gegenseite und ein hartnäckiges Festhalten an Maximalforderungen seitens der Nimby-Initiative erschwert die Vermittlung bei Konflikten und die Suche nach Kompromisslösungen (vgl. ebd.: 70). Auf den Elbinseln kommt die Erfahrung von Initiativen hinzu, dass langwierig ausgehandelte Kompromisse

– z.B. bei der Verkehrsplanung – von den politischen Entscheidungsträgern letztlich doch nicht berücksichtigt werden.

Der Anspruch, für alle Wilhelmsburger\_innen zu sprechen, wird von einer etablierten Initiative, deren Identität stark mit den Elbinseln verknüpft ist, zwar als vermessen bezeichnet, jedoch erhebt sie selbst den Anspruch als einzige Initiative die Elbinseln insgesamt und nicht nur Teilbereiche oder spezifische Einzel- und Partikularinteressen zu berücksichtigen. Trotz dieser Bemühungen, die Elbinseln sowohl räumlich als auch von den Bevölkerungsgruppen her insgesamt im Auge zu haben, gelinge es der Initiative allerdings nur bei Aktionen, bei denen ein praktisches Anpacken möglich ist, Menschen aus allen Bevölkerungsgruppen und mit ausländischer Herkunft einzubeziehen. Die meisten Forderungen der Initiativen stellen sich als Partikularinteressen dar, wenngleich die Akteure den Nutzen für die gesamten Elbinseln darstellen.

#### b) Zweiter Typus: Gesellschaftspolitische Kritik

Beim zweiten Typus ist nicht der Wohnort oder der Bezug zu den Elbinseln, sondern die politische Haltung zur Ausrichtung der Stadtentwicklung oder zu den gesellschaftlichen Strukturen allgemein grundlegend für das Engagement innerhalb einer Initiative. Die Legitimation einer Forderung ergibt sich aus den Argumenten und den dahinter liegenden Wertevorstellungen und nicht aus der persönlichen Betroffenheit. Diesem Typus zufolge werden nicht primär eigene Benachteiligungen und Belastungen, sondern die einer als benachteiligt wahrgenommenen Gruppe kritisiert. Die gesellschaftspolitische Ausrichtung dieses Typs entspricht der dritten Kategorie der Protestbewegung nach Gestring et al. (2014).

Die Strategien zur Erreichung der Ziele entsprechen im Wesentlichen den Strategien des Betroffenen-Typus, gehen aber darüber hinaus. Kennzeichnend für den politischen Typus sind die Strategie einer Intervention in bestehende Konflikte sowie Kampagnen zur Diskursverschiebung. Die Kompromissbereitschaft ist wegen zum Teil ideologischer Differenzen nur bedingt ausgeprägt und es besteht eine Abgrenzung gegenüber andersdenkenden Initiativen und Organisationen, dies kann sich in einer Ablehnung gegenüber der IBA und sämtlicher Partner ausdrücken. Beim politischen Typus werden Beteiligungsgremien, je nach dem von wem sie angeboten werden, tendenziell abgelehnt.

Bei der Strategie einer Intervention in bestehende Konflikte ist es sowohl für Außenstehende als auch für die Akteur\_innen selbst schwierig nachzuvollziehen, inwieweit die Akteur\_innen ihre eigenen Interessen oder die Interessen der betroffenen Konfliktpartei repräsentieren. Ein Akteur versucht die Ambivalenz zwischen dem stellvertretenden Engagement für die Interes-

sen Anderer und dem Nutzen der Mieter\_innen als betroffene Konfliktpartei für eigene politische Interessen folgendermaßen aufzulösen:

„Mein Anspruch [...] wäre sozusagen, dass es ein Wir gibt, das sich formuliert, das spricht. Also ein gemeinsames Wir, dass ich nicht für andere spreche im Sinne der Stellvertretung, sondern dass es eine Ermöglichung gibt, dass es eine kollektive Artikulation gibt. Ich würde erstmal sagen, das ist sehr schwer gerade, solche kollektiven Artikulationen, die dann eben diese Individualisierung von ‚ich spreche nur für mich‘ auflöst. Ich spreche aber auch nicht für die Anderen, sondern es müsste andere Formen der Artikulation geben und die versuchen wir vielleicht auch zu etablieren“ (Interview 9: 45).

Folgende Ambivalenz, die Gestring et al (2014: 16) beschreiben, war auch für Akteur\_innen eines Protests gegen die hierarchischen Machtstrukturen der Stadtentwicklungspolitik auf den Elbinseln relevant:

„[E]ine Ambivalenz des sich als links verstehenden Protests [liegt] darin, dass Projekte und Initiativen, die als Widerstand initiiert wurden, selbst zu Motoren und Akteur/inn/en der Aufwertung von Quartieren werden können, weil sie anschlussfähig an Stadtentwicklung für und durch sogenannte Kreative sind“.

Beim ersten Typus des zivilgesellschaftlichen Engagements werden die lokalen Interessenartikulationen mit einem Bezug auf über den Ort hinausgehende gesellschaftspolitische Argumente begründet und legitimiert. Bei dem zweiten Typus ist es genau umgekehrt, indem allgemeine gesellschaftspolitische Ziele durch einen Bezug auf bestehende lokale Konflikte erreicht werden sollen.

### c) Dritter Typus: Interessenvermittlung und Vernetzung

Neben diesen zwei Typen des Engagements bildet sich ein dritter Typus heraus, dessen Identität durch Vermitteln zwischen den verschiedenen Interessen, Bewohner\_innengruppen und Initiativen besteht. Dieses vermittelnde Engagement ist zum Teil in sozialen und kirchlichen Einrichtungen aber auch in klassischen Initiativen verortet. Die Akteur\_innen der sozialen Einrichtungen arbeiten in Netzwerken und informellen Kooperationen mit privat organisierten Initiativen zusammen und bringen sich und ihre Positionen zum Teil aktiv in die Initiativen ein, übernehmen zum Teil aber auch eine vermittelnde und vernetzende Tätigkeit.

Das Anliegen besteht darin, gute Rahmenbedingungen für Partizipationsprozesse und Netzwerke zu unterstützen. Dieses Engagement zeigt sich zum Beispiel in der Planung und Durchführung eines Aktionstages der Vereine und Initiativen und eines Initiativnetzwerks. Ziel des Engagements ist, die Qualität der Partizipation und Kooperation zu verbessern. Durch offene Beteiligungsprozesse soll sich auch die Lebensqualität vor Ort und die Qualität der Stadtentwicklung verbessern. Der Fokus liegt dabei auf den Bedürfnissen möglichst vieler Gruppen und Menschen auf den Elbinseln,

auch wenn dadurch gleichzeitig die eigenen Lebensbedingungen verbessert werden sollen.

„[D]er neue Schwerpunkt ist tatsächlich in stadtteilorientierten Netzwerken zu arbeiten und darüber sehr genau zu wissen, welche Bedarfe es im Stadtteil gibt und denen einen guten Rahmen zu bieten, also weg von wir machen mal was für euch, sondern wir machen was zusammen“ (Interview 6: 7).

Die Vernetzung findet nicht nur auf den Elbinseln, sondern auch hamburgweit und überregional – beispielsweise innerhalb des „Recht auf Stadt“-Netzwerks oder mit anderen Verkehrsinitiativen – statt. Dabei stehen der Austausch und die Kooperation mit ähnlich ausgerichteten Initiativen sowie die Solidarität innerhalb des jeweiligen Netzwerks im Vordergrund.

Der Typus der Interessenvermittlung und Vernetzung stellt eine zivilgesellschaftliche Strategie der Teilhabe dar, findet jedoch keine Entsprechung in den Kategorien der Protestbewegung.

An dieser Typologie zivilgesellschaftlicher Strategien der Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen wird deutlich, dass mit vergleichbaren Strategien sehr unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Die Motive, die lokale Identität und die Ziele, die den Typen zugrunde liegen, unterscheiden sich deutlich und sind zum Teil entgegengesetzt. Trotzdem gibt es zwischen den Initiativen situationsabhängig immer wieder wechselnde Kooperationen und Vernetzungen, um die eigenen Ziele zu erreichen.

## 4. Fazit

Die Stadtentwicklung Hamburgs im Rahmen des „Sprungs über die Elbe“ mit den Großereignissen IBA und igs zeichnet einen Trend der Stadtentwicklung der letzten Jahrzehnte ab. Neu ist, dass auch die Problemlösung in benachteiligten Quartieren durch festivalisierte Formen der Stadtentwicklung angegangen wird. Ein wesentlicher Teil dieser Strategie liegt in der Erzeugung eines positiven Images. Auch wenn die Bildungsoffensive Elbinseln ein zentrales Thema der IBA Hamburg war, wurden soziale Problemlagen, die sich zum Beispiel in dem Verfall von Wohnungen einer börsennotierten Wohnungsgesellschaft niedergeschlagen haben, nur sehr bedingt angegangen.

Trotz einer Vielfalt von Beteiligungsverfahren, wurden die Möglichkeiten der Partizipation und Teilhabe an der Ausrichtung des „Sprungs über die Elbe“ von den befragten Bewohner\_innen und Vertreter\_innen von Initiativen als sehr begrenzt wahrgenommen. In den Erfahrungen von Ausgrenzung und Fremdbestimmungen lag eine zentrale Motivation, sich (auch) außerhalb der vorgegebenen Beteiligungsformate für die Stadtentwicklung zu engagieren. Dieses Engagement im Zeichen der Veränderungen durch IBA und igs

fürte zu neuen Bewegungen und Vernetzungen aber auch zu Konflikten und Spannungen in der Initiativenlandschaft.

Die Initiativen sowie weitere zivilgesellschaftliche Akteur\_innen auf den Hamburger Elbinseln entwickelten vielfältige Strategien der Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen, die in dem zugrundeliegenden Forschungsprojekts untersucht wurden. Als zentrales Ergebnis der Analyse haben sich folgende Typen des zivilgesellschaftliche Engagements herauskristallisiert: „Lokale Betroffenen-Proteste“, „Gesellschaftspolitische Kritik“ und „Interessenvermittlung und Vernetzung“. Trotz der zum Teil gegensätzlichen Motive, lokalen Identitäten und Ziele, die den Typen zugrunde liegen, gab es zwischen den Initiativen situationsabhängig immer wieder wechselnde Kooperationen und Vernetzungen, um die eigenen Ziele zu erreichen. Mit vergleichbaren Strategien wurden sehr unterschiedliche Ziele verfolgt.

Gatermann/Habermann (2013: 29) beschreiben, dass zivilgesellschaftliches Engagement der etablierten Initiativen auf marginalisierte Bevölkerungsgruppen Effekte weiterer Diskriminierung auslösen kann:

„Die Blickwinkel auf die Ausschlüsse sind jedoch so unterschiedlich wie die Bewohner innen. Während mittelstädtische Initiativen das schlechte Image beklagen und als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft Beachtung und Aufwertung fordern und dies in klassischen Formen bürgerlicher Beteiligungs- und Organisationsformen zum Ausdruck bringen, wird diese Empörung bei Menschen, die alltägliche Erfahrungen mit strukturell verankerten sozialen Ausschlüssen und Deklassierungen machen mussten, als weiterer Baustein einer Diskriminierung wahrgenommen, der sich nahtlos in biografische Erfahrungshintergründe einfügt. Jegliche Erwartung, über die klassischen Instrumente der Beteiligung eine Verbesserung der Lebensbedingungen zu erreichen, entspricht einfach nicht den gemachten Erfahrungen“.

In der Untersuchung wurden in Initiativen, Vereinen und Netzwerken organisierte Formen des Protests gegen und der Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen untersucht. Konfliktartikulationen von marginalisierten, weniger organisierten und artikulationsschwächeren Gruppen, die nicht in die Definitionen sozialer Bewegungen passen (vgl. Hohenstatt/Rinn 2014) wurden vom Forschungsdesign nur partiell erfasst. Um diese von Hohenstatt/Rinn identifizierte Lücke in der Forschungslandschaft kritischer Stadtforschung zu schließen und um die von Gatermann/Habermann skizzierten Diskriminierungseffekte durch das Engagement der Initiativen zu untersuchen, könnte weitere Forschung hier anschließen und den Fokus auf zunächst unsichtbare Konfliktartikulationen richten.

## Literatur

- Alisch, M. (2008): Partizipation gestalten: Gesellschaftliche, politische und rechtliche Rahmenbedingungen. In: Alisch, M./May, M. (Hrsg.): Kompetenzen im Sozialraum. Sozialraumentwicklung und -organisation als transdisziplinäres Projekt. Beiträge zur Sozialraumforschung, Band 1. Opladen/Farmington Hills. S. 133-155.
- Arbeitskreis Umstrukturierung Wilhelmsburg (Hrsg.) (2013): Unternehmen Wilhelmsburg. Stadtentwicklung im Zeichen von IBA und igs. Berlin/Hamburg: Assoziation A.
- Birke, P. (2013): Himmelfahrtskommando. Kunst und Gentrifizierung auf den Elbinseln. In: Arbeitskreis Umstrukturierung Wilhelmsburg (Hrsg.): Unternehmen Wilhelmsburg. Stadtentwicklung im Zeichen von IBA und igs. Berlin/Hamburg: Assoziation A. S. 71-82.
- Blasius, J. (2008): 20 Jahre Gentrification-Forschung in Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung, 11-12/2008. S. 857-860.
- Bohne, R. (2014): IBA, Olympia & Co. groß, ereignisreich – und dann... In: Planerin. Mitgliederrachzeitung für Stadt- Regional- und Landschaftsplanung, 2/2014, S. 3-4.
- Bohnsack, R. (2007): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden. 6. Aufl. Opladen/Farmington Hills.
- Bohnsack, R./Nentwig-Gesemann, I./Nohl, A.-M. (Hrsg.) (2013): Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. Grundlagen qualitativer Sozialforschung. 3. Aufl. Wiesbaden.
- BSU Hamburg (Hrsg.) (2004): Sprung über die Elbe. Dokumentation der Internationalen Entwurfswerkstatt 17.–24. Juli 2003. Hamburg.
- BSU Hamburg (2005a): IBA Hamburg 2013. Hamburg auf dem Weg zur Internationalen Bauausstellung. Memorandum für eine internationale Bauausstellung 2013. <http://zukunft-elbinsel.de/wp-content/uploads/2014/12/drs-18-3023-iba-2013.pdf> [Letzter Zugriff: 08.12.2014].
- BSU Hamburg (2005b): Sprung über die Elbe. Hamburg auf dem Weg zur internationalen Bauausstellung – IBA Hamburg 2013. <http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2009/3950/pdf/sprung.pdf> [Letzter Zugriff: 29.11.2014].
- BSU Hamburg (2006): Stadtteilentwicklung Wilhelmsburg. 10 Jahre Bürgerbeteiligung. [http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2013/10/10\\_jahre\\_bu%u00e4rgerbeteiligung\\_wilhelmsburg.pdf](http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2013/10/10_jahre_bu%u00e4rgerbeteiligung_wilhelmsburg.pdf) [Zugriff: 24.11.2014].
- Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. (2014): 42. Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler. Die öffentliche Verschwendung 2014. Berlin.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2005): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Haushaltsplan 2005/2006. Sonderinvestitionsprogramm „Hamburg 2010“ (SIP). Sprung über die Elbe. <http://zukunft-elbinsel.de/wp-content/uploads/2014/12/drs-18-3023-iba-2013.pdf> [Letzter Zugriff: 08.12.2014].
- Dienel, P.C. (1991): Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Wiesbaden.

- Dziomba, M. (2008): Urban-Renaissance-Großprojekte in Stadthäfen. Komplexe Herausforderungen für die öffentliche Hand durch ambitionierte „New Downtowns“ in hochwertiger Wasserlage. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 32, 2. S. 45-50.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2002): Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt.[http://www.wachsender-widerstand.de/wachsende\\_stadt.pdf](http://www.wachsender-widerstand.de/wachsende_stadt.pdf) [Letzter Zugriff: 06.12.2014].
- Gatermann, C./Habermann, T. (2013): Wilhelmsburg zu Markte tragen. Stadtteilmarketing im Kontext des „Sprung über die Elbe“ und der IBA. In: Arbeitskreis Umstrukturierung Wilhelmsburg (Hrsg.): Unternehmen Wilhelmsburg. Stadtentwicklung im Zeichen von IBA und igs. Berlin/Hamburg: Assoziation A. S. 25-44.
- Gestring, N./Ruhne, R./Wehrheim, J. (2014): Einleitung. In: Gestring, N./Ruhne, R./Wehrheim, J. (Hrsg.): Stadt und soziale Bewegungen. Stadt, Raum und Gesellschaft. Wiesbaden. S. 7-21.
- Hanschitz, R.-C./Schmidt, E./Schwarz, G. (2009): Transdisziplinarität in Forschung und Praxis. Chancen und Risiken partizipativer Prozesse. Schriften zur Gruppen- und Organisationsdynamik, Band 5. Wiesbaden.
- Häußermann, H./Siebel, W. (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik. In: Häußermann, H./Siebel, W. (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Leviathan Sonderheft 13/1993. Opladen. S. 7-31.
- Hellweg, U. (2013): IBA Hamburg – ein erster Blick zurück. „Ausnahmезustand auf Zeit“. In: IBA Hamburg (Hrsg.): Metropole: Stadt neu bauen. Metropolis: Building The City Anew, Band 7. Berlin/Hamburg. S. 20-47.
- Hellweg, U. (2014): Sieben Jahre IBA Hamburg. Ein erster kritischer Rückblick. In: Planerin. Mitglieđerfachzeitschrift für Stadt- Regional- und Landschaftsplanung, 2/2014. S. 30-33.
- Hohenstatt, F./Rinn, M. (2013): Festivalisierte Problembearbeitung. Die bevölkerungspolitische Strategie der IBA Hamburg, die Abwesenheit sozialer Arbeit in der Stadtentwicklungspolitik und die Effekte auf Wohnverhältnisse in Wilhelmsburg. In: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich 33, 127. S. 23-38.
- Hohenstatt, F./Rinn, M. (2014): Diesseits der Bewegungsforschung. Das "Recht auf Stadt" als umkämpftes Verhältnis. In: Gestring, N./Ruhne, R./Wehrheim, J. (Hrsg.): Stadt und soziale Bewegungen. Stadt, Raum und Gesellschaft. Wiesbaden. S. 199-213.
- Holtkamp, L. (2007): Local Governance. In: Benz, A. et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 366-377.
- Humburg, M. (2012): 50 Jahre Bürger-Engagement als Motor der Stadtteilentwicklung in Wilhelmsburg. In: Zukunft Elbinsel Wilhelmsburg e.V. (Hrsg.): Eine starke Insel mitten in der Stadt. Bürger-Engagement in Wilhelmsburg und auf der Veddel als Motor der Stadtteilentwicklung. Hamburg. S. 14-23.
- IBA Hamburg (2007): Konvention zwischen Trägern öffentlicher Belange, weiteren Institutionen der Freien und Hansestadt Hamburg sowie privaten und öffentlichen Unternehmen und Vereinigungen und der IBA Hamburg GmbH zur Kooperation und gegenseitigen Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Internationalen Bauausstellung Hamburg im Jahr 2013 (IBA-Konvention).

- [http://www.iba-hamburg.de/fileadmin/Die\\_IBA-Story\\_post2013/iba\\_konvention.pdf](http://www.iba-hamburg.de/fileadmin/Die_IBA-Story_post2013/iba_konvention.pdf) [Letzter Zugriff: 29.11.2014].
- IBA Hamburg (Hrsg.) (2012): *Metropole: Zivilgesellschaft*. Metropolis: Civil Society, Band 6. Berlin.
- IBA Hamburg (2013): *IBA Struktumonitoring 2013. Anhang*. Hamburg: Analyse und Konzepte.
- Keller, C. (2007): Selektive Effekte des Wohnquartiers. Sozialisation in räumlicher Segregation. In: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 27, 2, S. 181-196.
- Krautzberger, M. (2012): Planungsrecht und Bürgerbeteiligung. Kann das geltende Recht zivilgesellschaftliches Engagement unterstützen? In: IBA Hamburg (Hrsg.): *Metropole: Zivilgesellschaft*. Metropolis: Civil Society, Band 6. Berlin. S. 42-49.
- Läpple, D. (2013): Prolog: Kosmopolis. Chancen durch Vielfalt. Prologue: Cosmopolis. Opportunity through Diversity. In: IBA Hamburg (Hrsg.): *Metropole: Stadt neu bauen*. Metropolis: Building The City Anew, Band 7. Berlin/Hamburg. S. 246-255.
- Luchterhandt, D. (2012): Großes Bildungsrauschen. Die IBA Hamburg und ihre Beteiligungsprozesse. In: IBA Hamburg (Hrsg.): *Metropole: Zivilgesellschaft*. Metropolis: Civil Society, Band 6. Berlin. S. 114-135.
- Lütke Daldrup, E./Zlonicky, P. (2009): Stadtentwicklung in großem Maßstab – Große Projekte in deutschen Städten. In: Lütke Daldrup, E./Zlonicky, P. (Hrsg.): *Große Projekte in deutschen Städten*. Stadtentwicklung 1990-2010. Berlin. S. 9-11.
- Menzl, M. (2014): Nimby-Protteste. Ausdruck neu erwachten Partizipationsinteresses oder eines zerfallenden Gemeinwesens? In: Gestring, N./Ruhne, R./Wehrheim, J. (Hrsg.): *Stadt und soziale Bewegungen*. Stadt, Raum und Gesellschaft. Wiesbaden. S. 65-81.
- Nohl, A.-M. (2013a): Interview und dokumentarische Methode. Anleitungen für die Forschungspraxis. 4. Aufl. *Qualitative Sozialforschung*, Band 16. Wiesbaden.
- Nohl, A.-M. (2013b): Relationale Typenbildung und Mehrebenenvergleich. Neue Wege der dokumentarischen Methode. *Qualitative Sozialforschung*. Wiesbaden.
- Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln (2014): *Ergebnisbericht des Beteiligungsprozesses 2013/2014*. <http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2014/05/PerspektivenErgebnisberichtB.pdf> [Letzter Zugriff: 26.03.2015].
- Reicher, C. et al. (2011): *Die Zukunft Internationaler Bauausstellungen*. Internationale Fallstudien und ein Monitoringkonzept. Ein Projekt des Forschungsprogramms „ExWoSt“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Werkstatt: Praxis, Band 74. Berlin/Bonn.
- Schmidt, T. (2012a): Eine „soziale Deichwacht“. Die Wilhelmsburger Zivilgesellschaft ist kreativ und kritisch engagiert. In: *Zukunft Elbinsel Wilhelmsburg e.V.* (Hrsg.): *Eine starke Insel mitten in der Stadt. Bürger-Engagement in Wilhelmsburg und auf der Veddel als Motor der Stadtteilentwicklung*. Hamburg. S. 204-209.

- Schmidt, T. (2012b): Vulnerability Through Resilience? An Example of the Counter-productive Effects of Spatially Related Governance in Hamburg-Wilhelmsburg. In: *Raumforschung und Raumordnung* 70, 4, S. 257-258.
- Schmidt, T. (2013): Die Zivilgesellschaft als „soziale Deichwacht“. Vom Schutzwall gegen Bedrohung zum Korrektiv sozioräumlicher Planung? Pegelstand Elbinsel, 14.03.2013. [http://zukunft-elbinsel.de/wp-content/uploads/2013/04/schmidt\\_vortrag-pegelstand\\_14-03-2013.pdf](http://zukunft-elbinsel.de/wp-content/uploads/2013/04/schmidt_vortrag-pegelstand_14-03-2013.pdf) [Letzter Zugriff: 22.11.2014].
- Selle, K. (2010): Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. Kurzgutachten für das Nationale Forum für Engagement und Partizipation. PT-Materialien, Band 26. Aachen.
- Simsa, R./Zimmer, A. E. (2014): Quo vadis? In: Zimmer, A. E./Simsa, R. (Hrsg.): *Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Bürgergesellschaft und Demokratie*, Band 46. Wiesbaden. S. 11-37.
- Wachten, K. (2009): Perspektiven großer Projekte. In: Lütke Daldrup, E./Zlonicky, P. (Hrsg.): *Große Projekte in deutschen Städten. Stadtentwicklung 1990-2010*. Berlin. S. 173-176.
- Walk, H. (2014): Veränderungen lokaler Governance. In: Zimmer, A. E./Simsa, R. (Hrsg.): *Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Bürgergesellschaft und Demokratie*, Band 46. Wiesbaden. S. 197-207.
- Zukunftskonferenz Wilhelmsburg (2002): *Wilhelmsburg – Insel im Fluss – Brücken in die Zukunft*. Weissbuch. Bericht der Arbeitsgruppen Mai 2001 bis Januar 2002. Hamburg.



# Wohnungslosenhilfe im Kontext urbaner Transformationsprozesse in Berlin-Neukölln

*Mark Borne*

In Berlin erscheinen fast täglich Meldungen in den Tageszeitungen zu rasant steigenden Mieten und die als Folgeproblem zu verstehende Wohnungsnot und Wohnraumverknappung. Immer mehr Menschen sind von Wohnungsnot bedroht<sup>1</sup> (vgl. Günther 2012: 34). Zudem steigen die absoluten Zahlen zur Unterbringung von wohnungslosen Menschen in den Einrichtungen nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz<sup>2</sup> (kurz: ASOG)<sup>3</sup>.

Gleichzeitig sind Verdrängungsprozesse als Folge von gezielten städtebaulichen und sozialstrukturellen Aufwertungsprozessen (Gentrification) unübersehbar, die sich verstärkt in den Altbauquartieren vollziehen, sich auf benachbarte Quartiere ausweiten, mit dem „Austausch einer statusniedrigen Bevölkerung durch eine statushöhere Bevölkerung“ einhergehen und schließlich zu einer kleinteiligen, sozialräumlichen Polarisierung führen (Friedrichs 1996: 14; vgl. Alisch/Dangschat 1996; Holm 2010).

Hinsichtlich der gesellschaftsstrukturellen Einordnung der Problematik von Wohnungslosigkeit werden seit geraumer Zeit Debatten über sozialräumliche Erklärungsansätze geführt, die Wohnungslosigkeit als Folgewirkung verstehen. Dabei werden individuelle Probleme als Auslöser von Wohnungslosigkeit interpretiert – nicht aber die Ursachen der Zunahme von Wohnungsnotfällen und Wohnungslosigkeit in den Blick genommen, „die in den bestehenden Gesellschaftsstrukturen, den herrschenden Eigentumsverhältnissen und sich häufenden sozioökonomischen Krisenerscheinungen gesucht werden müssen“ (Butterwegge 2014: 28).

---

1 Vgl. DWBO 2013: 3.

2 Vgl. Experteninterview I\_E 2 (16:30-4, 83).

3 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln) in der Fassung vom 11. Oktober 2006. Die Verpflichtung zur Unterbringung wohnungsloser Menschen (keine Asylbewerber\_innen und Kriegsflüchtlinge) ist alleinige Aufgabe der Bezirksämter gem. § 2 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln – i.V.m. Nr. 19 Anlage Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ZustKat Ord – Die Bezirksämter sind gemäß Nr. 19 Zuständigkeitskatalog des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln) verantwortlich für die Ordnungsaufgaben bei Wohnungslosigkeit.

Mit ihrem Band „Wenn Würde zur Ware verkommt – Soziale Ungleichheit, Teilhabe und Verwirklichung eines Rechts auf Wohnraum“ haben Keicher und Gillich (2014) die Problematik aufgegriffen und steigende Mieten, Wohnungsnot, Wohnraummangel, Reduktion der Sozialen Wohnraumförderung, Verdrängung und wieder steigende Wohnungslosenzahlen in das Zentrum einer Diskussion über zu ändernde gesellschaftliche Verhältnisse gestellt. Wohnungslose sind in diesem Kontext in der Stadt als ‚Anteilslose‘ zu sehen und werden von der Wohnraumversorgung ausgeschlossen (vgl. Rosemann 2013: 47; vgl. Gillich 2005: 348).

Es ist zu hinterfragen, inwiefern sozialräumliche Aspekte und sozialpolitische Entscheidungen zum einen diesen gesellschaftlichen Ausschluss fördern und zum anderen die „räumliche Ordnung“, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit, für den Rest der Gesellschaft unsichtbar machen. Zur Erklärung dieser Segmentierungsprozesse eignen sich Befunde der Stadtsoziologie und der „Radical Geography“, die seit Ende der 1990er Jahre mit Lefèbvres (1962) Postulat „Ein Recht auf Stadt“ wieder Einzug in die Fachdebatten und sozialen Bewegungen erhielten (vgl. Mayer 2009: 362-374). In dieser Argumentation lassen sich auch Parallelen zu Lefèbvres (1991) Konzept der Produktion des Raums als Verhältnis zwischen Raumproduktion ‚von oben‘ und der Aneignung und Raumnutzung ‚von unten‘ ziehen.

Marcuse (2010) greift diese Perspektive mit der Forderung auf, dass es primär um das Schaffen von Voraussetzungen für ein Recht auf Stadt geht, nämlich „eine Stadt, in der materielle und soziale Bedürfnisse erfüllt werden, die Bedürfnisse der Benachteiligten und Ausgestoßenen“ (ebd.).

Aus Sicht der kritischen Stadtforschung nach Harvey (1973) und Marcuse (2011) sind die Folgen dieser Problemkonstellationen gesellschaftliche Polarisierungsprozesse, die sich stadträumlich verstärken durch den Ausverkauf kommunaler Wohnungsbestände, die Verdrängung von einkommensschwächeren Haushalten aus den Innenstädten und die damit einhergehenden Segregationsprozesse. Zwangsläufig kommt es zu der Herausbildung von ärmeren Nachbarschaften in Stadtrandlagen und einer räumlichen Konzentration von Armutslagen (vgl. Alisch 2008: 102f.; vgl. Seidel-Schulze/Dohnke/Häußermann 2012). Insbesondere durch die wohnungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ursachen verstärkt sich die Verdrängung von wohnungslosen Menschen, die sich durch subjektiv verbundene residenzielle und/oder institutionelle Ausgrenzungen sowie Stigmatisierungen äußern (vgl. Alisch/ May 2012; Pürzel 2012: 198).

Dieser Beitrag stellt solche Transformationsprozesse, die zu Wohnungslosigkeit und sozialer Ausgrenzung führen (vgl. Gerull 2013: 72), am Beispiel von Berlin-Neukölln in den Mittelpunkt und rekonstruiert anhand der Ergebnisse von leitfadengestützten Expert\_inneninterviews mit Vertreter\_innen

von Institutionen der Wohnungslosenhilfe<sup>4</sup> und mithilfe von biografisch-narrativen Interviews mit wohnungslosen Männern die Auslöser für die Entstehung von Wohnungslosigkeit sowie die Ursachen, Kontroversen und Abhängigkeiten im Ursachen-Wirkungsgefüge von persistierender Wohnungslosigkeit. Im Ergebnis liefern abgeleitete (De)Kodierungen die Grundlage zu einem Erklärungsansatz für das Phänomen von Wohnungslosigkeit im Kontext urbaner Transformationsprozesse.

In einem Governancearrangement zur lokalen Bewältigung von (drohender) Wohnungslosigkeit sind sie die Akteur\_innen, welche zwar mit dem gesellschaftlichen Problem angemessen umzugehen haben, hier jedoch im Rahmen institutioneller und rechtlicher Vorgaben handeln, ohne die Interessen der Wohnungslosen aus dem Blick zu verlieren. Der hier diskutierten Studie liegen zwei zentrale Fragen zugrunde:

1. Welche Wechseldynamiken zwischen gesellschaftlichen Bedingungen und der Lebenslage sind für die soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung von wohnungslosen Menschen rekonstruierbar und warum verharren sie in Wohnungslosigkeit?
2. Welche Handlungsstrukturen und Implikationen lassen sich zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit unter sozialräumlichen Aspekten herleiten?

Zunächst werden Ursachen von Wohnungslosigkeit anhand von theoretischen Erklärungsansätzen erläutert. Zwischen gesamtgesellschaftlicher Verursachung von Problemlagen und der Bearbeitung ihrer lokal beschränkten Erscheinungsformen von Wohnungslosigkeit erfolgt der Nachweis aktueller Problemlagen.

## **1. Spezifische Ausgangslage und Problembeschreibung**

### *1.1 Ursachen von Wohnungslosigkeit – Strukturelle Erklärungsansätze*

Die strukturellen Erklärungsansätze lieferten einige empirisch überprüfbare Theorieannahmen zu Wohnungslosigkeit, da sie multi-kausale Wirkungszusammenhänge betrachteten. Im Fokus der Untersuchungen standen soziale und gesellschaftliche Bedingungen und Prozesse. Betrachtet werden der Armut-, der Unterversorgungs- sowie der Etikettierungs- und Stigmatisierungsansatz.

---

4 Die Expert\_inneninterviews wurden im Zeitraum September bis Dezember des Jahres 2012 sowie im Januar 2013 durchgeführt.

Der Armutsansatz betrachtet Wohnungslosigkeit als Resultat eines stetigen Verarmungsprozesses und als Folge der aus Arbeitslosigkeit resultierenden Einkommensarmut (vgl. Gillich/Nieslony 2000: 136-137). Bei wohnungslosen Menschen ist ein akzeptables Existenzminimum nicht mehr vorhanden. Es herrscht strukturelle Armut und materielle Unterversorgung vor, die dazu führt, dass sie nicht oder in geringer Weise in soziale Gefüge eingebunden sind und folglich keine finanzielle Unterstützung erwarten können. Nach Specht (1985: 36) berücksichtigt dieser Ansatz mehrere Erklärungsperspektiven, die sich in ihren Problemlagen untereinander bedingen. Dies sind die Einkommens-, die Schichtzugehörigkeits- und die Mobilitätsperspektive, die Theorie des gespaltenen Arbeitsmarktes und die Theorie der Wohnungslosigkeit nach Arbeitslosigkeit. Jedoch konnte John (1988: 467) in seiner Untersuchung feststellen, dass die Mehrzahl seiner Befragten ihre Wohnung nicht aus wirtschaftlichen Gründen verloren hatte und noch andere kausale Wirkungszusammenhänge zu betrachten sind.

In dem Unterversorgungsansatz werden die Problemlagen des Armutsansatzes a priori vorausgesetzt (vgl. Paulgerg-Muschiol 2009: 55). Der Kern dieses Ansatzes geht von der Mobilitätsperspektive wohnungsloser Menschen durch die Unterversorgung sozialer Leistungen aus. In der Summe erklärt dieses das Entstehen von und das Verbleiben in Wohnungslosigkeit. Der Ansatz betrachtet ebenfalls drei Erklärungsperspektiven, nämlich die der regionalen Disparitäten in der sozialen Sicherung, der selektiven Gewährung von Sozialleistungen und der Zwangsmobilität durch strukturelle Zwänge der Hilfesysteme (vgl. Gillich/Nieslony 2000: 138). Der Unterversorgungsansatz kann auch nur als ein Teilaspekt in einem kausalen Wirkungsgefüge angesehen werden, da das Fortbestehen von Wohnungslosigkeit auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist (vgl. ebd. 139).

Der Etikettierungs- und Stigmatisierungsansatz fokussiert ein vorurteilsbehaftetes und diskriminierendes Bild eines Stereotyps auf die Randgruppenbildung. Wohnungslose Menschen sind hinsichtlich der individuellen Wohnraumversorgung Anteilslose, die keine eigenen sozialen Schutzräume haben und deren Verhalten alltäglichen Beobachtungen ausgesetzt ist. Folglich wird ein undifferenziertes, gesellschaftliches Bild durch Zuschreibungen geschaffen, das sich in Etikettierung und Stigmatisierung von wohnungslosen Menschen äußert. Im übertragenden Sinne gilt das auch für stationäre Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, wobei die Zuschreibungen und Etikettierungen über die Adresse der jeweiligen Einrichtung erfolgen. Dieser Ansatz erklärt Wohnungslosigkeit nicht ursächlich, erlaubt aber eine Begründung für die Manifestierung der Wohnungslosigkeit und die Minderung der Chancen der Personengruppe, aus der Wohnungslosigkeit herauszukommen in Verbindung mit einer zunehmenden sozialen Ausgrenzung.

## 1.2 Aktuelle Trends und Entwicklungen

Wohnungslosigkeit rückt als früheres vermeintliches Randgruppenphänomen immer weiter in die Mitte der Gesellschaft (vgl. Nagel 2013: 71ff.). Marcuse (1988) hat vor 25 Jahren in seinem Aufsatz bereits darauf hingewiesen, dass sich Städte und Kommunen der Problematik von Wohnungslosigkeit sehr wohl gewiss sind, sie aber zur Bekämpfung der Ursachen von Wohnungslosigkeit ihre Maßnahmen und Handlungsmaxime verändern müssten. Dies bedeutet wiederum, dass die Tatsache des Scheiterns der Wohnungsmärkte anerkannt wird und ein bedarfsorientiertes System der Verteilung für wohnungslose und/oder die von Wohnungsnot bedrohten Menschen geschaffen werden müsste (vgl. ebd. 69-96). Daraus folgt eine andere Betrachtungsweise von Wohnungslosigkeit, die Marcuse (1988: 85ff.) als „Neutralisierung“ der Wohnungslosigkeit und ihrer Folgewirkung bezeichnet. Teil dieser Perspektive ist, dass das Ausmaß des Problems geleugnet und den wohnungslosen Menschen Selbstverschuldung unterstellt wird (blaming the victim) (vgl. ebd. 86). Dies bedeutet eine Stigmatisierung derjenigen, die von Wohnungslosigkeit betroffen sind und eine Thematisierung von Wohnungslosigkeit als spezielles Problem spezieller Gruppen, ungeachtet der Ursachen wie Verarmung, falscher Wohnungspolitik und unzureichender Hilfeleistungen der sozialen Dienste.

Wohnungslosigkeit wird also als ein Komplex individueller Schwierigkeiten gesehen, der durch sozialarbeiterische Tätigkeiten behandelt wird (Politik des *Verhaltens*) und letztendlich nicht als gesellschaftliches Problem der sozialökonomischen und politischen *Verhältnisse*. Die soziale Praxis ist gekennzeichnet durch die Ausgrenzung durch die Wohnungsbaugesellschaften, wie Barwick (2011) mit ihrer Untersuchung auf dem Berliner Wohnungsmarkt festgestellt hat. Nicht nur die Mitarbeiter\_innen in den Wohnungsunternehmen regulieren den Zugang zum Wohnungsmarkt diskriminierend, sondern auch die Arbeitsabläufe und Programmgestaltungen in den Wohnungsunternehmen sind strukturell diskriminierend. Hinzu kommen Vorurteile und Diskriminierungen gegenüber Wohnungssuchenden (vgl. Gestring/Janssen/Polat/Siebel 2002: 13), die sich anhand einer rigiden Politik der Quotierung der Wohnungsunternehmen äußern. Zudem sind Empfänger\_innen von Sozialhilfe und dem Arbeitslosengeld-II-Regelsatz bei der Bewerbung um eine Wohnung gegenüber anderen Bewerber\_innen im Nachteil. Sie benötigen die Zustimmung des Jobcenters und des Sozialamtes, damit die Miete übernommen wird (vgl. Barwick 2011). Ergänzend werden Vormieterbescheinigungen und SCHUFA-Auskünfte gefordert. Sofern eine fehlende Mietschuldenfreiheitsbescheinigung und negative SCHUFA-Einträge bei den Betroffenen vorliegen, wird die Vermietung einer Wohnung an die betreffende Person verweigert (vgl. Gerull/Merckens 2012: 69). Hinzu kommen die Problematik der Kosten der Unterkunft (Übernahme) und die Richtwerte der Mietobergrenzen für Transferleistungsbezieher\_innen. Diese wird in der

Regel über die AV Wohnen<sup>5</sup> geregelt. Die Angemessenheitsprüfung der Kosten für die Wohnung erfolgt auf Grundlage der Verordnung zur Bestimmung der Höhe der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuch (Wohnaufwendungsverordnung – WAV) und äußert sich in der Pauschalierung der Kosten. Die meisten Wohnungen zur Neuanmietung liegen in der Regel über den zentralen Richtwerten und der maximalen Nettokaltmiete, die von wohnungslosen Menschen nicht angemietet werden können, da die Kostenübernahme seitens der Leistungsgeber nicht übernommen werden. Gleiches erschwert sich, wenn Bestandswohnungen der Klausel der Mieterhöhung unterliegen und betroffene Personen diesen Mietzahlungen nicht mehr nachkommen können beziehungsweise diese vom Jobcenter nicht übernommen werden. Es droht Wohnungsverlust.

## **2. Quantitatives und qualitatives Ausmaß der Wohnungslosigkeit in Berlin**

In Berlin können Aussagen zu absoluten Zahlen von Wohnungslosen nur über Stichtagserhebungen ermittelt werden, die zum Ende des jeweiligen Jahres durchgeführt werden. Die Aufarbeitung der Daten erfolgt im ersten Quartal des darauffolgenden Jahres. Deshalb ist zu der Frage, wie viele ordnungsrechtliche Unterbringungen nach ASOG der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales im Jahr 2012 aus den jeweiligen Bezirken gemeldet wurden, Folgendes anzumerken:

Eine genaue Angabe der absoluten Zahl wohnungsloser Menschen ist nicht möglich, da seit 2005 keine offiziellen Berliner Wohnungslosenzahlen erfasst worden sind (vgl. Neupert 2010: 10). Dagegen ist die Zahl der behördlich wohnungslos registrierten Personen zwischen den Stichtagen 31.12.2011 und 31.12.2012 deutlich um 1.080 auf 11.046 Personen (+11 Prozent) angestiegen<sup>6</sup> (vgl. IBB 2013: 73). Aufgrund der hohen Fluktuation von wohnungslos gemeldeten Menschen in den Bezirken sind vergleichbare Daten nur durch Stichtagserhebungen sinnvoll zu erheben. Die Personenzahlen pro Bezirk setzen sich zusammen aus:

- untergebrachte Wohnungslose in vertragsfreien Einrichtungen nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) (Basis Bezirksdaten),
- Wohnungslose, die in Pensionen, Hostels etc. untergebracht waren (Basis Bezirksdaten),

---

5 Ausführungsvorschriften zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 SGB II und §§ 29 und 34 SGB XII (AV-Wohnen) mit den Änderungen zum 01.09.2013.

6 Angaben für 2013 lagen bei Drucklegung noch nicht vor.

- untergebrachte Wohnungslose in kommunalen Einrichtungen, in Einrichtungen mit vertraglich gesicherten Belegungsrechten einzelner Bezirke (Basis Bezirksdaten),
- Wohnungslose, die sich in Maßnahmen gem. § 67 ff SGB XII befanden (Berlin OPEN/PROSOZ)<sup>7</sup>.

*Table 1: Anzahl der wohnungslosen Personen in Berlin nach Bezirken (Stand: 31.12.2012)*

| Bezirk                     | Anzahl der wohnungslosen Personen<br>Stichtag 31.12.2012 |
|----------------------------|--|
| Mitte                      | 1.354  |
| Friedrichshain-Kreuzberg   | 556  |
| Pankow                     | 959  |
| Charlottenburg-Wilmersdorf | 754  |
| Spandau                    | 430  |
| Steglitz-Zehlendorf        | 437  |
| Tempelhof-Schöneberg       | 1.105  |
| Neukölln                   | 2.047  |
| Treptow-Köpenick           | 549  |
| Marzahn-Hellersdorf        | 1.001  |
| Lichtenberg                | 1.178  |
| Reinickendorf              | 676  |
| <b>Gesamt</b>              | <b>11.046</b>  |

*Quelle:* Abgeordnetenhaus Berlin. 17. Wahlperiode. Drucksache 17/12 964<sup>\*</sup>. Eigene Darstellung.

Von den 11.046 Personen befanden sich 4.707 in betreuten Wohnmaßnahmen gemäß §§ 67 ff. SGB XII. 413 Personen waren in kommunalen Einrichtungen mit vertraglichen Belegungsrechten zwischen Bezirk und Platzanbieter untergebracht und 5.926 in vertragsfreien ASOG-Unterbringungseinrichtungen, die in der Berliner Unterbringungsleitstelle gelistet sind. Dazu zählen auch Pensionen und Hostels. Rund 92 Prozent aller Wohnungslosen lebten 2012 in Einpersonenhaushalten. Deren Geschlechterverteilung lag bei 18 Prozent Frauen und 82 Prozent Männer.

7 OPEN/PROSOZ – SGB XII Einführung in die Einnahmeverwaltung. Ein Dialog-System für den Einsatz im Bereich der sozialen Sicherung. Es dient zur Unterstützung der Sachbearbeitung bei der Abwicklung von Transferleistungen und artverwandten anderen Leistungen.

<sup>\*</sup> Antwort der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales auf die kleine Anfrage des Abgeordneten Martin Beck (Grüne) vom 09. Dezember 2013 (Drucksache 17/12 964): „Wie viele Wohnungslose und Wohnungsnotfälle gibt es in Berlin?“

In Berlin-Neukölln sind nach Stichtagsmeldung von den insgesamt 11.046 wohnungslosen Menschen 2.047 (vgl. Tabelle 1) behördlich registriert. Entsprechend kontrastiert ein Sozialarbeiter diese ursächlichen Gründe, die zum Wohnungsverlust führen respektive einer statistischen Erfassung der Fälle von wohnungslosen Menschen. Wohnungslosigkeit wird nicht mehr Selbstverschuldungstheoremen zugeschrieben, sondern ist auf ein mehrdimensionales Ursachen-Wirkungsgefüge zurückzuführen, dem sozioökonomische Erklärungen zuzuordnen sind.

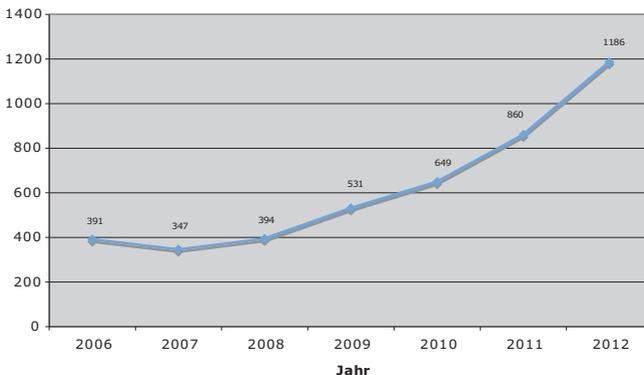
„Und das natürlich in Kombination mit dramatischen sozialen Biografien, [...] die dazu kommen. Das ist klar, das ist ein multifaktorielles Geschehen“ (I\_S 2, 05:24-6, 32-34).

„Diese Problemlagen sind inmitten der Gesellschaft angekommen [...], Menschen, die [...] aus der bürgerlichen Mitte herkommen. Die einen normalen Job haben [...], in Verbindung mit Jobverlust, Partnerverlust, Partnertrennung, Suchtproblematik. Das sind die klassischen Kriterien, die dazu führen, dass sie hier bei uns landen und die Hilfen nach 67 in Anspruch nehmen. Das wäre natürlich ganz wichtig, wenn man das statistisch mal erfasst [...]“ (I\_S 2, 17:51-1, 92-98).

Diesen Zustand verdeutlicht ein Sozialarbeiter, der die steigenden Zahlen von wohnungslosen Menschen in den Notunterkünften als Folge zunehmender Wohnungsnot und Wohnraumverknappung beschreibt (s. auch Abbildung 1).

„Die Zahlen sind gleich geblieben, zum jetzigen Zeitpunkt trotz der Steuerungsmöglichkeiten, die wir jetzt hier im Sozialdienst haben. Wir haben die gleiche Fallzahl von ca.1600 [...], das hatten wir vor einem Jahr auch, bevor wir alles bewilligt haben. Aber man muss dazu sagen als Parameter [...] stellen wir fest, dass die Zahl der Wohnungslosen in den ASOG-Einrichtungen bei weitem gestiegen ist [...]“ (I\_S 2, 15:24-9, 74-79).

**Abbildung 1:** Entwicklung der Unterbringungen wohnungsloser Menschen im Bezirk-Neukölln seit dem 01.01.2006 in ASOG-Unterkünften



Quelle: Soziale Wohnhilfe Berlin-Neukölln, 2014. Eigene Darstellung.

### 3. Expert\_innen der Wohnungslosigkeit: Feldzugang

In den Expert\_inneninterviews sollten einerseits die subjektiven Sichtweisen zur sozialräumlichen Ausgrenzung von Wohnungslosen bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen im Stadtgebiet und deren Probleme der Bewältigung ihres Alltags rekonstruiert werden. Andererseits sollten auf dieser Basis kollektive Muster des Handelns der Akteur\_innen der Wohnungslosenhilfe herausgearbeitet werden.

Die biografisch-narrativen Interviews zur Wohnbiografie wohnungsloser Männer wurden im Zeitraum von September bis Dezember 2013 durchgeführt. Die Interviewanfragen wurden bei verschiedenen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe im niedrig- und höherschweligen Bereich gestellt. Ziel war es, mit dem biografisch-narrativen Zugang die lebensgeschichtlichen Erfahrungen in ihren Relevanzen und Fokussierungen zu reproduzieren (vgl. Bohnsack 2010: 92; vgl. Rosenthal 2011: 151) und so subjektive Bedeutungen und Deutungsmuster der Erzähler\_innen im freien Erzählen herauszufiltern.

Hinsichtlich der soziodemografischen Daten betrug das Durchschnittsalter der interviewten Männer 44,7 Jahre. Gemäß der Einordnung in das System der Wohnungslosenhilfe galten die interviewten Männer offiziell nach den ordnungsrechtlichen und sozialhilferechtlichen Aspekten als wohnungslos. Dies lässt sich anhand des „Abgestuften Hilfesystems für Wohnungslose nach § 67 ff. SGB XII in Berlin“ veranschaulichen. Die meisten interviewten Personen wohnten zum Zeitpunkt des Interviews in Unterkünften der Wohnungslosenhilfe der betreffenden Sozialen Träger bzw. in stationären Einrichtungen nach § 64 ff. in Verbindung mit § 75 SGB XII und nutzten Einrichtungen im niedrigschweligen Bereich (gemäß Liga-Vertrag).

Die Auswertung der narrativen Interviews der wohnungslosen Männer bezieht sich in der vorliegenden Arbeit auf ein Verfahren der Narrationsanalyse nach Kleemann/Krähnke/Matuschek (2013). Ergänzt wird das Verfahren durch den letzten Analyseschritt der (induktiven) „Typenbildung“ nach Rosenthal (2011: 187), der vornehmlich in biografischen Fallrekonstruktionen Anwendung findet. In diesem Zusammenhang wird nach Rosenthal/Köttig (2010: 238) unter „Rekonstruktion“ verstanden, dass im Analyseprozess nicht mit vorab definierten Kategorien gearbeitet wird. Vielmehr wird die Bedeutung einzelner Erzählpassagen aus dem Gesamtzusammenhang des Interviews erschlossen. Hinsichtlich der (induktiven) Typenbildung wird allein aus dem vorliegenden narrativen Interviews angestrebt, Merkmale und Merkmalsausprägungen von Wohnungslosigkeit abzuleiten und zu kombinieren, die in Gruppen beziehungsweise Typen eingeteilt werden mit dem Ziel, dass sich Elemente eines Typus möglichst ähneln (interne Homogenität auf der Ebene des Typs) und sich Typen voneinander unterscheiden (externe

Heterogenität auf der Ebene der Typologie). Als Methoden dienen unterschiedliche Verfahren des Kodierens, detaillierte Fallanalysen und Fallvergleiche sowie Fallkontrastierungen (vgl. Uhlendorff 2010: 315-317).

## **4. Typenbildung anhand kontrastiver Fallvergleiche**

### *4.1 Auslöser und Verläufe von Wohnungslosigkeit*

Zu den primären Auslösern drohender Wohnungslosigkeit und des anschließenden Wohnungsverlustes werden Probleme des Mietrechtsverhältnisses in Verbindung mit Zwangsräumungen, respektive der Gewährungs- und Sanktionierungspraxis, von Sozialleistungen benannt.

„Hinzu kommen manchmal auch Probleme aus dem Mietrechtsverhältnis heraus, dass beispielsweise Kündigungen vorliegen wegen Vertragsverstoß, vertragswidrigen Verhaltens und ähnliche Dinge, die das mit belasten und damit eine individuell [...] hergeleitete Wohnungsnot begründen“ (I\_S 9, 01:09-6, 18-22).

Entsprechend kontrastiert ein Sozialarbeiter diese ursächlichen Gründe, die zum Wohnungsverlust führen respektive einer statistischen Erfassung der Fälle von wohnungslosen Menschen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Wohnungslosigkeit wird dahingehend nicht mehr Selbstverschuldungstheoremen zugeschrieben, sondern ist auf ein mehrdimensionales Ursachen-Wirkungsgefüge zurückzuführen, dem sozioökonomische Erklärungen zuzuordnen sind.

„Und das natürlich in Kombination mit dramatischen sozialen Biografien, [...] die dazu kommen. Das ist klar, das ist ein multifaktorielles Geschehen“ (I\_S 2, 05:24-6, 32-34).

„Diese Problemlagen sind inmitten der Gesellschaft angekommen [...], Menschen, die [...] aus der bürgerlichen Mitte herkommen. Die einen normalen Job haben [...], in Verbindung mit Jobverlust, Partnerverlust, Partnertrennung, Suchtproblematik. Das sind die klassischen Kriterien, die dazu führen, dass sie hier bei uns landen und die Hilfen nach 67 in Anspruch nehmen. Das wäre natürlich ganz wichtig, wenn man das statistisch mal erfasst. [...]“ (I\_S 2, 17:51-1, 92-98).

Das quantitative Ausmaß der Wohnungslosigkeit und die soziale Zusammensetzung der Bevölkerungsgruppen haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert, wie folgende Interviewpassage einer Expertin belegt.

„In meinen Anfängen [...] hat es sich noch auf den klassischen Wohnungslosen beschränkt, den Menschen mit Sozialisationschwierigkeiten, mit Suchtproblematiken, also der Alkoholiker, mit teilweise psychischen Erkrankungen. Was dazu gekommen ist, insbesondere seit 2005, sind verstärkt junge Leute und auch verstärkt Familien, die betroffen sind. Und was auch recht neu ist und sich im Rahmen von SGB-II-Reformen noch mal verstärkt hat, ist die drohende Wohnungslosigkeit aufgrund von Kostensenkungsverfahren durch Miet-

steigerungen und damit verbunden dann eben wieder Kostensenkungsverfahren. Also nicht mehr die klassische Gruppe, [...] um die es sich früher gedreht hat“ (I\_E 5, 03:30-1, 11-21).

Exemplarisch fasst eine Expertin die Problemkonstellationen von wohnungslosen Männern so zusammen:

„1. Arbeitsmarkt eher schlecht, die Altersspitze zwischen 40-50 und 50 und 60 Jahre sieht die Vermittlung in Arbeit nicht gut aus. 2. Oft haben sie in der Regel Schulden, die entstanden sind, weil sie sich einfach um nichts mehr gekümmert haben oder nicht in der Lage waren, sich um etwas zu kümmern (Behördenschulden). Dazu kommen noch öffentliche Gelder, zu denen sie nicht mehr berechtigt sind und die zurückgezahlt werden müssen; [...] negative Schufa, GEZ, Schwarzfahren, öffentliche Gelder, Krankenkasse wird nicht bezahlt, Konsumschulden, Mobilfunk, [...]. 3. psychische Beeinträchtigungen beziehungsweise Erkrankungen; viele kommen aus der Krise nicht heraus (Ehe, Scheidung, Trennung vom Partner, Arbeitsplatzverlust und dann die anschließende Krise mit dem Schluss der psychischen Erkrankungen)“ (I\_E 1, 02:38-9, 19-30).

Wohnungslosigkeit kann vordergründig als Komplex individueller Schwierigkeiten beschrieben werden. Hauptsächlich sind es ökonomische Gründe in Verbindung mit sozialen Verhältnissen, gesundheitlichen Einschränkungen und sozial-strukturellen Problematiken, die die Auslöser und die individuellen Verläufe von Wohnungslosigkeit markieren.

## 4.2 Typologie zu persistierender Wohnungslosigkeit

Erklärungen zu den Ursachen persistierender Wohnungslosigkeit beziehen sich auf konkrete Wechseldynamiken von der momentanen Lebenslage und der Folge von Wohnungsarmut sowie den gesellschaftlichen Bedingungen, die auch die soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung der interviewten, wohnungslosen Männer thematisieren. Aus den Interviews konnten die Chancen und negativen Praktiken zu Ausgrenzung und Kategorisierungen auf dem Wohnungsmarkt rekonstruiert werden.

### a) Verdeutlichung der momentanen Lebenslage in der Wohnungslosigkeit

Zur Verdeutlichung der momentanen Lebenslage in Wohnungslosigkeit und deren Überbrückung erfolgen Beschreibungen der situativen Unterkunft und/oder der Unterkünfte der Wohnungslosenhilfe im Bereich nach §67ff. des SGB XII. Es werden sowohl die Hilfeleistungen und die sozialpädagogischen Betreuungs- und Beratungsleistungen beurteilt als auch die subjektiv empfundenen Zustände aufgrund von (möglicher) Überbelegung im Zusammenhang mit längerer Verweildauer, sozialen Isolationsprozessen in den Wohnungslosenunterkünften und Gewalt unter wohnungslosen Männern. Exemplarisch beurteilt ein wohnungsloser Mann die Hilfeleistungen und die sozialpädagogischen Betreuungs- und Beratungsleistungen als positiv:

„Daraufhin habe ich mich an die [...] gemeldet. Mit denen habe ich dann, soweit wie es mir möglich war, das meiste klären können, was meine Schulden angeht und wie es jetzt weitergehen soll, meine Perspektive, die Arbeit, mein Leben. Dann wurde mir angeboten, in einem Wohnheim für wohnungslose Männer eventuell ein Zimmer zu nehmen, das soll ich mir angucken, das habe ich mir angeguckt. Da habe ich mir gesagt, ich muss da nur aus der Trägerwohnung raus. Habe ich mir gesagt, gut, machst du erstmal, kannst du immer noch ablehnen, aber du hast erstmal was. Und dann kannst du gucken, wie soll es weitergehen, bevor du wirklich ganz abstürzt. Das hat mir dermaßen viel gebracht, dass ich wieder gepflegt herumlaufe, dass ich mich um meine Schulden gekümmert habe, mir einen Überblick verschafft habe, was da überhaupt ist. Ich habe auch das meiste abgezahlt“ (I\_W 8, 00:08-3, 46-56).

Ein anderer wohnungsloser Mann beschreibt seine Unterkunft in einem Heim für wohnungslose Männer eher negativ, weil er sich nicht in besonderen, sozialen Schwierigkeiten sieht und die Aussicht auf eigenständigen Wohnraum nicht gegeben sei:

„Vorher habe ich so was nur im Film gesehen und mittlerweile weiß ich, dass es so was gibt. Und es ist halt billigster Hotelstandard, polnischer Hotelstandard wurde mir so als Stichwort zugerufen. Ja und da ich halt nun nicht substituiert bin et cetera, weiß ich auch nicht, was die Leitung eigentlich von mir hält. Die denken wahrscheinlich, ich bin ein V-Mann, den sie da irgendwie eingeschleust haben; glaube ich wirklich mittlerweile, weil die Einzigen, die mit mir reden, sind so ein paar Leute, die es gecheckt haben, was los ist und die Sozialarbeiterin da. Der Rest macht da irgendwie ein auf mal, nicht mal winken beim Vorbeigehen, also ist ganz fragwürdig. Ja, vielmehr ist und war es letztendlich nicht“ (I\_W 3, 05:58-1, 104-113).

In Bezug auf diese Schilderung kontrastiert ein Sozialarbeiter die Situationen, in der sich wohnungslose Menschen befinden und die Formen der Unterbringung in Verbindung mit den sozialpädagogischen Beratungs- und Hilfeleistungen nach §67ff. SGB XII. Es kommt zum Ausdruck, dass einerseits für Klienten – auch mit geringen sozialen Schwierigkeiten – kaum Aussicht besteht, eigenen Wohnraum anzumieten. Zudem seien die pädagogischen Beratungs- und Betreuungsleistungen differenziert zu betrachten. Dies bezieht sich auf den Status quo der unterschiedlichen Hilfesysteme respektive der steigenden Wohnungslosenzahlen und die Zahl derer, die in Notunterkünften (ASOG), untergebracht werden:

„Menschen, die wir bei uns in der Betreuung nach 67 kaum mit eigenem Wohnraum versorgen können. Das sieht man auch an den in den letzten Jahren bzw. auch Monaten stark gestiegenen ASOG-Unterbringungen, weil das die einzige Alternative mittlerweile noch ist, wo man Menschen unterbekommt; was natürlich wiederum Nachfolgeprobleme mit sich bringt. Weil dort ja nicht in dem Maße, wie es notwendig ist, sozial-arbeiterische Betreuung stattfindet. Sondern das ist dann eher eine sehr kostenintensive Unterbringung von Menschen“ (I\_E 3, 07:16-3, 39-46).

Hinsichtlich des Etikettierungs- und Stigmatisierungsansatzes wird deutlich, dass wohnungslose Menschen oft keine eigenen sozialen Schutzräume haben und deren Verhalten alltäglichen Beobachtungen unterliegt. In der Folge wird ein undifferenziertes, gesellschaftliches Bild durch Zuschreibungen geschaf-

fen. Dieser Ansatz erlaubt daher eine Begründung für die Manifestierung der Wohnungslosigkeit und die Minderung der Chancen der Personengruppe, aus der Wohnungslosigkeit herauszukommen in Verbindung mit einer zunehmenden sozialen Ausgrenzung.

Die nachfolgenden Aussagen eines Sozialarbeiters, der Bereichsleiter für die Wohnungsnotfallhilfe eines Trägers ist, belegen, dass das System sozialer Hilfen mit veränderten Anforderungen konfrontiert ist und sich in einem Umstrukturierungsprozess befindet. Diese Entwicklung ist auf einen zunehmenden Verarmungs- und Ausgrenzungsprozess von Menschen mit Zugangsschwierigkeiten zum allgemeinen Wohnungsmarkt begründet.

„Fälle sind an sich in der Bearbeitung schwieriger geworden, wenn es um Wohnraumversorgung geht. [...] Die Vermittlung einer Wohnung ist schwieriger geworden. Von daher haben wir mehr Langzeitfälle. In den 67 Maßnahmen in den ASOG Wohnheimen ist die Fluktuation immer noch hoch, aber bisher hatten wir auch immer eine relativ hohe Anzahl von Leuten, die sich relativ schnell eine Wohnung besorgen konnten. [...] Die Verweildauer [...] in den ASOG Einrichtungen wird länger. Es gibt weniger Leute, die wirklich nur kurzfristig untergebracht sind und relativ schnell eine neue Wohnung finden“ (I\_E 6, 26:58-0, 110-119).

Somit lassen sich Fragen nach den Erfolgen der Hilfen gemäß §67 SGB XII anschließen (vgl. Gerull 2011: 407-414) sowie die Diskurse zu den Ursachen von Wohnungslosigkeit um sozialpolitische und stadtentwicklungspolitische Erklärungen ergänzen, die negative Praktiken zu Ausgrenzung und Kategorisierungen gegenüber wohnungslosen Personen thematisieren.

## b) Einschätzungen zur Situation und Chancen auf dem Wohnungsmarkt

Hier werden hauptsächlich *Zugangsschwierigkeiten und -barrieren* auf dem freien Wohnungsmarkt benannt. Aufgrund der allgemeinen Situation der geringen Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums auf dem freien Wohnungsmarkt wird Wohnungsarmut als Aspekt der Lebenslage verstanden. Wohnungslose Menschen haben in diesem Prozess minimale Chancen auf eine Wohnung in den Innenstadtbezirken.

Hintergrund sind die unter dem Begriff der Gentrification problematisierten urbanen Transformationsprozesse, die als Resultat sozio-kultureller Heterogenisierung und sozio-ökonomischer Polarisierungen die Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum in Großstädten, insbesondere Metropolen wie Berlin, deutlich steigern und die Miet-, Eigentums- und Grundstückswerte unter Druck setzen. Durch den Aufwertungsprozess in den Altbauquartieren sowohl in kultureller als auch in ökonomischer Hinsicht, zeichnen sich in der Folge Muster residenzieller Segregation entlang des Einkommens ab. Nicht bestehen in diesem Aufwertungsprozess können insbesondere Menschen im wachsenden Niedriglohnbereich und/oder ohne sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit. Zur Erklärung der Diversifizierung der Wohn-

raumversorgung in Verbindung mit zunehmender Wohnungsnot und der Ökonomie der Wohnungsversorgung sind folgende Interviewpassagen eines Experten relevant:

„Die Immobilienwertigkeit hat sich in Berlin in letzter Zeit extrem erhöht. Investoren kommen von überall her und kaufen auf in Berlin. Neubau wurde in Berlin über viele Jahre fast gar nicht organisiert. [...], es wurde weniger neu gebaut, als vom Markt verschwindet. [...]. Es gibt eine Verlagerung in Richtung Ein-Personen-Haushalte, es gibt einen gewissen Zuzug nach Berlin. In der Summe führen einfach ganz viele Faktoren dazu, dass der Wohnungsmarkt, insbesondere für Ein-Personen-Haushalte, sich dramatisch verknappt hat. Aus meiner Sicht befinden wir uns in Berlin in der Wohnungsnot was die Struktur angeht, es wird von offizieller Seite schlicht nicht zugegeben. [...]. Die Auswirkungen für solche fehlenden Steuerungsmechanismen zahlen dann immer die Schwächsten. Das erleben wir gerade“ (I\_E 7, 04:10-3, 30-42).

Ein weiterer Experte erklärt die Situation des Berliner Wohnungsmarktes in Verbindung mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände und die Folgen der Privatisierung.

„Die Privatisierung spielte natürlich eine Rolle [...]. Berlin hatte 500.000 öffentliche Wohnungen gehabt, als es zur Wiedervereinigung kam, durch den hohen Anteil im Ostteil der Stadt [...]. Davon sind jetzt noch [...] 280.000 übrig geblieben. Es hat eine sehr starke Privatisierung gegeben. Das kann man selbstverständlich auch als Deregulierung bezeichnen. Und das war sicher ein Fehler. [...] Es sind bundesrechtliche Vorgaben, zum Beispiel die Privatisierung nach dem Altschuldenhilfegesetz. Deswegen sind im Ostteil der Stadt viele Wohnungen privatisiert worden [...]. Im Westteil der Stadt hat Berlin dann nachgezogen [...] und dann hat man im Grunde zwei große städtische Wohnungsunternehmen die GEAG und die GSW mit rundherum zusammen 100.000 Wohnungen, das war natürlich sicher ganz falsch“ (I\_E 9, 15:08-1, 162-173).

Ausgehend von der Versinnbildlichung der Wohnung als Ware (vgl. Holm 2011), entstehen deutliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt. Sie sind in der Balance zwischen divergierenden (Nutzer-)Interessen und Machtverhältnissen in Städten anzusehen. Wohnungsbau und -bewirtschaftung unterliegen sinngemäß makro- und mikroökonomischen Rationalitäten. In Ergänzung dazu kommt es zu einer Inwertsetzung der Immobilienwirtschaft, wobei sich der Wert einer Immobilie über die Lage, das Wohnungsmarktsegment und die Knappheit des Angebotes bestimmt. Zwangsläufig kommt es zu Verdrängungsprozessen als Folge von Gentrification, die sich verstärkt in den Altbauquartieren vollziehen und auf benachbarte Quartiere übergreifen.

Als Ergebnis ist Wohnraum als relativ knappes Gut einzustufen. Das Wohnraumsegment bezieht sich auf Wohnungen der sozialen Wohnraumförderung, im Niedrigpreissegment mit geringer Quadratmeteranzahl und/oder Trägerwohnungen meist an den Randlagen der Stadt. Die hauptsächlichen Ursachen, die zunehmende Wohnungslosigkeit bedingen, basieren auf Veränderungen in ökonomischer und demografischer Hinsicht und den zunehmenden Verschönerungen von stadtstrukturellen Aspekten auf der Makro-, Meso- und Mikroebene, die die soziale und räumliche Ungleichheit kennzeichnen, sowie auf der Ungleichheit städtischer Teilgebiete und der unverhältnismä-

bigen Zuweisung ärmerer Haushalte zum Wohnungsmarkt mit der Folge, dass es zu Verdrängungseffekten kommt. Hinzu kommt die systematische Benachteiligung auf dem Wohnungsmarkt bezüglich des Zugangs und der Qualität der Wohnraumversorgung, die in Abhängigkeit der ökonomischen Ressourcen der Bewohner\_innen stehen (vgl. Schubert 2011: 23-36).

c) Diskriminierung, Stigmatisierung und Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt

Soziale Ausgrenzung ist ein Prozess, der sich in kumulierenden Belastungen der Lebenslage entwickelt. Anhand der subjektiven Deutungen und Erlebnisse der Betroffenen werden Erfahrungen von Diskriminierung, Stigmatisierung und Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt deutlich, die sich auf unterschiedliche Begründungszusammenhänge und strukturelle Erklärungsansätze zurückführen lassen. Die Praxis zeigt, dass sich in der Regel die Hilfe für alleinstehende, wohnungslose Hilfesuchende auf die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder auf den zeitlich befristeten Notschlafplatz in einem Übernachtungsheim reduziert (vgl. Gillich 2012: 274). Daraus entwickeln sich für wohnungslose Menschen individuelle Bedarfslagen, die umfassende Hilfeansätze erforderlich machen (vgl. Gillich 2005: 341).

Die folgende Erzählung eines wohnungslosen Mannes lässt Rückschlüsse auf ökonomische Gründe der Wohnungslosigkeit zu. Der Ausschluss vom Arbeitsmarkt, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und Erwerbsarbeit insgesamt bedingen die Ausgrenzung vom Wohnungsmarkt:

„Und dann nehmen sie doch lieber einen, der fest in Arbeit ist, als einer, wo sie wissen, der kommt irgendwoher, aus einem Haus, sage ich mal, aus einem Übergangshaus oder sonst irgend so ein Ding, ist schon ein bisschen komisch, sagen wir mal so. Aber man soll ja die Hoffnung nicht aufgeben, wie gesagt, also ich kann da nur aus meiner Erfahrung sprechen. Das ist schon irgendwo peinlich, wenn man da irgendwo hinkommt und man sieht, da sind 30 Mann, die haben alle einen Arbeitsvertrag in der Hand und du bist der Einzige, der da mit seinem ALG-2-Bescheid kommt, das ist schon irgendwie peinlich“ (I\_W 2, 00:23-8, 31-39).

Wohnungslose Menschen sind als Empfänger\_innen des Sozialhilfe- und Arbeitslosengeld-II-Regelsatzes bei der Bewerbung um eine Wohnung gegenüber anderen Bewerber\_innen im Nachteil. Sie benötigen die Zustimmung des Jobcenters und des Sozialamtes, dass die Miete übernommen wird (vgl. Barwick 2011):

„Aber ansonsten haben wir noch keine Besichtigungen gehabt, weil, sobald ich irgendwo vorstellig gewesen bin, da angerufen habe, direkt nach dieser Einkommensfrage eben schon abgeblockt wurde“ (I\_W 6, 11:34-1, 159-162).

Dazu lassen sich weitere Gründe benennen, die der schleichenden und wachsenden Verschuldung und gegebenenfalls Insolvenz zuzuordnen sind. Ergän-

zend werden Vormieterbescheinigungen und SCHUFA-Auskünfte gefordert. Sofern eine fehlende Mietschuldenfreiheitsbescheinigung und negative SCHUFA-Einträge bei den Betroffenen vorliegen, wird die Vermietung einer Wohnung an die betreffende Person verweigert (vgl. Gerull/Merckens 2012: 69), wie die nachfolgende Erzählung verdeutlicht.

„Das Problem ist, ich meine, eine neue Wohnung zu finden (unverständlich), das ist im Moment so das Hauptthema, weil, wie gesagt, eben mal ohne diesen Wohnberechtigungsschein auf diesem Marktsegment in dieser Preislage hat man schon mal keine Chance ohne diesen Schein. Dadurch, dass ich eben halt diese Insolvenz beantragen muss, ist es noch mal wieder schwieriger, eine Wohnung zu bekommen, ne, weil viele dann eben halt auch Einkommensverhältnisse und sonstiges wissen möchten, Schufa-Auskunft. Und das macht die Sache halt schon schwierig“ (I\_W 6, 03:43-8, 90-98).

Der Status „wohnungslos“ ist wohnungslosen Menschen nicht per se anzusehen. Eine Kategorisierung, Etikettierung und Zuschreibung des Stigmas „wohnungslos“ kann aber über die Einrichtung und die dazugehörige Adresse erfolgen, mit der Konsequenz einer institutionellen Ausgrenzung. Fragen nach der Wohnsituation beziehungsweise der Anmietung einer neuen Wohnung können unmittelbar unter diesem Aspekt analysiert werden, wie die folgende Aussage eines wohnungslosen Mannes zeigt:

„Ja, also, zu über 50 Prozent bin ich Mensch zweiter Klasse. Grundsätzlich allein, wie gesagt, was ich vorhin schon sagte, kommt der Makel der Adresse, die ja nun hinlänglich bekannt ist. Äh, man braucht nicht unbedingt zu sagen, dass man eigentlich wohnungslos ist und in so einem Heim wohnt oder sowas, sondern das reicht schon, nur die Adresse zu sehen, ja, die ist schon ein gewisser Makel und von daher nehmen schon viele Abstand davon“ (I\_W 10, 19:43-5, 251-256).

Zudem werden in der Praxis meist wesentliche Bereiche der sozialen Ausgrenzung nicht thematisiert. Dazu zählt auch die Problematik der Kosten der Unterkunft (KdU) und der Richtwerte der Mietobergrenzen für Transferleistungsbezieher\_innen.

„Das ist, man ist ja auch gebunden, man hat ja keine freie Wahl, irgendwie, dass man eben sagt, okay, ich nehme mir jetzt eine 70qm-Wohnung für 600 Euro; weil, das ist ja so bei ALG II, die haben ja einen bestimmten Satz und der darf nicht überschritten werden. Und da ist es noch schwerer, als wenn ich richtig Arbeit hätte, richtig Geld verdienen würde; dann, denke ich mir, wäre es ein bisschen einfacher, vielleicht nicht viel. Aber irgendwo ist es peinlich, eine so minimierte Wahl zu haben, sonst könnte man ja frei selber entscheiden, wo man wohnt oder wie weit das Budget reicht für eine Wohnung. Und das ist echt geil. Und das werden dann noch mal 40 oder 50 Wohnungen werden, die ich mir noch mal angucken werde, bevor vielleicht irgendwie mal etwas klappt. Und das ist eben der einzige Nachteil, wenn man das sieht. Also, das ist irgendwo deprimierend, enttäuschend, ja, wie gesagt, da nützt auch der Marktsegmentschein nichts. So ist das leider. Aber was soll man machen“ (I\_W 2, 11:31-1, 174-187).

In diesem Bedingungsgefüge sind die Folgen durch die Änderungen der Gesetzesgrundlage von SGB II und SGB XII im Bereich Wohnen sowie Fehlentscheidungen bei Hartz IV, Sanktionierung der Kosten der Unterkunft für beispielsweise junge Erwachsene sowie die Anhebung des Regelsatzes von

ALG II, die als unzureichend zu bezeichnen ist, mehr als fragwürdig. Neuanmietungen von Wohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt liegen in der Regel über den zentralen Richtwerten und der maximalen Nettokaltmiete. Daher werden die Kosten seitens der Leistungsgeber nicht übernommen. Anhand der nachfolgenden Interviewpassagen wird die Unverhältnismäßigkeit zwischen der Situation von Vergabe- und Gewährungspraxis der Jobcenter auf Grundlage der Richtwertproblematik, aber auch der Kostenkalkulation deutlich:

„Und wenn man schon mal das Glück hat und das alles irgendwo auch passt, und der auch sagt, ab morgen könntest du da rein, besorg dir die Papiere. Und dann geht man hin zum Amt und es stinkt dem Amt da irgendetwas an der Aufschlüsselung, da ist eben da ein Cent zu viel oder was weiß ich oder da ein Euro falsch gebucht oder was, und dann passt das da nicht hin, hier (unverständlich) und im Endeffekt kriegt man dann die Wohnung, die man eigentlich schon sicher geglaubt hat, eben nicht.

Das ist auch noch das Problem. Und da müsste sich in der Politik auch wieder etwas ändern, weil definitiv kann es das nicht sein, dass man das so aufschlüsselt. Wenn man eine Obergrenze festsetzt, dann soll man an der Obergrenze festhalten und im Zweifelsfall eben bei, was weiß ich, ein paar Cent die Augen zudrücken und sagen, das ist doch egal. Im Endeffekt müssen sie für andere Leute, die in Heimen wohnen, wesentlich mehr zahlen – wenn ich bloß daran denke, an das Ding hier hinten, für den einen da, da zahlen sie über 800 Euro für ein Zimmer“ (I\_W 10, 19:43-5, 260-274).

Wohnungslose Menschen haben bei der Suche einer neuen Wohnung durch ihre finanzielle Situation kaum Chancen auf dem freien Berliner Wohnungsmarkt. Ihnen bleibt oft nur die Möglichkeit, in Notunterkünften der Wohnungslosenhilfe und Wohnheimen zu bleiben und, sofern Trägerwohnungen und Betreutes Einzelwohnen (BEW) frei sind, dort zu bleiben. Dadurch verlängert sich der Status der Wohnungslosigkeit:

„Weil, was nutzt das, dass ich den so ein bisschen stabilisiere und ihm dann anschließend die Beine wieder wegklopfe. Das ist völliger Blödsinn, ja. Wenn das jetzt, was in den seltensten Fällen funktioniert, so läuft, dass eben einer, der jetzt wohnungslos ist und ein Dach über dem Kopf braucht und für den wir solange bezahlen, dann irgendwann in die Spur kommt und sich eine Wohnung sucht und – wenn er das Glück hat – diese auch findet, dann ist das Ding erledigt und der geht in seine Wohnung. Aber das sind doch 99 % von den Leuten hier, die das gar nicht schaffen. Also nach diesem Prinzip. Entweder sie schaffen es über so eine Trägerwohnung dann irgendwann mal wieder in eigenen Wohnraum zu kommen, oder nicht – und bei den meisten funktioniert es auch nach einem Jahr nicht. Der Großteil von hier, ich würde sagen, mindestens 70 oder 80 %, sind Leute, die im Endeffekt von hier aus in das nächste Heim gehen“ (I\_W 10, 36:32-7, 531-543).

Soziale Ungleichheit wird deutlich an Menschen, die Wohnraum besitzen und Menschen, die aufgrund eines Mangels an bezahlbarem Wohnraum hohe Mieten zahlen müssen oder überhaupt nicht mit einer Wohnung versorgt sind und denen der Zugang zu notwendigen Ressourcen verschlossen bleibt:

„Aber dann kam einmal ein Anruf: „Ja, wir haben uns für jemand anderen entschieden“, obwohl eigentlich schon fast alles klar war. Wo ich mir gesagt habe, wollen die mich vereiern oder was soll das. Wo eigentlich schon alles wirklich klar war, die haben mir glaubhaft gemacht: „Ja, kann nichts passieren, geben Sie alles bei der Sekretärin ab“ – das

war eine andere Wohnungsbaugesellschaft – „Geben Sie alles ab, Punkt, und dann passt das“. Da, dann kriegst du eine Absage und die Leute von der anderen Wohnungsbaugesellschaft haben sich gar nicht gemeldet“ (I\_W 8, 10:05-4, 146-153).

Folglich stellt Ausgrenzung einen Prozess dar, in dem sich wohnungslose Menschen von den durchschnittlichen gesellschaftlichen Standards der Lebensführung weiter entfernen beziehungsweise entfernt werden und der den subjektiven Ausschluss verstärkt (vgl. Gillich 2012: 272).

„Ja, (*überlegt*) im Prinzip bist du nicht mal mehr ein Mensch zweiter Klasse, sondern du bist schon irgendwo dritte Klasse [...]“ (I\_W 6, 12:26-6, 171-172).

Gegen den prozesshaften Charakter von sozialer Ausgrenzung und Stigmatisierung fordert ein Betroffener mehr Toleranzbemühungen der Gesellschaft:

„Es muss also irgendwie noch mehr Philosophie rüberkommen, dass Wohnungslose auch gegenüber der Menge nicht ausgegrenzt werden dürfen und mehr Toleranz kommen muss, ja“ (I\_W 5, 10:35-9, 165-167).

Zusammenfassend kontrastiert ein Experte bestehende Probleme der Träger im System der Wohnungslosenhilfe und mögliche neue Strukturen in Verbindung mit wohnungspolitischen Forderungen in Kooperation der operativen und strategischen Partner:

„Wenn sich Menschen in Wohnungsnot befinden, aber sich in vielen Fällen keine Wohnungen mehr finden lassen, [...], und es wird für die Bewohner jeden Tag schwieriger, was machen wir mit dem System? Im Moment wird der Druck auf die Hilfe leistenden Kollegen an der Basis weitergereicht. Man erwartet, dass die irgendwie so weitermachen, dass die schon eine Wohnung finden. Aber es gibt keine Wohnungen mehr, was sollen die denn machen? Und da kann man die Träger, kann man die Hilfesuchenden nicht mit allem allein lassen, um dieses Problem zu lösen. Da braucht es Politik, da braucht es Verantwortung, da braucht es eine neue Struktur. Dringend“ (I\_E 7, 15:58-2, 127-136).

Die Wohnung als private Adresse ist ein wesentlicher Faktor für die Positionierung im Raum: Das Fehlen einer eigenen Adresse ist maßgeblich für den Verweis auf eine untergeordnete soziale Position und des sozialen Ausschlusses (vgl. Helfferich/Hägele/Hendel-Kramer/Heneka 2000: 144).

## **5. Ausblick und Perspektiven**

Es genügt nicht, die Lebens- und Problemlage von wohnungslosen Menschen allein auf den Mangel an Wohnraum zurückzuführen. Neben den geringen materiellen Dimensionen der Lebenssituation sind vielmehr fehlende Handlungsspielräume und mangelnde Verwirklichungschancen zu berücksichtigen. Wohnungslose Menschen geraten eher in passiver Weise vom eigenen Haushalt aus in die Wohnungslosigkeit.

Die Typologie zu persistierender Wohnungslosigkeit zeigt, dass die Betroffenen über einen längeren Zeitraum in Wohnungslosigkeit verbleiben. Dies äußert sich auch darin, dass sie in Ersatzsystemen des zweiten Wohnungsmarktes in Übergangunterkünften und Sonderwohnformen verbleiben, bis sie endlich in einer normalen Wohnung mit Mietvertrag leben können. Dies lässt jedoch noch keine Rückschlüsse auf die Ursachen von persistierender Wohnungslosigkeit zu. Die Begründungszusammenhänge lassen sich anhand der strukturellen Erklärungsansätze, des Armutsansatzes (ökonomische Gründe), des Unterversorgungsansatzes (selektive Gewährung von Sozialleistungen) und des Etikettierungs- und Stigmatisierungsansatzes (beispielsweise über die Etikettierung und Zuschreibungen über die Adesse der Einrichtung) darlegen.

Zur Erklärung der Segmentierungsprozesse und der Frage, inwiefern sozialräumliche Aspekte und sozialpolitische Entscheidungen den gesellschaftlichen Ausschluss von wohnungslosen Menschen fördern, sind folgende Erkenntnisse anzuführen: die Zunahme von Wohnungsnotfällen, Disparitäten der Wohnraumversorgungssituation sowie die systematische Benachteiligung auf dem Wohnungsmarkt. Diese strukturellen Rahmenbedingungen sind ausschlaggebend dafür, dass sich die Erfolgsparameter hinsichtlich der Vermittlung von wohnungslosen Menschen in eigenen finanzierbaren Wohnraum schmälern.

In der Untersuchung, die diesem Beitrag zugrunde liegt, wurde deutlich, dass im Rahmen der Unterstützungsleistungen der Sozialarbeiter\_innen die wohnungslosen Menschen nur schwierig in eigenen Wohnraum auf dem freien Wohnungsmarkt zu vermitteln sind. Als Folge verschlechtern sich entweder die quantitative und/oder die qualitative Versorgung mit Wohnraum, ganz unabhängig von der bestehenden Richtwertproblematik. Zwangsläufig beschränkt sich die Suche nach einer Wohnung auf die Randgebiete der Stadt. Dies lässt die Frage zu, wie sich Wohnungsverlust und zunehmende Wohnungslosigkeit hinsichtlich der beschriebenen, strukturellen Begebenheiten im Kontext von Gentrification auswirken werden und ob sich die Folgen von Verdrängung messen lassen (vgl. Alisch/Dangschat 2012: 30ff.). Im Gegensatz zu den Ursachen von Gentrification ist das Thema Verdrängung in Folge von Aufwertungsprozessen nur wenig erforscht. „Verdrängungsstudien“ erweisen sich oft als methodisch kompliziert, da sie langzeitige Beobachtungen voraussetzen und stärker die Verdrängung selbst als die aufgewerteten Viertel zum Untersuchungsgegenstand haben müssten. Die meisten Gentrification-Studien orientieren sich an den Verdrängungen in einem Gebiet“ (Holm 2010: 59). Zur Untersuchung von Gentrification und den damit verbundenen Verdrängungsmechanismen werden einerseits Umzugsstatistiken und andererseits Sozialstrukturdaten wie Einkommen, Bildungsstand, Haushaltsgröße und Berufszugehörigkeit analysiert (vgl. ebd. 63). Die Interpretation dieser Daten ist in zweierlei Hinsicht schwierig:

Zum einen treten immer dann Ungenauigkeiten auf, wenn entsprechende Daten nicht für das exakte Untersuchungsgebiet, sondern nur für einen gesamten Stadtteil oder ein anderes administratives Gebiet vorhanden sind. Zum anderen ist es für eine Interpretation erforderlich, dass die Indikatoren tatsächlich zum untersuchten Gegenstand passen. So können hohe Wandlungsdynamiken sowohl ein Zeichen für Verdrängung und einen Bevölkerungsaustausch sein als, auch daher rühren, dass beispielsweise viele Studierende nach dem Abschluss ihres Studiums fortziehen. Wegen einer Erhöhung der Mieten bei Neuvermietungen geht eine hohe Zahl von Umzügen häufig mit steigenden Mieten einher. Auch eine Veränderung der Sozialstrukturdaten hin zu höherem Einkommen und Bildungsstand ist kein hinreichendes Kriterium, um Verdrängungseffekte anzuzeigen. Hierbei ist es erforderlich, die Daten in Relation zur gesamtstädtischen Entwicklung zu betrachten (vgl. ebd. 64). Letztendlich lassen sich Verdrängungsprozesse schwer messen, weil es in erster Linie einer individuellen Interpretation unterliegt, ob ein Umzug freiwillig oder unfreiwillig stattgefunden hat (vgl. ebd. 54). Demzufolge gibt es wenig aussagekräftige Forschungsergebnisse zu der Qualität von Verdrängungen als Bestandteil von Gentrification.

Dagegen sind Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen von den Aufwertungsprozessen in innenstadtnahen Stadtteilen besonders betroffen, weil es zu einer Verkleinerung des Teilmarktes von preisgünstigen Wohnungen kommt. Aufgrund der gestiegenen Mieten und der geringen finanziellen Leistungen erfolgt die Wohnungssuche meist an den Stadträndern. Holm plädiert dafür, in der Debatte um Gentrification nicht nur die Situation von einzelnen Bewohner\_innen zu betrachten, sondern die Prozesse eines Stadtteils dahingehend zu untersuchen, wie durchlässig der Wohnungsmarkt ist. Dabei bezieht sich Holm (2010: 61) auf den Ansatz der „*ausschließenden Verdrängung*“ nach Peter Marcuse, bei dem in erster Linie gebietsbezogene Verdrängungen in Form von Sozialstrukturveränderungen betrachtet werden. Für die Untersuchung dieser ausschließenden Verdrängung durch soziale Schließungsprozesse des Wohnungsmarktes müssen die sozialstrukturellen Veränderungen in Aufwertungsgebieten mit den dortigen Mietentwicklungen und der Dynamik von Umwandlungen in Eigentumswohnungen miteinander verknüpft werden. Ein Indikator für die eingeschränkte Zugänglichkeit von Wohnungsangeboten ist ein Anstieg der Neuvermietungsflächen in Aufwertungsgebieten (vgl. ebd. 61-65).

## *Literatur*

Alisch, M. (2008): Armut und soziale Teilhabe: Ein Überblick. In: Alisch, M./May, M. (Hrsg.): *Kompetenzen im Sozialraum*. Wiesbaden. S. 85-107.

- Alisch, M./May, M. (Hrsg.) (2012): Formen der Segregation. In: Alisch, M./May, M. (Hrsg.): Formen sozialräumlicher Segregation. Beiträge zur Sozialraumforschung. Bd. 7. Opladen/Farmington Hills. S. 7-22.
- Alisch, M./Dangschat, J. S. (2012): Perspektiven der soziologischen Segregationsforschung. In: Alisch, M./May, M. (Hrsg.): Formen sozialräumlicher Segregation. Beiträge zur Sozialraumforschung. Bd. 7. Opladen/Farmington Hills. S. 23-50.
- Alisch, M./Dangschat, J. S. (1996): Die Akteure der Gentrifizierung und ihre „Karrieren“. In: Friedrichs, J./Kecskes, R. (Hrsg.): Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse. Opladen. S. 95-129.
- Barwick, C. (2011): Draußen vor der Tür. Exklusion auf dem Berliner Wohnungsmarkt. In: WZB Mitteilungen, Heft 134, 12/2011. S. 13-15.
- Bohnsack, R. (2010): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden. 8. durchgesehene Auflage. Opladen/Farmington Hills.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2014): Investitionsanreize sind falsch gesetzt. BAG Wohnungslosenhilfe fordert jährlich 100.000 neue Sozialwohnungen. Berlin.
- Butterwegge, C. (2014): Sozialstaatsentwicklung, Armut und Wohnungslosigkeit. In: Keicher, R./Gillich, S. (Hrsg.): Wenn Würde zur Ware verkommt. Soziale Ungleichheit, Teilhabe und Verwirklichung eines Rechts auf Wohnraum. Wiesbaden. S. 19-31.
- Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e.V. (DWBO) (2013): Sozialpolitische Forderungen 2013. Berlin.
- Friedrichs, J. (1996): Gentrification: Forschungsstand und methodologische Probleme. In: Friedrichs, J./Kecskes, R. (Hrsg.): Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse. Opladen. S. 13-40.
- Gerull, S. (2013): Aktiv gegen Armut und Ausgrenzung! Die Landesarmutskonferenz Berlin. In: alic, ASH Berlin, Nr. 26/2013. S. 72.
- Gerull, S. (2011): Was ist ein Erfolg in der Hilfe nach § 67 SGB XII? In: Rosenke, W. (Hrsg.) (2011): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf. Bewährtes verbessern, Neues annehmen, Kooperation gestalten, für Gerechtigkeit streiten. Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe. Heft 61. Bielefeld. S. 407-414.
- Gerull, S./Merckens, M. (2012): Erfolg in der Hilfe nach § 67ff. SGB XII. Quantitative Folgestudie. Endbericht Februar 2012. Berlin.
- Gestring, N./Janssen, A./Polat, A./Siebel, W. (2002): Zwischen Integration und Ausgrenzung – Lebensverhältnisse türkischer Migranten der zweiten Generation. In: Niedersächsischer Forschungsverbund Technikentwicklung und gesellschaftlicher Strukturwandel. Workshop „Innovation der Produktionsorganisation“, Exklusionsproblematik“, Hannover, 08.11.2002.
- Gillich, S. (2012): Zur Normalität sozialer Ungleichheit – 15 Anmerkungen. In: Gillich, S./Keicher, R. (Hrsg.): Bürger oder Bettler – Soziale Rechte von Menschen in Wohnungsnot im Europäischen Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden. S. 269-288.
- Gillich, S. (2005): Wohnungslos, das ist, wie wenn man die Welt von unten sieht: Zur Ausgrenzung Wohnungsloser. In: Anhorn, R./Bettinger, F. (Hrsg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden. S. 335-350.

- Gillich, S./Nieslony, F. (2000): Armut und Wohnungslosigkeit. Grundlagen, Zusammenhänge und Erscheinungsformen. In: Reihe Soziale Arbeit. Köln/Wien/Aarau.
- Günther, M. (2012): Wohnungsnot in Deutschland?! In: *wohnungslos* 2/2012, 54. Jg. Bielefeld. S. 34-41.
- Harvey, D. (1973): *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. New York.
- Helfferich, C./Hägele, A./Hendel-Kramer, A./Heneka, A. (2000): Was brauchen wohnungslose Frauen? Alltagsbewältigung, Raumerfahrung und Versorgungsangebote aus Sicht wohnungsloser Frauen. Eine qualitative Erhebung in Verbindung mit einer wissenschaftlichen Begleitung eines neu eingerichteten frauenspezifischen Versorgungsangebotes in Freiburg i. Br.
- Holm, A. (2011): Wohnung als Ware – Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung. In: *Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*. Heft 121, 31. Jg. Frankfurt a. M. S. 9-20.
- Holm, A. (2010): Wir bleiben Alle! Gentrifizierung – Städtische Konflikte um Aufwertung und Verdrängung. Münster.
- John, W. (1988): ... ohne festen Wohnsitz... Ursache und Geschichte der Nichtsesshaftigkeit und die Möglichkeiten der Hilfe. Dissertation an der Universität Heidelberg. Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften. Bielefeld.
- Keicher, R./Gillich, S. (Hrsg.) (2014): Wenn Würde zur Ware verkommt. Soziale Ungleichheit, Teilhabe und Verwirklichung eines Rechts auf Wohnraum. Wiesbaden.
- Kleemann, F./Krähnke, U./Matuschek, U. (2013): Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung in die Praxis des Interpretierens. 2., korrigierte und aktualisierte Auflage. Wiesbaden.
- Lefebvre, H. (1991): *The Production of Space*. Oxford.
- Lefebvre, H. (1962): *Le droit de la ville*. Paris.
- Marcuse, P. (2011). *Cities for People Not for Profit: Critical Urban Theory*. London.
- Marcuse, P. (2010): Städte verursachen nicht den Kapitalismus. Interview mit P. Marcuse. In: Phase 2. Zeitschrift gegen die Realität. Nr. 2-35. Berlin (ohne Seitenangaben).
- Marcuse, P. (1988): Neutralizing Homelessness. In: *Socialist Review*. Bd. 18/1988. London. S. 69-96.
- Mayer, M. (2009): The „Right to the City“ in the Context of Shifting Mottos or Urban Social Movements. In: „City“, Nr. 2-3, Jg. 2009. S. 362-374.
- Nagel, S. (2013): Neue Wohnungsnot und die Zugänglichkeit des Wohnungsbestandes für Wohnungslose. In: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W) (Hrsg.): *wohnungslos. Ordnungsrechtliche Unterbringung und Modelle integrierter Notversorgung*, H. 2-3/13. Bielefeld. S. 71-76
- Neupert, P. (2010): Geographie der Obdachlosigkeit. Verdrängung durch die Kommodifizierung des öffentlichen Raums in Berlin. In: *Berliner Geographische Blätter* Nr. 1. Berlin.
- Paulberg-Muschiol, L. v. (2009): Wege in die Wohnungslosigkeit. Eine qualitative Untersuchung. Dissertation zur Erlangung des Grades einer Doktorin der Philosophie, Universität Siegen. Siegen.
- Pürzel, A. (2012): Zwischen Hilfsangebote und Benachteiligung: Migranten in der Wohnungslosenhilfe. In: Alisch, M./May, M. (Hrsg.): *Formen sozialräumlicher Segregation. Beiträge zur Sozialraumforschung*. Bd. 7. Opladen/Farmington Hills. S. 197-217.

- Rosemann, T. (2013): Planning in the Face of Democracy. Mit Jacques Rancière über Raumplanung und Demokratie nachdenken. In: sub\urban. Zeitschrift für kritische stadtforschung. H. 2, 2013. Berlin. S. 41-60.
- Rosenthal, G. (2011): Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung. In: Diewald, M./Hurrelmann, K. (Hrsg.): Grundlagentexte Soziologie. 3., aktualisierte und ergänzte Auflage. Weinheim/München.
- Rosenthal, G./Köttig, M. (2010): Biografische Fallrekonstruktion. In: Bock, K./Miethe, I. (Hrsg.): Handbuch Qualitativer Methoden in der Sozialen Arbeit. Opladen/Farmington Hills. S. 232-239.
- Schubert, D. (2011): Zur Diversifizierung der Wohnraumversorgung. Gleichzeitigkeiten von Leerstand und neuer Wohnungsnot. In: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich, Heft 121, 31. Jg. Frankfurt a. M. S. 23-36.
- Seidel-Schulze, A./Landua, D./Franke, T./Pohlan, J./Pohl, T. (2013): Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2013. In: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.): berlinbaut. Berlin.
- Seidel-Schulze, A.; Dohnke, J.; Häußermann, H. (Hrsg.) (2012): Segregation, Konzentration, Polarisierung – sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007-2009. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Difu-Impulse: 4.2012. Berlin.
- Specht, T. (1985): Die Situation der alleinstehenden Wohnungslosen in Hessen: Endbericht zum Forschungsprojekt: „Bestandserhebung und Bestandsanalysen des Personenkreises der Nichtsesshaftenhilfe in Hessen 1983“; Nichtsesshafte und alleinstehende Obdachlose; Bestandsaufnahme des Systems sozialer Dienste und seiner Klienten. Studie der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtsesshaftenhilfe e.V. Frankfurt a. M.
- Uhlendorff, U. (2010): Typenbildende Verfahren. In: Bock, K./Miethe, I. (Hrsg.): Handbuch Qualitativer Methoden in der Sozialen Arbeit. Opladen/Farmington Hills. S. 314-324.



# Planungsperspektiven in der Stadt(teil-)entwicklung – Akteurslogik und Urban Governance

*Michael John*

## **1. Stadtentwicklung und aktuelle Herausforderungen für Städte**

Inzwischen leben fast drei Viertel aller Europäer in Städten (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014: o.S.ff.). Dabei haben sich Städte im Laufe der Jahrhunderte unterschiedlich entwickelt. In Europa hat sich dabei die „europäische Stadt“ herausgebildet, die Siebel durch fünf zentrale Punkte charakterisiert: Präsenz von Geschichte, Hoffnung auf Emanzipation, urbane Lebensweise, Gestalt, geplante Stadt (vgl. Siebel 2005: 1f.).

Durch die rasanten gesellschaftlichen Veränderungen ist den Städten inzwischen eine ganze Reihe von Herausforderungen erwachsen. Zu nennen sind hier:

- Globalisierung der Märkte (Wettbewerb der Städte und Regionen);
- verschärfte Einkommenspolarisierung (Armut/Arbeitslosigkeit);
- Bildungsarmut (Bildung ist Voraussetzung für sozialen Aufstieg);
- Stadtgesellschaft wird fragiler (Abschottung, Parallelgesellschaften, Integrationsleistung nimmt ab);
- sozialer und demografischer Wandel (Anzahl der Einwohner und Lebensweisen);
- Klimawandel (Ziel Klimaschutz und Anpassung an Klimawandel);
- Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Ökonomisierung der Verwaltung (vgl. Munzinger 2013: 8f.; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2009: 19f.).

Nicht zuletzt dadurch haben sich die Aufgabenstellungen für die Stadtentwicklung massiv verändert. Es ist die Einsicht gewachsen, dass das „Gott-Vater-Modell“ der Planung (Siebel 2006: 207) vielleicht bei Neubauten auf der grünen Wiese noch funktioniert hat, weil dort zunächst kaum Menschen und Organisationen zu beteiligten waren. In städtischen Erneuerungsprozessen ist hingegen immer von einer Vielzahl von Akteur\_innen auszugehen, die an der Entwicklung der Stadt Anteil haben.

Der Planungstheoretiker Klaus Selle fasst die Kernaufgaben der Planungsakteure unter diesen Bedingungen zusammen: „Entwicklungen mitgestalten und auf Veränderungen zielgerichtet einwirken“ (2012: 33), erfordert es „Bezüge zu und zwischen Akteuren her[zu]stellen, aufgabenbezogene Kooperationen ein[zu]gehen und über die klassische Rahmensetzung hinaus auch umsetzungsorientiert [zu] handeln“. Die europäischen Bauminister haben im Jahr 2007 die zentralen Faktoren dieses Prozesses zum Programm erhoben (vgl. EU 2007: o.S.). In der Leipzig-Charta wird festgestellt und gefordert:

„Gutes Regieren in der Stadt‘: Stadtplanung ist nicht allein Aufgabe des öffentlichen Sektors. Partner für eine Stadtentwicklungspolitik der Zukunft ist zum einen die Zivilgesellschaft und zum anderen die Wirtschaft“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014: o.S.).

Die geforderte Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft führte dazu, dass inzwischen zunehmend Partizipation zur Grundlage von Förderprogrammen gemacht wurde. Wenn viele Akteur\_innen und Themenbereiche der Stadtentwicklung in die Planung einbezogen werden müssen, ergibt sich eine hohe Planungskomplexität. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, „kam es unter stark veränderten Rahmenbedingungen seit den 1990er Jahren zu einer zweiten Blüte integrierter strategischer Konzepte für Städte und Stadtregionen“ (Munzinger 2013: 6).

## 2. Fragestellung der Untersuchung

An der Stadtteilentwicklung sind in der Regel Planungsakteur\_innen aus höchst unterschiedlichen Bereichen (z.B. Verwaltung, Politik, Planungsbüros, sozialen Einrichtungen und Betrieben) beteiligt. Sie verfügen über jeweils andere Berufsbiografien, Informationen, Aufgabenstellungen und Durchsetzungsmacht. Davon lassen sich einige Fragen ableiten:

Welche unterschiedlichen Perspektiven auf die Stadtteilentwicklung kann man feststellen? Wie unterscheiden sich diese Perspektiven und was haben sie gemeinsam? Und worauf beruhen die Unterschiede? (Machtstrukturen, berufsspezifische Zugänge und Leitbilder, Wissen, Kommunikationsstrukturen)?

Es soll im Folgenden herausgearbeitet werden, wie sich die Perspektiven der unterschiedlichen Planer\_innen in Bezug auf welche Aspekte der Planung gleichen oder unterscheiden. Es stellt sich weiter die Frage, wie sich die unterschiedlichen Planungsperspektiven auf die konkrete Planung und Entwicklung auswirken (können) und welche Schlüsse aus dieser Analyse zu ziehen sind.

### 3. Untersuchungsdesign

Um die unterschiedlichen Planungsperspektiven zu rekonstruieren, wurde ein Quartier in der Stadt Wien ausgewählt, in dem seit längerem Planungsprozesse umgesetzt werden. Durch den Neubau von zahlreichen von Wohnungen und der Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe (vorwiegend Büronutzung) sowie neuen Verkehrsverbindungen ist das untersuchte Quartier einem rasanten Wandel ausgesetzt. Für die alteingesessenen Bewohner\_innen bedeutet dies, dass es ihr gewohntes Quartier künftig nicht mehr so geben wird, wie sie es jahrzehntelang erlebt haben: Für die Neuzugezogenen heißt bedeutet es, dass sie als Einzelne „Neue“ auf stark verwurzelte langjährige Bewohner\_innen treffen und sich ein Gemeinwesen erst neu herstellen muss. Bedingt durch den großen Druck, Wohnraum zu schaffen, wurden und werden die Neubauten und Verkehrserschließungen binnen weniger Jahre auf ehemaligen Industrieflächen realisiert.

Ausschlaggebend für die Auswahl gerade dieses Quartiers war neben diesem erheblichen Transformationsprozess die Beteiligung einer Vielzahl von Planungsakteur\_innen über einen längeren Zeitraum. Um einen Eindruck von dem Quartier zu gewinnen, wurden im Forschungsprozess zunächst vorhandene Sozialraumanalysen, Daten- und Projektdokumentationen gesichtet und ausgewertet. Durch Sozialraumbegehungen, zufällige Gespräche mit Bewohner\_innen auf der Straße und teilnehmenden Beobachtungen bei Arbeitsgruppentreffen bei drei mehrtägigen Aufenthalten vor Ort eigene Eindrücke gewonnen.

Um die verschiedenen Planungsebenen in der qualitativen Erhebung abzubilden vier Planungsakteur\_innen ausgewählt: Ein Planer aus der Flächennutzungsplanung, eine Planerin der Stadtverwaltung, die, sich um die Mehrfachnutzung von Flächen und Räumen bemüht, eine Leitungsperson aus einer Jugendarbeitseinrichtung sowie ein Planer, der bei einer freien gewerblichen Organisation Planungsprozesse und insbesondere Beteiligungsprozesse im Auftrag der Stadt begleitet. Mit den vier Planenden konnte das Feld weitgehend abgedeckt werden, die vier Personen wurden narrativ befragt.

Zur Interpretation wurden Governance Ansätze herangezogen, um die verschiedenen Akteursperspektiven zu beschreiben, zu analysieren und die Folgen für die Stadt(teil-)entwicklung zu beleuchten.

### 4. Governance

Der „communicative turn“ schlägt sich auch in der Theoriebildung nieder, in dem die Begrifflichkeit Governance zunehmend diskutiert wird:

„In den Städten handeln viele Akteure, auf verschiedenste Weise, allein oder gemeinsam mit anderen. Für diese Vielfalt von „Wegen, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln“ gibt es einen Begriff. Er lautet: Governance“ (Selle 2013: 12).

Die zunehmende Popularität des Governance-Begriffs lässt sich auch damit erklären, dass durch die Einbeziehung vieler Akteur\_innen versucht wird, verloren gegangene Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Seite wiederzugewinnen, die durch „funktionale Differenzierungsprozesse, teilweise autonome Subsysteme, Ressourcenknappheit staatlicher Akteure oder auch eine Infragestellung des Prinzips hierarchischer Entscheidungsfindung“ verloren gegangen sind (Altrock et al. 2004: 190). Selle stellt die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Seite generell in Frage: „Auf der Ebene des Gesamtsystems findet keine Steuerung statt, sondern lediglich Strukturbildung und Strukturwandel. Das bedeutet, dass es zwar Steuerung in der funktionell differenzierten Gesellschaft gibt, aber keine politische Steuerung der Gesellschaft“ (Selle 2012: 36).

Trotz aller Unterschiede, wie Governance wissenschaftlich und politisch konzeptualisiert wird, ist es doch eine Begrifflichkeit, die das Potenzial hat, den Austausch unterschiedlicher Professionen und Blickwinkel zu fördern: „Der Governance-Begriff stellt einen interdisziplinären Brückenbegriff dar, mit dem es gelingt, unterschiedliche Fachdiskurse miteinander zu verknüpfen und aufeinander zu beziehen“ (Bärenbrinker 2012: 232).

## 5. Good Governance-Kriterien als Analyseraster

Die Weltbank verwendet seit Mitte der 1980er Jahre im Kontext der Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik den stark normativ geprägten Terminus *Good Governance* (vgl. Bärenbrinker 2012: 227) und auch die EU rückte 2001 den Begriff *Good Governance* im Rahmen eines Bandes „Europäisches Regieren – Ein Weißbuch“ ins Zentrum und benennt fünf Grundsätze „guten Regierungshandelns“: Offenheit, Partizipation, Verantwortung, Effektivität und Kohärenz (vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften 2001: 13). Die UNESCAP, eine Organisationseinheit der UNO, benennt acht Kriterien von Good Governance: Partizipativ, konsensorientiert, rechenschaftspflichtig, transparent, verantwortlich/nachhaltig, wirksam/wirtschaftlich, gerecht/integrativ, rechtsstaatlich (eigene Übersetzung nach UNESCAP o. J.: o.S.).

Diese Kriterien wurden zur Analyse der Akteurperspektiven herangezogen und die Prioritäten dieser Gütekriterien in den Interviews mit den Planungsakteur\_innen zu rekonstruieren.

*Übersicht 1:* Bedeutung der „Good Governance“-Kriterien für das berufliche Handeln der Planungsakteur\_innen

|                                  | Flächennutzungsplanung | Mehrfachnutzung | Jugendarbeit | Organisation Beteiligung |
|----------------------------------|------------------------|-----------------|--------------|--------------------------|
| beteiligungsorientiert           |                        |                 |              |                          |
| auf Übereinstimmung ausgerichtet |                        |                 |              |                          |
| rechenschaftspflichtig           |                        |                 |              |                          |
| durchschaubar                    |                        |                 |              |                          |
| verantwortlich                   |                        |                 |              |                          |
| wirksam und wirtschaftlich       |                        |                 |              |                          |
| gerecht und integrativ           |                        |                 |              |                          |
| gesetzentreu                     |                        |                 |              |                          |

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Legende:      sehr gering      gering      groß      sehr groß

|            |  |  |  |  |
|------------|--|--|--|--|
| Bedeutung: |  |  |  |  |
|------------|--|--|--|--|

Durch die jeweilige Aufgabenstellung der Tätigkeitsbereiche, aber auch durch Ausbildung und Interpretation der beruflichen Herausforderungen, sind bei den Planungsakteur\_innen jeweils unterschiedliche Kriterien von höherer Priorität. Jede/r Akteur\_in hat somit ihre/seine eigene Handlungslogik, der im alltäglichen Handeln gefolgt wird. Erst wenn im Zusammenspiel der Einzelakteur\_innen ein Planungssystem mit zentralen Zielvorstellungen und gemeinsamen Planungsvorgehen geschaffen werden soll, wird aus der Unterschiedlichkeit eine Herausforderung.

Zusammenfassend lässt sich der zentrale Fokus der Akteur\_innen somit wie folgt darstellen:

*Übersicht 2: Fokus der Interessensorientierung der Planenden*

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Flächennutzungsplanung   | gesetzstreu Umsetzung und Begleitung von zentralen Wirtschaftsakteur_innen |
| Mehrfachnutzung          | Interessenausgleich und Suche nach verantwortbaren Lösungen                |
| Jugendarbeit             | Lobbyismus für Jugendliche   |
| Organisation Beteiligung | beteiligungsorientierte Suche nach Konsens                                 |

*Quelle:* Eigene Darstellung

Die Idee, dass alle Governancekriterien wie Punkte einer Checkliste in der Umsetzung als erfüllt abgehakt werden sollen, erweist sich im Planungsalltag als wenig hilfreich. Es geht vielmehr darum, eine ausgewogene und vertretbare Mischung des Ressourcenaufwands für verschiedene *Good Governance* Kriterien herauszuarbeiten. So können Planungen z.B. besonders partizipativ sein, erzeugen aber – weil die meisten Ressourcen in die Partizipationsmethoden geflossen sind – keine zeitnahen Ergebnisse. Oder es werden umfassende Mittel für die Rechenschaftspflicht aufgewandt und die Transparenz und Durchschaubarkeit des Prozesses wird vernachlässigt, wie es z.B. in Organisationen mit DIN EN ISO 9000ff Umsetzungen häufig vorkommt. Den für die Planungsaufgabe passenden Ressourceneinsatz für die jeweiligen Kriterien, gilt es somit jeweils neu in der Planungsumsetzung zu finden.

Festzuhalten bleibt somit, dass die Akteur\_innen ihre Aufgaben unterschiedlich interpretieren. Die Frage, welchen Einfluss die Berufsbiografie der Akteur\_innen bei der Sicht auf den Planungsraum hatte, konnte nur ansatzweise untersucht werden. Die befragten Akteur\_innen sind alle „alte Hasen“ des Planungsgeschäfts: Ihre Ausbildungen bzw. das Studium liegen jeweils mehr als zwei Jahrzehnte zurück (eine Zeit, zu der Beteiligung in Planungsprozessen zumindest weniger als heute Bestandteil von Planerausbildungen war). Vieles an Kenntnissen und Einschätzungen wurde durch „learning by doing“, die Reflexion des eigenen Planungshandelns oder durch berufsbegleitende Fortbildungen entwickelt. Die ursprüngliche Berufsausbildung trat in den Interviews nicht dominant hervor.

Wenn kein Austausch bezüglich eines gemeinsamen Vorgehens stattfindet, kann kaum ein gemeinsames Governance-Vorgehen im Stadtteil entstehen. Die Governance-Umsetzung in der Stadt(teil-)entwicklung benötigt daher eine Institution, die sich der Steuerung des Gesamtprozesses annimmt und die für einen Dialog unter den Planungsbeteiligten sorgt, um unterschiedliche Planungsperspektiven aufeinander abzustimmen.

Diese Form von Governance bezeichnet Kooiman (2003) als „meta governing“: „Weder die Definition dessen, was als Problem verstanden wird, noch die Feststellung, welche Lösungsinstrumente und -wege geeignet sind, stehen deshalb zum Planungsbeginn fest. Sie sind bereits Teil eines als kommunikativ-interaktiv verstandenen Planungsprozesses“ (Alisch 2007: 311).

Meta-Governance hat dabei zentrale Bedeutung für das Gelingen des ganzen Governance-Prozesses: „Meta-governing is an essential part of governance. It is needed to guide the institutional and problemsolving choices, *ex ante* in underpinning future oriented activities, and *ex post* in appraising governance activities by serving as criteria for evaluation. Public and private governors and those governed alike take responsibility for governing how to govern“ (Kooiman/Jentoft: o.J.).

Die Perspektiven der einzelnen Planungsakteur\_innen einander anzunähern, ist keine leichte Aufgabe. Es muss dabei eine „babylonische Begriffsverwirrung“ (Alisch 2007: 309) überwunden werden, da die Planer\_innen aus verschiedenen Sektoren vielfach nur denken, über das Gleiche zu reden, tatsächlich aber Unterschiedliches meinen. Wenn es aber als richtig erachtet wird, dass viele Akteur\_innen die Stadtentwicklung gestalten und diese in einen gemeinsamen Prozess eingebunden werden müssen (ohne zur Beteiligung gezwungen werden zu können), trifft dies ebenso für den Prozess der Meta-Governance zu: Dieser Verständigungsprozess lässt sich nicht erzwingen, wird aber höchstens in Teilen von selbst funktionieren.

Findet keine (ausreichende) strategische Steuerung des Governance-Prozesses und eine Annäherung und Verständigung der Akteur\_innen bezüglich der Planungsziele und des Planungsvorgehens statt, treten die einzelnen Governance-Perspektiven der Akteur\_innen in den Vordergrund. Dann setzt sich häufig die Eigenlogik der beteiligten Organisationseinheiten durch.

Obwohl einige der befragten Planer\_innen durchaus zusammenarbeiten, verläuft eine Bruchlinie zwischen den eher technischen Abteilungen wie z. B. der Flächennutzungsplanung und den eher gesellschaftlich ansetzenden Planungsakteur\_innen. So hat der mit Beteiligungsorganisation befasste Planer den zentralen Stadtplaner, der für das untersuchte Gebiet zuständig ist, in den letzten Jahren nie persönlich kennengelernt, obwohl beide im Untersuchungsgebiet langfristig tätig sind. Steffen macht eine ganze Reihe von Unterschieden in diesen verschiedenen „Welten“ der Akteur\_innen aus:

- logisches, rationales Handeln innerhalb einer Organisation;
- eigene Welten, Werte, Sprache, Kulturen, Bezugssysteme;
- Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (wenn-dann);
- Selbstverständlichkeiten, geteiltes Alltagswissen;
- Zuständigkeiten und Zugehörigkeiten – Abgrenzung von Nicht-Zugehörigen;
- Tendenz zur Selbstbestätigung, Selbstreferenzialität, „mehr desselben“ (vgl. Steffen 2014: 3).

Das BBR 2009: 21 sieht in der Umsetzung des sogenannten „Neuen Steuerungsmodells“ und der damit verbundenen dezentralen Ressourcenverantwortung einerseits und in der immer noch vorherrschenden „Versäulung“ von Fachressorts erhebliche Behinderung bei der Realisierung „immer dringlicher benötigten, integrativen Ansätze“ (ebd.). Munzinger (2013: 16) betont daher, dass „Mit Projektstrukturen, Koordinierungsstellen, Arbeits- und Lenkungsgruppen deshalb zunehmend Formen ressortübergreifender Kooperation in der Verwaltung entwickelt und erfolgreich eingesetzt“ werden.

Als Zwischenfazit lässt sich formulieren, dass die Handlungslogiken der Planungsakteur\_innen, der Organisationseinheiten und der Sektoren die Planungsperspektive prägen. Ohne strategische Steuerung des Planungsprozesses und „Meta-Governance“ wird ein gemeinsames Governance-Verständnis unterminiert oder kann sich gar nicht entwickeln. Infolgedessen steht dann die jeweils eigene Handlungslogik im Vordergrund.

## **6. Auswirkungen von Raummodellen auf die Planungsakteur\_innen**

In den Sozial- und Kulturwissenschaften hat in den letzten Jahrzehnten eine Renaissance der Beschäftigung mit dem Thema Raum stattgefunden, die als „Spatial turn“ gekennzeichnet wird (vgl. Lossau 2012: 186). Bei der Betrachtung von Räumen lassen sich zwei sehr unterschiedliche Modelle kennzeichnen. Zum einen wird Raum „im Sinne eines erdräumlich verorteten Containers“ verstanden (ebd. 187). Territorien werden willkürlich oder zugunsten der Planungspraktikabilität abgegrenzt. Dies geschieht häufig in stadtplanerisch/architektonischen Kontexten. In der Folge wird dieser territoriale Ausschnitt häufig isoliert und technisch (nicht als soziales Gebilde) betrachtet.

„Hinter dieser Idee eines in Quadratmeter messbaren Raums steckt aus sozialgeografischer Perspektive die Gefahr der Verdinglichung des Sozialraums. Oftmals wird im aktuellen Sozialraumdiskurs die stadtsoziologische Logik des Schneidens von Territorien anhand von strukturellen ‚objektiven‘ Daten übernommen, ohne dass hinterfragt wird, was dies für Konsequenzen für die Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe hat“ (Reutlinger 2014: o.S.). Demgegenüber betont das relationale Raummodell, dass Raum erst durch die spezifische Perspektive des Betrachters konstruiert wird (vgl. Lossau 2012: 187). Raum wird so immer als soziale Konstruktion verstanden. Diese Sichtweise verleugnet nicht die Existenz des Physischen in Räumen, wie Gebäude, Straßen, Berge usw., setzt aber die Menschen im Raum in den Blickpunkt der Analyse.

Diese grundlegenden Raummodelle haben konkreten Einfluss auf die Perspektiven der Planungsakteur\_innen. In den Interviews gab es zwei ext-

reme Positionen: Die Flächennutzungsplanung bekommt administrativ bestimmte zu überplanende Areale zugewiesen. Die Planungen finden weitgehend vom Reißbrett aus statt, ohne dass eine intensive Auseinandersetzung mit den Menschen im Zielgebiet erfolgt beziehungsweise erfolgen muss.

Bei geplanten Neubaugebieten gibt es im Stadium der Flächennutzungsplanung keine dort wohnenden Menschen, mit denen man sich über den Raum auseinandersetzen könnte. Daher dominiert bei Flächennutzungsplanern oft ein Container-Raum-Modell. Dieses reduziert Komplexität und ermöglicht so, im Geflecht vielfacher Ansprüche, handlungsfähig zu bleiben. Ganz anders gestaltet sich die Raumperspektive der Leitungsperson aus der Jugendarbeit und des mit Beteiligungsverfahren befassten Planers. Hier werden die Lebenswirklichkeiten der Menschen in den Mittelpunkt der Bemühungen gestellt. Raum wird per se als soziale Konstruktion im Sinne des relationalen Raummodells verstanden. Für diese Planer\_innen ist es grundlegend, dass es keine Stadt(teil-)entwicklung ohne die intensive Einbindung der Bewohner\_innen geben kann. Die Frage ist nun, ob es zu einem Austausch bezüglich dieser eigentlich unvereinbaren Raumtheorien kommt.

Wenn man die Herangehensweise über den Containerraum nicht als ideologische Notwendigkeit, sondern als pragmatische Übung versteht, um Planungsfortschritte zu erzielen, kann es durchaus zu einem Austausch und zu einer Annäherung kommen. So ist es möglich, z.B. Neubaugebiete von Beginn an als soziales Gebilde zu verstehen und die Gemeinschaftsbildung von Beginn an z. B. durch Quartierbüros zu unterstützen, wie dies zum Beispiel in Freiburg im Stadtteil Rieselfeld (Maier/Sommerfeld 2005) erfolgt ist. Auch in Wien werden nun Versuche unternommen, Neubaugebiete von Beginn an zu begleiten. Dabei findet ein intensiver Austausch der eher dem Container-Raum-Modell zugeneigten Akteur\_innen und Planer\_innen statt, die das relationale Raum-Modell vertreten.

## **7. Partizipation als Pflicht oder Kür?**

Die befragten Planer\_innen hatten gerade in Bezug auf die Partizipation von vielen Akteur\_innen der Stadtentwicklung unterschiedliche Vorstellungen. Aus der Sicht der Flächennutzungsplanung wird Partizipation dabei durchaus als sinnvoll erachtet, ist jedoch mit den aktuellen Personalressourcen nicht vereinbar, wie der Interviewpartner der Flächennutzungsplanung ausführt:

„Also, so wie ich unsere Arbeitssituation jetzt einschätze, ist das zeitlich überhaupt nicht möglich. Dann [...] müsste meiner Meinung nach jemand [da] sein, der mit dafür verantwortlich ist von der Stadt [...] und alles koordiniert“ (I1).

In der Abteilung Mehrfachnutzung ist Partizipation Grundlage für das Gelingen eines Interessensausgleichs. Es wird dort nach Kompromissen gesucht, um Nutzungen für alle Beteiligten zu einer „Win-Win-Situation“ zu führen. Einbezogen werden hier aber nicht alle möglichen Akteur\_innen im Stadtteil, sondern nur die „Konfliktparteien“ in Sachen Nutzung. Die Leitungskraft der Jugendarbeit wiederum sieht Beteiligung der Jugendlichen als ein zentrales Merkmal professioneller Jugendarbeit, wobei er sich sowohl in der Rolle sieht, Jugendliche an allen Aktivitäten zu beteiligen, als auch als Anwalt der Jugendlichen, der deren Bedürfnisse für andere Planende übersetzt. Der Organisator von Beteiligung hat Partizipation zum zentralen Ansatzpunkt seiner Berufsausübung gemacht. Sicherlich aber nicht nur um Aufträge zu akquirieren, sondern aus der Überzeugung, dass Stadtentwicklung ohne die Beteiligung vieler Akteur\_innen keinen nachhaltigen Erfolg haben kann.

Ein Austausch der Planungsakteur\_innen am untersuchten Ort findet bisher eher im Rahmen spezieller Planungsanlässe und nicht systematisiert in einer Gesamtbeteiligungsstrategie statt. Dies lässt „Partizipationsinseln“ entstehen, in denen durchaus Partizipation angestrebt wird, aber wenn der gesamte Stadtentwicklungsprozess betrachtet wird, doch nicht rundherum glückt. Festgehalten werden kann auch, dass die befragten Planer\_innen in Bezug auf Partizipationsmethoden und erlebte Erfolge von Partizipation jeweils andere Voraussetzungen aufweisen. Wenn Partizipation bisher nicht persönlich in konkreten Planungen als erfolgreich bzw. notwendig erlebt wurde, oder wenn die Methoden der Beteiligung selbst nicht zum Handlungsrepertoire gehören, wird Partizipation kaum vorangetrieben.

In der Fachdiskussion rund um Stadtentwicklung besteht, wie bereits die Darstellungen rund um den Governance-Begriff belegt, inzwischen eine Einigkeit, dass Partizipation zentraler Bestandteil von Stadtentwicklungsprozessen sein soll. Die Bereitschaft, der durch die Leipzig-Charta der EU-Bauminister zur Pflicht erhobenen Aufgabe, Partizipation umzusetzen, wurde zum Zeitpunkt der Interviews noch skeptisch eingeschätzt.

„Die planenden Abteilungen sind ein Stück weit entrückt von diesem Prozess. Die wissen zwar im Idealfall, dass es eine lokale Agenda gibt und Bewohnerinitiativen gibt, aber sie würden jetzt nicht auf uns zukommen und sagen, wir hätten die und die stadtplanerischen Vorhaben“ (11).

Bei einer Diskussion mit den Befragten, bei der die Erkenntnisse des Projekts ein Jahr nach den Interviews dargestellt wurden, gaben diese an, dass sich von Seiten der Stadtregierung ein differenzierteres Vorgehen in Bezug auf Beteiligungsverfahren anbahnt und inzwischen auch vermehrt Ressourcen für diese Prozesse zu Verfügung gestellt werden.

Entscheidend dafür, ob Partizipation in die Planung als zentraler Bestandteil einbezogen wird, ist bzw. sind demnach zusammenfassend

- die Unterstützung der Politik und der Leitungspersonen, der Abteilungen, die mit Stadtplanungsaufgaben befasst sind;
- die eigenen (positiven) Erfahrungen, dass Partizipation glücken kann;
- ob man selbst über Kenntnisse bezüglich Partizipationsumsetzung verfügt und Fähigkeiten hat, Partizipationsmethoden anzuwenden;
- die Fähigkeit, sich im Planungskontext auf unterschiedliche Blickwinkel im Gespräch mit verschiedenen Akteur\_innen einzulassen.

Streich (2014: 163) hält die gängigen Strukturen der Stadtentwicklung in Bezug auf Partizipation teilweise durch die Wissensgesellschaft für überholt: „Urbanes Handeln in eingefahrenen Gleisen und auch langsam in die Jahre gekommene Organisationsstrukturen werden dem neuen Bedürfnis nach Mitwirkung nicht mehr gerecht. Eine besondere Herausforderung stellen diejenigen urban handelnden Akteure dar, die als Netzwerker des digitalen Zeitalters mit großer Wissenskompentenz auftreten. So wird sich – früher oder später – eine Justierung und Umorientierung der gesamten Disziplin als unumgänglich erweisen“ (ebd.).

## **8. Integrierte Stadtentwicklung: Ein Rahmen für die Umsetzung von „Good Governance“?**

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte erleben auch in der Folge der Übereinkünfte in der Leipzig Charta in den letzten Jahren eine Renaissance. Es geht nicht nur darum, die in den 1970er Jahren gescheiterten großen Stadtentwicklungskonzepte zu wiederholen. Die heutigen integrierten Planungen sind vielmehr von der Abkehr der „Expertokratie“ hin zu lernenden Systemen, Kooperation und Koproduktion“ und die Einbeziehung der Perspektive unterschiedlicher Akteur\_innen geprägt (BBSR 2009: 21).

Somit wären integrierte Stadtentwicklungskonzepte ein lohnender Ansatzpunkt für die Umsetzung von lokaler Good Governance in der Stadtentwicklung, da im Rahmen dieser Konzepte eine Verständigung der Planungsperspektiven (meta-governance) und Einbeziehung vieler Akteur\_innen (Partizipation) gefordert wird.

Von Seiten der Städtebauförderung wird seit einiger Zeit zunehmend die Entwicklung eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes eingefordert (vgl. Franke et. al.: 15). Durchgesetzt haben sich integrierte Entwicklungskonzepte neuer Art aber noch nicht. Teilweise werden diese von den lokalen Akteur\_innen vor Ort nur verfolgt, um weitergehende Fördermit-

tel von Zuschussgebern zu erhalten. Wenn aber die Unterstützung der politischen und administrativen Leitung fehlt, müssen solche Konzepte scheitern. Auch am untersuchten Ort haben sich integrierte Stadtentwicklungskonzepte oder -vorgehen bisher nicht als Standard durchsetzen können, obwohl „durch eine räumliche Integration von jeweils relevanten Handlungsfeldern bzw. Projekten in *Handlungsräumen* auf der Strategie- und Konzeptebene zugleich auf der Umsetzungsebene die Voraussetzung für eine wirksame *Bündelung von Personal- und Sachmittelressourcen* aus unterschiedlichen Ressorts und aus verschiedenen Förderprogrammen geschaffen“ werde (Munzinger 2013: 17).

Gesellschaftliche Fragen und Beteiligung konnten sich in Planungen vor allem in stadtteilorientierten Ansätzen realisieren lassen. In gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten hingegen dominieren oft bauliche und wirtschaftliche Aspekte (vgl. BBSR 2009: 56). Sauter hat eine ganze Reihe von Gründen benannt, die die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte behindern:

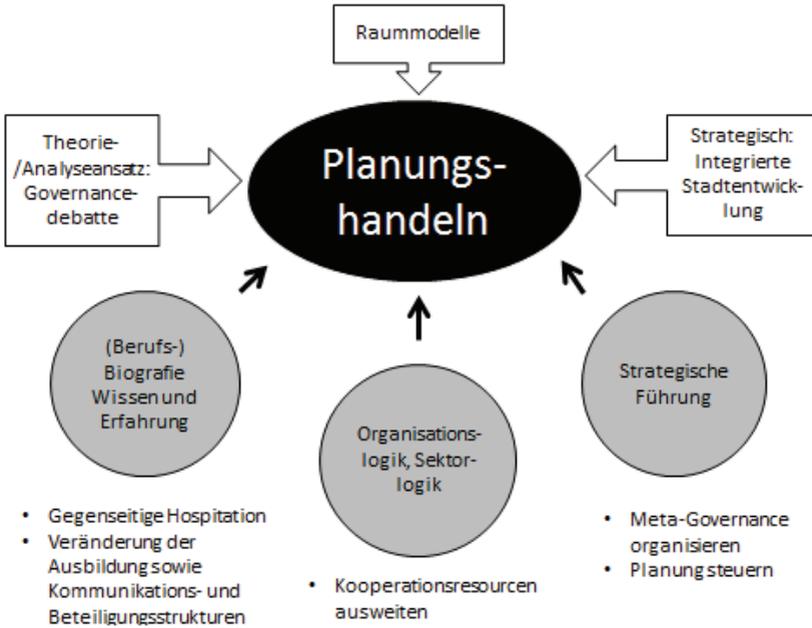
- Mittel-/Stellenkürzungen führen zu Rückzug auf das Kerngeschäft;
- Sorge vor zusätzlichen Arbeitsbelastungen und Mehrkosten;
- Sorge vor Überforderung der Mitarbeiter\_innen durch Komplexität;
- Sorge vor Schwächung des Ressortprinzips;
- Sorge vor Kompetenz- und Machtverlusten;
- schwache Kooperationskultur und zunehmende Konkurrenzen;
- fehlende Anreiz- und Belohnungssysteme (vgl. Sauter 2012: 17).

Zudem seien die Rahmenbedingungen für die Umsetzung solcher integrierter Konzepte kontraproduktiv, insb. wenn solche Konzepte als befristete Projekte angelegt werden und eben nicht als Regelaufgabe: „Diese Forderung stützt sich auf die Erkenntnis, dass Sonderprogramme oder Modellprojekte nicht ausreichen, um die Ursachen sozialer Ungleichheit und sozial-räumlicher Segregation wirksam zu bearbeiten“ (Sauter 2012: 11).

## **9. Determinanten der „local Governance“ in der Stadtentwicklung**

Zusammenfassend kann die Governance als Brückenbegriff für die Zusammenarbeit von Akteur\_innen der Stadtentwicklung dienen. Der strategische Rahmen, in dem *Good Governance* dann umgesetzt wird, ist z. B. die integrierte Stadtentwicklung, die sich sowohl auf das Erstellen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten als auch auf den Prozess eines integrierten Stadtentwicklungsmanagements bezieht.

Abbildung 1: Einflussfaktoren des Planungshandelns und Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Planungskontextes



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Umsetzung integrierter Konzepte bedarf es somit eines strategischen Planungsmanagements, das auch die Meta-Governance berücksichtigt. Nur durch die Annäherung der Akteur\_innen im Sinne eines (sich zumindest überschneidenden) Planungsverständnisses, z.B. angeregt durch Tagungen, die der Reflexion oder Weiterentwicklung gemeinsamer Vorgehensweisen dienen, wird es zu nachhaltigen Erfolgen mit gelungener Partizipation kommen können. Im Rahmen solcher Prozesse muss eine gemeinsame Perspektive über die Organisations-, Sektor- oder Akteurslogik hinaus angestrebt werden. Dass sich Akteur\_innen gemeinsam verständigen können, bedarf sowohl entsprechender Ressourcen als auch geeigneter Partizipationsmethoden. Ein Ansatzpunkt für die Unterstützung solcher Prozesse ist die Weiterentwicklung der Ausbildungen in Bezug auf Partizipation und Kooperation und die laufende Reflexion der Berufspraxis. Hilfreich können dabei gegenseitige Hospitationen der Planungsakteur\_innen sein, um gegenseitiges Verständnis und Respekt füreinander (weiter-) zu entwickeln.

## Literatur

- Albers, G./Wékel, J. (2011): Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. Darmstadt.
- Alisch, M. (2007): Empowerment und Governance. In: Baum, D. (Hrsg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden. S. 305-315.
- Alisch, M. (2012): Chancen und Risiken der Organisation von Stadtentwicklungsprozessen in peripheren Kleinstädten. Eine kommentierende Zusammenschau zentraler Tagungsergebnisse. In: Engel, A./Harteisen, U./Kaschlik, A. (Hrsg.): Kleine Städte in peripheren Regionen. Prozesse, Teilhabe und Handlungsbefähigung, integriertes Stadtentwicklungsmanagement. Detmold. S. 145-155.
- Altrock, U./Güntner, S./Kennel, C. (2004): Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Altrock, U./Güntner, S./Huning, S./Peters, H. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. S. 187-207.
- Bärenbrinker, V. (2012): Nachhaltige Stadtentwicklung durch Urban Governance. Berlin.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Projektabschlussbericht. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Website zur Leipzigcharta. <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/hintergrundinformationen-zur-leipzig-charta.html?nn=35776> [Letzter Zugriff: 24.7.2014].
- EU (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/Stadtentwicklung/leipzig-charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-stadt-angenommen-am-24-mai-2007.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/Stadtentwicklung/leipzig-charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-stadt-angenommen-am-24-mai-2007.pdf?__blob=publicationFile) [Letzter Zugriff: 27.07.21014].
- Franke, T./Strauss, W.-C./Reimann, B./Beckmann, K. J. (2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Hintergrundstudie zur Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. [http://www.bakcms.de/userfiles/bak/download/studie\\_integrierte\\_stadtentwicklung.pdf](http://www.bakcms.de/userfiles/bak/download/studie_integrierte_stadtentwicklung.pdf) [Letzter Zugriff: 16.7.2014].
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001): Europäisches Regieren – Ein Weißbuch. [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/governance\\_weissbuch\\_europ\\_regieren.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/governance_weissbuch_europ_regieren.pdf) [Letzter Zugriff: 18.8.2014].
- Kooiman, J./Jentoft S. (2009): Meta-Governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2009.01780.x/> [Letzter Zugriff: 15.8.2014].
- Lossau, J. (2012): Spatial Turn. In: Eckardt, F. (Hrsg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden. S. 185-198.
- Maier, K./Sommerfeld, P. (2005): Inszenierung des Sozialen im Wohnquartier. Darstellung, Evaluation und Ertrag des Projekts Quartiersaufbau ‚Rieselfeld‘. Freiburg i. Br.
- Munzinger, T. (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier des Deutschen Städtetags. Berlin.

- Reutlinger, C. (2014): Vom Sozialraum als Ding zu den subjektiven Raumdeutungen. <http://www.sozialraum.de/reutlinger-vom-sozialraum-als-ding.php> [Letzter Zugriff: 16.7.2014].
- Rund, M. (2010): Planung des Sozialen – Planung des Raumes: Konturen eines erweiterten Planungsverständnisses. In: Hammer, V. (Hrsg.): *Gemeinsam leben – gemeinsam gestalten. Zugänge und Perspektiven integrierter Sozialraumplanung*. Frankfurt am Main. S. 17-71.
- Sauter, M. (2012): Integrierte Stadt(teil)entwicklung Auf dem Weg vom Sonderprojekt zur Regelaufgabe? Vortrag im Rahmen der Tagung ‚Am besten gemeinsam‘. Partnerschaftlich für eine integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung in der Evangelischen Akademie Hofgeismar am 23./24.11.2012.
- Scholl, G. (o.J.): Die Angst des Feuerwehrmanns. <http://www.humboldt-foundation.de/web/kosmos-humboldtianer-im-fokus-95-1.html> [Letzter Zugriff: 16.8.2014].
- Selle, K. (2012): Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Integrativ denken, kooperativ handeln. Vier Thesen zu Entwicklung und Stand der Kunst. In: Engel, A./Harteisen, U./Kaschlik, A. (Hrsg.): *Kleine Städte in peripheren Regionen. Prozesse, Teilhabe und Handlungsbefähigung, integriertes Stadtentwicklungsmanagement*. Detmold. S. 29-44.
- Selle, K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?: Analysen und Konzepte. Detmold.
- Siebel, W. (2005): Was ist eine europäische Stadt? <http://www.kulturrat.de/dokumente/eks/eks-II.pdf> [Letzter Zugriff: 28.7.2014].
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Selle, K. (Hrsg.): *Planung neu denken*, Band 1. Dortmund. S. 195-209.
- Steffen, G. (2014): Akteurslogiken – Erfolge und Hemmnisse für integriertes Handeln vor Ort. Partnerschaftlich für eine integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung. Hofgeismar 23.-24.11.2012. [http://www.akademie-hofgeismar.de/down\\_loads/files/12276\\_Steffen.pdf](http://www.akademie-hofgeismar.de/down_loads/files/12276_Steffen.pdf) [Letzter Zugriff: 28.7.2014].
- Streich, B. (2014): *Subversive Stadtplanung*. Wiesbaden.
- UNESCAP (o.J.): What is good governance? <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> [Letzter Zugriff: 15.8.2014].



# „Die Idee kam aus meinem Kopf“ – Fragen an subjektive Selbstverständlichkeiten von Akteur\_innen Sozialer Arbeit

*Simone Oros, Carola Schilling und Alexandra Woite*

## 1. Fragen an Selbstverständlichkeiten

In der Bundesrepublik Deutschland arbeiten weit über 200.000 Menschen in unterschiedlichsten Bereichen der Sozialen Arbeit (verdi 2011), z.B. in der öffentlichen Verwaltung, öffentlichen und privaten Dienstleistungseinrichtungen (Beratungsstellen, stationären und ambulanten Einrichtungen, Bildungseinrichtungen etc.). Die Mitarbeiter\_innen handeln und arbeiten einerseits im Hinblick auf die Adressat\_innen ihrer Arbeit, entsprechend des Leitbildes der Einrichtung und ihres gesellschaftlichen Auftrages. Ihre Arbeitsbedingungen werden nicht zuletzt durch die jeweilige kommunale Haushaltslage beeinflusst. Andererseits ist die Soziale Arbeit häufig auch ein Bereich mit vielen Gestaltungsmöglichkeiten und Raum zur Verwirklichung eigener Ideen und Vorstellungen, welcher von den Mitarbeiter\_innen unterschiedlich wahrgenommen wird. Die Praxis in Institutionen Sozialer Arbeit wird durch die in ihr handelnden Akteur\_innen maßgeblich geprägt.

Ausgelastet durch die gesellschaftlichen und politischen Anforderungen, den begrenzten Finanzen sowie den vielschichtigen Problemlagen und individuellen Hilfebedarfen ihrer Adressat\_innen nehmen professionell Handelnde der Sozialen Arbeit ihre Gestaltungsmöglichkeiten nicht immer wahr. In diesem Spannungsfeld befinden sich auch die Leiter\_innen von Institutionen, Amtsleiter\_innen auf der Steuerungs- und Planungsebene, Sozialarbeiter\_innen und nicht zuletzt die Adressat\_innen selbst. Sie sind darauf angewiesen, dass sie im Hilfe- und Unterstützungssystem das finden, was sie zur Alltagsbewältigung benötigen.

Im Alltag der Sozialen Arbeit ist es nicht leicht, einen oder besser noch zwei Schritte zurückzutreten und die eigene Praxis zu reflektieren, insb. bezüglich der Handlungslogiken, Leitbilder und des impliziten Wissens. Solche Fragen zu stellen, irritiert die handelnden Personen, die sich im eigenen Selbstverständnis ja für das Wohl von Adressat\_innen einsetzen.

Mit unserem Beitrag wollen wir Fragen an Selbstverständlichkeiten der alltäglichen Praxis aufwerfen und diese zur Diskussion stellen. Insbesondere im Hinblick auf die Soziale Arbeit unter dem Aspekt von kultureller Vielfalt

wollen wir zum Teil selbstverständlich gewordene Denkstrukturen in der Alltagspraxis auf drei Ebenen näher beleuchten: Der Ebene der Steuerung, die der Organisation und die Ebene der Ausführung.

Um für diese drei Ebenen die Alltagspraxis zu rekonstruieren, werden wir uns dreier theoretischen Ansätze bedienen: Der Wissenssoziologie nach Karl Mannheim, vor allem seine post mortem aufgegriffene Theorie über die seinsverbundene bzw. standortgebundene Aspektstruktur des Denkens (vgl. Mannheim 1980; Endreß 2007), der Bedürfnisinterpretation nach Nancy Fraser (1994) sowie zum Umgang mit Vielfalt in interkulturellen Überschneidungssituationen nach Annita Kalpaka (2002; 2005; 2006).

Diese Analyseansätze ermöglichen es, sozialarbeiterisches Handeln gesellschaftskritisch zu hinterfragen und auch die Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit in den Blick zu nehmen. Damit rückt der Zusammenhang von Denkmustern – insbesondere der Logik kollektiver Entscheidungsprozesse – und professionellem Handeln in den Vordergrund und regt zu einer reflexiven (Selbst-)Kontrolle an.

Weiter werden wir diese gesellschaftstheoretische Perspektive um einen durch die kritische Psychologie geprägten Blickwinkel erweitern. Neben dem Einfluss gesellschaftlicher und institutioneller Bedingungen wollen wir verdeutlichen, dass Mitarbeiter\_innen Sozialer Arbeit in ihren Alltagshandlungen zwar eingebunden und geprägt sind, diese aber auch ihrerseits prägen und reproduzieren (vgl. Holzkamp 1986: 13).

Der Gewinn, der beim In Frage stellen von bisher selbstverständlichem Handeln professioneller Alltagspraxis entstehen kann, ist die Reflexion über die bisherigen Grenzen – der eigenen, aber auch der Grenzen von Institutionen und Einrichtungen. Die Auseinandersetzung mit der eigenen Handlungspraxis bedeutet auch, sich als Akteur\_in Sozialer Arbeit als selbstbestimmt handelndes Subjekt zu sehen, d.h. alternative Möglichkeiten neben den üblichen Handlungssträngen zuzulassen, neue Deutungsmuster einzubeziehen und den kritischen Blick auf das eigene Handeln zu nutzen, um den Nutzer\_innen Sozialer Arbeit adäquater begegnen und eigene, gut reflektierte Entscheidungen in der Praxis treffen zu können.

Insbesondere wenn es darum geht, den Blick zu schärfen für Perspektiven, die nicht von der Mehrheitsgesellschaft getragen werden und auch nicht unbedingt dem eigenen Standpunkt entsprechen, benötigt es einen Perspektivwechsel, um Wahlmöglichkeiten in Entscheidungen erkennen zu können.

Routinierte Alltagspraxen in der Sozialen Arbeit bieten den Akteur\_innen in der Regel Sicherheit im alltäglichen Handeln, ermöglichen Vergleichbarkeit und geben Orientierung in einem Arbeitsfeld. Entscheidungsmöglichkeiten, die Mitarbeiter\_innen in diesem Rahmen häufig haben, werden nicht mehr wahrgenommen oder abgewiesen. Dies können sowohl bewusste als auch unbewusste Entscheidungen sein. Der „Preis“, der für die vermeintliche Sicherheit gezahlt wird, ist hoch und kann auch zu Lasten der Adressat\_in-

nenintereessen gehen, die auf vorgefertigte Strukturen und Deutungsmuster treffen, in denen professionell Handelnde eigenen Interpretationen der Situation folgen und Strukturen zu reproduzieren. Sie entziehen sich auf diese Weise auch einer möglichen Kritik. Rahmenbedingungen werden häufig nicht mehr in Frage gestellt, was letztlich dazu führt, dass Soziale Arbeit damit entpolitisiert wird: „Somit wird die Trennung zwischen dem pädagogischen Handeln und seinen politischen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen reproduziert und dadurch geraten auch mögliche Ansatzpunkte für die Thematisierbarkeit und Veränderbarkeit institutioneller Diskriminierungen und Rassismen im Rahmen von (selbst-)reflexiver Bildungsarbeit aus dem Blick“ (Kalpaka 2005: 1).

Aber nicht nur institutionelle Diskriminierung und Rassismen werden durch eine unkritische Übernahme der von Kalpaka skizzierten Trennung sichtbar. In Institutionen zeigt sich auch, dass die Rahmenbedingungen partizipativer Arbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund so arrangiert werden, dass Enttäuschungen vorprogrammiert sind. Implizite Haltungen und Einstellungen über kulturelle Zusammenhänge überlagern faktisch reale Lebensumstände, wie auch Wünsche und Bedürfnisse von Nutzer\_innen Sozialer Arbeit.

### *1.1 Zur Selbstverständlichkeit von Orientierungsmustern*

In unserer Analyse zur institutionellen Unterstützung partizipativer Projekte mit Menschen mit Migrationshintergrund und den dabei zutage tretenden „Selbstverständlichkeiten“ auf den oben genannten drei Ebenen, wird Karl Mannheims Konzept der Standortgebundenheit des Handelns Orientierung dazu geben, wie Selbstverständlichkeiten bei einzelnen Akteur\_innen entstehen und sich auf die praktische Arbeit der jeweiligen Ebene auswirken.

Wissen hat für Mannheim einen Konstruktcharakter. Mit der Seinsverbundenheit des Denkens beschreibt Mannheim die Abhängigkeit der Orientierungsmuster menschlichen Handelns von gesellschaftlicher Lage, Historizitäten und eigenen Erfahrungen als Faktoren, die das Denkergebnis bestimmen. Er präzisiert: Das Individuum „findet sich in einer ererbten Situation mit Denkmodellen, die dieser Situation angemessen sind, und es versucht die ererbten Reaktionsweisen weiter auszuarbeiten oder andere an ihre Stelle zu rücken, um mit den neuen Anforderungen, die sich aus den Veränderungen und Wandlungen der Situation ergeben, auf eine adäquate Weise fertig zu werden“ (Mannheim 1995; zuerst 1929).

Einstellungen sind nach Mannheim „keineswegs nur individueller Natur“, sondern entstammen „dem Willenszusammenhang einer Gruppe“, welchen das Individuum seit der Geburt vorfindet. So wird mit der Verbindung zur gesellschaftlichen Umwelt als „Willenszusammenhang einer Gruppe, an

dem der einzelne partizipiert“ (Mannheim 1959: 661) deutlich, wie der Mensch durch das Aufwachsen in der Gesellschaft vorgeprägt ist.

Mannheims Wissenssoziologie ermöglicht eine kontrollierte Interpretation gesellschaftlicher Realität, die letztlich dazu dient, vorhandene Orientierungsmuster möglichst weitgehend durchschaubar zu machen. Durch die Rekonstruktion der jeweiligen Handlungspraxis wird es möglich, die Interessen und Motive der Handelnden offen zu legen. Sichtbar werden Selbstverständlichkeiten, die als bekanntes gesellschaftliches Wissen wenig hinterfragt werden und im Alltag als kollektive Orientierungsmuster präsent sind. Von Luhmann als „routinierte Pflege ideologischer Orientierungen“ bezeichnet (Luhmann zit. n. Hofmann 1996: 190), bedingt es besonders das Alltagswissen der Menschen, welche ihrerseits die Geistes- und Sozialwissenschaften prägen und als denkendes Subjekt in das Denkergebnis hineinragen (ebd.). Mannheims gesellschaftliche Perspektive wird durch die subjektorientierten Blickwinkel der kritischen Psychologie ergänzt, um neben den gesellschaftlichen Bedingungen auch die individuelle Entscheidungsmacht der Handelnden zu beleuchten.

Neben den beschriebenen kollektiven Orientierungsmustern zeigten sich in unseren Interviews auch immer wieder eigene Strategien im Umgang mit alltäglichen Anforderungen in der Sozialen Arbeit. Wir wollen die kritische Psychologie mit in die Interpretation einbeziehen und darauf eingehen, dass „der Mensch als Produzent von Lebensbedingungen, denen er gleichzeitig untersteht, zu analysieren [ist] und [es] die Vermittlungen zwischen den Lebensnotwendigkeiten der Erhaltung des gesellschaftlichen Gesamtsystems und den subjektiven Lebensnotwendigkeiten des einzelnen Individuums zu erfassen [gilt]“ (Holzkamp 1986: 14).

Die beschriebene Zwiespältigkeit wird auch in unserer Analyse mehrfach verdeutlicht und spiegelt einen Teil des intrasubjektiven Konfliktes wider, der im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die eigene Entscheidungsmacht liegt.

## *1.2 Bedürfnisse und Bedürfnisinterpretation*

Nancy Fraser bietet den Rahmen für die Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen von Adressat\_innen Sozialer Arbeit und Interpretation dieser Bedürfnisse durch die Professionellen der Sozialen Arbeit. Fraser konstatiert mit Bezug auf eine universalistische Perspektive der Diskursethik einen Umstand, der im Allgemeinen zwar bekannt, aber wenig beachtet wird: Demnach ist die gesamte Handlungspraxis sozialer Institutionen und Mitarbeiter\_innen Sozialer Arbeit zu hinterfragen und zu überdenken. Dies geschieht häufig bereits unter der Perspektive der Subjektorientierung, der Lebensweltorientierung und anderen auf die Nutzer\_innen fokussierten Handlungsansätzen.

Fraser bezieht in ihrer Analyse die gesellschaftliche Wirklichkeit und politische Gegebenheiten ein und betrachtet diese kritisch. Demnach ist längst die Politik „der Bedürfnisinterpretation durch das juristische, administrative und therapeutische Management der Bedürfnisbefriedigung“ ersetzt worden (Fraser 1994: 240). Fraser begründet dies durch die Umschreibung zwischen Übersetzung der Lebensprobleme von Klient\_innen in systemkonforme, verwaltbare Bedürfnisse (ebd.), womit partizipative Prozesse der Bedürfnisinterpretation verloren gingen.

### *1.3 Zum Umgang mit Heterogenität*

Als praxisorientierte Schlussfolgerung werden wir die Folgen für die Gestaltung des Alltags Sozialer Arbeit am Beispiel des professionellen Umgangs mit Menschen mit Migrationshintergrund aufzeigen und im Anschluss an Kalpaka versuchen, eine kritisch reflexive Auseinandersetzung anzuregen und konstruktiv Wege zur Veränderung des Umgangs aufzuzeigen.

Kalpakas Ansatz zeichnet sich durch die Auseinandersetzung mit „[...] Sozialer Arbeit unter Bedingungen der Migration oder Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft“ (Kalpaka 2006: 264) aus. Für Kalpaka stehen Bewältigungsstrategien von Professionellen in der Sozialen Arbeit im Umgang mit Klient\_innen sowie die Kulturalisierung und Ethnisierung von Lebenslagen von Menschen mit Migrationshintergrund im Vordergrund. Bedingt werden diese Sstrategien von den gesellschaftlichen Bedingungen, die durch die Mehrheitsgesellschaft und durch politischen Willen geschaffen werden und zur Auseinandersetzung mit Dominanz und Macht führen (ebd. 279ff.). Dass diese Aufgabe mit Chancengleichheit im eigentlichen Sinn wenig gemein hat, dürfte eindeutig sein, da die Voraussetzungen der Beteiligten an dieser Aufgabe völlig unterschiedlich sind. Inwieweit diese Aufgabe aber auch auf das hier behandelte Thema übertragen werden kann, soll im weiteren Verlauf gezeigt werden.

## **2. Zum Wirklichkeitsempfinden von Akteur\_innen Sozialer Arbeit in urbanen Lebensräumen**

In diesem Abschnitt nähern wir uns unter den oben ausgeführten theoretischen Perspektiven dem Datenmaterial aus einer Reihe qualitativer Interviews mit sozialpädagogisch Handelnden im Bereich der Migrationsarbeit im großstädtischen Kontext.

Unser Erkenntnisinteresse galt den Grundhaltungen der Professionellen zur Selbstorganisation älterer Migrant\_innen. Es zeigt sich, dass gerade dieses Handlungsfeld ein Spannungsverhältnis zwischen Sinn und Unsinn sozialpädagogischer Intervention, zwischen Realität und Irrealität in der „normalen“ Migrationsgesellschaft, zwischen kulturellen Zuschreibungen und Übernahme dergleichen beschreibt, welches geeignet erscheint, Selbstverständlichkeiten hinterfragen zu können und zu müssen.

Die Standortgebundenheit der interviewten, sozialpädagogisch Tätigen ist Ergebnis eines gesellschaftlichen und persönlichen Prozesses. Gleichzeitig ist die Institution mit ihrem Leitbild, politischen und impliziten Aufträgen sowie strukturellen Gegebenheiten eine Bedingung sowie ein Ergebnis der jeweiligen Standortgebundenheit. Durch die zum großen Teil langjährige Erfahrung der Interviewten kann von einer wechselseitigen Interdependenz gesprochen werden, indem die institutionellen und gesellschaftlichen (Rahmen-)Bedingungen das Handeln der Mitarbeiter\_innen prägen und gleichzeitig prägen die Mitarbeiter\_innen die institutionellen Rahmbedingungen und damit die realen Unterstützungs- und Hilfeleistungen ausformen. Durch viele Entscheidungen, die im Alltag getroffen werden, können diese Akteur\_innen Strukturen und Bedingungen reproduzieren oder verändern.

Wir haben versucht, die verschiedenen Perspektiven anhand der „Nähe“ der Institution zu den Adressat\_innen zu rekonstruieren. Wobei die Nähe nicht gleichzusetzen ist mit Einfluss oder Dominanz gegenüber der Klient\_innengruppe, sowie dem Einfluss auf die Institutionen, wie im Folgenden noch gezeigt wird. Die Nähe bzw. Distanz zu den Adressat\_innen haben wir entlang der strukturellen Handlungsebenen abzubilden versucht. Ebenfalls zu berücksichtigen ist unsere eigene Standortgebundenheit als Forschende, die sich ebenfalls auf die Interpretation des Standortes der Interviewpartner\_innen auswirkt.

Wir werden uns also von der vermeintlich distanziertesten Ebene des Amtes (Steuerung) über die Ebene der Einrichtungsleitung (Organisation) zur Ebene der direkt mit den Adressat\_innen Arbeitenden (Ausführung) bewegen. Dies wird uns die Möglichkeit geben, die Standortgebundenheit der Interviewten als Vertreter\_innen einer Institution sowie deren Realitäts- und Normalitätsvorstellungen bzw. Selbstverständlichkeiten am Beispiel des Spannungsfeldes von Selbstorganisation älterer Migrant\_innen im institutionellen Kontextes zu erkennen und in Frage stellen zu können.

So wie die Akteur\_innen in unseren Interviews Einflüssen unterliegen bzw. selbst Einflüsse ausüben, so soll nicht unberücksichtigt bleiben, dass auch wir, als Interviewer\_innen mit den geführten Interviews, die eben selbe Wirkung ausüben bzw. ihr unterliegen. Unsere eigene Standortgebundenheit lässt sich als ein Prozess begreifen, da wir uns offen auf den Forschungsprozess einlassen wollten und die Reflexion mit den ersten Erfahrungen gewachsen ist. Ideen und Ansichten haben sich im Verlauf des Forschungsprozesses

mehrfach gewandelt und mit den jeweils eigenen Vorerfahrungen vermischt. In das Ergebnis mit hinein wirken die äußeren Bedingungen, die Intentionen der Interviewerinnen und zu Interviewenden und im Besonderen auch ihre jeweilige Veranlassung, das Interview zu führen. Die Wechselwirkung, die die Interviews in der Situation auf beide Gesprächspartner\_innen haben, beeinflussen den Verlauf des Interviews selbstverständlich mit.

### *2.1 „Oben drüber statt dabei“ – Das Dilemma der Steuerungsinstanz des Amtes*

Die Steuerungsebene ist formal eingebettet in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung und richtet ihr Handeln nach gesetzlichen Regelungen, „Ansprüchen“ und Bedarfen der „Berechtigten“ sowie dem jeweils aktuellen politischen Willen aus. Die gesetzlichen Regelungen, z.B. zu Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe, erscheinen ziemlich klar und dulden keine Flexibilität. Ob allerdings individuell Leistungen gewährt werden oder ein übermittelter Bedarf als solcher anerkannt wird, hängt nicht allein von der gesetzlichen Regelung ab, sondern auch von dem Selbstverständnis, das die jeweiligen Akteure der Steuerungsebene ihrem Entscheidungshandeln zugrunde legen. Sind sich Mitarbeiter\_innen in der öffentlichen Verwaltung ihrer Position bewusst? Und wodurch werden ihre Position und das daraus resultierende Handeln geprägt? Welche eigenen Ziele und Wünsche verfolgen sie mit ihrem Handeln und kennen sie die Grenzen ihres Handlungsspielraumes?

Das Ziel, die jeweils geltenden gesellschaftlichen Regeln zu vermitteln und aufrecht zu erhalten erfolgt im Modus von Helfen oder Sanktionieren, aber auch durch Unterlassen, Ignorieren und Umdeuten. Alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung sind gegenüber ihren Klient\_innen mit Macht ausgestattet, die über die Entscheidungsgewalt (Leistungsgewährung, Fördermittel usw.) immer wieder reproduziert wird.

Der Heterogenität der Adressat\_innengruppen Sozialer Arbeit stehen Komplexität reduzierende Mechanismen der Bearbeitung gegenüber, die mit Kalpaka (2002) das Bemühen ausdrücken, Homogenität als Normalität in einer durchweg heterogenen Welt herzustellen. Dies spiegele sich in diskriminierenden Strukturen, die von der Mehrheitsgesellschaft als normal angesehen werden. Der Begriff „Mehrheitsgesellschaft“ verweist im Anschluss an die „Whitenessdebatte“ auf die Dominanz gegenüber dem „Anderen“ bzw. „Fremden“. Sie konstituiert und reproduziert sich erst durch die Abgrenzung, die in rechtlichen Regelungen und rechtlich formulierten (Leistungs-)Ansprüche bereits verankert und „normiert“ ist. Unabhängig davon, wie „migrationssensibel“ oder „antirassistisch“ die Akteure der Steuerungsebene zu arbeiten versuchen, bleibt die Rahmung prägend und kann allenfalls selbstkritisch und reflexiv berücksichtigt werden (vgl. Pech 2006: 64).

Das sozialarbeiterische Selbst sträubt sich dagegen, sich selbst durch sein Handeln (oder Nicht-Handeln) als vermeintlich diskriminierend zu verorten. Es ist leichter, die gesellschaftlichen Strukturen oder die Defizite der Adressat\_innen als determinierend zu beschreiben, anstatt auch den eigenen Standort, der sich auch aber nicht nur durch die institutionellen Gegebenheiten formt, als handlungsleitend mit einzubeziehen. Ein Beispiel aus unseren Interviews mit Professionellen im Kontext von Selbstorganisation von Migrant\_innen:

„Wie wollen sie mit so jemand, der eigentlich nie so ganz da ist, Selbstorganisation betreiben? Da brauchen sie jemanden, der sagt, ich hab Deutschland als meine Heimat und ich bleibe hier und ich kümmer' mich hier und ich engagiere mich hier“ (00:25:38).

Ungeachtet der Vorstellung, man könne „Selbstorganisation mit jemandem betreiben“, lässt sich erkennen, dass das Ziel, in diesem Fall der Implementierung von Selbstorganisationsprozessen in einer Gruppe von Migrant\_innen, die Herstellung von Homogenität oder Einheitlichkeit ist. Außerdem wird eine normative Basis geschaffen, die das eigene Politikum des steuernden Amtsleiters, Migrant\_innen müssen sich durchgängig in Deutschland aufhalten, um „ansprechbar“ zu sein, legitimiert. Selbstorganisation funktioniert demnach nur, wenn sich die Betroffenen kompromisslos auf diesen Prozess einlassen. Implizit wird vom Interviewten auch mehrfach ein „Integrationsunwille“ seitens der Migrant\_innen unterstellt.

Entscheidungen werden nicht „von Institutionen“ getroffen, sondern letztlich von Einzelnen. Insofern beruft sich der von uns interviewte Amtsleiter nicht auf institutionelle Strukturen oder Abhängigkeiten, denen er in seiner Entscheidung zu folgen hat, sondern stellt klar heraus, dass er wisse, wie Selbstorganisation funktioniert und daher die Bedingungen für „gelingende Selbstorganisation“ vorgeben könne.

Ein weiteres Beispiel für diese Haltung zeigt die Bewertung und professionelle Interpretation von Ideen, die Migrant\_innen im Rahmen eines partizipativen Projektes entwickelt hatten:

„[...] da kommen wirklich so die Klassiker, [...] sie wollen sich erst mal net öffnen, sie wollen eigentlich das machen, was sie erlebt haben, während sie hier gewesen sind. Ihr Ding, parallel leben und den anderen in Ruhe lassen, aber auch den Wunsch, selbst in Ruhe gelassen zu werden. [...] also ich nehm's überhaupt niemandem übel, ja, aber es gibt einen Punkt, wo ich als Akteur der Stadtverwaltung sage: ‚Liebe Leute, es interessiert mich nicht. Und ihr kriegt kein Geld, dass Ihr euch außerhalb trefft. Also keine Raummiete oder sonst was, sondern: ‚Wenn Ihr was wollt, dann müsst Ihr in diese Strukturen ‚rein, weil die sind einfach da. Das ist sozusagen [...] der verspätete Anpassungsdruck“ (00:19:57).

Deutlich wird auch die Konstruktion von ‚Wir‘ und ein ‚Ihr‘ entlang der gegebenen Machtstrukturen, d.h. „Institutionen sind weiterhin in ihrem Selbstverständnis ethnozentrisch, monokulturell, monolingual. Maßnahmen, die aus der Notwendigkeit, mit der Tatsache der Migration umzugehen, entstanden sind, sind meistens additiv drangehängt, haben den Status von besonderen

Maßnahmen und haben in den seltensten Fällen die Funktion, das ‚Normale‘, das Bestehende grundsätzlich zu erschüttern oder zu verändern“ (Kalpaka 2004: 9).

Dieses Phänomen beschreibt Fraser (1994: 222ff.) in ihrer „Politik der Bedürfnisinterpretation“, die sich mit Mannheims Konzept der Standortgebundenheit ergänzt: Der Standort, hier das Administrative, hat institutionalisierte Muster der Interpretation von Bedürfnissen entwickelt, die in sich politisch sind, jedoch als Norm oder „natürlich“ betrachtet werden. Politisch werden sie im Sinne Frasers erst, wenn es einen Diskurs darüber gibt, sich also die Gruppen, deren Bedürfnisse von einem machtvollen Gegenüber wie dem Staatsapparat interpretiert und in entsprechende Maßnahmen übersetzt werden, als soziale Bewegungen formieren und diese Diskurse oppositionell führen können (ebd.).

Es geht einerseits darum, die politische Macht zu definieren, welche Bedürfnisse für wen existent sind und dadurch im sozialstaatlichen System Berücksichtigung zu finden und andererseits um die Macht zu entscheiden, wie und durch welche Leistungen oder Hilfen die Bedürfnisse befriedigt werden. Fraser beschreibt dies als einen notwendigen Diskurs über Bedürfnisinterpretationen, welcher neben den Diskursen über Rechte und Interessen Bestand hat und auf politischer Ebene bearbeitet wird (Fraser 1994: 250). Der erste Schritt, eine Bedürfnisinterpretation aus einem politischen Diskurs heraus zu entwickeln bzw. bestehende Interpretationsmuster zu hinterfragen und zu verändern, liegt in der Macht begründet, die eine Gruppe innehat, um die Darstellung ihrer Bedürfnisse politisch wie auch medial zu transportieren und somit das politische Interesse wecken kann. Dies sei ein Kampf, so Fraser, da es sich um verzweigte Ketten von „um-zu-Relationen“ handelt (ebd. 525). Grundlage dieser Relationen sind Grundannahmen hinter den eigentlichen Aussagen, die bei genauerer Betrachtung selbst definiert oder interpretiert wurden. Im Interview wird der Ansatz einer solchen Politisierung der Bedürfnisse – „die [,Anderen‘, Anm. d. Verf.] hätten der Verwaltung Dampf gemacht, die hätten der Politik Dampf gemacht“ – formuliert. Dies zeigt, dass die Standortgebundenheit bzw. die eigene Position nicht fix ist, sondern es möglich ist Entscheidungen bewusst zu treffen. In diesen Ansätzen steckt das Potenzial, „als Teil des Problems“ – also als Mitarbeiter\_in der Verwaltung, die Machtverhältnisse immer auch zu reproduzieren – „vielleicht auch zum Teil der Lösung [zu] werden“ (Kalpaka 2002: 40).

## *2.2 Spielräume von leitenden Akteur\_innen Sozialer Arbeit*

Die institutionelle Realität sozialer Einrichtungen besteht aus dem Handeln der Mitarbeitenden aller Hierarchieebenen unter den Handlungsspielräumen von bestehenden Leitbildern, Zielvereinbarungen und Rahmenbedingungen.

Ihr Handeln ist im Sinne Frasers bestreitbar und spiegeln die Melange von Bedürfnisinterpretation und standortgebundener Aspektstruktur von Wissen als eine organisatorische Einheit wider.

Einrichtungsleiter\_innen zeigen sich häufig als überzeugte „Macher“ Sozialer Arbeit: Sie nehmen mit ihren Haltungen, Erfahrungen und unter Einbezug der Rahmenbedingungen Einfluss auf die Leitbilder und Handlungspraxen der Einrichtungen. Wissen hat nach Mannheim einen Konstruktcharakter und bildet die Wirklichkeit nicht einfach ab. Es existieren immer und zeitgleich verschiedene Aspekte auf denselben Gegenstand (Bohnsack 2010: 173), wodurch erkennbar wird, welche vielfältige Deutungsmöglichkeiten Wirklichkeit besitzt und sich entsprechend der kritischen Psychologie diverse Handlungsoptionen eröffnen. Wir übertragen dies auf die inhaltliche Gestaltung Sozialer Arbeit. Es ist ein wichtiger, reflexiver Teil Sozialer Arbeit, sich dieser Tatsache bewusst zu sein und sie im Sinne von Selbstbestimmung, Partizipation, Situationsansatz, Lebensweltorientierung etc. zu berücksichtigen. Auf die Frage, wie die Projektidee für ein generationenübergreifendes Projekt entstanden sei, antwortet ein Einrichtungsleiter:

„Die Idee kam aus meinem Kopf! Die Idee kam aus meinem Kopf. [...] Und dann war für mich so die Zusammenführung der Kleinen und der Älteren so die Basis, so auch eine Kulturvermittlung in den Generationen zu machen (47:00).

Diese Aussage widerspricht einer offenen Wahrnehmung unterschiedlicher Handlungsoptionen. Im Sinne einer sich der Aspekthaftigkeit von Interpretationen bewussten, den Individuen und zugewandten Sozialen Arbeit sollte dies nicht unreflektiert stehen bleiben. Diese, als Veralltäglichungen verankerte Handlungsstrategien, können durch unbewusste Ideologien bestimmt sein, die hinter unserem Rücken unsere Weltwahrnehmung beeinflussen. Sie können aber auch bewusste Entscheidungen sein, um eigene Arbeits- und/oder Lebensbedingungen zu verbessern oder zu erhalten.

Die kritische Psychologie beschreibt eine Interdependenz von Möglichkeit und Behinderungen als Handlungsfähigkeit, in der Differenzierung von verallgemeinerter Handlungsfähigkeit und restriktiver Handlungsfähigkeit. Holzkamp (1997) sieht die Handlungsmöglichkeiten von Menschen zwischen diesen beiden Polen – Nicht im Sinne einer Kategorisierung, sondern im Sinne der Analysefähigkeit einer Situation. Ob und inwieweit wir mit einer Entscheidung in der Lage sind, in einer Situation „[...] unsere Handlungsfähigkeit zu erweitern und die Bedingungen, die dem entgegenstehen, zu überwinden, oder ob wir unter dem Druck der aktuellen Situation auf Versuche zurückgeworfen sind oder regredieren, unsere Handlungsfähigkeit im Rahmen der herrschenden Bedingungen abzusichern“ (Holzkamp 1997: 4ff.).

Die Wissenssoziologie nimmt diesen Gedanken auf eigene Weise auf: Sie unterwirft bewusst und systematisch alles Geistige ohne Ausnahme der Frage nach dem Zusammenhang der sozialen Struktur in der es aufgekommen ist und gilt. Alle vom menschlichen Handeln getragenen Kultursphären

sind von kognitiv zugänglichen Strukturen durchsetzt, so Hofmann über Mannheims Ansinnen (Hofmann 1996: 50). Die Wissenssoziologie kann durch die Rekonstruktion solcher Strukturen einen wichtigen Beitrag für die Soziale Arbeit leisten.

Der Leiter einer sozialen Einrichtung beschreibt seine berufliche Auffassung zum Thema Selbstorganisation sinngemäß: Von öffentlichem Interesse sind die Wünsche und Bedürfnisse von Migrant\_innen und Deutschen, die durch ihn oder den Kontakt mit den Mitarbeiter\_innen aufgenommen werden immer dann, wenn dahinter ein Wunsch nach Veränderung, Unterstützung oder Beratung besteht. Diese Wünsche und Bedürfnisse fließen in Angebote und Projekte ein, die von ihm initiiert oder unterstützt werden und damit in seine Schirmherrschaft übergehen:

„Ich denke, das wichtigste bei Selbstorganisation ist, dass man die Leute nicht alleine lässt“ (1:02:46).

Es werden in diesem Beispiel Denkstrukturen deutlich, die sich nicht direkt in der wörtlichen Rede wiederfinden, aber im immanenten Sinngehalt der Aussagen metaphorisch enthalten sind. So sieht sich der Einrichtungsleiter als zentraler Vernetzer von Bedürftigen und Engagierten und bringt sich damit im Sinne eines öffentlichen Patriarchats (Fraser 1994: 224) in eine exklusive Lage:

„Jetzt nur Kaffee zu trinken und da Kekse oder Kuchen auszuteilen, das ist es nicht. Es geht schon darum, diesen Rahmen zu bieten, aber dann auch zuhören und sie dann auch auf bestimmte Dinge zu lenken“ (00:39:00).

Auch ein Anspruch an die Klient\_innen wird deutlich, wenn der Einrichtungsleiter feststellt, dass seine Klient\_innen kein Anrecht auf ein „inputfreies Treffen ohne Hintergedanken“ haben. An dieser Stelle werden die Auswirkungen eines persönlichen und individuellen Bezugssystems auf die Gestaltung Sozialer Arbeit deutlich. Offenbar sieht er seinen Auftrag als Einrichtungsleiter darin, für die Menschen etwas zu erreichen, zu verbessern oder sie zu belehren.

Deutungsmöglichkeiten für die Handlungsstruktur des Einrichtungsleiters sind ein bestehender Legitimierungszwang seiner Einrichtung und Sozialer Arbeit im Allgemeinen, das eigene (politische) Weltbild sowie der eigene Anspruch an die Arbeit. Nun wird dem Menschen aus Sicht der kritischen Psychologie als einer Subjektwissenschaft zugesprochen, sich gegenüber den Handlungsmöglichkeiten als möglichen Handlungsoptionen bewusst zu verhalten und zu wählen. Somit verlieren mögliche Begründungen den Zwang einer unabänderlichen Handlung „unter Anerkennung bestehender Grenzen und unter der Komplizenschaft, dem Arrangement – wie man es auch immer ausdrücken wird – mit den herrschenden Verhältnissen eine bestimmte Handlungsfähigkeit zu erlangen – die nennen wir die restriktive Alternative der Handlungsfähigkeit“ (Holzkamp 1986: 17).

Es besteht für den befragten Einrichtungsleiter ein Interesse, die herrschenden Bedingungen fortzuführen und somit die Kontrolle z.B. über die Auseinandersetzung über Themen zu haben, die die Klient\_innen interessieren könnten. Sein Handeln kann insofern als restriktiv beschrieben werden. Wichtig erscheint, sich dieser Bezugs- und Deutungssysteme mit Mannheim als die „lebendigen, willensmäßigen Kräfte und Einstellungen, die hinter dem Theoretischen stehen“, bewusst zu sein (Mannheim zit. n. Asbrand 2010: 2) und sie in Frage zu stellen! Auch wenn Mannheim weiter begründet, dass die Einstellungen „keineswegs nur individueller Natur sind. D.h. sie haben ihren Ursprung [...] im kollektiven, hinter dem Denken dieses Individuums stehenden Willenszusammenhang einer Gruppe, an deren Aspekten dieses Individuum mit seinem Denken nur partizipiert,“ (ebd.) entlastet es aus unserer Sicht besonders Akteur\_innen Sozialer Arbeit nicht von einem reflexiven Umgang mit diesem Umstand. Die im Beispiel genannten Orientierungsstrukturen behindern wirkliche Selbstorganisation und sind im Sinne der subjektbezogenen Argumentation bestreitbar. Gleiches gilt für die Überführung einer Migrant\_innengruppe in eine bestehende organisierte Nutzer\_innengruppe der Einrichtung:

„Und wir haben das jetzt über diese Schiene noch mal neu aufgesetzt, als wir gesagt haben, die Portugiesen kommen jetzt zu den anderen und die anderen kommen zu den Portugiesen und die sind alle im gleichen Boot und ich denke, die fühlen sich alle sehr wohl“ (00:25:12).

Deutlich wird die Seinsverbundenheit im Denken des Einrichtungsleiters, dessen Ideologie zum Thema Integration als Unterscheidung in, Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund beschrieben werden kann und als ein völkerübergreifendes „Die sitzen alle im gleichen Boot“ zu der oben genannten verpflichtenden Idee eines zukünftig gemeinsamen Treffens aller Teilnehmer\_innen führte.

Als weiterer Aspekt institutioneller Realität wird oft die Selbstauffassung der Mitarbeiter\_innen im Umgang mit den Klient\_innen beschrieben, welche sie oft als „Hilfebedürftige“ beschreiben und die aus vielfältigen Gründen nicht durchweg als „souveräne Kund\_innen des Systems“ gelten. Allein diese oft formulierte Ansicht ist das Ergebnis einer selbstgeschaffenen Systemtotalität, die implizites Wissen enthält und einen Verallgemeinerungsanspruch enthält. Sie zu explizieren, rekonstruiert die Charakteristika einer bestimmten Weltauslegungsart und legt der Gesellschaft immanente Orientierungsmuster offen. Sie liegen nach Fraser 1994 zum einem tief in der allgemeinen Kultur begründet, zum anderen aber auch im System Sozialer Arbeit selbst, welches „die Betroffenen dem Rechtssystem gegenüber einstuft, indem es ihnen unterschiedliche Rechte gewährt oder verweigert“ (Fraser 1994: 237). Mit der kritischen Psychologie ist die Entscheidung, Einstellungen und Verhaltensweisen, die in der Gesellschaft verankert sind, selbst mitzutragen, eine individuelle und bewusst zu treffende.

Durch ein Stadtteiltreffen bildete sich eine informelle Gruppe muslimischer Frauen, die Interesse an einer wöchentlichen Gymnastikstunde hatten. Der Einrichtungsleiter nahm das Interesse auf, erkannte die von den Frauen organisierte Übungsleiterin an und organisierte Räume in einem Bürgerhaus. Die finanzielle Absicherung (Kostenerstattung für die Übungsleiterin, Räumlichkeiten) wurde vorübergehend vom Amt für Integration und der Einrichtung getragen. Eine nachhaltige Finanzierungsmöglichkeit musste gefunden werden. Der Vorstand des örtlichen Sport- und Turnvereins, der auf Mitgliedersuche war, erklärte sich nach Verhandlungen mit dem Einrichtungsleiter bereit, seine Turnhalle in dieser Zeit für Männer zu sperren und die Übungsleiterin entsprechend der Vorgaben des deutschen Turnerbundes zu schulen.

„Also die Gymnastikgruppe war eine Eigeninitiative, die dann aber jemand managen muss. Weil Verträge mit einer Übungsleiterin und Räume zu organisieren, das kriegst du nicht so einfach hin.“ (00:49:30)

Was in der Zusammenfassung nach einer Problemlösung klingt, führt im Alltag des Handelns und Aushandelns zu Widersprüchen: Aus der Perspektive des Sportvereins wurde die Möglichkeit geschaffen, Mitglieder zu werben und damit indirekt das Fortbestehen des Vereines gesichert. Hierzu werden Zugeständnisse an die Migrantinnen gemacht.

Aus Sicht des Einrichtungsleiters wurde der Vorgang als erfolgreiches Vorzeigeprojekt mit großem Anteil von Selbstorganisation bezeichnet, bei dem rund 70 Prozent der Teilnehmerinnen in eine bereits vorhandene Angebotsstruktur „integriert“ wurden.

Die Fragen, ob diese Integration in einen örtlichen Sportverein auch Ziel und Interesse der Migrantinnen war; warum ein Drittel der Frauen aus dem „Sportprojekt“ ausgestiegen sind was sie zu der Bezeichnung „Vorzeigeprojekt“ für ihre Idee sagen, wurden bisher nicht gestellt. Die Motivationen sind aus den jeweiligen Standorten der beteiligten Akteur\_innen sehr unterschiedlich und beeinflussen die Lösung des Problems wesentlich.

Die unhinterfragte Übernahme der Strukturvorgabe „Räume können nur durch Vereine oder Interessensgruppen gemietet werden“, führt zu einer Hürde, welche als gesetzte Rahmenbedingung „alternativlos“ akzeptiert werden. Mit der Begründung:

„...weil es in diesen Strukturen oft schwierig ist, Dinge zu machen“ (00:51:40),

werden diese Rahmenbedingungen kritiklos akzeptiert. Fraser sieht in der kritiklosen Übernahme von Rahmenbedingungen eine Strategie gegenüber sozialen Bewegungen, die durchaus eine Konfrontation herbeiführen könnten, da sie alternative politisierende Interpretationen ihrer Bedürfnisse vorbringen (vgl. Fraser 1994: 243). Sie werden auf diese Weise in bereits bestehende Strukturen gebracht, womit das Aufdecken konfligierender Lösungsmöglichkeiten vermieden wird.

Diese vermeintliche Unabänderlichkeit von Rahmenbedingungen und Handlungslogiken, die in den immanenten Sinngehalten wörtlicher Aussagen zu finden sind, gilt es zu überprüfen. Sie sind Teil gesellschaftlichen Wissens und bestimmen das Alltagshandeln durch kollektive Orientierungsmuster, werden jedoch durch selbstgetroffene Entscheidungen im Alltag von Akteur\_innen weiter reproduziert und Spielräume für andere Entscheidungsmöglichkeiten negiert und abgewertet.

### *2.3 Zum Eigensinn von Akteur\_innen Sozialer Arbeit*

Einen anderen Blickwinkel nehmen Mitarbeitende innen ein, die direkt mit den Nutzer\_innen zusammenarbeiten und mit deren Bedürfnissen und Problemen konkret konfrontiert werden. Ihre Äußerungen im Interview weisen darauf hin, dass dazu in erster Linie Vertrauen und die notwendige Zeit, die es braucht, um Vertrauen aufzubauen, im Vordergrund stehen.

Das Interview mit einer Sozialarbeiterin, die mit Migrantinnen arbeitet, erläuterte auch ihre eigene Migrationsgeschichte und stellte eine Beziehung zwischen ihren persönlichen Erfahrungen und ihrer Arbeit her, wobei sich ihre Erfahrungen mit denen der Nutzerinnen in ihrer Beratungsstelle decken würden. Hier wurde aus der eigenen, teils unbewussten Haltung und den gemeinsamen Wissenserfahrungen heraus eine solidarisierte Haltung eingenommen. Die als ähnlich interpretierten Wahrnehmungen beeinflussen die Bedürfnisinterpretation der Mitarbeiterin gegenüber den Nutzerinnen. Im Interview wurde deutlich, dass konkrete Bedürfnisse im Rahmen von Partizipationsmaßnahmen aufgegriffen wurden, wobei auch die Bedürfnisse eingeschlossen sind, die durch den eigenen Erfahrungsraum der Mitarbeiterin Umsetzungsrelevanz erhalten.

Die Mitarbeitenden von z.B. Beratungsstellen stehen im direkten Kontakt mit ihren Klient\_innen und gestalten diesen hauptverantwortlich mit. Sie agieren und reagieren im Alltag mit direktem Bezug zur sozialpädagogischen Basis. Es liegt in den Möglichkeiten der Mitarbeiter\_innen, im Rahmen ihrer Arbeit Strukturen zu gestalten, zu transportieren und eben auch zu verändern.

Solche Einrichtungen sind abhängig von den hierarchisch übergeordneten Ebenen, welche für die Finanzierung und Maßnahmenkoordination zuständig sind. Die Kategorisierung von Bedürfnissen, wie sie durch Nancy Fraser angemahnt wird, greift auch für die marginalisierte Zielgruppe der Migrant\_innen. Sobald die Bedürfnisse an entsprechende Stellen herangetragen werden, werden sie im Sinne der vorhandenen Strukturen interpretiert, um in den Strukturen berücksichtigt zu werden. Dies gilt es zu ändern, werden doch nach Fraser nicht alle Bedürfnisse erkannt bzw. bestehende Bedürfnisse in Strukturen eingepasst, die einen Hilfebedarf manifestieren, institutionalisieren und Klient\_innen allenfalls geringe Partizipationsrechte einräumen.

Die Denkstrukturen der Mitarbeiter\_innen im direkten Nutzerkontakt werden in verschiedener Weise beeinflusst. Zum einen entsteht aus dem regelmäßigen Erleben und der stärkeren Befassung mit der Lebenswelt der Nutzer\_innen ein umfassender Einblick in die Diversität von Lebensentwürfen. Des Weiteren werden sie immer auch von der eigenen Biografie beeinflusst. Im Fall der interviewten Mitarbeiterin entwickelte sich eine Denkhaltung dadurch, dass Erfahrungen in der eigenen Migrationsgeschichte mit den an sie herangetragenen Bedürfnissen und Wünschen abgeglichen wurden. Es entwickelte sich eine gemeinsame „Weltanschauung“ im Sinne Karl Mannheims Seinsgebundenheit: „Situation meint dabei [...] die jeweils historisch gegebene Totalität des Ineinandergreifens von sozialen Erlebniserfahrungen aufgrund materieller Existenzbegründungen und der reflexiven Verarbeitung von Erlebniserfahrungen im Medium gemeinschaftlichen Denkens und Wissens“ (Jung 2007:130).

In diesen „Situationen“, wie sie Jung beschreibt, bewegen sich Professionelle, die in Beratungsstellen und Begegnungszentren arbeiten, regelmäßig und werden dadurch in ihrem Handeln beeinflusst. Gleiches gilt auch für Mitarbeitende der Sozialen Arbeit, welche die Erfahrungen ihrer Klient\_innen nicht teilen: Der Abgleich mit den eigenen Erfahrungen und die Übertragung in die eigene Denkstruktur ist ureigenster Teil unseres Seins. Sie geschieht selten bewusst, hat aber grundlegende Auswirkungen auf unser Handeln. In der Sozialen Arbeit ist es besonders wichtig, sich dieser Tatsache bewusst zu sein.

Diese Beeinflussung nimmt allerdings, wie in den anderen beschriebenen Ebenen, keinen einseitigen Verlauf. In Beratungsgesprächen und im Umgang mit den Nutzer\_innen der Angebote sind auch immer Reproduktionen bestehender Haltungen impliziert. Die Mitarbeiter\_innen haben eine eigene Machtposition gegenüber ihren Klient\_innen und können bewusst oder unbewusst reale Lebensverhältnisse interpretieren und diese so auch in diskriminierenden Strukturen reproduzieren (Holzkamp 1986: 14).

Der Ansatz, bestehende Strukturen in Frage zu stellen oder sich durch einst gut funktionierende Praktiken darauf zu besinnen, dass es eben auch „anders geht“, ist durchaus in der Praxis vorhanden, wie die Mitarbeiterin im Interview anhand eines Beispiels herausstellt:

„Wenn man sich in einem Bürgerhaus treffen möchte, kann man nur als Verein einen Antrag stellen. Aber für so eine ganz offene Gruppe ist es schwierig, irgendwo unterzukommen, Räume zu finden, wenn man wirklich nicht nur zu Hause sitzen möchte. [Sowas] gab es früher [...]: Die Räume waren von der Stadt, die Gruppen, das mussten keine Vereine sein, konnte diese Räume in Anspruch nehmen [...]. Die haben sich dort getroffen und haben die Räume genutzt, einfach um sich zu treffen, die haben dann kulturelle Veranstaltungen, sie haben gemalt, haben selbst einen Malkurs gemacht. Das ist alles ehrenamtlich gewesen, alles Selbstorganisation, alles Selbstnetzwerk. Keiner hat sie dabei unterstützt. Keiner hat was bezahlt, die haben diese Räume nicht bezahlt. [...]. Das waren alles Frauen, die extrem wenig Geld hatten und sobald man von denen 10 Euro im Monat braucht, ist

man sie los. Und die haben wunderbare Arbeit geleistet. Hat aber keiner gesehen. Und die wussten ja nicht mal, dass sie wunderbare Arbeit leisten. Die dachten, wir machen sowas gern (01:12:48).

Das Beispiel zeigt einen Eingriff der Steuerungsebene in Formen von selbst-organisierten Gruppen, deren Bedürfnisse im Anschluss an Fraser auf der Grundlage von Interpretationen konstruiert und professionell aufgenommen wurden oder eben keine Berücksichtigung fanden.

Erst durch ein gezieltes Partizipationsprojekt wurden im Beispiel der Mitarbeiterin mit Migrationshintergrund vertrauensbildende Maßnahmen implementiert. Das Projekt war grundlegend, um zukünftig orientiert an den Bedürfnissen der Nutzer\_innen zu arbeiten. Die Mitarbeiterin mit Migrationshintergrund aus der Beratungsstelle spricht mehrfach im Interview das Thema „Vertrauen“ an, das maßgeblich Einfluss auf den Verlauf partizipativer Maßnahmen habe:

„Aber man braucht ja viel mehr Zeit, um solche Bewegungen zu erzielen. Und um dieses Vertrauen, was jetzt Jahrzehnte gefehlt hat, nach ein, zwei Jahren, schafft man das nicht, denke ich mir“ (00:22:55).

Es wird deutlich, dass die Zeit, um Vertrauen aufzubauen, kaum gegeben ist. Zudem fehlt häufig eine Haltung, die das Erkennen von Potenzialen erst ermöglicht bzw. die Zeit und auch den Raum lässt, diese Potenziale zu erkennen, anzuerkennen und zu nutzen. Stattdessen wird in der Praxis häufig weiterhin nach Gründen für Handlungszusammenhänge gesucht und die Möglichkeiten zur Simplifizierung von Problemlagen der Nutzer\_innen in den Vordergrund gestellt.

So gibt es zur Partizipation der Adressat\_innen, aber auch zu den Adressat\_innen selbst unterschiedliche Vorstellungen. Aus der Perspektive der Steuerungsebene ginge es um den „verspäteten Anpassungsdruck der Migrant\_innen“, während der befragte Einrichtungsleiter der Auffassung ist man könne „die Menschen nicht allein lassen“. Hingegen meint die Mitarbeiterin auf der operativen Ebene professionellen Handelns:

„Versucht natürlich ein Träger was dadurch zu gewinnen, versucht die Projekte auch seinem Rahmen etwas anzupassen, hat er logischerweise auch Einfluss darauf. Die werden sich in dem Sinne nicht weiter so selbstbestimmt entwickeln können, die werden immer einen Einfluss [...] spüren (00:46:05).

Plötzlich erscheint die Bedürfnisinterpretation von Nutzer\_innen als Streitbares Thema und eine unterschiedliche Zielsetzung der Interviewten wird offensichtlich. Die Varianz hat unterschiedliche Gründe:

Statt Raum und Zeit zu geben, um individuelle Lösungen zu finden für strukturell bedingte Probleme, werden mit Kalpaka Lebenswelten reduziert und z.B. unter dem Aspekt der Kultur betrachtet. „Das ‚Ordnen‘ komplexer Situationen durch kulturelle Zuschreibungen ist eine Simplifizierung, die Professionellen Sicherheit zu geben scheint (Kulturalisierung als eine Form

des Verstehen-Wollens). Gleichzeitig verhindert diese Form der Reduktion, die konkreten Subjekte und ihre Handlungsgründe differenziert wahrzunehmen“ (Kalpaka 2005: 12). Häufig ist dahinter eine wohlwollende Haltung zu erkennen, im Sinne des von Kalpaka beschriebenen „Verstehen-Wollens“. Sie führt jedoch dazu, dass Themen fokussiert unter einem Aspekt betrachtet werden, der im Sinne realer Lebenswirklichkeiten womöglich nicht im Zentrum von Fragen, Nöten und Interessen der Betroffenen stehen.

Die Mitarbeiterin beschreibt eine aus ihrer Sicht wünschenswerte Soziale Arbeit, die das Erkennen von Potenzialen ermöglicht und Zeit und Raum für Entwicklung von individuellen Lösungsmöglichkeiten lässt, bildlich:

„Ich hab irgendwann mal, vor dreißig Jahren glaube ich, [...], gelesen, dass man in Frankreich, weiß nicht, ob das stimmt. In Frankreich wenn man neue Häuserblocks baut und die Straßen irgendwie passend dazu. Dass man die kleinen Gässchen, die zu der Straße führen von einzelnen Häusern, überhaupt nicht macht. Man lässt die Menschen erst mal laufen über die Wiesen, über was auch immer. Damit die, die suchen sich schon die kürzesten und die besten Wege aus. Und die werden dann innerhalb von ein paar Monaten sichtbar. Und dann erst werden sie dann asphaltiert oder wie man es auch immer nennen mag. Und ähm, so denke ich, wäre es möglich, mit Selbsthilfe und Selbstnetzwerken unter Migranten einfach, es bedarf einer Zeit, wo man sie unter die Lupe nehmen, beobachten kann, wie wohin bewegen sie sich, es werden vielleicht nicht alle Wege gleich schnell sichtbar sein, aber wenn sie dann irgendwann mal sichtbar sind und man sieht die Menschen in diesen Wegen geebnet, dann wird das für alle gut sein. Und nicht dass man jetzt die Wege festlegt von oben irgendwie, sondern suchen sich die Menschen dann später ganz andere Wege und laufen über Wiesen, über Blumen über was weiß ich was“ (00:25:12).

Auch diese Mitarbeiterin befindet sich in einem Widerspruch. Das Zitat zeigt, dass sie eine Haltung entwickelt hat, die auf Potenziale setzt und sie geht reflektiert mit den Bedarfen ihres Gegenübers um. Wird die reale Arbeitssituation betrachtet, deutet sie aber auch an, dass dem Interesse von Selbstorganisation und Entwicklung von Angeboten durch die Nutzer\_innen bereits vorgefertigte Angebote gegenüberstehen und von ihr als Mitarbeiterin mitgetragen bzw. unterstützt werden.

Die Standortgebundenheit wird somit auch durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mitbestimmt. Die Mitarbeiterin hält zwar aufgezwungene Maßnahmen in Prozessen von Selbstorganisation für wenig sinnvoll, stellt aber auch fest, dass die Angebote der Einrichtung zum Ziel der Selbstorganisation aus ihrer Perspektive sehr gut sind:

„Man geht rein und raus [in der Institution des oben im Text zitierten Einrichtungsleiters] und man ist nicht so kleinkariert und klein [...], es ist einfach sehr lebendig dort. Er hat immer für jeden ein schönes Wort und kann aber auch sagen, guck mal jetzt aber. [...] Der macht das wunderbar. Der leistet eine wunderbare Arbeit“ (01:16:21).

Die Widersprüche in den offengelegten und von uns ausgewählten und aufeinander bezogenen Textpassagen werden offensichtlich. Es ist nicht unser Ansinnen, die Widersprüche aufzulösen, vielmehr ist uns daran gelegen, an den Beispielen die Auswirkungen von Selbstverständlichkeiten im eigenen

Denken herauszustellen. Es geht im Sinne Mannheims darum, ideologische Gehäuse „wenn schon nicht zu sprengen, so doch wenigstens weitestgehend durchschaubar zu machen“ (Hofmann 1996: 189). Damit betont Mannheim die prinzipielle Aspektstruktur des Denkens und ihre Offenheit und formuliert dies in seinen Gedanken zur Weltanschauung (vgl. Jung 2007: 151).

### **3. Fazit: Vom Wollen-Können und Können-Wollen**

Es könnte nun der Eindruck entstanden sein, es ginge darum, Unprofessionalität und diskriminierende Praxen in Institutionen Sozialer Arbeit aufzudecken, um damit Schuldzuweisungen herstellen zu können. Dies gelinge schnell, weil es Vorstellungen von Normalität und Selbstverständlichkeit gibt, die in der Praxis diskriminierende Wirkung entfalten, selbst in Institutionen, die sich „Interkulturalität“ oder Ähnliches auf die Fahne schreiben, eben weil „Diskriminierung [...] eine Normalität“ (Kalpaka 2002: 38) darstellt. Die Individualisierung von „Schuld sein an ...“ ist jedoch nicht Ziel unseres Beitrags gewesen.

Vielmehr geht es darum, mit dem ‚Selbstverständlichen‘, dem ‚Normalen‘ und dem ‚Fremden‘ oder ‚Anderen‘ herrschaftskritisch und selbstreflexiv umzugehen. Hier ist danach zu fragen wer ein Interesse daran hat, institutionelle Selbstverständnisse zu hinterfragen? Hier könnte die Antwort lauten, dass sich das Interesse als gesellschaftlicher Auftrag Sozialer Arbeit konstituiert. Denn in mehreren Sozialgesetzbüchern wird Sozialer Arbeit die Aufgabe zugeordnet, „gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken“ (§1 SGB IX), an anderer Stelle „junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung [zu] fördern und dazu bei[zuhilfen]bringen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“ (§1 SGB VIII). Gerade hier aber zeigt sich ein Widerspruch: Der Auftrag, Barrieren abzubauen steht den gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen (Melter 2012: 17) sowie möglicherweise der Standortgebundenheit als Mitarbeiter\_innen einer Institution gegenüber, die Barrieren eher aufbauen bzw. aufrechterhalten. An dieser Stelle wird aus dem Auftrag wieder ein Interesse der pädagogisch Tätigen, dieses Spannungsfeld im besten Fall auflösen zu können, zumindest jedoch aushaltbarer zu machen und in der Praxis als Erkenntnishintergrund nutzen zu können – inklusive eines reflexiven Umgangs mit dem eigenen sowie institutionellen Standort und den eigenen Handlungsmustern zur Reduktion von Komplexität.

Wir wollen mit diesem Beitrag – neben der Standortgebundenheit nach Karl Mannheim – noch eine Perspektive hervorheben: Es „[...] ist der Versuch, die Bedingtheit der Menschen durch die Lebensumstände mit der Tat-

sache ihrer persönlichen Verantwortung für diese Verhältnisse in Zusammenhang zu bringen und vereinbar zu machen“ (Holzkamp 1997: 6). In diesem Sinne wollen wir die Verantwortung für die Gestaltungsmöglichkeiten von einzelnen Situationen hervorheben und einen bewussteren Umgang mit Möglichkeiten und Behinderungen in der Sozialen Arbeit anregen.

Mit der Perspektive Mannheims ist dabei gemeint: Bei der theoretischen Betrachtung des gesellschaftlichen Seins und seinen Auswirkungen auf das Handeln professioneller Akteur\_innen Sozialer Arbeit geht es nicht darum, neue Orientierungsmöglichkeiten zu bieten oder vorzugeben. Ziel im Sinne Mannheims ist das Erkennen.

Das Hinterfragen von Selbstverständlichkeiten institutioneller Realität lässt sich auf eine wesentliche Frage herunter brechen: WIESO? Und das in zweifacher Hinsicht. Am Beispiel der Selbstorganisation älterer Migrant\_innen hat sich aufzeigen lassen, dass institutionelle und auch persönliche Standorte unbedingt zu hinterfragen sind, um komplexe Prozesse verstehen zu können. Die Vereinfachung von Komplexität z.B. durch kulturelle Zuschreibungen, lässt kaum Raum für Fragen nach dem „Wieso“ und „Warum“, da die Antwort schon feststeht – An diesem Punkt kommen wohlwollende Mitarbeiter\_innen Sozialer Arbeit zu der Frage nach dem „Wie“: Wie können wir die Migrant\_innen in die bestehenden Strukturen (den Turnverein, den Seniorentreff usw.) integrieren?

Die Energie wird in Programmatik gelenkt, denn Ursache und Ziel sind „selbstverständlich“ oder werden selbstverständlich „gemacht“, um die eigenen Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht zu gefährden. Denn „[...] dass Versuche, die Einschränkungen, unter denen man handelt, zu sprengen, immer das Risiko implizieren, dass man in Konflikt mit den jeweils herrschenden Verhältnissen bzw. Kräften gerät, [...]“ (Holzkamp 1997: 5), ist gegenwärtig. Dies impliziert aber auch die Notwendigkeit einer offenen Haltung in den Institutionen der Sozialen Arbeit. Insbesondere der Umgang mit neuen Ideen und Lösungsstrategien fordert Kreativität, politischen Gestaltungswillen und eine gewisse Ambiguitätstoleranz. Dies trägt unserer Meinung dazu bei, reale oder auch gedachte Behinderungen abzubauen und ermöglicht Mitarbeiter\_innen in jeglicher Position (Steuerung, Organisation, Ausführung) eher eine verallgemeinerte Handlungskompetenz.

Eine weitere Bedingung ist das Kennen der eigenen und der institutionellen Grenzen, um diese auch in bewussten Entscheidungen zu respektieren oder den Versuch zu wagen, diese Grenzen zu verändern. Es ist unser Anliegen, den Fragen nach dem „Wieso“ und „Warum“ eine größere Aufmerksamkeit zu widmen, um die Frage nach dem „Wie“ adäquat neu zu stellen.

## Literatur

- Asbrand, B. (2010): Dokumentarische Methode. In: [http://www.fallarchiv.uni-kassel.de/wpcontent/uploads/2010/07/asbrand\\_dokumentarische\\_methode.pdf](http://www.fallarchiv.uni-kassel.de/wpcontent/uploads/2010/07/asbrand_dokumentarische_methode.pdf) [Letzter Zugriff: 10.07.2013].
- Bohnsack, R. (2010): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden. Opladen/Farmington Hills.
- Hofmann, W. (1996): Karl Mannheim zur Einführung. Hamburg.
- Holzkamp, K. (1986): Handeln. In: Rexilius, G./Grubitsch, S. (Hrsg.): Psychologie. Theorien-Methoden-Arbeitsfelder. Reinbeck. S. 381-402.
- Holzkamp, K. (1997): Klaus Holzkamp – Schriften I. Normierung, Ausgrenzung, Widerstand. Hamburg.
- Jung, T. (2007): Die Seinsverbundenheit im Denken. Karl Mannheim und die Grundlegung einer Denksoziologie. Bielefeld.
- Mannheim, K. (1959): Wissenssoziologie. In: Vierkandt, A. (Hrsg.): Handwörterbuch der Soziologie, Stuttgart. S. 659-680.
- Mannheim, K. (1980): Strukturen des Denkens. Hrsg. von Kettler, D./Meja, V./Stehr, N. Frankfurt am Main.
- Mannheim, K. (1984): Konservatismus. Ein Beitrag zur Soziologie des Wissens. Hrsg. von Kettler, D./Meja, V./Stehr, N. Frankfurt am Main.
- Mannheim, K. (1995) [1929]: Ideologie und Utopie. Frankfurt am Main.
- Melter, C. (2012): Barriere- und diskriminierungskritische Soziale Arbeit in der behindernden Migrationsgesellschaft. In: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (Hrsg.): Migration und Soziale Arbeit. 34. Jg., H.1. S. 16-22.
- Fraser, N. (1994): Widerspenstige Praktiken. Macht, Diskurs, Geschlecht. Gender Studies. Frankfurt am Main.
- Fraser, N./Honneth, A. (2003): Umverteilung oder Anerkennung. Frankfurt am Main.
- Kalpaka, A. (2002) Heterogenität und Homogenisierungsdruck – Anforderungen an das professionelle Handeln in der Einwanderungsgesellschaft. In: Supervision 4. S. 38-43.
- Kalpaka, A. (2005): Pädagogische Professionalität in der Kulturalisierungsfalle – Über den Umgang mit ‚Kultur‘ in Verhältnissen von Differenz und Dominanz. In: Leiprecht, R./Kerber, A. (Hrsg.): Schule in der Einwanderungsgesellschaft. Ein Handbuch. Schwalbach/Taunus. S. 387-405.
- Kalpaka, A. (2006): „Hier wird Deutsch gesprochen“ – Unterschiede, die einen Unterschied machen. In: Elverich, G./Kalpaka, A./Reindlmeier, K. (Hrsg.): Spurensicherung – Reflexion von Bildungsarbeit in der Einwanderungsgesellschaft. Frankfurt am Main/London. S. 263-297.
- Pech, I. (2006): Whiteness – akademischer Hype und praxisbezogene Ratlosigkeit? Überlegungen für eine Anschlussfähigkeit antirassistischer Praxen. In: Elverich, G./Kalpaka, A./Reindlmeier (Hrsg.): Spurensicherung – Reflexion von Bildungsarbeit in der Einwanderungsgesellschaft. Frankfurt am Main/London. S. 63-92.

# Im Einsatz für die Sozialraumorientierung – Ein Beispiel zur Governance in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe

*Daniel Singer*

Das Bremer „Sozialzentrum 2: Gröpelingen/Walle“ kann für viele Stadtviertel deutscher Städte stehen, in denen unterschiedliche Milieus und Funktionen dicht beieinander zu finden sind und den Sozialraum prägen. In diesem Beitrag dient Gröpelingen als Untersuchungsort eines Praxisforschungsprojekts, das sich mit der Bedeutung von „Sozialraumorientierung“ aus der Sicht derer, die im Rahmen der Jugendhilfe unter diesem Paradigma arbeiten, befasst. Rekonstruiert werden die Herausforderungen, die diese Arbeit im Governance-Arrangement der Kinder- und Jugendhilfe an die Professionellen der Sozialen Arbeit stellt.

Der Begriff der „Sozialraumorientierung“ wird zwar längst in Kommunen und Landkreisen als Qualitätsausdruck der Kinder- und Jugendhilfe eingesetzt, allerdings scheint es auch mehr als ein Jahrzehnt nach Schipmanns (2002) Artikel im Band zur „Sozialraumorientierung – Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit“ noch zu stimmen: „Jeder verwendet ihn [den Begriff Sozialraumorientierung] und meint etwas anderes damit“ (ebd. 133). Dies ist besonders dann problematisch, wenn sich unterschiedliche Vorstellungen, Ziele oder Haltungen mit dieser Vorgehensweise in der Kinder- und Jugendhilfe einer Kommune finden.

Überwiegend in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe und dem Allgemeinen Sozialen Diensten (ASD) der Jugendämter in Städten und Landkreisen werden Umstellungen im Sinne einer ‚Sozialraumorientierung‘ vorgenommen, die allerdings sehr unterschiedlich umgesetzt, wiederum unterschiedlich gelebt werden und letztlich keiner einheitlichen Begrifflichkeit und Konzeptualisierung zu unterliegen scheinen.

So finden sich zahlreiche Projekte und Konzepte, die eine „neue“ Struktur versprechen – weg von der isolierten Einzelfallarbeit, hin zu einer fallunspezifischen Arbeit. Dieser „neue“ Blick beinhaltet den Versuch, den Sozialraum in die Fallarbeit einzubeziehen und entsprechende Raumressourcen zu aktivieren (vgl. Kessl/Reutlinger 2011: 1508). Wolfgang Hinte ist es in seinen Plädoyers für das Fachkonzept der Sozialraumorientierung stets wichtig zu betonen, dass mit diesem Wandel keinesfalls eine Abkehr von der klassischen Einzelfallarbeit gemeint sei. Vielmehr stelle dies eine Bewegung über die Arbeit im Einzelfall hinaus, in das Feld („vom Fall zum Feld“) hinein dar.

Bereits vorhandene Ressourcen sollen im Sinne des Individualisierungsprinzips der Jugendhilfe genutzt werden (vgl. Hinte 2002: 95). Im Mittelpunkt der Sozialraumorientierung in diesem Verständnis steht somit die Orientierung am Menschen im Sozialraum und ihren Ressourcen (vgl. Galuske/Schoneville 2011: 302). Daher werden handlungsleitende Begriffe wie „Beteiligung“ (Fehren/Hinte 2013: 16), „Aktivierung“ (Kessl/Reutlinger 2011: 1508) oder „Teilhabe“ (ebd. 1513) direkt mit der Sozialraumorientierung auf der konzeptionellen Ebene in Verbindung gebracht.

Gleichzeitig finden sich „sozialtechnokratische Steuerungsfantasien“ (Hinte 2006: 8) in der Praxis der Sozialraumorientierung, die unter den Kriterien von Effektivität und Effizienz auf die Einzelfallsteuerung einzuwirken versuchen, um dadurch öffentliche Mittel einzusparen. Kritische Stimmen setzen an diesen „Fantasien“ an und erkennen in der Sozialraumorientierung nicht viel mehr als eine „neoliberale Aushöhlung des Sozialstaatsprinzips“ und eine gefährliche „Sparprogrammatik“, der letztendlich individuelle Rechtsansprüche auf Sozialleistungen zum Opfer fallen könnten (vgl. Fehren/Hinte 2013: 7).

Hauptakteur der Umstellung auf Sozialraumorientierung als Steuerungskonzept soll in der Regel der allzuständige Allgemeine Soziale Dienst (ASD) sein, dessen Mitarbeiter\_innen aus ihrer Rolle als „Bezirkssozialarbeiter“ in die der/des „Sozialraumteamarbeiterin/ers“ wechseln sollen. Im Sinne von Hintes Fachkonzept gilt es, fallspezifisch, fallübergreifend und fallunspezifisch zu steuern und durch Sozialraumbudgets<sup>1</sup> zu verwalten (vgl. Fehren/Hinte 2013: 30f.).

Bestandteil des Fachkonzepts sind die aktivierende Arbeit im Sinne einer Stärkung der Selbsthilfekräfte, die Nutzung der vorhandenen Ressourcen, eine Orientierung an Zielgruppen, eine ressortübergreifende Arbeit sowie eine verdichtete Kooperationsarbeit, verbunden mit der Bereitschaft, neue lebensweltnahe Netzwerke im Sozialraum zu knüpfen (vgl. u. a. Fehren/Hinte 2013: 17ff.).

Dabei scheint eine Vergewisserung, von welchem Raum- und Sozialraumbegriff hier auszugehen ist, in der Praxis kaum stattzufinden: So findet sich auch in der Sozialen Arbeit die pragmatisch-planerische Definition, Räume seien „überschaubare territoriale Einheiten, d.h. [...] geografisch fassbare räumliche Einheiten“ (Kessl 2010: 37). Diese technokratische Darstellung skizziert (Sozial-)Raum als einen abgegrenzten „Behälter“ und erschafft diesen zu einem „kontrollierbaren“ und „steuerbaren“ Gebiet. Dabei kann das territoriale Verständnis sowohl als „neue“ Bezugsgröße (gegenüber dem Einzelfall) der Verwaltung für Personal und Jugendhilfe-Ressourcen verstanden werden, als auch dem „Lebensweltbezug als Ausgangspunkt des geforderten ‚Umbau[s] von Steuerungssystemen und Organisationen‘ “ (Bud-

---

1 Sozialraumbudget ist ein Finanzierungsinstrument, „deren Bezugsgröße die territoriale Einheit ‚Sozialraum‘ darstellt“ (Kessl/Reutlinger 2011: 1510).

de/Früchtel 2006: 28) dienen. Vernachlässigt wird in diesem Verständnis jedoch, dass Sozialräume „immer das Ergebnis menschlichen Handelns“ (Kessl/Reutlinger 2010b: 25) darstellen. Sozialraum wird „[...] vielmehr [...] selbst als sozial produziert, damit sowohl Gesellschaft strukturierend als auch durch Gesellschaft strukturiert und im gesellschaftlichen Prozess sich verändernd begriffen“ (Löw/Sturm 2005: 31).

Eher selten<sup>2</sup> wurde bisher untersucht, was die operative Ebene Sozialer Arbeit, d.h. die professionell Handelnden unter Sozialraumorientierung verstehen. Daher widmet sich dieser Beitrag den Herausforderungen, die aus Sicht der Handelnden wahrgenommen werden und versucht, im Sinne Galuskes und Schonevilles „nach möglichen Problemzonen, blinden Flecken und Gefahren der ‚Sozialraumeuphorie‘ zu fragen“ (Galuske/Schoneville 2011: 310). Schließlich scheint es „zwischen der politischen und der fachlichen Leitung einerseits und den Frontworkern andererseits [...] solche Unterschiede und Lücken in den Wahrnehmungen [zu geben], dass man als Außenstehende/r den Eindruck haben kann, sich in äußerst unterschiedlichen Kulturen zu befinden“ (Conen 2012: 175).

In diesem Beitrag geht es deshalb um die subjektiven Sichtweisen und Interpretationen zum Konzept Sozialraumorientierung am Beispiel der professionell Handelnden im Bremer Sozialzentrum 2: Gröpelingen/Walle. Aus dieser Rekonstruktion heraus, sollen dann die alltäglichen Herausforderungen und Hemmnisse in der Kooperation um Sozialraumorientierung freigelegt werden.<sup>3</sup>

## 1. Professionell Handelnde im Sozialraum

Im Rahmen des Praxisforschungsprojektes wurden Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe unter dem Begriff „professionell Handelnde“ subsumiert. Diese Begrifflichkeit folgt dem Verständnis, dass ein Handeln im Sinne einer

---

2 Landhäuser widmet sich in ihrer Dissertation mit dem Titel „Nachbarschaft, Gemeinwesen und Sozialraum – Communityorientierung in der Sozialen Arbeit“ unter anderem dem Aspekt ‚Raumkonstruktionen von Professionellen der Sozialen Arbeit‘ (vgl. Landhäuser 2009: 105). Bestmann stellt in seiner Untersuchung zur ‚einzelfallunspezifischen Arbeit in der sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe‘ das Handeln der Sozialarbeiter und deren Reflexion auf ihre Arbeit heraus (Bestmann 2013).

3 An dieser Stelle soll zudem das im März 2010 vom Bremer Senat beschlossene Modellprojekt Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ) erwähnt werden. Da dieses Projekt zum Zeitpunkt der Interviews in einem Teil des untersuchten Sozialzentrums 2 durchgeführt wurde, sind die Aussagen der Handelnden in diesem Entwicklungskontext zu sehen. Von einer näheren Darstellung dieser aktuellen Bestrebung um Sozialraumorientierung in Bremen wird jedoch abgesehen, da die hier skizzierte Forschung eine andere Zielsetzung verfolgt.

Aktion zu verstehen und dass „bei dieser Aktion [...] zumeist [...] ein Handeln im Bereich des ‚Sozialen‘“ (Bestmann 2013: 95) gemeint ist. Hierfür wurden im Sommer 2013 acht professionell Handelnde in qualitativen Interviews im narrativen Stil befragt. Lediglich durch Anstöße zum „alltäglichen“ Erzählen angeregt, sollte der jeweils befragten Person „die Ausgestaltung der vereinbarten Interviewthematik weitgehend“ (ebd. 21) selbst überlassen werden. Dieses Vorgehen gab Raum für Assoziationen, subjektive Sichtweisen, Einstellungen und Erfahrungen im Zusammenhang mit Sozialraumorientierung.

Alle befragten Personen sind in der öffentlichen oder freien Kinder- und Jugendhilfe hauptberuflich tätig, haben ihren Arbeitsschwerpunkt innerhalb der Stadtbezirksgrenzen von Gröpelingen/Walle (Sozialzentrum 2) und verfügen über vertiefte Kenntnisse über diesen „Sozialraum“.

Die Auswahl der Interviewpartner\_innen erfolgte auf unterschiedlichen Wegen. Zunächst wurde das Amt für Soziale Dienste – Junge Menschen (AfSD) angefragt und drei Mitarbeiter\_innen stellten sich in ihrer Arbeitszeit für ein Interview zur Verfügung. In diesem Erstkontakt wurden bereits weitere Namen von Kooperationspartnern freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe genannt. Weitere Träger wurden im Rahmen einer Begehung des Sozialraums einbezogen. Da es sich bei den Interviewpartnern\_innen sowohl um Fachkräfte des örtlichen öffentlichen Jugendhilfeträgers als auch um Mitarbeiter\_innen von drei freien Jugendhilfeträgern handelt, die teilweise auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen tätig sind, kann insgesamt von einer heterogenen Interviewzusammensetzung gesprochen werden, die das Governancefeld der Sozialraumorientierung weitgehend abdeckt.

In der alltäglichen Praxis arbeiten die professionell Handelnden sowohl im klassischen Sinne des Einzelfalls als auch fallunspezifisch sowie fallübergreifend zusammen. Dabei übernehmen sie teilweise unterschiedliche Rollen (Auftraggeber/Auftragnehmer) und stehen meist in einem hierarchischen (öffentlicher Träger/freier Träger) oder konkurrierenden (freier Träger vs. freier Träger) Verhältnis zueinander.

Im Rahmen der Forschung wurden die hierarchischen Ebenen sowie die Leitungsaufgaben im Interview nicht weiter berücksichtigt, da dieser Aspekt nicht im Fokus des Erkenntnisinteresses stand.

## **2. Das Forschungsfeld: Sozialzentrum 2 Gröpelingen**

„Gröpelingen – besser als sein Ruf“ (Kanning 2010). Der heimische Weser-Kurier unternimmt mit diesem Titel den Versuch, mit den „gepflegten grünen Gärten“ und der gut frequentierten Shoppingmall Waterfront Bremen, die attraktive Seite des Stadtbezirks herauszustellen.

Gröpelingen, als bevölkerungsreichster Stadtteil im Bremer Westen, hat jedoch keinen „guten Ruf“ innerhalb der Freien Hansestadt und über deren Stadtgrenzen hinaus. Es existieren umgangssprachliche Etikettierungen wie „sozialer Brennpunkt“ oder „Klein-Istanbul“. So rappt ein junger Mann in einem Musikvideo über „seinen Kiez“: „Bremen West [...] Mittelfinger-Slang, Gesetze spielen keine Rolle [...], Perspektive gibt es nicht, kaum einer hat einen Job, Du lebst, bis von Hartz IV der Euro kommt“ (KriZMuZik 2009). Probst und Mehrrens charakterisieren Gröpelingen heute „als einen Ortsteil mit vielen Problemen [...], der zu den Verlierern des Strukturwandels gehört und davon bedroht ist, den Anschluss zu verlieren“ (Probst/Mehrrens 2010: 32). Die Sozialarbeiterin eines freien Trägers beschreibt ihre Sicht auf Gröpelingen wie folgt:

„Das ist auch wirklich ein sehr lebendiger Stadtteil denk ich, oft ja auch sozusagen verruchen, Gröpelingen hat so viele soziale Indikatoren und man sagt ja immer auch keine Gegend, die das Ganze wieder aufheben, keine Gegend, wo ein bisschen mehr reichere Leute wohnen und Villengegend ist, wie es in manchen Stadtteilen ist, wo es so ein bisschen Unterschiedliches ist, hat Gröpelingen im Prinzip nicht“ (H. 6b: 131-135).

Das Sozialzentrum 2: Gröpelingen/Walle ist eine Planungseinheit der städtischen Sozialverwaltung, die sich aus den zwei Stadtbezirken Gröpelingen<sup>4</sup> und Walle<sup>5</sup> zusammensetzt und sich im Herzen der Stadt befindet. Beide Stadtteile gehören wiederum zum Stadtbezirk Bremen West<sup>6</sup>, dessen Name an vielen Stellen planerisch wie umgangssprachlich ebenfalls für dieses Gebiet verwendet wird<sup>7</sup>.

Das heute als Sozialzentrum 2 bezeichnete Gebiet hat eine bewegte Geschichte: Durch den angrenzenden Industrie- und Handelshafen mit der großen Schiffswerft der AG Weser war insbesondere Gröpelingen lange Zeit ein klassisches Arbeiterviertel, das Arbeit und Wohnen gleichermaßen sicherte. Mit der gezielten Anwerbung durch die AG Weser und die Klöckner-Stahlwerke von vor allem türkischen Arbeitsmigranten in den 1960er Jahren und dem Beginn des Familiennachzugs in den 1970er Jahren, veränderte sich das Bevölkerungsbild des Stadtteils. „Aufgrund der Nähe zum Arbeitsplatz sowie zu Freunden und Familienangehörigen verblieben sie dabei in der Regel hier“ (Farwick 2009: 204).

---

4 Im Stadtbezirk Gröpelingen leben auf 979,1 ha 35.592 Einwohner. Er besteht aus den fünf Stadtteilen Lindenhof, Gröpelingen, Ohlenhof, In den Wischen und Oslebshausen (vgl. Statistik-bremen.de 2013a).

5 Der Stadtbezirk Walle umfasst eine Gesamtfläche von 1223,9 ha, eine Bevölkerungszahl von 27.872 Einwohnern und besteht aus den sieben Stadtteilen Utbremen, Steffensweg, Westend, Walle, Osterfeuerberg, Hohweg und dem neuen Wohnquartier Übersesestadt (vgl. Statistik-bremen.de 2013b).

6 Der Stadtbezirk West gliedert sich in die Unterbezirke Blockland, Finndorf, Gröpelingen und Walle.

7 Ortsamt West Stadtteilmanagement, Jobcenter Bremen – Geschäftsstelle West, Bremer Volkshochschule West, Musikvideo usw.

Mit dem Niedergang der Werftindustrie, der Schließung der AG Weser im Jahr 1983 und dem Arbeitsplatzabbau, folgte eine Abwanderungswelle deutscher Bewohner\_innen. Die Zunahme der sozial benachteiligten deutschen Bevölkerung, bei anhaltender Zuwanderung von Menschen mit geringem Einkommen, in Verbindung mit „Arbeitslosigkeit, soziale[n] Missstände[n] und städtebaulicher Verfall [...] prägten fortan das Bild“ (ebd. 205f.). Gleichzeitig begannen „mit dem Familiennachzug und der zunehmenden Aufenthaltsdauer in Deutschland, die Rückkehrabsichten der türkischen Migrant\_innen immer weiter in den Hintergrund“ (ebd. 206) zu rücken. Sie organisierten sich, bauten die religiöse Infrastruktur aus (u. a. Faith-Moschee 1979, Mevlana Moschee 1981), gründeten Sporteinrichtungen (1. türkischer Sportverein in Bremen 1978) und Kulturzentren.

Nach Ansicht eines Mitarbeiters eines freien Trägers ist es gerade diese multikulturelle Zusammensetzung, die Gröpelingen so vielfältig und interessant mache:

„Allein doch die Zusammensetzung der Bevölkerung hier. Wir haben hier mit Themen zu tun, die sind woanders erstmal nicht so oder noch nicht so. Zum Beispiel die Salafistengemeinde hier in Gröpelingen“ (H. 6c: 74-76). „Gröpelingen, [...] da gibt es Leute, die ziehen ganz bewusst dorthin, weil genau es genau so ein Stadtteil ist, der ist lebendig, der ist durchmischt und das will ich und das fand ich spannend“ (H. 6c: 287-289).

Heute kann daher von einer gut ausgebauten „ethnischen Dienstleistungsökonomie“ (Farwick 2009: 206) sprechen. So beschreibt das Wirtschaftsmagazin brand eins den Bezirk:

„Heute bestimmen Kebaphäuser und türkische Läden das Bild der Lindenhofstraße, gelesen wird Hüriyyet, Plakate werben für Diskoabende mit türkischen DJs. Ein Hauch von Orient zwischen Einfamilien- und Mietshäusern aus Backstein“ (Waldherr 2013: 128).

Allgemein lässt sich sagen, dass dem Sozialzentrum 2 sowohl materielle Indikatoren und Risiken sozialer Ungleichheit (segregiertes Gebiet, Leerstand von Geschäften) als auch bestimmte Ressourcen (Vielzahl sozialer Dienstleistungsangebote) deutlich anzusehen sind und Gegensätzlichkeiten den Sozialraum auch künftig vermehrt prägen werden (Neubau des Wohnquartiers Überseestadt).

### 3. Sozialraumorientierung aus Sicht der professionell Handelnden

In der Praxis der befragten professionell Handelnden gibt es keinen einheitlichen Gebrauch von Sozialraumorientierung. Dies zeigt auch die Aussage einer Interviewpartnerin, die dem Begriff zunächst rätselnd gegenübersteht:

„Ich weiß gar nicht, ob ich Ihnen so weiterhelfe mit dieser Sozialraumorientierung frage ich mich gerade [...]. Ich wollte es eigentlich vorher nochmal googeln“ (H. 7: 279-282).

An dieser Stelle wird die berechtigte Frage von Reutlinger aufgegriffen, „wo-rüber überhaupt geredet wird, wenn in der Sozialen Arbeit von Sozialraum die Rede ist“ (Reutlinger 2011: 3). Diese Nachfrage Reutlingers soll im Rahmen dieses Artikels auf den Begriff Sozialraumorientierung erweitert werden. Deshalb soll zunächst dargestellt werden, welches Grundverständnis die Handelnden von dem Begriff haben, bevor auf die erlebten Herausforderungen von Sozialraumorientierung eingegangen wird.

Der Casemanager und Sozialraumkoordinator des Amts für „Soziale Dienste – Junge Menschen“ erklärt auf die leicht abgeänderte Frage Reutlingers:

„Für mich persönlich fällt mir bei Sozialraumorientierung ein, dass es wichtig ist, einen Sozialraum überhaupt kennenzulernen, zu kennen, zu wissen, wer sitzt da alles in diesem Sozialraum, wer hält sich da auf. Also sowohl auf Bürgerseite, wieviel Einwohner hat ein Sozialraum? Was für Menschen leben dort? Aus welchen Kulturen kommen diese Menschen? Altersgrenzen? [...] Wie durchmischt ist gegebenenfalls der Sozialraum? Und welche Träger sitzen da auch, also wenn ich jetzt als Sozialarbeiter denke“ (H. 3: 26-32).

Er vertritt damit ein Verständnis von Sozialraum als Behälter von Ressourcen, mit dem es sich die Professionellen bekannt zu machen haben. „Durch den Einbezug der Quartiersbewohner, ihrer Potenziale und ihr implizites Wissen über den Sozialraum“ (Schubert 2012: 331), soll es gelingen, den Bedarfslagen im Sozialraum differenzierter und wirkungsvoller gerecht zu werden. Ähnlich sieht dies auch eine Familienhelferin, die Sozialraumorientierung als „Vernetzung im Stadtteil“ (H. 7: 68) identifiziert:

„Ich erradel mir wirklich gerne den Sozialraum und auch mit den Familien. Das fällt mir gerade noch so ein, da sind ja meistens so einzelne, die sich so überschneiden und ich versuch dann immer so mit dem Rad den Mehrraum zu gewinnen“ (H. 7: 497-499).

Nach ihrem Verständnis existieren viele geografische Sozialräume, deren Grenzen jedoch, wie beispielsweise hier mit dem Fahrrad, überwunden werden können, um den individuellen Horizont auf weitere Sozialräume zu erweitern: „Auch wenn je subjektiv höchst unterschiedliche Sozialräume durch Personen wahrgenommen werden und definiert werden, gibt es Überschneidungen dieser individuellen Sozialräume, die es ermöglichen, sozialräumlich Interessen zu identifizieren“ (Hubertus 2009: 103). Entscheidend ist für eine

Befragte, die bei einem freien Träger im Sozialzentrum 2 arbeitet, hierfür ebenfalls

„[...] die verschiedenen Büros in den verschiedenen Stadtteilen. Und das war schon für mich der erste Ausdruck von Sozialräumlichkeit“ (H. 6: 24-26).

Mit dieser Dezentralisierung Sozialer Arbeit besteht nach Schubert die Chance, besser an den tatsächlichen Bedarfen und dem tatsächlichen Willen vor Ort anzuknüpfen (vgl. Schubert 2012: 335). Die Mitarbeiterin des Amtes für Soziale Dienste – Junge Menschen schließt sich unabhängig davon ihrer „Sozialraum-Kollegin“ an:

„Verortung im Stadtteil<sup>8</sup>. Und die Ressourcen aus dem Stadtteil nutzbar machen, für Klienten vorzugsweise, die auch in dem Stadtteil wohnen. Immer wieder nach neuen Ressourcen fischen im Stadtteil und auch Projektarbeit. Dass man einfach guckt, was sind in dem Sozialraum oder dem Stadtteil, was gibt es da für Bedarfe?“ (H. 2: 3-6).

Bestmann wagt in diesem Zusammenhang die kritische Frage „Was genau sind nun dieses [sic!] Ressourcen und wer definiert diese als solche?“ (Bestmann 2013: 114). Schließlich kommt er zu dem Schluss, dass grundsätzlich jeder Mensch in einem Quartier als Ressource betrachtet werden kann (vgl. ebd. 115). Der Begriff der Ressource impliziert lebensweltnahe Netzwerke unter Teilhabe der Quartiersbewohner innen. Diesen Partizipationsgedanken verfolgt auch der Sozialarbeiter eines freien Trägers. Für ihn bedeutet Sozialraumorientierung

„Partizipation ganz klar und Mitbestimmung, Beteiligung von Jugendlichen, von Kindern, also verschiedenen Zielgruppen in der Entwicklung des Stadtteils ganz klar“ (H. 6c: 575-576).

Er hält Sozialraumorientierung jedoch für keine Neuerfindung:

„Ja, Sozialraumorientierung, denk ich manchmal so, das ist ja sowas wie alter Wein in neuen Schläuchen. Plötzlich ist es wieder so ein Thema und was ist das ganz Besondere daran?“ (H. 6c: 197-198).

Der Geschäftsführer eines Trägers, der mit einem migrationspezifischen Schwerpunkt tätig ist, definiert hingegen den Begriff Sozialraum ganz neu:

„Sozialraum ist nicht immer nur eine örtliche Begrenzung dessen Ganzen, sondern man kann es ja auch sozusagen anders greifen, sprich, das, was wir so stark gemacht haben – der Sozialraum für Migrantengruppen – sind ja auch sehr stark geprägt, dass sie in einer Community halt leben“ (H. 5: 100-103).

Er bringt damit den Begriff Sozialraum mit einer spezifischen Gruppe von Menschen in Verbindung, die alle (mindestens) die Gemeinsamkeit teilen,

---

8 Der Begriff „Verortung im Stadtteil“ meint nach dem Verständnis von Stefan Bestmann und Sarah Häseler-Bestmann das Vorhandensein von Angeboten und Hilfen (z. B. Räumlichkeiten für außerschulische Lernorte) quasi vor Ort im Stadtteil (vgl. Bestmann/Häseler-Bestmann 2012: 187).

aus einem anderen Kulturkreis nach Deutschland gekommen zu sein. „Erstaunlicherweise werden die Konzepte Sozialraumorientierung und Interkulturelle Öffnung bislang selten in Zusammenhang gebracht“ (Straßburger 2009), obwohl Sozialraumorientierung in einem Raum mit hoher ethnischer Vielfalt automatisch mit einem Bewusstsein für eine interkulturelle Öffnung einhergehen müsste.

An vielen Stellen der Interviews wurde deutlich, dass für den Großteil der Handelnden der Begriff Sozialraumorientierung nicht eindeutig einem bestimmten Verständnis zugeordnet werden kann. Vielmehr stellt dieser quasi eine Mischform der empirischen Definitionen dar. Hinte und Treeß sprechen in diesem Fall von einer „Weichspülung“ des ursprünglichen Konzepts Sozialraumorientierung, da lediglich Theoriefragmente übernommen werden (vgl. Gissel-Palkovich 2011: 258). Dennoch rät Hinte an anderer Stelle: „Sozialraumorientierte Soziale Arbeit [ist] gut beraten, Sozialraum als ein bewusst unscharfes, oszillierendes Konzept anzulegen“ (Fehren/Hinte 2013: 54), um auf diese Weise, je nach Kontext, differenziert arbeiten zu können. Ein befragter Bremer Sozialpädagoge stellt abschließend dar, wie wenig seiner Ansicht nach sozialadministrativer Planungsraum mit dem „gelebten Raum“ (vgl. Löw/Sturm 2005: 37) übereinstimmen:

„Also ich kann auch sagen natürlich, dass ich in irgendwelchen Grenzen, das ist dann das Sozialzentrum Walle meinetwegen oder West – Gröpelingen, Oslebshausen, ob die alle miteinander was zu tun haben, die Stadtviertel, ob die Leute sich da wiederfinden oder nicht, es ist ja eine willkürliche Grenze, weil irgendwann mal man gesagt hat, ist ein Stadtviertel und das Sozialzentrum kriegt halt das und das ab, nach Postleitzahlen; ob das dann wirklich ein gelebtes Dasein ist, darf man hinterfragen“ (H. 5: 253-259).

## **4. Herausforderungen von Sozialraumorientierung**

In diesem Abschnitt werden die subjektiven Wahrnehmungen dargestellt, welche die Interviewten in ihrem beruflichen Alltag als besonders herausfordernd im Zusammenhang mit Sozialraumorientierung äußern. Im Folgenden werden drei dieser Herausforderungen aus dem Datenmaterial exemplarisch herausgegriffen, die für die Handelnden von zentraler Bedeutung scheinen.

### *4.1 Kooperation und Beteiligung*

Das Thema Kooperation scheint für alle Interviewten, aufgrund seiner häufigen Benennung, eine zentrale Bedeutung im Zusammenhang mit Sozialraumorientierung zu spielen. Dies scheint nicht verwunderlich, da die Kinder- und Jugendhilfe schließlich „[...] für eine erfolgreiche Bearbeitung ihrer

Aufgaben, also bei der passgenauen Unterstützung in Einzelfällen, bei der Bereitstellung von Infrastrukturangeboten und bei der Erfüllung ihres politischen Auftrags auf eine entwickelte, interinstitutionelle Kooperationskultur angewiesen“ (van Santen/Seckinger 2012: 342) ist.

Die Koordinatorin eines freien Trägers stellt im Hinblick auf Sozialraumorientierung klar:

„[...] Kooperation. Das ist ja auch nochmal eine andere Ebene, es gilt ja nicht nur um zu wissen, wer ist wo, [...], sondern auch zu sagen: Wir als Fachmensen miteinander, die ja auch vernetzt sind, über die Hilfen vernetzt sind“ (H. 6b: 324-327).

Ihre Kollegin eines anderen freien Trägers sieht die angestoßenen Prozesse auf einem guten Weg und erklärt zuversichtlich:

„Ich glaub, sie haben hier eine, die relativ zufrieden ist mit ihrer Arbeit und auch mit dem, was hier möglich ist“ (H. 7: 392-393).

Dies sieht die Koordinatorin in Bezug auf ein laufende Modellprojekt ESPQ im Stadtteil Walle anders:

„[...] also der Prozess hat eher so im internen stattgefunden“ (H. 6b: 473) und bedauert: „[...] da ist einfach die Kompetenz bei den Trägern da, die hier alltäglich wirklich im Sozialraum arbeiten, mit den Familien, mit den Klienten, dass dieses Wissen nicht abgefragt wird und eher so: wir planen mal, das ist, glaub ich, eine vergebene Chance“ (H. 6b: 489-491).

Diese Einstellung teilt die Mitarbeiterin des Amtes für Soziale Dienste – Junge Menschen und sieht einen Handlungsbedarf:

„[...] wenn es funktionieren soll, dann müssen die unbedingt mit beteiligt werden. Und egal in welcher Weise es funktionieren soll, es müssen stadtweit die Träger beteiligt werden, weil es eben das ist, was wir verlangen“ (H. 2: 458-461). „Also man müsste mal drüber sprechen und gucken und die müssten an dem Prozess viel enger beteiligt werden, weil die kriegen nur dieses Schlagwort mit: In Walle sind die Fallzahlen für SPFH gesunken“ (H. 2: 474-476).

Eine Koordinatorin eines freien Trägers sieht Teilhabe als eine zentrale Voraussetzung für gelingende Zusammenarbeit, die sowohl in der Arbeit mit der Klientel als auch in der Vernetzung mit anderen Institutionen nicht fehlen dürfe:

„So arbeiten wir ja auch mit unseren Familien, das ist unser Selbstverständnis Partizipation, denn es heißt ja nicht Hilfen für jemand fremdbestimmt geben, sondern zu sagen: so und was sind Deine Ziele? Woran möchtest Du, möchten Sie arbeiten? Wo soll ich Sie unterstützen – Transparenz, ne. Und ich denke, das kann man nur machen, wenn Transparenz auch vorher erarbeitet worden ist, um was geht's genau“ (H. 6b: 534-538).

Ihr Kollege appelliert an den öffentlichen Träger:

„[...] lass uns gemeinsam gucken, wenn wir es umsetzen wollen, das können wir als Amt alleine nicht, dazu brauchen wir die freien Träger und die freien Träger sagen: Wir brauchen auch das Amt, als Dialogpartner, wenn wir gemeinsam da was verändern wollen“ (H. 6c: 496-499).

## 4.2 Grenzen des Sozialraums

„Kommunalverwaltungen haben ein Interesse daran, kommunalpolitisch einigermaßen kompatible Verwaltungsräume zu schaffen. Sie sollen möglichst gut erreichbar, vergleichbar und beherrschbar sein und politisch keinen Ärger machen“ (Müller 2002: 34). Dieses Interesse scheint jedoch auf den ersten Blick mit dem Leben der Bewohner\_innen eines solchen Planungsraums in Bremen wenig gemein zu haben. Dementsprechend berichtet die Sozialarbeiterin des Amts für Soziale Dienste – Junge Menschen, dass Grenzen und Identifikation mit dem Sozialraum anders verstanden werden:

„Also gerade bei Jugendlichen haben wir oft auch, dass sie sich über die Grenzen hinaus bewegen [...] und es gibt aber auch schon Walle, die wirklich in Walle sind, die sich wirklich ganz stark auch von Gröpelingen abgrenzen“ (H. 2: 324-327). „Wir hatten es auch schon, dass welche hier herkamen und gesagt haben: Ja, wir wohnen in Walle und wir haben dann festgestellt, die wohnten im tiefsten Gröpelingen, aber die wollten in Walle wohnen“ (H. 2: 332-334).

Der Geschäftsführer eines freien Bremer Trägers nimmt die verschwimmenden Sozialraumgrenzen ebenfalls wahr:

„Also es gibt halt Gruppen, die auch bremenweit sind, aber es gibt dann halt, was weiß ich, die Gruppe der Kurden aus dem Irak, die sich irgendwo sortiert haben [...]“ (H. 5: 155-157).

Auf den zweiten Blick haben es die Handelnden teilweise mit Adressaten\_innen zu tun, welche die Grenzen des Sozialraums Sozialzentrum 2 tatsächlich „zu leben“ scheinen. Dies lässt sich ebenfalls anhand der nachfolgenden Aussagen erkennen, die von Handelnden aus zwei unterschiedlichen freien Trägern kommen:

„Aber es ist auch das sich Wohlfühlen – dieser Faktor. Ich kann da einkaufen gehen. Ich krieg das und jenes, alles in diesem Bereich, die Wege sind kurz zu der und der Institution. Hier werde ich verstanden. [...] Hier leben auch andere wie ich. Ich denke, das ist auch bei ganz vielen ein wesentlicher Bestandteil zu dieser Entscheidung hier zu bleiben, in diesem Stadtteil. Sicherlich gibt es auch viele, die nicht wegkommen, die halt gerade, weil sie sich halt ja abgestempelt fühlen, in diesem Stadtteil zu leben, [...]. So, viele wollen auch da weg, viele kommen da aber nicht weg“ (H. 4: 426-435).

„Und oftmals so Familien, die hier auch im Kiez sind, auch hier bleiben, es ist wenig Aktionsradius, höchstens mal nach Walle ins Amt zu fahren, [...] dazu muss man ja Straßenbahn fahren und so weiter. So, sich ein bisschen unterwegs machen“ (H. 6c: 55-57).

Über den „Wohlfühlfaktor“ hinaus scheint es unterschiedliche Motivationen zu geben, welche die Bewohner\_innen zu einem solchen Verhalten bewegen. Eine Befragte hat den Eindruck gewonnen, es liege an Unwissenheit über die Umgebung:

„Das finde ich mal wieder faszinierend, wie wenig die Familien eigentlich von ihrem eigenen Stadtteil kennen“ (H. 6b: 44-45).

Eine andere Befragte benennt mit Geld, Wetter und Ängstlichkeit vor der Fremde drei weitere mögliche Hürden, die von einem unbeschwertem und grenzenlosen Bewegem im Stadtteil abhalten können:

„Ein Moment ist bestimmt auch, es kostet Geld, [...] das heißt, die müssten mit der Straßenbahn dahin, das ist eine Tageskarte von ich weiß nicht für eine Familie von 7 Euro irgendwas, das macht schon was aus so. Im Moment glaube ich das Wetter, aber heute geht es ja“ (H. 7: 193-197).

„Mir fällt gerade eine so eine Familie ein, die auch wirklich sehr ängstlich ist, auch die Mutter und dann musste sie von, ich weiß nicht, das ist vielleicht 20 Minuten mit dem Fahrrad weg, hier zum Amt, hier zum Volkshaus und sie dachte, ich hole sie mit dem Auto ab“ (H. 7: 501-503).

### 4.3 *Datenschutz*

Informationelle Selbstbestimmung ist ein im Grundgesetz verfassungsrechtlich garantiertes Grundrecht jeder Person in der Bundesrepublik (vgl. Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG).

Ein befragter Sozialpädagoge sieht dieses Grundrecht jedoch durch so manches vernetzende Vorgehen im Rahmen von Sozialraumorientierung gefährdet.

„[...] dass man so Runde Tische gemacht hat, alles drum und dran und jeder fand sich gut und alle haben sich miteinander ausgetauscht. [...] und wenn ich dann merke, da redet der Sozialarbeiter mit dem Polizisten und der wiederum mit der Ausländerbehörde und der wiederum mit dem Jobcenter und der wiederum mit dem das, sowie, sonstigen, da stell ich mir schon die Frage, wenn ich doch damit nicht so ganz einverstanden mit, was Datenschutz bedeutet und halt auch Integrität [...]. Und da würde ich sagen, das ist auch für die wir vermeintlich ja da sind, sozusagen die Hoheit über ihre Informationen, ihre Integrität, ihre Privatsphäre halt haben, sozusagen nicht mehr gegeben ist und das ist, denke ich ein ganz wichtiger Punkt in dieser Vernetzung, in diesem sozialraumorientiertem Arbeiten, wo alles miteinander, voneinander weiß und vernetzt und sonstigem Kram ist und es kann auch eine ganz gefährliche Suppe werden für jemanden, der nicht in diesem System sein möchte (H. 5: 326-349).

Auch die befragte Sozialpädagogin nennt die Einhaltung des Datenschutzes als Herausforderung im sozialräumlichen Arbeiten. So stellt sie fest, dass sich das Verhalten mancher Bürger\_innen verändert hat, wenn sie durch den Sozialraum läuft.

„Früher haben die dann oft runtergeguckt: Oh, bloß nicht zeigen, dass ich Kontakt zum Jugendamt hab und jetzt kommen die auf einen zu und sagen: Hallo. Man muss eher aufpassen, dass sie ihren eigenen Datenschutz wahren und sagen, ne, wenn Sie nochmal Fragen haben, vielleicht kommen Sie lieber nochmal zu mir oder rufen mich an, das brauchen wir ja nicht auf der Straße besprechen. Weil sie wirklich dann auch winken: ‚Hallo, Frau x, wie geht’s Ihnen!‘ Also, das hat sich schon verändert“ (H. 2: 345-351).

## 5. Ein reflexiv räumlicher (Aus-)blick

„Von wo auch der Zugang zum Sozialräumlichen gefunden und gedacht wird, es entstehen neue Verbindungen von Menschen [...], Orten [...] und Strukturen/Organisationen“ (Reutlinger 2011: 31). Dieser Satz macht – wie die einzelnen Aussagen der Bremer Interviewpartner\_innen – deutlich, dass ein einheitliches Verständnis von Sozialraumorientierung und damit auch Sozialraum zwar hilfreich wäre, es jedoch für die Soziale Arbeit meist nicht darauf ankommt. Vielmehr entscheidend scheint es zu sein, den Blick offen zu halten für Neues, das ständig „(re)produziert“ wird (vgl. ebd.). Glaubt man, einen Sozialraum erkannt zu haben, ist nicht auszuschließen, dass sich dieser gerade bereits wieder verändert hat, sofern er es überhaupt jemals gewesen ist. (ebd.) Es gilt daher aus Sicht einer befragten Sozialarbeiterin bei einem freien Träger,

„[...] diese Ressourcen zu erkennen, wenn die Betroffenen selber diese Ressourcen nicht sehen, nicht mehr zu sehen in der Lage sind, die nochmal zu vergegenwärtigen, diesen Menschen bewusst zu machen“ (H. 4: 337-340).

Es soll an dieser Stelle keineswegs der Eindruck entstehen, – wie von Schipmann schon früh kritisiert – das Etikett ‚Sozialraumorientierung‘ werde bei Bedarf auf jede Arbeitspraxis Sozialer Arbeit geklebt, um den Anschluss an den aktuellen Mainstream und professionelles Handeln nicht zu verlieren (vgl. Schipmann 2002: 133). Das Forschungsprojekt widmete sich den subjektiven Sichtweisen von Handelnden. Es war somit zu erwarten, dass es vielfältige Aussagen im Bezug auf Sozialraumorientierung geben wird, die mindestens geprägt sind von ihrem subjektiven Erleben, der biografischen Entwicklung und der jeweiligen institutionellen Logik von Organisationen, bei denen sie tätig sind. Schließlich werden „durch die sozialpädagogischen Interventionen bzw. sozialarbeiterischen Tätigkeiten [...] Räume geschaffen, die für die Adressaten und Adressatinnen integrativen Charakter besitzen“ (Reutlinger 2011: 31). Offensichtlich scheint, dass Orientierung an einem territorialen Gebiet als Sozialraum im alltäglichen Handeln der Sozialen Arbeit Relevanz hat.

Ich möchte hier abschließend Maurers These aufgreifen, „dass das mehr oder weniger unbestimmte ‚Unbehagen in der Gesellschaft‘ immer wieder einen konkreten Ort braucht“ (Maurer 2005: 642f.). Dennoch wird deutlich, dass die zu Wort gekommenen Handelnden über Horizonte und Grenzen dieses begrenzten Sozialraums hinausdenken und in ihrer täglichen Arbeit den Versuch unternehmen, ihre Klientel dazu zu befähigen, ebenfalls ihren Blick für neue Räume zu weiten. Hierin kann eine hohe Herausforderung gesehen werden, da sich nach Aussagen Handelnder bereits Bewohner\_innen auf die eingegrenzten Planungsräume eingestellt haben, auf diese angewiesen sind bzw. noch reduzierter leben.

Es zeigt sich, dass Sozialraumorientierung bzw. die Vernetzung im Stadtteil im Sinne lokaler Governance zu einem zentralen Thema geworden ist, an das gerade im Bremer Beispiel sowohl von öffentlicher als auch freier Trägerseite große Hoffnungen geknüpft werden. Es ist deutlich spürbar, dass trotz erstrebenswertem Vorhaben einer sozialräumlichen Neujustierung in Bremen grundsätzliche Themen wie Transparenz, Beteiligung, Austausch und Ressourcenfragen bisher noch Bestandteile unerfüllter Wünsche der Handelnden sind. Dennoch werden Herausforderungen und Dilemmata bestehen bleiben, da Soziale Arbeit ohne diese nicht realisierbar wäre und die Handelnden ebenfalls an der (Re)Produktion dieser beteiligt sind (vgl. Kessl/Reutlinger 2010c: 126). Angemessen erscheint daher der von Kessl und Reutlinger eingeforderte „reflexive räumliche“ Blick: „Eine reflexive räumliche Haltung bietet den Beteiligten in den Feldern der Sozialen Arbeit zwar keine grundsätzliche alternative Vorgehensweise im Sinne einer ‚neuen‘ oder ‚anderen Sozialraumorientierung‘ an, [...] ist aber charakterisiert durch den bewussten und geplanten Umgang mit den auftretenden Dilemmata“ (ebd.) und Herausforderungen.

Abschließend soll noch einmal der Geschäftsführer eines freien Trägers zu Wort kommen, der resümiert:

„Also Sozialraumorientierung bedeutet, dass ich halt offen bin wahrzunehmen, was wo passiert, dass ich sozusagen zurückhaltend bin in der Interpretation, was da stattfindet, so ein Lernender bin, dass ich ein Fragender bin und partizipatorisch da herangehen muss, um herauszufinden, was ist denn wirklich nötig, nicht was meine ich, was nötig ist, um irgendein Ziel zu verfolgen, sondern was ist wirklich gewünscht von den Leuten, für die ich denke, sozialraumorientiert arbeiten zu können, um dann wirklich auch Sachen gemeinsam zu entwickeln, die dafür da sind, die Möglichkeit geben sich weiter zu entwickeln. Das sind so die charakteristischen Merkmale, die so eine Arbeit halt erfolversprechend machen“ (H. 5: 382-391).

## *Literatur*

- Bestmann, S. (2013): Finden ohne zu suchen. Einzelfallunspecifische Arbeit in der sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden.
- Bestmann, S./Häseler-Bestmann, S. (2012): Sozialraumorientiertes Übergangsmanagement. Praxishandbuch zum Jugendmentoring beim Berufseinstieg am Beispiel von „Hürdenspringer“. Berlin.
- Budde, W./Früchtel, F. (2006): Die Felder der Sozialraumorientierung – ein Überblick. In: Budde, W./Früchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Wege zu einer veränderten Praxis. Wiesbaden. S. 1508-1516.
- Conen, M.-L. (2012): Was ist los in den Jugendämtern? Eine kurze Betrachtung. In: Forum Erziehungshilfen (Hrsg.): Weinheim/München, 3/2012. S. 174-178.
- Deinet, U./Krisch, R. (2009): Stadtteilbegehung. <http://www.sozialraum.de/stadtteilbegehung.php> [Letzter Zugriff: 01.03.2015].

- KatHO NRW (Hrsg.) (2015): Handlungs-/Forschungsansatz. Der Angehörigenlotse – Wörterbuch. <http://www.katho-nrw.de/?%20id=5826> [Letzter Zugriff: 01.03.2015].
- Farwick, A. (2009): Segregation und Eingliederung. Zum Einfluss der räumlichen Konzentration von Zuwanderern auf den Eingliederungsprozess. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Fehren, O./Hinte, W. (2013): Sozialraumorientierung – Fachkonzept oder Sparprogramm? Soziale Arbeit kontrovers, 4. Berlin.
- Galuske, M./Schoneville, H. (2011): Sozialraumorientierung. In: Galuske, M. (Hrsg.): Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 9., ergänzte Aufl. Weinheim/München. S. 298-314.
- Gissel-Palkovich, I. (2011): Lehrbuch Allgemeiner Sozialer Dienst – ASD. Rahmenbedingungen, Aufgaben und Professionalität. Studienmodule Soziale Arbeit. Weinheim/München.
- Hinte, W. (2006): Geschichte, Quellen und Prinzipien des Fachkonzepts ‚Sozialraumorientierung‘ (Einleitung). In: Budde, W./Früchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Wege zu einer veränderten Praxis. 1. Aufl. Wiesbaden. S. 7-24.
- Hinte, W. (2002): Fälle, Felder und Budgets. In: Merten, R. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim/München. S. 91-126.
- Hubertus, W. (2009): „Wenn alle gesund sind in der Familie, föhl ich mich auch wohl.“Gesundes Leben und Rauman eignung von Familien im Stadtteil. In: Alisch, M. (Hrsg.): Lesen Sie die Packungsbeilage ...?! Sozialraumorganisation und Gesundheitsinformation. Beiträge zur Sozialraumforschung, Band 3. Opladen/Farmington Hills. S. 101-118.
- Kanning, N. (2010): Gröpelingen – besser als sein Ruf. Stadtteilserie: Folge 8. In: Weser Kurier, 06.10.2010. [http://www.weser-kurier.de/bremen/vermishtes2\\_ar\\_tikel,-Groepelingen-besser-als-sein-Ruf-\\_arid,299118.html](http://www.weser-kurier.de/bremen/vermishtes2_ar_tikel,-Groepelingen-besser-als-sein-Ruf-_arid,299118.html) [Letzter Zugriff: 01.03.2015].
- Kessl, F. (2010): Sozialer Raum als Fall? In: Galuske, M./Thole, W. (Hrsg.): Vom Fall zum Management. Neue Methoden der Sozialen Arbeit. 1. Aufl. Wiesbaden. S. 37-54.
- Kessl, F./Reutlinger, C. (2011): Sozialraum. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Soziale Arbeit. 4. Aufl. München. S. 1508-1516.
- Kessl, F./Reutlinger, C. (2010a): Einleitung: Die Rede vom Raum und die Ordnung des Räumlichen. In: Kessl, F./Reutlinger, C. (Hrsg.): Sozialraum. Eine Einführung. 2. durchges. Aufl. Wiesbaden. S. 7-19.
- Kessl, F./Reutlinger, C. (2010b): (Sozial)Raum – ein Bestimmungsversuch. In: Kessl, F./Reutlinger, C. (Hrsg.): Sozialraum. Eine Einführung. 2. durchges. Aufl. Wiesbaden. S. 21-38.
- Kessl, F./Reutlinger, C. (2010c): Reflexive räumliche Haltung. In: Kessl, F./Reutlinger, C. (Hrsg.): Sozialraum. Eine Einführung. 2. durchges. Aufl. Wiesbaden. S. 125-133.
- KriZMuZik (2009): Bremen West. 19.10.2009. <http://www.youtube.com/watch?v=0cM2VxfeMt8>, [Letzter Zugriff: 01.03.2015].
- Küst ers, I. (2009): Narrative Interviews. Grundlagen und Anwendungen. 2. Aufl. Wiesbaden.

- Landhäuser, S. (2009): Communityorientierung in der Sozialen Arbeit. Die Aktivierung von sozialem Kapital. 1. Aufl. Wiesbaden.
- Löw, M./Sturm, G. (2005): Raumsoziologie. In: Kessler, F. et al. (Hrsg.): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden. S. 31-48.
- Maurer, S. (2005): Soziale Bewegung. In: Kessler, F. et al. (Hrsg.): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden. S. 629-648.
- Müller, C. Wolfgang (2002): Soziale Räume und Soziale Arbeit. In: Merten, R. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim/München. S. 31-39.
- Probst, L./Mehrtens, P. (2010): Wohnort und jungendliches Partizipationsverhalten: Eine Betrachtung aus der Perspektive der Wahl- und Parteienforschung. In: Klee, A. (Hrsg.): Politische Kommunikation im städtischen Raum am Beispiel Graffiti. 1. Aufl. Wiesbaden. S. 25-45.
- Reutlinger, C. (2011): Sozialraumbezogene Soziale Arbeit. In: Schröder, v. W./Schweppe, C. (Hrsg.): Fachgebiet Soziale Arbeit. EEO - Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Online. Weinheim/München. EEO 141110155. S. 1-39.
- Santen, E. v./ Seckinger, M. (2012): Kooperation im ASD. In: Merchel, J. (Hrsg.): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München. S. 341-356.
- Schipmann, W. (2002): Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. In: Merten, R. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim/München. S. 127-149.
- Schubert, H. (2012): ASD und Sozialraumkonzepte. In: Merchel, J. (Hrsg.): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München. S. 330-340.
- Statistik-bremen.de (2013a): Stadtteil Gröpelingen. [http://www.statistik-bremen.de/tabellen/kleinraum/stadt\\_ottab/144.htm](http://www.statistik-bremen.de/tabellen/kleinraum/stadt_ottab/144.htm) [Letzter Zugriff: 01.03.2015].
- Statistik-bremen.de (2013b): Stadtteil Walle. [http://www.statistik-bremen.de/tabellen/kleinraum/stadt\\_ottab/143.htm](http://www.statistik-bremen.de/tabellen/kleinraum/stadt_ottab/143.htm) [Letzter Zugriff: 01.03.2015].
- Straßburger, Gaby (2009): Sozialraumorientierte interkulturelle Arbeit. Interkulturelle Öffnung und Sozialraumorientierung Hand in Hand In: sozialraum.de. Online-Journal der socialnet GmbH. <http://www.sozialraum.de/sozialraumorientierte-interkulturelle-arbeit.php> [Letzter Zugriff: 01.03.2015].
- Waldherr, Gerhard (2013): Leben lernen. In: brand eins. (Hrsg.). Heft 06/2013. Hamburg. S. 126-134.

# Zum Scheitern eines Ansatzes partizipativer, sozialraumorientierter Jugendhilfeplanung

*Katharina Barleben, Roger Glaser und Kristjana Krawinkel*

In einer Mittelstadt Deutschlands wurde aus den Reihen der Sozialverwaltung Kritik an der bisherigen Vorgehensweise der Sozialplanung geübt. Ohne Zweifel ist Sozialplanung innerhalb einer Kommune wichtig und „schafft die planerischen Grundlagen für die Wohlfahrtsproduktion“ (Schubert 2013: 7). Anhand der Sozialplanung soll die „betriebliche Herstellung der individuellen Wohlfahrt durch Dienste und Einrichtungen, die sich als Unternehmen der Sozialwirtschaft in freigemeinnütziger, öffentlicher und privatgewerblicher Trägerschaft befinden“ (ebd.) verlässlich möglich werden.

Im Eckpunktetpapier des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (2011: 4) wird Sozialplanung in den Kommunen definiert als „die politisch legitimierte, zielgerichtete Planung zur Beeinflussung der Lebenslagen von Menschen, der Verbesserung ihrer Teilhabechancen sowie zur Entwicklung adressaten- und sozialraumbezogener Dienste, Einrichtungen und Sozialleistungen in definierten geografischen Räumen (Sozialraumorientierung). Sie geht über die dem Sozialwesen direkt zu zuordnenden Leistungen, Maßnahmen und Projekte hinaus“. Mit dieser Definition sind Methoden der Datengewinnung nicht vorgegeben, die Ziele der Verbesserung der Teilhabechancen, der Adressaten- und Sozialraumbezug legen jedoch nahe, dass es hier auch um mehr gehen könnte, als um die Anfertigung von Sozialatlanten. Die Mittelstadt, um deren Vorstoß zu einer partizipativen sozialraumorientierten Jugendhilfeplanung, als Teil der Sozialplanung, es in diesem Beitrag geht, hat zuletzt vor zehn Jahren eine Sozialstrukturanalyse in Auftrag gegeben, die auch die Aufteilung der Stadt in statistisch begründete Sozialräume beinhaltete. Seitdem wurden die Daten nicht mehr aktualisiert. Da nun erneut die Vergabe eines externen Auftrages zur Diskussion stand, meldete die Gruppe der Sozialplanungs-Kritiker Bedenken gegenüber einer schlichten Fortschreibung des Zahlenwerkes an. Jenseits einer Methodendebatte wurde vor allem kritisiert, dass die akribisch zusammengetragenen Daten seit ihrer Veröffentlichung kaum für die konkrete Planung der Praxis herangezogen worden waren.

Die kritischen Fachleute der Stadtverwaltung recherchierten zu stärker partizipativ orientierten Planungsansätzen. In der weiteren Diskussion mit in dieser Richtung ausgewiesenen Sozialwissenschaftlern, konnte dann die Kritik an der klassischen Form der Sozialplanung weiter qualifiziert werden: So wurde nun grundlegender gegen eine Fortschreibung des Zahlenwerkes

argumentiert, dass sich Bedarfe in der Sozialplanung weder direkt noch objektiv – im Sinne von wertneutral – aus Datenanalysen ableiten ließen, sondern immer mit normativen Interpretationen verbunden seien.

Dass Wertentscheidungen auch bei der nunmehr veralteten Planungsgrundlage bereits durch die Auswahl der Indikatoren getroffen wurden, ließ sich anhand des Indikators „Ausländeranteil“ verdeutlichen, der das Problem einer sozialen Segregation anzeigen sollte. Tatsächlich wird mit diesem Indikator die Diskriminierung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt (unbeliebte, niedrig qualifizierte Arbeiten für geringe Entlohnung) und auf dem Wohnungsmarkt (schlechtere Wohnverhältnisse) gemessen und diese Diskriminierung reproduziert und soziale Probleme ethnisiert. Beide Problemlagen des Arbeits- und des Wohnungsmarktes sind durch Sozialplanung nur bedingt beeinflussbar – im Gegenteil könne der als Indikator für „sozial segregierte Sozialräume“ herangezogene erhöhte Ausländeranteil zu einer zusätzlichen Stigmatisierung solcher Quartiere beitragen.

Als weiteres Beispiel für eine geradezu Verdrehung von Ursache und Wirkung in der bisherigen Indikatorenbildung wurde problematisiert, dass der Anteil der Alleinerziehenden an Haushalten als ein „Problemindikator“ für „Soziale Position“ herangezogen wurde. Stattdessen sei es weitaus sinnvoller, für eine Sozialplanung zu untersuchen, „wie viele Ganztagesbetreuungsplätze für Kinder es gibt, wie gut die Öffnungszeiten zu den Arbeitszeiten passen, wie gut die Anbindung an den ÖPNV ist“ (Früchtel/Cyprian/Budde 2007: 169) etc., um den Ressourcenfluss der Stadt ggf. auf Gebiete umzusteuern, „die ausstattungsmäßig benachteiligt sind“ (ebd.).

Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang darauf, dass eine solche Umsteuerung des Ressourcenflusses jedoch eine politische Entscheidung sei, die sich zwar auf solche Daten stützen, nicht aber alternativlos aus diesen hergeleitet werden könne. Zudem wären, bezogen auf das Beispiel, unterschiedliche Optionen der Institutionalisierung und Ausgestaltung von Kindertagesbetreuung zu diskutieren und spätestens dabei erhebe sich dann auch die Frage nach den Bedürfnissen der Betroffenen.

Vor diesem Hintergrund wurde für einen partizipativen, sozialraumbezogenen Ansatz der Jugendhilfeplanung plädiert. Einen konkreten Ansatz, die politisch Verantwortlichen von der Nachhaltigkeit einer solchen Planungsweise zu überzeugen, sah die Gruppe durch die Konfliktsituation in einem Stadtteil, in dem verschiedene Cliques von Jugendlichen untereinander und mit der übrigen Bewohnerschaft um die Vorherrschaft im öffentlichen Raum konkurrieren. In diesem Stadtteil existiert bereits eine größere Jugendeinrichtung, womit für einige lokale Akteure der Bedarf für die Anzahl der dort lebenden Jugendlichen als gedeckt erscheint – wenn denn alle Jugendlichen diese Einrichtung nutzen würden. In der kommunal-politischen Diskussion hatte sich schnell eine Kontroverse über Sinn und Zweck eines zusätzlichen

Angebots aufsuchender Jugendarbeit (Streetwork) im Stadtteil entwickelt. Die zuständige Sozialdezernentin plädierte dafür, die Entscheidung über die Notwendigkeit mobiler Jugendarbeit an das Ergebnis einer wissenschaftlich basierten „Sozialraumanalyse“ zu binden.

In dieser Entwicklung sah die Gruppe von kritischen Hauptamtlichen die Chance, einen eng an den Bedürfnissen der Jugendlichen orientierten, partizipativen Ansatz von Sozialplanung in Auftrag zu geben. Diesen Auftrag übernahmen die drei Autor\_innen dieses Bandes auf der Basis von Honorarverträgen auf der Grundlage eines entsprechend ausformulierten Angebotes.

Entsprechend wurde mit der Abteilung Jugendhilfe der Stadt vereinbart, im Rahmen einer partizipativ gestalteten Sozialraumanalyse nicht nur eine empirische Grundlage bezüglich des Ist-Zustandes und der Entwicklungsperspektiven von Jugendlichen in diesem Stadtteil zu erarbeiten, sondern zugleich auch Optionen für einen lösungsorientierten Umgang mit den Konflikten. Außerdem sollte auf diese Weise die Entscheidungsfindung auf kommunalpolitischer Ebene bezüglich Streetwork fachlich vorbereitet werden. Die partizipative Vorgehensweise war somit darauf gerichtet, die Ebene der Interessen und Bedürfnisse der betroffenen Jugendlichen vor Ort kennen und verstehen zu lernen, aber auch, um auf dieser Basis Erkenntnisse über die eventuelle Notwendigkeit – und wenn ja – die Form und Ausrichtung einer aufsuchenden bzw. mobilen Jugendarbeit im Zusammenwirken mit der vorhandenen Jugendeinrichtung sowie weiteren administrativen, professionellen und lokalen Akteur\_innen im Stadtteil zu gewinnen.

## **1. Der Arbeitsansatz**

Angesichts der Vielfalt der Akteur\_innen im öffentlichen, privaten und intermediären Bereich, die an den miteinander verknüpften Planungs- und Gestaltungsprozessen beteiligt sind, sollte der Prozess der Sozialraumanalyse im Sinne von „good local governance“ (vgl. Heinelt 2004: 29ff.) auf Partizipation und Verantwortung als Qualitätsmerkmale guter (Sozial-)Planung ausgerichtet werden. Zudem sollte durch eine in dieser Weise diskursiv ausgehandelte Planung sowohl die Effektivität wie deren Umsetzung gesteigert werden, weist doch das Orientierungsmodell des Neunten Jugendberichtes der Bundesregierung als Basis effektiven organisatorischen Handelns die unter dem Begriff Responsivität gefasste wechselseitige Annäherung von adressat\_innenspezifischen Vorstellungen und dem professionellen und institutionalisierten Handeln der Jugendhilfe sowie ihr Zusammenwirken im Problembearbeitungsprozess aus (vgl. BMFSFJ 1994: 583ff.). Da durch gelingende Ansätze solcher Ko-Produktion in der Planungsumsetzung sich auch Kosten einsparen lassen, wurde zudem erhofft, dass auf diese Weise nicht nur

eine Nachhaltigkeit, sondern zugleich auch Effizienz erzielt werden könne. Notwendig dafür war, die folgenden vier Planungs- bzw. Politikebenen in den partizipativen Prozess der Sozialraumanalyse mit einzubeziehen:

- die Stadt/kommunale Verwaltung/Politik,
- die örtliche Jugendeinrichtung,
- die Bewohner\_innen und
- die Jugendlichen selbst.

Dass neben dem Wissen und Planungserfordernissen der administrativen, professionellen und lokalen Akteur\_innen auch die Ebene der Betroffenen aufgegriffen und einbezogen werden sollte, ist nicht nur ein Qualitätsmerkmal des angesprochenen Ansatzes von „good local governance. Zugleich sollte durch den Einbezug der letzten beiden Ebenen eine verstärkte Lebensweltorientierung der Sozialraumanalyse zur Geltung gebracht werden.

Angeknüpft wurde so auch an das „Fachkonzept Sozialraumorientierung“, wie es seit geraumer Zeit maßgeblich von Wolfgang Hinte propagiert wurde und wird. Dieses beinhaltet fünf zentrale Arbeitsprinzipien, die als fachliche Orientierung keinen standardisierten Anspruch besitzen, sondern an die jeweiligen Gegebenheit und spezifischen Bedarfe anzupassen sind (vgl. Hinte/Treeß 2007):

- Orientierung an Interessen und „Willen“ der Individuen;
- Unterstützung von Eigeninitiative und Selbsthilfe;
- Konzentration auf die Ressourcen;
- Zielgruppen- und bereichsübergreifende Sichtweisen;
- Lebensweltansatz.

Kern des Konzeptes ist die Orientierung der Planungsansätze an den Interessen und am Willen der Individuen, um eine von den Adressat\_innen selbst ausgehende künftige Veränderung erreichen zu können. Bei diesem Prinzip geht es darum, mit den Betroffenen zusammenzuarbeiten und diese in die Planung mit einzubeziehen, damit die eingesetzten Ressourcen nicht an den Interessen und Bedarfen der Zielgruppen vorbeigeplant werden.

Hilfe zur Selbsthilfe stellt das zweite Prinzip des Arbeitskonzeptes dar. Es geht darum, die Menschen darin zu unterstützen, ihre eigenen Potenziale zu aktivieren und sie zu bestärken. Sie sollen in die Lage versetzt werden, eigene Vorstellungen zu verwirklichen und einen eigenen Willen zu entwickeln und im Alltag umzusetzen.

Das dritte Prinzip der Konzentration auf die Ressourcen geht damit einher. Dabei wird unterschieden zwischen den Ressourcen der Menschen selbst (persönliche), ihren sozialen Bezügen (soziale) und denen des Sozialraums (materielle und infrastrukturelle). Es geht um soziale Netzwerke und Möglichkeiten, die der Stadtteil bietet, wobei die Personen selbst bestimmen, was für sie als Ressource gesehen wird und was nicht.

Das vierte Prinzip beinhaltet die zielgruppen- und bereichsübergreifende Sichtweise. Hier geht es darum, sich nicht mit einem „schablonenhaften Blick“ (ebd. 73) an ein Wohngebiet und den dort lebenden Menschen anzunähern, da hierbei leicht übersehen werden kann, dass jede Zielgruppe in einen sozialen Kontext eingebunden ist. Das Definieren von Zielgruppen kann aber dazu verleiten, einzelne Subjekte durch Zuordnung zu einer Zielgruppe zu etikettieren und auch zu stigmatisieren, was der sozialarbeiterischen Tätigkeit zum einen nicht angemessen ist und zum anderen Individualbeziehungen vernachlässigt. Darüber hinaus kann sich Soziale Arbeit in ihrer sozialräumlichen Ausprägung nicht losgelöst vom Gesamtkontext ausschließlich mit Partikularinteressen einer bestimmten Zielgruppe beschäftigen.

Ausprägungen kommunaler Steuerungsprozesse, wie die Definition von Aufgabenbereichen und Ämterstrukturen, bedingen eine funktionale Zergliederung der Lebenswelten von Menschen, welche mit diesen Steuerungsprozessen in Berührung kommen bzw. von ihnen betroffen sind. Ein sozialraumorientierter Ansatz hingegen macht als fünftes Prinzip die *lebensweltlichen* Anforderungen der Menschen zu seiner Ausgangsplattform. Damit müssen sich die Nutzenden nicht den gegebenen Angeboten anpassen. Es besteht vielmehr das Bemühen, die Lebensbedingungen entsprechend der Bedarfe der Adressat\_innen und mit diesen zu gestalten. So kann der Spagat zwischen „Lebenswelt und Steuerung“ (Budde/Früchtel 2005: 238) durch eine schrittweise Annäherung von Verwaltungsstrukturen und lebensweltlichen Realzusammenhängen der Bewohner\_innen eines Stadtteils wesentlich verkleinert werden.

## 2. Methodische Konkretisierung

Insgesamt beinhaltete das mit der Abteilung Jugendhilfe konkret verabredete Umsetzungskonzept einer partizipativen Sozialraumanalyse drei Expert\_inneninterviews, drei Planungswerkstätten mit Jugendlichen und Erwachsenen und einen abschließenden gemeinsamen Planungsworkshop, zu dem Delegierte aller vorherigen Planungswerkstätten eingeladen wurden, um die Ergebnisse vorzustellen und gemeinsam zu diskutieren:

Die Expert\_innengespräche mit Fachkräften der kommunalen Jugendarbeit sowie der Gemeinwesenarbeit waren relevant, um die Sichtweise der Fachakteur\_innen vor Ort bezüglich des Ist-Zustandes und zur Konfliktsituation zu erfassen sowie Hinweise zu bekommen bezüglich der Konflikte involvierter relevanter Gruppierungen von Jugendlichen. Während des Prozesses der partizipativen Sozialraumanalyse sollte die Kommunikation zwischen

uns als auswärtige studentische Forschungsgruppe und der Abteilung Jugendhilfe durch den Bereichsleiter des Jugendzentrums gewährleistet werden. Die Planung für drei Planungswerkstätten sollte sich aus diesen Expert\_innengesprächen ergeben. Da es angeblich im Stadtteil zu Konflikten zwischen einheimischen und auswärtigen Jugendlichen gekommen sei, war geplant, mit beiden Gruppierungen separat zu arbeiten. Die dritte Planungswerkstatt sollte die erwachsenen Akteur\_innen einbinden. Die Planungswerkstätten orientierten sich im Wesentlichen an dem klassischen Drei-Phasen-Ablauf einer Zukunftswerkstatt (Bertelsmann-Stiftung 2008: 294ff.). Es wurde also mit einer Kritikphase begonnen, mit der Fantasiephase fortgesetzt und mit der Realisierungsphase abgeschlossen. Die Kritikphase diente dem Zusammentragen verschiedener Probleme im Stadtteil und den dazugehörigen wahrgenommenen Sichtweisen. In der Fantasiephase wurden arbeitsteilig Lösungsutopien für diese Probleme entwickelt – auch im Hinblick auf die Nutzung der Jugendeinrichtungen im Stadtteil sowie eines Konzeptes aufsuchender bzw. mobiler Jugendarbeit. Die Realisierungsphase diente zur Erstellung und Planung realisierbarer Lösungsvorschläge, die aus den Utopien hervorgehen. Die Lösungsvorschläge wurden arbeitsteilig erarbeitet, indem kleinschrittige Vorgehensweisen und Zuständigkeiten entwickelt und dann in Zeitplänen eingebettet wurden. Dabei waren Selbsthilfepotenziale und professionelle Unterstützungsbedarfe miteinander in Beziehung zu setzen. Aus diesem Grunde wurden aus den einzelnen Planungswerkstätten jeweils zwei Mitwirkende gewählt, die in einem Planungswerkshop einen Lösungsvorschlag präsentieren sollten. Mit der Wahl der Delegierten schloss die Planungswerkstatt ab.

Die Planungswerkstätten sollten in Form einer Soziometrie mit offenen Statements der Teilnehmenden evaluiert werden. Die einzelnen Urteile und Einschätzungen der Planungswerkstätten sollten von der Forschungsgruppe im Hinblick auf ihre Standortgebundenheit ausgewertet werden, da von der Annahme ausgegangen wurde, dass es durchaus unterschiedliche Einschätzungen der Beteiligten zum Prozess geben könnte.

Der abschließende Planungswerkshop sollte der Präsentation der (laienplanerischen) Vorschläge durch die gewählten Vertreter\_innen der Planungswerkstätten dienen. Auch Ideen der kommunalen Sozialplanung, der lokalen Jugendeinrichtung und weiterer Akteur\_innen des Gemeinwesens sollten zur Diskussion gestellt werden, um über die Notwendigkeit bzw. die konzeptionelle Ausrichtung einer aufsuchenden bzw. mobilen Jugendarbeit zu diskutieren. Und auch hier sollte neben der allparteilichen Moderation die Rekonstruktion und Explikation der Standortgebundenheit der jeweiligen Orientierungen von der Forschungsgruppe übernommen werden.

### 3. Umsetzungserfahrungen

Nach einer ersten Stadtteilrecherche zum Quartier und den örtlichen Einrichtungen wurde das erste Expert\_innengespräch im Jugendzentrum mit dem Bereichsleiter und allen Angestellten des Jugendzentrums durchgeführt. Hier wurden die subjektiven Sichtweisen, Motive und Befürchtungen bezüglich der Situation im Stadtteil sowie der Stellung ihrer Einrichtung ermittelt werden. Allerdings wurde das Gespräch sehr stark durch die Ausführungen des Bereichsleiters dominiert. Dieser problematisierte Alkohol, Vandalismus und Gewalt unter Heranwachsenden im öffentlichen Raum, versicherte aber zugleich, dass es sich hierbei nicht um Ortsansässige handele, sondern um Jugendliche von außerhalb. Weiter berichtete er von massiven Rechtsstreitigkeiten zwischen „gewissen Anwohnern“ und der Stadt bei der Implementierung des Jugendzentrums. Hierbei ging es im Wesentlichen um Beschwerden über Lärmbelästigung und Alkoholkonsum im öffentlichen Raum. Inzwischen sei das Jugendzentrum aber in Betrieb und werde von den Kindern und Jugendlichen gut angenommen. Drogenproblematiken beständen nicht.

Ohne den Bereichsleiter wurde anschließend mit dem Team des Jugendzentrums der Stadtteil erkundet. Dabei wurden informelle Treffpunkte gezeigt und deren Vorteile und Nutzen für die Kinder und Jugendlichen beschrieben. Hierbei zeigte sich ein etwas anderes Bild: So wurde der Konflikt zwischen einheimischen und auswärtigen Jugendlichen deutlich relativiert. In den Vordergrund gerieten hingegen Verdrängungsmechanismen von Kindern und Jugendlichen im öffentlichen Raum, selbst an Orten, die eigens als Begegnungsstätten für sie angelegt waren. Dem Forschungsteam wurden sowohl ein Spielplatz als auch ein Unterstand mit Feuerstelle gezeigt, die nach Aussagen der Hauptamtlichen des Jugendzentrums bereits mehrfach nach Beschwerden der Anwohnerschaft über Lärmbelästigung von Seiten der Ordnungsbehörden geräumt wurden und deshalb nun verwaist seien. Der Unterstand, der ursprünglich von der Stadtverwaltung als Treffpunkt für Jugendliche angelegt war und sich durchaus abseits der Privatgrundstücke befindet, wird inzwischen nicht mehr vom Grünflächenamt gepflegt und überwuchert wild. Auf Nachfrage bestätigten die Hauptamtlichen des Jugendzentrums die Intention dieser Vorgehensweise, dass sich unter diesen Bedingungen niemand mehr hier aufhalten solle.

Zudem wies das Team des Jugendzentrums auch auf ehemalige und aktuelle Drogenumschlagsplätze im Bereich des Bahnhofes hin und besichtigten mit uns den aktuellen Treffpunkt von Kindern und Jugendlichen abseits öffentlicher Plätze. Hier traf das Forschungsteam auf Heranwachsende im Alter zwischen etwa 11 und 14 Jahren, die augenscheinlich zu dem Zeitpunkt „Gras“ konsumierten. Hinweise auf Aneignungen oder Vandalismus durch Kinder und Jugendlichen fanden sich, mit Ausnahme des beschriebenen

Treffpunktes und einer Unterführung im Bahnhofsumfeld, im gesamten begangenen Quartier nicht.

Am Expert\_innengespräch mit Vertretern der Stadtverwaltung nahmen dann die Stellvertretung der Sozialdezernentin, die Jugendamtsleitung sowie die für das Jugendzentrum verantwortliche Bereichsleitung teil. Auch hier wurden die Konflikte rivalisierender Jugendgruppen relativiert. Vielmehr wurden als Problemkern Nutzungsweisen des öffentlichen Raums seitens Jugendlicher hervorgehoben, die für Unmut unter der Wohnbevölkerung gesorgt hätten, zu der auch einflussreiche Mitglieder der kommunalen und auch überregionalen Politik zählten. Diese Nutzungsweisen scheinen denn auch ein zentraler Hintergrund der erhobenen Forderung nach Streetwork im Stadtteil zu sein. Die politischen Lager schienen hierbei klar unterschiedlicher Meinung. Die klar konservativ dominierte Stadtführung sah sich auf Grund des Beschwerdeaufkommens unter Handlungsdruck und drängte auf eine schnelle Einstellung eines Streetworkers, während die Opposition in dieser Frage strikt gegen die Einführung von aufsuchender Jugendarbeit plädierte.

Die ressortverantwortliche Sozialdezernentin stand damit vor einem Entscheidungsdilemma. Es war dem Gesprächsinhalt zu entnehmen, dass hier auch der Vorwurf parteipolitischer Seilschaften zu dieser Frage im Raum stand, kamen die Beschwerden aus der Bevölkerung doch zu einem erheblichen Teil aus Kreisen von noch oder ehemals politisch Aktiven der kommunalpolitischen Regierungsmehrheit. Die Stadtverwaltung ihrerseits sah sich in der Verantwortung, Lösungen für den Stadtteil zu schaffen und dabei die Interessen der eigenen Beschäftigten zu wahren. Hierbei war festzustellen, dass zumindest die Bereichsleitung für den betroffenen Jugendtreff keinerlei Interesse an der Implementierung von Streetwork hatte.

Die weitere Kommunikation und Koordination der partizipativen Sozialraumanalyse lief verabredungsgemäß von Seiten der Stadt über den Bereichsleiter des Jugendzentrums. Er stellte für die Forschungsgruppe das koordinierende Bindeglied dar. Der Bereichsleiter zeigte in Gesprächen stets Unterstützungsbereitschaft und bot diese großzügig an. Allerdings verlief die Kommunikation eher schleppend und war immer wieder von der Einflussnahme auf das Ergebnis der Sozialraumanalyse geprägt. Mehrfach wies er darauf hin, dass es zwar nicht im offiziellen Auftrag, aber dennoch „hinter den Kulissen“ einzig um die Frage der Notwendigkeit von Streetwork gehe und um eine wissenschaftliche Bestätigung, dass man eben keinen Streetworker benötige. Die Bedürfnisse und Interessen der Jugendlichen schienen irrelevant.

Entsprechend wurde die Vorbereitung der Planungswerkstatt als Format zur Partizipation der Jugendlichen kaum organisatorisch unterstützt. Die Durchführung der Planungswerkstatt verzögerte sich lange, um schließlich am vereinbarten Termin durch eine zeitgleich anberaumte Berufsbildungsveranstaltung für (die gleichen) Jugendlichen beinahe verhindert zu werden.

Zwar konnten auf anderem Wege interessierte Jugendliche für die Planungswerkstatt erreicht werden, jedoch blieb dieser Versuch, im Sinne transversalen Handelns das politisch-administrativ vereinbarte Verfahren der Sozialraumplanung, zu unterlaufen, offensichtlich.

Ähnliches ereignete sich im Vorlauf der Planungswerkstatt für die Erwachsenen. Nach der anfänglichen Bereitschaft, ja sogar dem ausdrücklichen Wunsch des Bereichsleiters, die Einladung an die Teilnehmer\_innen über die Stadtverwaltung zu verteilen, wurde dieses Angebot zu einem Zeitpunkt zurückgenommen, als nur noch eine Terminverschiebung für die Planungswerkstatt verhindern konnte, dass auch dieses Element partizipativer Sozialplanung scheitert. Eine zusätzliche Liste einzuladender Personen inklusive Postadressen wurde von der Stadtverwaltung an das Forschungsteam weitergegeben. Bei diesem Personenkreis sollte es sich nach Aussage der Stellvertretung der Sozialdezernentin um für den Prozess wichtige Personen handeln.

Im Verlauf der Planungswerkstatt stellte sich heraus, dass die Sozialdezernentin keinerlei Informationen aus ihrem eigenen Haus über den aktuellen Stand des Projektes erhalten hatte und es sich bei dem zusätzlich auf Drängen der Stadtverwaltung eingeladenen Personenkreis um den fast vollständigen Sozialausschuss der Stadt handelte. Die Sozialdezernentin verweigerte die weitere Diskussion. Eine Rekonstruktion der internen Verwaltungsabläufe zeigte, dass die kommunal-politische Ebene sowie die politisch verantwortliche Sozialdezernentin über den Ansatz der partizipativen Sozialraumanalyse kaum hinreichend informiert waren.

Diese mangelnde Koordinierung der institutionellen Akteure führte in der Durchführung der Planungswerkstatt zu konfliktreichen Diskussionen über das Verständnis von Sozialraumanalyse. Vor allem von Seiten der Sozialdezernentin, dem Ortsbeauftragten und Angehörigen der politisch stärksten Kraft auf Kommunalebene wurde verdeutlicht, dass sie als Grundlage für die Sozial- bzw. Jugendhilfeplanung quantitative Erhebungen und Evidenzbasierte Analysen erwarten würden. Die Planungswerkstatt konnte daher nur mit Mühe zu einem Ergebnis gebracht werden.

Nach den Planungswerkstätten äußerte der Bereichsleiter des Jugendclubs, der gleichzeitig Ansprechpartner im Namen der Stadt und des Jugendhilfeausschusses war, Kritik an der Datenerhebungsmethode. Seinem Verständnis nach sei bei der Erarbeitung der Sozialplanung auf quantitative Ergebnisse zurückzugreifen. Da das Interesse der politisch-administrativen Akteure an einer sozialraumbezogenen Sozial- bzw. Jugendhilfeplanung inzwischen kaum noch mit dem abgestimmten Konzept der partizipativen Sozialraumanalyse zu vereinbaren war, wurde Zusammenarbeit vorzeitig zu beenden. Der Planungswerkshop kam nicht mehr zustande.

## 4. Konfliktanalyse

Das Scheitern des partizipativen Ansatzes einer sozialraumbezogenen Sozialplanung fordert zu einer Analyse der Hintergründe dieses Scheiterns auf. Im Verlauf des Prozesses überlagerten sich mehrere Konflikte: Erstens standen die Vorstellungen der mit Entscheidungsmacht ausgestatteten kommunalen Akteure über Planung und Planungsinstrumente solchen Ansätzen von Sozialplanung gegenüber, die partizipativ und somit adressatenorientiert, dem vom Deutschen Verein formulierten Ziel moderner Sozialplanung, Teilhabechancen zu eröffnen, entspricht.

Zweitens wurde der Partizipationsprozess bestimmt von der Rede über den Konflikt im Stadtteil, der zwischen den Jugendlichen in ihren Aneignungsformen des öffentlichen Raumes und der erwachsenen Wohnbevölkerung besteht. Dieser Konflikt sollte mit dem methodischen Konzept der Planungswerkstätten mit abschließendem moderiertem Planungsworkshop mit allen Konfliktparteien bearbeitet werden können.

Da unter der erwachsenen Stadtteilgesellschaft auch kommunalpolitisch einflussreiche Persönlichkeiten zählen, entstand durch die von ihnen zur Befriedung des Stadtteils erhobene Forderung nach einer mobilen Jugendarbeit (Streetwork) eine dritte Konfliktlinie: Die jugendpolitisch Verantwortlichen (Sozialdezernentin und Bereichsleitung Jugendzentrum) sahen die Qualität ihrer geleisteten offenen Jugendarbeit in Frage gestellt.

Auf der einen Seite bildete sich nun eine Koalition von Professionellen, welche die Konflikte zwischen expressiver Rauman eignung von Heranwachsenden und erwachsener Wohnbevölkerung im besagten Stadtteil sowie den Konflikt um Streetwork bzw. mobiler Jugendarbeit und ihrer eventuellen inhaltlichen Ausrichtung durch den skizzierten Ansatz einer partizipativen Sozialraumanalyse glaubten, konstruktiv bearbeiten zu können, um dabei zugleich den Konflikt um die zukünftige Sozialplanung der Kommune zu Gunsten eines partizipativen Ansatzes zu entscheiden. Möglicherweise aus taktischen Gründen haben sie deshalb die Sozialdezernentin – für die ja das Zahlenwerk des kommunalen Sozialatlasses mit seiner Sozialraumdifferenzierung ein Prestigeprojekt war (!) – nicht genauer über den partizipativen Charakter, der über ein studentisches Forschungsprojekt zu realisieren versuchten „Sozialraumanalyse“, informiert.

Gemeinsam mit dem Bereichsleiter des Jugendzentrums verfolgte diese primär das Interesse, die Ausrichtung der Arbeit des Jugendzentrums im besagten Stadtteil – einschließlich ihres propagierten „Erfolges“ – nicht durch die Forderung nach Streetwork bzw. mobiler Jugendarbeit in Frage stellen zu lassen. Beide erhofften sich mit den wie auch immer – das war für sie zunächst sekundär – erzielten „wissenschaftlichen“ Ergebnissen der Sozialraumanalyse, die vorhandene Jugendarbeit und damit die bestehenden Ver-

hältnisse zu bestätigen und schließlich zu stabilisieren. Durch das partizipativ angelegte Forschungsdesign der Sozialraumanalyse geriet die handlungsforschende, studentische Projektgruppe damit in einen Governance-Prozess, in welchem die einzelnen Akteur\_innen Schritte der „Interpedenzbewältigung“ (Benz et. al. 2007: 30) zur Sicherung oder gar Ausweitung der eigenen Position und Macht unternahmen. So versuchte der als zentrale Kontakt- und Unterstützungsstelle für die Forschergruppe auserkorene Bereichsleiter des Jugendzentrums mit seinen Informationen und seinem Taktieren bezüglich der Planungswerkstatt mit den Heranwachsenden tunlichst zu vermeiden, dass die von ihm zu verantwortende Jugendarbeit im Jugendzentrum durch die Sozialraumanalyse in ein schlechtes Licht gerückt würde. Dies dürfte auch der Grund gewesen sein, weshalb er vor Beginn des Prozesses angeblich auswärtige Jugendliche beschuldigte, für die Konflikte im Stadtteil verantwortlich zu sein. Dies diente der Sozialdezernentin zudem als Argument, die Forderung nach Streetwork zurückzuweisen, würde doch die Kommune durch einen solchen Ansatz, die sozialpädagogische Arbeit mit Heranwachsenden finanzieren, die gar nicht zu ihrer Bürgerschaft gehörten. Im Rahmen des Prozesses der Sozialraumanalyse drohte dieses Konstrukt in sich zusammenzubrechen.

Weitere Befürchtungen des Bereichsleiters dürften gewesen sein, dass Heranwachsende, die bisher eher nicht durch die Angebote des Jugendzentrums erreicht wurden, in der Planungswerkstatt deren Veränderung bzw. Ausweitung gefordert hätten. Und wenn im abschließenden Planungswerkshop sich die Delegierten der Planungswerkstätten von Heranwachsenden und Erwachsenen mit den Professionellen auf ein Konzept mobiler Jugendarbeit verständigt hätten, das neben dem Jugendhaus auch Aspekte von Streetwork- und Gemeinwesenarbeit zu umgreifen versuchte, dann hätte dies auch für die Sozialdezernentin, die auf politischer Ebene ebenfalls vehement gegen die Implementierung von Streetwork eintrat, eine deutliche politische Niederlage bedeutet.

Was die Gründe dafür waren, dass die Stellvertretung der Sozialdezernentin dafür sorgte, dass zum Planungswerkshop der Erwachsenen die vollständige politische Elite der Stadt – also v.a. auch die Opposition (!) – eingeladen wurde, ohne ihre direkte Vorgesetzte hierüber in Kenntnis zu setzen, bleibt unklar. Möglicherweise hoffte sie auf eine Befriedung der politischen Konfliktlinie durch eine stärkere Inhaltsorientierung vermittels des angedachten partizipativen Prozesses im Sinne einer „good local governance“ und der Explikation der Standortgebundenheit von Orientierungen durch die Forschungsgruppe. Möglicherweise war es aber auch nur ein Missverständnis, wer einzuladen war. Auf jeden Fall zeigten sich in der auf diese Weise missglückten Planungswerkstatt der Erwachsenen deutliche Anzeichen „politischen Wettbewerbs“ (Benz et al. 2007: 54-66).

In den Hintergrund gedrängt wurden damit die „Gemeinschaften“ (Benz et al. 2007: 86ff.) nicht nur der Heranwachsenden, sondern auch der politisch nicht organisierten Wohnbevölkerung vor Ort, was aber in einer Gesamtbetrachtung nicht verwundert, geht es doch bei der Reproduktion von Machtverhältnissen eben darum, dass hier auch zukünftig keine machtvollen Positionen für die Interessen von Gemeinschaften entstehen. So zeigten sich sowohl im Agieren des Bereichsleiters des Jugendzentrums bei der Rekrutierung von Heranwachsenden für die Planungswerkstatt als auch in den Äußerungen der Sozialdezernentin während der Planungswerkstatt der Erwachsenen „ein Organisations- oder Verfahrensprinzip, das auf der Über- bzw. Unterordnung zwischen Funktionen, Personen oder Organisationen bzw. Organisationselementen beruht“ (ebd. 46). Zudem wurden bei der Einladung von Erwachsenen für deren Planungswerkstatt die lokalen „Netzwerke“ (ebd. 93f.) einzelner einflussreicher Akteur\_innen aktiviert. Statt politisch bisher nicht organisierte Interessenvertreter\_innen der „Gemeinschaft“ der Wohnbevölkerung wurden politische Funktionsträger\_innen eingeladen, die gleichzeitig im betroffenen Stadtteil wohnen und zudem im Vereinswesen aktiv sind.

Hinter dem Begriff der „Sozialraumanalyse“ können sich höchst unterschiedliche Designs und damit korrespondierende Interessen und Politikansätze verbergen. Das hier angelegte Konzept war gleichermaßen partizipativ wie an der wissenschaftlichen Explikation der Standortgebundenheit von Orientierungen der Beteiligten ausgerichtet. Es war von den Auftraggebenden als Alternative sowohl zu der bisherigen expertokratischen Sozialplanung der Stadt intendiert, wie es auch in seiner „good local governance“-Orientierung klassisch hierarchische Politikkonzepte zu überwinden versuchte. Dies war offensichtlich weder der Sozialdezernentin noch den Mitgliedern des Sozialausschusses bewusst. Als die Sozialdezernentin der Sozialraumanalyse zustimmte, interessierte sie sich offenbar nicht wirklich für deren Design und die damit verbundenen politischen Implikationen, sondern ordnete sie allem Anschein nach wie selbstverständlich einer Governance-Strategie unter, um eine Legitimationsgrundlage mit wissenschaftlichem Anstrich zu bilden, die es erlaubt, bestehende „Machtbeziehungen“ (Crozier/Friedberg 1993: 47) zumindest zu sichern, wenn nicht sogar auszubauen. Deutlich wird darin, dass politisch Machthabende mit „Sozialraumorientierung“ und „Sozialraumanalyse“ offensichtlich etwas ganz anderes verbinden als es beispielsweise das entsprechende „Fachkonzept“ von Wolfgang Hinte verheißt, auf das sie sich – wie besagte Sozialdezernentin – zumindest teilweise durchaus zustimmend beziehen.

Und selbst der Bereichsleiter des Jugendzentrums, dem der partizipative Ansatz der Sozialraumanalyse ja nicht verborgen geblieben sein kann, hoffte allem Anschein nach zunächst, durch gezielte Manipulationen sowohl in seinen Aussagen zur Sache wie in seiner Funktion zur Rekrutierung der Mitwirkenden an den Planungswerkstätten, das Ergebnis der Sozialraumanalyse

in die von ihm und der Sozialdezernentin präferierte Richtung beeinflussen zu können. Dass er, als er sich diesbezüglich wohl nicht mehr ganz so sicher war, in Telefonaten mit der Forschungsgruppe dann schließlich sogar unge-  
nert darauf hinwies, was als Ergebnis der Sozialraumanalyse herauszukom-  
men habe, wirft ein erschreckendes Bild auf die Realität politischer Auftrags-  
forschung.

Was die Forschungsgruppe in ihrer Begeisterung für Hintes „Fachkon-  
zept Sozialraumorientierung“ und das daran angelehnte Konzept einer  
partizipativen Sozialraumanalyse ebenso wenig bedacht hat wie die Koalition  
von Professionellen, die sich dafür stark gemacht hat, die Sozialplanung und  
Sozialpolitik ihrer Kommune zu verändern, ist, dass „das erste Problem, das  
sich in jeder ernsthaften Untersuchung mit der Zielsetzung des Wandels  
stellt, [...] das Problem Macht [ist]. Dies nicht nur, weil Macht ein Mittel ist,  
ohne das kein Eingriff in bestehende Verhältnisse möglich ist: Man kann sich  
im Grunde nur die Ziele setzen, für die man genügend Handlungsfähigkeit,  
d.h. Macht, mobilisieren kann. Sondern auch, ja vor allem deshalb, weil kein  
Wandel ohne eine Veränderung des Machtssystems möglich ist und weil dies-  
ses damit zu einer der wesentlichen Etappen, wenn nicht überhaupt zum  
obersten Ziel allen Bemühens um Veränderung wird“ (Crozier/Friedberg  
1993: 136).

## *Literatur*

- Bertelsmann Stiftung (2009): Mitwirkung (er)leben. Handbuch zur Durchführung von  
Beteiligungsprojekten mit Kindern und Jugendlichen. Gütersloh.
- BMFSFJ (Hrsg.) (1994): Neunter Jugendbericht. Situation der Kinder und Jugendli-  
chen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern.  
[http://www.bmfsfj.de/doku/kjb/  
data/download/9\\_Jugendbericht\\_gesamt.pdf](http://www.bmfsfj.de/doku/kjb/data/download/9_Jugendbericht_gesamt.pdf)  
[Letzter Zugriff: 1.2.2015].
- Budde, W./Früchtel, F. (2005): Sozialraumorientierte Soziale Arbeit – ein Modell  
zwischen Lebenswelt und Steuerung. In: Nachrichten des Deutschen Vereins, 7.  
S. 238.
- Crozier, M./Friedberg, E. (1993): Macht und Organisation – Die Zwänge kollektiven  
Handelns. Königstein/Taunus.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2011): Eckpunktepapier  
für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen.
- Döhler, M. (2007): Hierarchie. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G.  
(Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische An-  
wendungsfelder. Wiesbaden. S. 48-49.
- Früchtel, F./Cyprian, G./Budde, W. (2007): Sozialraum und Soziale Arbeit. Textbook:  
Theoretische Grundlagen. Wiesbaden.

- Heinelt, H. (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Governance Band 1. Wiesbaden. S. 29-44.
- Hinte, W./Treeß, H. (2007): Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativ-integrativen Pädagogik. Weinheim.
- Schubert, H. (2013): Kooperative Sozialplanung – Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege. Dokumentation der Fachtagung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein- Westfalen am 16. November 2012 in Düsseldorf.

# Wohnen im Alter – Bedürfnisse zwischen Projektzielen, Projektsteuerung und Interpretation

*Yvonne Rubin*

Wohnen im Alter – ein Thema, mit dem in der Eschweger Stadtverwaltung „nahezu jeder irgendwie beschäftigt ist“, bekommt für das Wohngebiet „Auf dem Heuberg“ seit 2009 eine besondere Bedeutung. Zu diesem Zeitpunkt soll ein Quartierskonzept mit den Schwerpunkten Wohnen, Soziales und Pflege im Alter entwickelt werden, erste Maßnahmen sollten bis Ende der Projektlaufzeit 2013 umgesetzt werden.

Begründet wurde das Quartierskonzept, das der jahrelangen Förderung des Heubergs als „Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf“ (Soziale Stadt) mit Landesmitteln finanziert, nachgeschaltet werden sollte. Die demografische Entwicklung, die den gesamten Werra-Meißner-Kreis in Nordhessen älter und auf lange Sicht bevölkerungsarm werden lässt, wird auch für das Wohngebiet „Auf dem Heuberg“ prognostiziert (vgl. Magistrat der Stadt Eschwege/Trägerverbund Heuberg 2009: 1-2). Als besondere Herausforderung wurde die Konzeptumsetzung von Seiten der Verantwortlichen partizipativ angegangen: Das Konzept soll „am Bedarf und den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner orientiert entwickelt“ (vgl. Zweckverband Diakonisches Werk 2010: 5) werden. Die Bedürfnisse der älteren, insbesondere der benachteiligten Bewohnerschaft – mit und ohne Migrationsgeschichte – wurden partizipativ in einer Bedürfnisanalyse ermittelt, die „auf die Förderung der Lebensqualität, der Infrastruktur und eine soziale Prävention“ (Alisch/Dölker 2011: 162) abzielte.

Nachdem diese Analyse abgeschlossen war und ein halbes Jahr später Handlungsempfehlungen kommuniziert wurden, stellte sich im Anschluss die Frage, was in der weiteren Konzeptumsetzung aus den nun artikulierten Bedürfnissen der Älteren geworden ist. Die Befunde einer Praxisforschung, die dieser Frage nachging, werden in diesem Beitrag zur Diskussion gestellt. Das qualitative Datenmaterial besteht aus den Feldnotizen und Beobachtungsprotokollen aus mehreren Sitzungen des Projektbeirates während der Phase der Konzeptumsetzung sowie qualitativen Interviews problemzentrierten Interviews mit den Beiratsmitgliedern.

Die Rahmenbedingungen für einen partizipativen Projektverlauf sind sowohl in den Besonderheiten der Stadt Eschwege, insbesondere in ihrer geografischen Lage in der Mitte Deutschlands, begründet, als auch in dem Wohngebiet „Auf dem Heuberg“ selbst. Insofern werden im Folgenden zunächst die geografischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen der

Stadt Eschwege dargestellt. Daran anschließend wird das Projekt „Wohnen im Alter“ in seiner Konzeption vorgestellt. Hierbei werden die Ziele und Maßnahmenvorschläge aus den im Projekt berücksichtigten Bereichen Wohnen, Pflege und Soziales vorgestellt und die Einbettung der Bedürfnisanalyse als „Instrument einer partizipativen Projektentwicklung“ (Alisch/Dölker 2011: 159) in die Projektorganisation dargestellt. Anschließend sollen die dort ermittelten Wohnbedürfnisse der älteren, meist in Armutslagen lebenden Bewohner\_innen des „Heubergs“ in die Projektstruktur eingeordnet werden. Dafür werden zunächst die im Projektantrag (Konzept) beschriebenen Ziele mit den artikulierten Bedürfnissen der Älteren Bewohner\_innen des „Heubergs“ abgeglichen.

Vor diesem Hintergrund wird diskutiert, wie sich der Umgang mit diesen Bedürfnissen innerhalb der Steuerung des Gesamtprojektes durch einen Projektbeirat mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung in Stadt und Landkreis, Trägern der Sozialen Arbeit, Pflegedienstleistern und Wohnungsgesellschaften, gestaltet. Von besonderem Interesse ist dabei die Schnittstelle von Bedürfnissen und Marktlogiken, die im Governance-Arrangement zum Wohnen im Alter eine wesentliche Rolle spielen. Hier wird nachgezeichnet, wie marktwirtschaftlich agierende Unternehmen argumentieren, wenn sie sowohl als Netzwerkpartner\_innen (im Beirat) als auch als Wirtschaftsunternehmen an dem Projekt beteiligt sind.

## **1. Eschwege – Besonderheiten und Herausforderungen**

Die etwa 20.000 Einwohner\_innen zählende Kreisstadt Eschwege liegt im ehemaligen Zonenrandgebiet in Nordhessen, im Werra-Meißner Kreis. Dieser ist gekennzeichnet durch „dörfliche und ländliche Siedlungsstrukturen, geringe Siedlungsdichten, große Entfernungen zwischen zentralen Orten und eine wenig differenzierte Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und Infrastruktur“ (Kühn/Sommer 2011: 4). Kühn/Sommer haben sich im Rahmen des Leitprojektes „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“<sup>1</sup> mit Handlungsoptionen und -restriktionen von Mittelstädten in peripherisierten Räumen beschäftigt. Die folgenden Angaben stammen aus ihrer Fallstudie zu der Stadt Eschwege.

Bedingt durch die Grenzziehung der DDR und der Wiedervereinigung gut 40 Jahre danach, unterliegt Eschwege seit der Nachkriegszeit fast ununterbrochen Peripherisierungsprozessen. Diese haben negative Auswir-

---

1 Hierbei handelt es sich um ein Forschungsprojekt der Abteilung Regeneration von Städten des Leibniz-Instituts für Regionalforschung und Strukturplanung (IRS) und dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS).

kungen auf die lokale demografische Entwicklung, die Wirtschaft und auf die Dynamik von Innovationsprozessen, die Infrastruktur und den Verkehr (vgl. ebd. 5).

Die Bevölkerungsentwicklung ist – bedingt durch einen negativen Wanderungssaldo – seit Mitte den 1990er Jahren rückläufig. Ein Mangel an Ausbildungsplätzen – sowohl bezogen auf die Anzahl als auch auf die fachliche Auswahl – und eine geringe Attraktivität der Stadt für Familien, bedingt durch nicht ausreichende Möglichkeiten für Erwerbstätigkeit, führen zu einer „Negativspirale von Abwanderung, Infrastrukturabbau und stetig schlechter werdenden Bedingungen für bleibende oder neu zu gründende Familien“ (ebd. 6). Die Anzahl der über 60-jährigen Menschen steigt stetig, die Zahl der im Erwerbsleben stehenden Menschen sinkt, die Zahl der Kinder und Jugendlichen sinkt stark (vgl. ebd. 7).

Die Arbeitslosenquote liegt in Eschwege mit 17,3% deutlich über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote des Landes Hessen (6,9%). Einen vermehrten Rückgang der Industriearbeitsplätze seit 1989 konnte der Dienstleistungssektor nicht kompensieren (vgl. ebd. 8).

Eschwege ist nicht an das überregionale Schienennetz angebunden, eine direkte Autobahnanbindung durch den Lückenschluss der A44 zwischen Kassel und Eisenach wird seit Jahren nicht realisiert (vgl. ebd. 11). Darüber hinaus ist die „technische und bauliche Infrastruktur der Stadt überaltert“ (ebd.). Große Defizite bestehen zudem „auf dem Wohnungsmarkt und bei der öffentlichen Infrastruktur (Freizeit, Kultur, Verkehrswege, Soziales)“ (ebd.). Weitere Probleme sehen Kühn/Sommer in Eschwege in den kommunalen Finanzen: Ist im bundesdeutschen Vergleich die Pro-Kopf-Verschuldung in Städten der Größenordnung von 20.000 bis 50.000 Einwohner\_innen mit 800 Euro je Einwohner\_in seit den 1990er Jahren konstant geblieben, hat sie sich in Eschwege verdreifacht. Die Ursachen werden zum einen in der auslaufenden staatlichen Förderung gesehen, die Eschwege aufgrund der Zonenrandlage erhalten hatte und zum anderen in den steigenden Kosten „durch die zu erbringenden finanziellen Eigenanteile bei Förderprogrammeilnahmen“ (ebd. 12). Im Vergleich zu anderen ähnlich großen Kommunen nimmt Eschwege an überdurchschnittlich vielen Förderprogrammen teil und die Ausgaben für die „Erfüllung von Fördertatbeständen“ (ebd.) sind besonders hoch. Sollte es der Stadt nicht mehr möglich sein, die Eigenanteile aufzubringen, droht ihr die Zwangsverwaltung des Haushaltes, was eine weitere Teilnahme an den Förderprogrammen unterbinden würde (vgl. ebd.). Ein eigenständiges finanzielles Handeln ohne Fördergelder bzw. Finanztransfers scheint, nach Angaben von Kühn/Sommer, in Eschwege nicht möglich (vgl. ebd. 38).

Die Teilnahme an den Förderprogrammen geht einher mit Zielvorgaben der Fördermittelgeber (vgl. ebd. 16). Darüber hinaus ergibt sich durch die hohe Fördermittelabhängigkeit, die in der Regel durch kurze Bewilligungs-

zeiträume gekennzeichnet ist, eine „Fokussierung auf kurze Zeiträume“ (ebd. 30). Die Mittel sind Kühn/Sommer zufolge zu knapp bemessen, um damit langfristig handeln zu können. Weiterhin gehen sie davon aus, dass das breite Spektrum „an geförderten Projekten über verschiedenste Politikfelder hinweg [...] zur inhaltlichen Verzettelung“ bei trage (ebd. 32).

Eschwege nimmt mit dem Wohngebiet „Auf dem Heuberg“ seit 1999 an dem Programm „Soziale Stadt“ teil (vgl. Evers et al. 2004: 91). Seit April 2010 werden in dem Projekt „Wohnen im Alter auf dem Heuberg“, gefördert durch das Landesprogramm „Neue Partnerschaften“ HEGISS Innovationen 2009, die Entwicklung und ansatzweise Umsetzung eines Quartierskonzeptes verfolgt (vgl. Zweckverband Diakonisches Werk 2010: 5).

Bedingt durch die Ausweisung von Industriegebieten und den Zuzug von Fach- und Industriearbeiter\_innen nach Eschwege, wurde in der Nachkriegszeit Wohnraum benötigt und mit ca. 2.000 Wohnungen für 6.000 Menschen „auf dem Heuberg“ in typischer 1950er Jahre Bauweise geschaffen (vgl. Magistrat der Stadt Eschwege/Trägerverbund Heuberg 2009: 3ff.). Zunächst zogen Arbeiter\_innen und Angestellte einer Baumaschinenfabrik, seit den frühen Neunzigern auch Spätaussiedler\_innen aus Russland und Asylbewerber\_innen „auf den Heuberg“ (vgl. Evers et al. 2004: 91).

Das ursprüngliche Zentrum des Quartiers, der „Platz der deutschen Einheit“, erfüllte seinen Zweck nur bis in die 1980er Jahre hinein. Seitdem haben sich mit dem steigenden Bevölkerungsrückgang auch die Investoren zurückgezogen und neben einer Sparkasse gibt es hier nur noch ein Restaurant und eine Bäckerei. Es gelingt kaum, neue Investoren für die örtliche Nahversorgung für den Stadtteil zu gewinnen, bzw. die noch bestehende Infrastruktur zu erhalten. Die einzige Möglichkeit für die Bewohner\_innen des Stadtteils, Lebensmittel einzukaufen, ist ein von Spätaussiedlern betriebenes Geschäft, das allerdings nicht von allen Bewohner\_innen akzeptiert wird (ebd. 95). Die infrastrukturellen Defizite führen dazu, dass „ca. 4.200 Bewohner\_innen [...] ihren Stadtteil verlassen [müssen], um Dinge des täglichen Bedarfs einzukaufen“ (Magistrat der Stadt Eschwege/Trägerverbund Heuberg 2009: 3-9).

Evers et al. problematisierten zu Beginn der Förderung als Soziale Stadt Gebiet weiter, dass „das Engagement der meisten Träger [...] auf ihre professionellen Interessen“ (2004: 96) begrenzt bleibe. Aufgrund ihrer Tätigkeit am Heuberg sind sie zwar Mitglieder im sog. Trägerverbund, „lassen sich aber bislang nur sehr schwer zur Entwicklung von Ideen oder Aktionen bewegen, die über ihre geschäftlichen Belange [...] hinausgehen“ (ebd.). Die beiden größten Wohnungsbaugesellschaften am Heuberg seien wenig aktiv. Im Bereich Wohnen konnten im Rahmen des Programms „Soziale Stadterneuerung Heuberg“ „nur geringe Verbesserungen erzielt werden“ (Magistrat der Kreisstadt Eschwege/Trägerverbund Heuberg 2009: 1), da „interne Umstrukturierungen der Unternehmen und Eigentümer-

wechsel und die schwierige Wohnungsmarktlage in Eschwege und der Region [...] zu Investitionshemmnissen geführt“ (ebd.) haben. Der Wohnungsleerstand konzentriert sich zunehmend „auf dem Heuberg“ (vgl. Zweckverband Diakonisches Werk 2010: 4), erste Wohnungsleerstände gibt es hier seit den frühen 1980er Jahren (vgl. Kühn/Sommer 2011: 18).

## 2. Das Projekt „Wohnen im Alter“

Das Projekt „Wohnen im Alter“ ist mit einer Laufzeit von drei Jahren im April 2010 gestartet. Der Projektträger ist der Zweckverband Diakonisches Werk Eschwege-Witzenhausen, die Projektkoordination wird von dem Quartiermanagement Heuberg übernommen (vgl. Zweckverband Diakonisches Werk 2010: 4). Darüber hinaus sind „tragfähige Kooperationen von Netzwerkpartnern zur Umsetzung einzelner Maßnahmen entstanden“ (ebd.). Diese haben idealerweise über das Projektende 2013 hinaus Bestand.

Abgeleitet aus dem Integrierten Stadtteilentwicklungskonzept Heuberg und unter Berücksichtigung der Ressourcen vor Ort wurden die Projektziele formuliert. Die Ziele sind für die drei Bereiche Wohnen, Soziales und Pflege benannt worden. Im Bereich *Wohnen* galt es, bis April 2013 den älteren Bewohner\_innen Zugang zu Informationen über Möglichkeiten und Finanzierung von einfachen baulichen Veränderungen zu geben. Es sollte ein ehrenamtliches Beratungsteam vor Ort aufgebaut bzw. organisiert werden, die Wohnungswirtschaft auf dem Heuberg sollte verantwortlich mit einbezogen werden und in den Wohnungen sollten einfache bauliche Veränderungen umgesetzt werden. Darüber hinaus soll es konkrete Umbauprojekte der Wohnungswirtschaft für barrierearmen Wohnungsbau geben, ein Umzugsmanagement sollte entwickelt und organisiert sein, das Wohnumfeld soll auf Barrierefreiheit hin überprüft und optimiert sein und überschneidend mit dem Bereich *Pflege* sollte eine Machbarkeitsstudie bezüglich spezieller Wohnformen erarbeitet werden (vgl. Zweckverband Diakonisches Werk 2010: 6). Als Ziele im Bereich der *Pflege* benennt das Diakonische Werk im Projektkonzept die Organisation eines quartiersbezogenen Zugangs zu einem Pflegeberatungsangebot, eine grundsätzliche Organisation der Informationsweitergabe und die Entwicklung tagesstrukturierender Angebote (vgl. ebd.). Als Ziele sowohl für den Bereich der *Pflege*, als auch für den Bereich *Soziales* werden der Aufbau einer lückenlosen Betreuungskette durch Beratung, Hilfe zur Selbsthilfe, Alltagshilfen und der Koordination und Vernetzung von Diensten Dritter benannt. Es sollen Träger aus den Bereichen *Pflege* und *Soziales* eng miteinander vernetzt werden, ein Angebot niedrigschwelliger Dienste und Alltagshilfen organisiert und haushaltsnahe Dienste etabliert werden (vgl. ebd.). Die Zieldimension für den Bereich

*Soziales* beinhaltet ebenfalls die Organisation eines quartierbezogenen Beratungszugangs, die Förderung von Selbst- und Mitverantwortung durch Angebote von Selbst- und Nachbarschaftshilfe, eine Stärkung und Etablierung der Treffpunkte für Senior\_innen und die Ermöglichung von Kompetenzvermittlung zwischen den Generationen (vgl. ebd.).

Durch diese Aufzählung wird schnell deutlich, dass von Seiten des Projektträgers nicht nur konkret beschrieben wird, welche Ziele erreicht werden sollen, sondern auch mit welchen Maßnahmen dies geschehen soll. Die Ziele und Maßnahmen wurden somit bereits lange vor der Bedürfnisanalyse definiert. Die Bedürfnisse der Bewohner\_innen des „Heubergs“ waren zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt und nicht erfasst und konnten folglich auch nicht berücksichtigt werden.

Die Projektorganisation setzt sich in der Projektsteuerung zusammen aus einer Kooperation zwischen dem Zweckverband Diakonisches Werk Eschwege/Witzenhausen und der Seniorenwohnheime Eschwege gGmbH (vgl. ebd. 7). Die Projektsteuerung beruft den Projektbeirat ein, der sich zusammensetzt aus der Projektleitung, Anbietern ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen, der Altenhilfeplanung des Werra-Meißner Kreises, dem Projektkoordinator, einem Vertreter der Stadt Eschwege und den Leiter\_innen der Fokusgruppen auf dem Heuberg. Eine Arbeitsebene wird je nach Projektfortgang und Themen von der Projektkoordination angesprochen (vgl. ebd.). Bevor konkret mit der Arbeit begonnen werden konnte, sollten jedoch auch die Bedürfnisse der älteren, vor allem der bisher selbst im Soziale-Stadt Prozess kaum erreichten benachteiligten älteren Bewohner\_innen des „Heubergs“ ermittelt werden.

Da die Umsetzung des Gesamtprojektes partizipativ angelegt sein sollte, wurde einem Konzept einer Bedürfnisanalyse der Zuschlag gegeben, die mit Methoden der partizipativen Projektentwicklung, nicht nur die Bedürfnisse, sondern auch daran geknüpfte Projektideen ermitteln wollte. Es wurde versucht, „herauszuarbeiten, inwiefern und wodurch es gelingt, gerade die Vorstellungen zur Verbesserung der Lebensqualität im Alter der benachteiligten, älteren Migrant\_innen – in diesem Fall vor allem die Aussiedler\_innen – zu ermitteln, obwohl gerade diese Bewohner\_innen bislang als praktisch nicht erreichbar galten und bisher kaum in die lokalen Teilnehmungsformate integriert wurden“ (Alisch/Dölker 2011: 159f.). Im Anschluss an die Bedürfnisanalyse lagen also neben den schon festgelegten Zielen und Maßnahmen des Projektträgers auch die artikulierten Bedürfnisse und Projektideen der älteren Bewohner\_innen des „Heubergs“ vor.

### 3. Die (Wohn-)bedürfnisse der älteren Bewohner\_innen auf dem Heuberg

Da die Bedürfnisse der älteren Bewohner\_innen offensichtlich nicht deckungsgleich mit den vom Projektträger benannten Zielen waren, wird im Folgenden der Umgang mit dieser Diskrepanz betrachtet. Zudem finden sich viele der Bedürfnisse auf einem Markt wieder, auf dem die beteiligten Unternehmen maßgeblich über ihr Angebot entscheiden. Wie die Unternehmen in dem Spannungsfeld zwischen Netzwerkpartner einerseits und wirtschaftlich agierendem Unternehmen andererseits Entscheidungen treffen, wird im darauffolgenden Abschnitt dargestellt. Abschließend werden die Bedürfnisse der Bewohner\_innen des „Heubergs“ von den Finanzgebern unter Berücksichtigung ihrer eigenen Ziele bewertet und ein weiterer Umgang damit vorgegeben.

#### 3.1 ...stimmen nicht mit den Projektzielen überein

Bereits in dem Projektantrag wurde mit den Bereichen Wohnen, Pflege und Soziales inhaltlich sehr differenziert benannt, welche Ziele mit der Umsetzung dieses Projektes auf welchem Wege erreicht werden sollen. Diesen drei Bereichen wurden die oben genannten Teilziele zugeordnet. Die bereits im Vorfeld festgelegten Ziele und Maßnahmen führten bei der Auswertung der Ergebnisse der Bedürfnisanalyse zu Irritationen auf Seiten der institutionellen Akteure. Hier zeigte sich, dass die von den Bewohner\_innen des „Heubergs“ benannten Bedürfnisse nicht die gleichen waren, die im Projektkonzept von Expert\_innen formulierten Ziele<sup>2</sup>. So herrschte z.B. Verwunderung darüber,

„wie niedrig im Prinzip die Erwartungen sind, die die Mieter dort oben haben. Da geht's ja nicht um irgendwelche besonderen Luxuswünsche, da geht's ja manchmal um [...] eigentlich Selbstverständlichkeiten, die aber offenbar nicht vorhanden sind. [...] Dass sich jemand um den Schimmel im Badezimmer oder im Schlafzimmer kümmert“ (P6 20:00).

Bei den artikulierten Bedürfnissen der Bewohner\_innen handelte es sich in der Wahrnehmung der Institutionen um „Alltäglichkeiten“. Die von den Bewohner\_innen kommunizierten Bedürfnisse stimmen zudem nicht mit den schon vorab gesetzten Annahmen über das, was die Älteren brauchen würden, überein. Ein Umgang mit den Bedürfnissen ist in den (ja ebenfalls schon vorab geplanten Maßnahmen), nicht vorgesehen. Für die institutionellen Vertreter\_innen im Projektbeirat hingegen schien es erforderlich,

---

2 Die im Folgenden zitierten Passagen stammen aus Expert\_innen Interviews, die mit den institutionellen Mitgliedern des Projektbeirates durchgeführt wurden und aus einem Mitschnitt einer Beiratssitzung.

möglichst repräsentativ ihre eigene Annahme bestätigt zu bekommen, dass eine große Zahl der älteren Bewohner\_innen „auf dem Heuberg“ pflegebedürftig sei oder in absehbarer Zeit pflegebedürftig werden würde. Diese Information hätte dann als Grundlage dazu gedient, den angesiedelten Wohnungsbaugesellschaften die Notwendigkeit eines barrierearmen Umbaus der Wohnungen zu verdeutlichen, bzw. Wohnungen als Wohngemeinschaften für pflegebedürftige Menschen zu errichten. Für die älteren Bewohner\_innen jedoch, war Pflege und Pflegebedürftigkeit gar kein diskussionswürdiges Thema (vgl. Alisch/Dölker 2011).

„Mit der Wohnungswirtschaft, denke ich mal, wird das relativ kompliziert sein, weil die ja erst mal über einen gewissen Bedarf dann sich angesprochen fühlen dementsprechend Geld in die Hand zu nehmen und Wohnungen umzubauen, aber dieser Bedarf ist ja in dem Fall nicht unbedingt formuliert“ (P7 21:20).

So muss das Beteiligungsangebot als Pro-forma-Beteiligung interpretiert werden, da es hier nicht um eine Auseinandersetzung mit den benannten Bedürfnissen der Bewohner\_innen ging (vgl. Selle 2007: 65). Es stand bereits im Vorfeld fest, welche Maßnahmen umgesetzt werden sollen und die erwarteten Bedürfnisse der älteren Bewohner\_innen sollten die Umsetzung der Maßnahmen lediglich legitimieren. Sie sollten hier bspw. als Argumentationshilfe gegenüber den Wohnungsbaugesellschaften dienen, damit diese in eine Sanierung ihrer Wohnungen investieren. Ein sich hier auswirkendes Problem ist der aktuelle politische Umgang mit dem sozialen Wohnungsbau. Diese sozialpolitische „Intervention in den Marktmechanismus“ (Häußermann et al. 2004: 31), die seit den 1930er Jahren umgesetzt wurde, verfolgte das Ziel, „zwischen Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt einen Puffer einzubauen, der die Verknüpfung ‚Wer arm ist, muss auch schlecht wohnen‘ unterbrechen sollte“ (ebd.). Der soziale Wohnungsbau wird seit Ende der 1980er Jahre nicht mehr gefördert, was laut Häußermann et al. dazu führt, dass der Bestand an Sozialwohnungen bis auf einen kleinen Restbestand sinken wird. Öffentliche Wohnungsbaugesellschaften sind zudem gefordert, ihren Wohnungsbestand zu verkaufen, um so zu einem Abbau der Verschuldung der Kommunen beizutragen (vgl. ebd. 32). Das führte in Eschwege nicht nur dazu, dass die Stadt keinen Einfluss mehr auf den weiteren Umgang mit den Wohnungen nehmen kann, es führt zudem dazu, dass verschiedenste Eigentümer auf dem Heuberg mit Wohnungsbeständen vertreten sind.

„Und es sind ganz unterschiedliche Eigentümer da, die das mal gekauft haben, um da ordentlich Gewinn zu machen und jetzt auch sicherlich entsetzt sind, was sie da für Brocken haben, dass das gar nicht so lukrativ ist, nehme ich an, wie sie sich das ursprünglich vorgestellt haben“ (P3 30:30).

So sind die in dem Wohngebiet Heuberg vermietenden Wohnungsbaugesellschaften wichtige Akteure in dem Bündnis der Netzwerkpartner, die es im Sinne des Projektantrages gilt mit einzubeziehen. Die geäußerten Bedürfnisse der Bewohner\_innen hingegen werden von den beteiligten professionellen

Institutionen (um-)interpretiert. Sie werden als „Alltäglichkeiten“ wahrgenommen, ein Umgang mit den Bedürfnissen ist in der Projektbeschreibung nicht vorgesehen. Die Bedürfnisse, die befriedigt werden sollen, wurden bereits vor der Bedürfnisanalyse von den beteiligten Institutionen definiert und sie werden im Projektverlauf als vorgegeben betrachtet, als evident, was sie jeder Diskussion entzieht. Hierdurch wird die Tatsache verstellt, dass die Interpretationen der Bedürfnisse der Gegenstand einer politischen Auseinandersetzung sind. Im Mittelpunkt der Frage nach den Bedürfnissen steht die Frage danach, was eine bestimmte Gruppe von Menschen – „tatsächlich“ brauchen und wessen Interpretation der Bedürfnisse maßgeblich sein soll (vgl. Fraser 1994: 223f.). Dieser Umgang mit den Bedürfnissen wird als alternativlos kommuniziert, da von Seiten der Verantwortlichen der Stadt Eschwege sowohl andere Ergebnisse, als auch andere Maßnahmen erwartet worden sind.

### *3.2 ...müssen sich an marktwirtschaftliche Strukturen anpassen*

Da sich die Wohnungsunternehmen nicht mehr durch die beschriebenen sozialpolitischen Förderprogramme verantwortlich fühlen, sondern in Marktstrukturen funktionieren, muss ihnen hier deutlich gemacht werden, dass sich eine Investition in ihre Wohnungen „lohnt“, auch unter den Rahmenbedingungen einer schrumpfenden und alternden Stadt in peripherer Lage.

„Eine andere Sache ist, dass Häuser verkauft worden sind, an eine Aktiengesellschaft, die sind am Sanieren und wir sind auf die zugegangen, ob die nicht wenigstens die Erdgeschosswohnungen barrierearm umbauen. Auch das gestaltet sich sehr, sehr schwierig, weil da kommt man mit dem Thema vor allen Dingen der Finanzierung und der Renditeerwartung ins Spiel“ (P5 28:50).

Von der Stadt Eschwege wird derzeit eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgenommen. Sollte diese positiv ausfallen, soll das Land Hessen angefragt werden, ob es den unrentablen Teil des Umbaus fördert.

Alisch/Dölker bezeichnen das Projekt „Wohnen im Alter“ als „ein typisches, quer zu den kommunalen und intermediären Zuständigkeiten gelegenes Handlungsfeld lokaler Governance“ (2011: 160). Es handelt sich hierbei um ein tertiäres Netzwerk, „mit denen öffentliche, halböffentliche und private Akteure raumbezogen verbunden werden sollen“ (Schubert 2005:90). Die Zusammenarbeit in Form von Netzwerken kann, nach Angaben von Williamson 1991, „als eine hybride Governance-Form auf einem Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie betrachtet werden“ (zit. n. Jansen/Wald 2007: 96). Netzwerke „werden als eine Menge von Akteuren betrachtet, die über eine Menge von Beziehungen mit einem bestimmten Inhalt verbunden sind“ (ebd. 93), in denen „sich autonome Partner mit

gemeinsamen Interessen zusammenfinden“ (Oehlke 2002: 39). Inwieweit die beteiligten Wohnungsbaugesellschaften ein Interesse an der Zusammenarbeit haben, ist fraglich. Sie sind als wichtige Akteure nur am Rande in das Netzwerk mit eingebunden. Vermutet wird hierzu, dass die Wohnungsbaugesellschaften ein nicht ausreichendes Interesse an finanziellen Investitionen in ihren Wohnungsbestand haben. Sollte diese Annahmen zutreffen, würde die Mitarbeit der Wohnungsbaugesellschaften im Netzwerk dadurch erschwert werden, dass sie die gemeinsamen Interessen der anderen Projektteilnehmer (Qualifizierung des Wohnbestandes) nicht teilen und sich ein Engagement ihrerseits deshalb in Grenzen hält.

Die Governance-Form muss differenziert von dem Governance-Mechanismus betrachtet werden. Der den Netzwerken zugrunde liegende Governance-Mechanismus ist das Vertrauen, dem Markt liegt als Governance-Mechanismus der Preis und der Hierarchie die Weisung zugrunde (vgl. Jansen/Wald 2007: 94). Reinformen kommen ihnen zufolge allerdings nicht vor und auch in die Netzwerkstruktur des Projektes „Wohnen im Alter“ spielen *Markt-Formen* hinein. Ist die Zusammenarbeit in Netzwerken dadurch gekennzeichnet, dass die beteiligten Netzwerkpartner ein übergeordnetes gemeinsames Ziel verfolgen (vgl. Schubert 2005: 87; Miller 2005: 106), bestimmt in Markt-Formen ausschließlich der Preis „die Produktion und den Austausch von Gütern“ (Jansen/Wald 2004: 95). Da es dahingehend aus Sicht der Wohnungseigentümer keinen Anreiz gibt, in den barrierearmen Umbau der Wohnungen auf dem Heuberg zu investieren, wird von Seiten der Stadt Eschwege versucht, einen Anreiz zu schaffen, indem die barrierearme Qualifizierung von Wohnungsbestand durch das Land gefördert wird. Die Wohnungswirtschaft als wichtiger Akteur ist nicht bzw. nicht ausreichend in das Netzwerk mit einbezogen, bzw. hat aufgrund ihrer Unternehmensphilosophie und z.T. großer räumlicher Entfernung – so ist ein Wohnungsunternehmen bspw. eine in den Niederlanden ansässige Aktiengesellschaft – kein Interesse an Quartiersentwicklung, bzw. einer Zusammenarbeit zur „Förderung des bedarfsgerechten Um- und Rückbau von Wohnraum“ (Zweckverband Diakonisches Werk 2010: 4).

### *3.3 ... sind nicht in vorhandene Strukturen zu implementieren*

Pflegerische Defizite und eine damit verbundene Versorgung sind „insbesondere in sozial benachteiligten Milieus ein sensibles Thema“ schlussfolgert Alish in ihrer Präsentation zu den Handlungsempfehlungen anhand der Bedürfnisanalyse (2011). Beratungen über konkrete Pflegebedarfe seien lebensweltnah, d.h. durch Vertrauenspersonen und muttersprachlich im Stadtteil zu organisieren. Beratungsangebote sollen zugehend stattfinden, durch ein quartiersbezogenes Angebot werden Zugangsbarrieren gesenkt

(vgl. ebd.). Im Rahmen der Bedürfnisanalyse wurde deutlich, dass die Notwendigkeit besteht, dass ein ambulanter Pflegedienst auf dem Heuberg präsent ist. Aus Sicht der professionellen ambulanten Pflege, die sich auf gegebene Strukturen bezieht, kann dieses Bedürfnis nicht nachvollzogen werden:

„So eine Überlegung, es wird immer gefragt, wir sollen dort ein Büro machen, das halte ich für völlig überflüssig, weil die ambulante Pflege lebt nicht von ihrem Büro...“ (P1 4:10).

Die Bedürfnisse der älteren Bewohner\_innen des „Heubergs“ bleiben aus dieser Sicht unbeachtet. Strukturelle Bedingungen werden als Gegebenheiten konstituiert, ein Abweichen davon scheint nicht möglich.

Da es sich bei vielen Bewohner\_innen auf dem Heuberg um Zuwanderer\_innen handelt, muss hier die besondere Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitswesens berücksichtigt werden. Nach Eimmermacher et al. (2004: 114) genügt es nicht, „in den bestehenden Einrichtungen selbstverständlich auch der Migrationsklientel zur Verfügung zu stehen und dieser Klientel mit vielerorts hohem Engagement und gutem Willen, aber mit den üblichen Methodenrepertoire und einem mittel- oder obereschichtorientierten Krankheits- und Heilverständnis zu begegnen“, sondern es bedarf Veränderungsmöglichkeiten der Rahmenbedingungen und einer „Flexibilität im Finden und Entwickeln situations- und problemadäquater, also passender und wirksamerer Beratungsstile und -instrumente“ (ebd. 115). Dies können ihren Angaben zufolge bspw. Sprachmittler\_innen sein. Gleichzeitig sollten Regeldienste sowohl personell, als auch strukturell so ausgestattet sein, dass „sie den spezifischen Erfordernissen von zugewanderten Menschen Rechnung tragen“ (ebd.).

Ein Büro des Pflegedienstes vor Ort würde dann eingerichtet werden können, wenn genug Bewohner\_innen auf dem Heuberg pflegerische Leistungen in Anspruch nehmen würden.

„Für neun Leute muss ich nicht ein Büro dahin machen, in das Büro kommt nämlich auch niemand, also von denen, auch von diesen elf [aktuelle Kund\_innen des Pflegedienstes, Y. R.] da geht niemand darein und sagt was macht ihr denn hier? Kommt doch mal zu uns nach Hause. Und die Leute beschäftigen sich mit dem Thema nicht das wissen wir, die machen das, wenn es akut ist dann wollen sie sofort einen Platz im Altenheim und dann ist es auch egal, ob das im Brückentor ist, oder auf dem Heuberg steht“ (B1 48:19).

Einer Interpretation des Projektbeirates zufolge, ließen die Ergebnisse der Bedürfnisanalyse nicht ausreichend Rückschlüsse auf die Häufigkeit der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen zu. Da dieses aber ein Kriterium für die Ansiedlung eines Büros des Pflegedienstes auf dem Heuberg ist, wird jetzt versucht, herauszufinden, wie viele Bewohner\_innen auf professionelle pflegerische Hilfestellung angewiesen sind. Hierzu sollen die großen, ortsansässigen Pflegedienste um Auskünfte gebeten werden, wobei derzeit davon ausgegangen wird, dass

„[...] wir feststellen müssen, es rentiert sich sozusagen nicht, Pflegeberatungsleistungen irgendwo zentral [auf dem Heuberg, Y. R.] anzubieten, weil vielleicht die Leute, die das in Anspruch nehmen würden schon Kontakt zu den Mitarbeitenden haben, die von da oben kommen“ (B1 50:09).

Weiterhin wird argumentiert, dass

„die Wege natürlich auch in die Kernstadt runter zum Seniorenbüro oder auch zum Pflegestützpunkt so kurz sind [...]“ (B1 50:12),

dass eine zugehende, wohnortnahe Beratung nicht notwendig erscheint.

Aufgrund der Bevölkerungsstruktur auf dem Heuberg lassen sich, neben den Besonderheiten in den Beratungsstrukturen, auch in der pflegerischen Versorgung weitere Anpassungsprozesse seitens der Regeldienste vermuten. So kann davon ausgegangen werden, dass in der Bevölkerungsgruppe der Migrant\_innen „viele alte Menschen [...] nach einem überdurchschnittlich belasteten Arbeitsleben als Frühinvalide vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden“ sind (Gaitanides 2001: 181). Dies könnte darauf hindeuten, dass ein vergleichsweise höherer Anteil der Migrant\_innen auf dem Heuberg pflegebedürftig ist, bzw. gesundheitliche Einschränkungen<sup>3</sup> hat. Zudem werden Gaitanides zufolge Hilfsangebote nicht in Anspruch genommen, solange „die Probleme noch kein spektakuläres Ausmaß angenommen haben“ (ebd. 183).

Als eine weitere, vielfach unterschätzte Zugangsbarriere zu dem Sozial- bzw. Gesundheitswesen neben der Wohnortferne, den Komm-Strukturen und unangepassten Öffnungszeiten problematisiert Gaitanides die oftmals religiöse Trägerschaft sozialarbeiterischer Einrichtungen (vgl. ebd. 39). Hierauf bezogen muss, hinsichtlich einer kulturellen Öffnung christlicher Tendenzbetriebe, kritisch betrachtet werden, dass diese in der Regel mindestens auf der Leitungsebene auf die Zugehörigkeit ihrer Mitarbeitenden zu einer Mitgliedskirche der „Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen (ACK)“ bestehen. Gaitanides hingegen führt aus, dass „die interkulturelle Öffnung in den Regeldiensten [am weitesten] vorangeschritten [ist], die den nicht-deutschen<sup>4</sup> Fachkräften auch die Gelegenheit gegeben haben, Leitungsfunktionen auszuüben“ (Gaitanides 1998, zit. nach Gaitanides 2001: 188). Eine Zugehörigkeit zu einer der ACK-Kirchen lässt sich an dieser Stelle nicht vermuten.

Bis dem Beirat in Eschwege „belastbare“, quantitative Daten vorliegen und ein weiteres Vorgehen geplant werden kann, wurde als „Zwischenlösung“ von Seiten des Pflegedienstes angeboten, einen Flyer in verschiedenen Sprachen zu entwickeln. Dies ist jedoch keine Lösung für das Problem

---

3 Wobei generalisierte Aussagen zum Gesundheitsstatus von Migrant\_innen Boeckh zufolge aufgrund der Heterogenität dieser Gruppe und den „damit zusammenhängenden unterschiedlichen kulturellen Krankheitsbegriff(-en) nur schwer“ (2008: 373) getroffen werden können.

4 Unabhängig von dem Nationalstatus muss darüber hinaus Menschen mit *nicht-christlicher* Glaubensrichtung die Möglichkeit gegeben werden, in leitenden Funktionen tätig zu sein.

der Zugangsschwelle, die sowohl bei Migrant\_innen, als auch in der deutschen Unterschichtsbevölkerung hoch ist, wenn Beratungsangebote „in einem zentral gelegenen, wohnortfernen Büro angeboten“ (Gaitanides 2001: 183) werden, bzw. „wenn die Öffnungszeiten und Veranstaltungsangebote keine Rücksicht auf die zeitlichen Zwänge des Alltags der Migrant\_innenfamilien nehmen“ (ebd.). Boeckh (2008: 373) hält soziale Dienste allgemein zu hochschwellig für Migrant\_innen angelegt. Er verweist darauf, dass Migrant\_innen sich im sozialen Dienstleistungssystem zu wenig auskennen und deshalb „häufig eine höhere Hemmschwelle [haben], sich mit sozialen, beruflichen, gesundheitlichen oder familiären Problemen aus dem familiären Netzwerk heraus an eine externe Stelle zu wenden“ (ebd.).

Auch unterscheiden sich die Hilfebedarfe der Migrant\_innen im Bereich der Pflege. Nach Angaben von Korporal/Dangal (vgl. 2006: 235ff.) beantragen sie bspw. seltener Leistungen der Pflegeversicherung. Ihren Anträgen wird seltener stattgegeben, Widersprüche werden von der Gruppe der Migrant\_innen seltener eingereicht. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass der zeitliche Aufwand – als Kriterium für das Erlangen einer Pflegestufe der pflegerischen Hilfestellungen aufgrund der vorhandenen Einschränkungen bei der Kommunikation im Vergleich zu muttersprachlich deutschen Menschen erhöht ist (vgl. ebd.).

Einem bestehenden Hilfebedarf, begründet in den geäußerten Bedürfnissen, (kann) nicht nachgekommen werden, da sich ein Engagement durch ein Unternehmen – in diesem Fall durch einen ambulanten Pflegedienst – zahlenmäßig rechtfertigen muss. D.h. es haben nicht genug Bewohner\_innen einen kommunizierten Bedarf nach bspw. wohnortnaher Beratung.

### *3.4 ... müssen sich inhaltlich in das Quartierkonzept einfügen lassen*

Nach der Hälfte der Laufzeit des Projektes „Wohnen im Alter“ wurde durch den Projektbeirat ein Zwischenbericht erstellt, der den aktuellen Projektstatus wiedergibt. Dieser Bericht wurde von Seiten der Stadt Eschwege als erster zuständiger Prüfinstitution in den Punkten „Ziele“ und „Projektverlauf“ als nicht ausreichend zur Überarbeitung zurückgewiesen. Eine Präsentation des Projektes „Wohnen im Alter“ in einer Arbeitsgruppe zur „Sozialen Infrastruktur“ des Vereins für Regionalentwicklung führte ebenfalls zu Irritationen. Den Teilnehmenden der Arbeitsgruppe ist

„[...] vor allen Dingen aufgestoßen, dass die Ergebnisse [der Bedürfnisanalyse] nicht so konkret sind, dass die Ergebnisse sich sehr stark auf die Migrantengruppe konzentrieren, dass sie, glaube ich, andere Erwartungen hatten, nämlich genau die Erwartungen, dass sich im Bereich Wohnen und Pflege, also im Sinne eines Quartierskonzeptes wir nach anderthalb Jahren schon viel weiter sind und haben sich dann, bei der Stadt an oberster Stelle beschwert darüber, was das denn für ein Projekt wäre, wie der Projektverlauf wäre, was wir da fördern würden, sowas ist natürlich immer sehr unangenehm.“ (B1 4:43).

Von Seiten der Politik ist die Aufgabe, im weiteren Förderungsverlauf des Projektes jetzt den Bereich *Wohnen* im Alter weiterzuentwickeln, das ist u. a. in der Wahrnehmung der „Stadtverantwortlichen“ (sie werden nicht weiter konkretisiert) bislang nicht ausreichend gelungen. Die Aufgabe des Projektes wird von ihrer Seite hauptsächlich in der Beantwortung der Frage: „Was muss gemacht werden zur Bestandsqualifizierung?“ (B1 6:30) gesehen. Entgegen der ursprünglichen, im Rahmen der Bedürfnisanalyse kommunizierten Annahme, dass „Wohnen“ mehr ist, als das räumliche Arrangement von Wohnungen mit einem bestimmten Grundriss, Größe und Ausstattungsgrad“ (vgl. Alisch/Dölker 2011: 162), findet jetzt von Seiten der prozesssteuernden Institutionen eine Reduzierung des Schwerpunktes auf eben diese Merkmale statt. Weitere Aspekte, die die Wohnqualität maßgeblich beeinflussen, wie bspw. „die Entwicklung und Stärkung nachbarschaftlicher Unterstützungssysteme“ und die Selbstorganisation der Interessen der Bewohner\_innen im Hinblick auf soziale Teilhabe“ (ebd.), finden keine Berücksichtigung mehr.

Neben diesem thematischen Schwerpunkt sollen im weiteren Projektverlauf die Bereiche *Pflege* und *Soziales* ausschließlich begleitend betrachtet werden. Bezogen auf die Bedürfnisanalyse soll versucht werden, durch Öffentlichkeitsarbeit die bestehenden Angebote besser zu kommunizieren und zu vernetzen. Bezogen auf soziale Belange sollen Angebotslücken *vielleicht* geschlossen werden, hier muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Projektlaufzeit begrenzt ist und neue Angebote nur implementiert werden können, wenn sie selbstorganisiert „laufen“, oder wenn jetzt bereits absehbar ist, dass es Träger gibt, die sich bereit erklären, diese Projekte ohne zusätzliche finanzielle Mittel am Ende der Projektlaufzeit zu übernehmen. Im Bereich Pflege wird von Seiten der Stadtverantwortlichen darauf hingewiesen, dass die Expert\_innen bereits im Beirat vertreten sind, dass es sich bei Pflege um einen Markt handelt und insofern auch die Marktprinzipien berücksichtigt werden müssten.

Sowohl durch den Verkauf von kommunalem Wohnungsbestand als auch durch die Delegation der Entwicklung des Quartierskonzeptes für das Wohngebiet „Auf dem Heuberg“, ist von Seiten staatlicher Verantwortungsträger Verantwortung an privatwirtschaftliche (Wohnungsbaugesellschaften), bzw. gemeinnützige (Projektträger) Institutionen abgegeben worden. Durch diese „Auslagerung staatlicher Aufgaben [wird] auf ein erhebliches Steuerungspotential“ (Alisch 2002: 142) verzichtet, was nach der Hälfte der Projektlaufzeit dazu führt, dass einer anfänglichen Untersteuerung jetzt eine Übersteuerung gegenübersteht, die „durch starke Eingriffe in operative Detailentscheidungen kompensiert wird“ (ebd.). Die weiteren Maßnahmen zur Zielerreichung der im Projektantrag definierten Ziele werden konkret vorgegeben und somit den in der Bedürfnisanalyse geäußerten Bedürfnissen der Bewohner\_innen des „Heubergs“ übergeordnet.

#### **4. Bewohnerinteressen: ... interpretiert, negiert und nicht interessant?**

Die Strukturschwäche des Werra-Meißner Kreises und der Stadt Eschwege führen dazu, dass „in Eschwege bei den Akteursnetzwerken und Governance-modi eine Dominanz der öffentlichen Stadtverwaltung im Sinne eines „managerialen“ Governance-Modus feststellbar [ist], während sich die private Wirtschaft aufgrund der Konzernabhängigkeiten von Filialunternehmen oder der Wirtschaftsschwäche eingessener Unternehmen wenig in die lokale Stadtpolitik einmischt“ (Kühn/Sommer 2010: 45). Das führt dazu, dass von Bürger\_innen geäußerte Bedürfnisse, die ein Engagement privatwirtschaftlicher Unternehmen bedürfen, nicht erfüllt werden (können), da es hier seitens der Unternehmen kein Interesse oder keine Möglichkeit gibt, sich einzubringen.

Um dennoch Unternehmen (Wohnungsbaugesellschaften) für ein Engagement zu gewinnen, wurde versucht, mit dem Bedarf der Bewohner\_innen zu argumentieren. Die Entscheidung für die Datenerhebung fiel dabei auf eine „aktivierende Bedürfnis- und Interessensermittlung mit älteren Menschen im Stadtteil“ (Zweckverband Diakonisches Werk 2010: 4). Diese Methode schien geeignet, um Informationen über Bedürfnisse zu erlangen, die anschließend den Netzwerkpartnern, insbesondere den Wohnungsbaugesellschaften, deutlich machen sollten, dass hier ein Handeln in Form von Errichtung barrierefreier, bzw. barrierearmer Wohnungen erforderlich ist. Die Entscheidung für eine partizipative Methode war jedoch insofern eine risikoreiche Entscheidung, als dass ihr die Intention zugrunde lag, die Ergebnisse würden eine ausreichende Legitimation darstellen, um mit ihnen auf die Wohnungsbaugesellschaften zugehen zu können und den barrierearmen Umbau ihrer Wohnungen zu fordern. Die hier von den Bewohner\_innen geäußerten Bedürfnisse zielten allerdings keineswegs auf barrierearmen Wohnraum ab, sondern bezogen sich in der Interpretation durch die Institutionen auf „Selbstverständlichkeiten“, wie bspw. eine ausreichende Instandhaltung der Wohnungen. An dieser Stelle wird von Seiten der Stadt Eschwege interveniert. Um den Bedarf des barrierearmen Wohnungsbestand wissend, schaltet sie sich ein und gibt jetzt die weitere Richtung des Projektes vor.

Die ihren Angaben nach nicht in das Quartierskonzept passenden Bedürfnisse der älteren Bewohner\_innen können weiterverfolgt werden, wenn sie ohne zusätzliche finanzielle Mittel auskommen, hauptsächlich soll es jetzt aber um die bauliche Qualifizierung von Wohnungen gehen. Die von Seiten der Stadt Eschwege genutzte „Macht, Entscheidungen zu treffen und Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse zu kontrollieren“, führt hier zu zentralistischem Handeln, dass konträr zu der Struktur steht, die benötigt

wird, um offene Prozesse zu initiieren (Alisch 2002: 135). Diese Vorgabe der Stadt berücksichtigend, wird von Seiten des Beirates jetzt versucht, „neue“ (quantitative) Daten zu erheben, mit Hilfe derer die Wohnungsbaugesellschaften den von den Institutionen definierten Bedarf an barrierearmen/barrierefreien Wohnungen auf dem Heuberg erkennen können. Die geäußerten Bedürfnisse der Bewohner\_innen am Heuberg stimmen nicht mit den politischen Zielen der Politik überein und werden nicht weiter berücksichtigt. Das Nicht-Vorliegen ausreichender quantitativer Daten verhindert dem Projektbeirat zufolge auch eine Befriedigung der interpretierten Bedürfnisse im Bereich der pflegerischen Versorgung. Da hier nicht bekannt ist, wie *viele* Bewohner\_innen „auf dem Heuberg“ einen Bedarf an pflegerischer Versorgung haben, werden die Strukturen, in denen pflegerische Versorgung und Beratung stattfinden, nicht an die Bedürfnisse der Bewohner\_innen angepasst, das vorrangige Interesse gilt der Erhebung weiterer Daten.

Abschließend lässt sich sagen, dass die hier vorliegende kooperative Form der öffentlichen und privaten Partnerschaft zur Lösung übergreifender Problemlagen (Anpassung benötigten Wohnraumes, ausreichende Versorgungs- und Beratungsstrukturen, infrastrukturelle Bedingungen in Form von Nahversorgern) bislang nicht erfolgreich war. Die Fähigkeit, „ohne Zwang verantwortungsbewusst zu handeln“ (Mayntz 1993: 43), als Voraussetzung für die Zusammenarbeit in interorganisatorischen Netzwerken, ist hier nicht gegeben. Darüber hinaus wird Partizipation als Datenerhebungsmethode funktionalisiert, da die Bedürfnisse der Bewohner\_innen, die nicht mit den benötigten Daten konform gehen, kaum mehr Berücksichtigung finden.

## *Literatur*

- Alisch, M. (2001): Zur Organisation offener Prozesse am Beispiel der sozialen Stadtentwicklung. In: Alisch, M. (Hrsg.): Sozial – Gesund – Nachhaltig. Vom Leitbild zu verträglichen Entscheidungen in der Stadt des 21. Jahrhunderts. Opladen. S. 175-200.
- Alisch, M. (2002): Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Opladen.
- Alisch, M. (2011): unveröffentlichte Präsentation: Wohnen im Alter auf dem Heuberg – Handlungsempfehlungen anhand der Bedürfnisanalyse. Eschwege.
- Alisch, M./Dölker, F. (2011): Lokale Governance Arrangements und die Wohnbedürfnisse älterer MigrantInnen. In: Alisch, M./May, M. (Hrsg.): Integrationspotentiale in kleinen Städten. Rekonstruktion der Interessensorientierungen von Zuwanderern. Opladen/Farmington Hills. S. 159-176.
- Boeckh, J. (2008): Migration und soziale Ausgrenzung. In: Boeckh, J./Huster, E.-U./Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden. S. 362-380.

- Eimmermacher, H./Lanfranchi, A./von Wogau, P. (2004): Zugang von Migrantinnen und Migranten zu den Sozial- und Gesundheitssystemen. In: Eimmermacher, H./Lanfranchi, A./von Wogau, P. (Hrsg.): Therapie und Beratung von Migranten. Systemisch-interkulturell denken und handeln. Weinheim/Basel. S. 104-122.
- Evers, A./Schulz, A./Wiesner, C. (2004): Netzwerkanalyse und dialogische Begleitung. Schlussbericht. HEGISS Materialien Begleitforschung 4. [http://www.hegiss.de/he\\_download/Begleitforschung/Begleit-forschung\\_04.pdf](http://www.hegiss.de/he_download/Begleitforschung/Begleit-forschung_04.pdf) [Letzter Zugriff: 29.02.2015].
- Fraser, N. (1994): Widerspenstige Praktiken. Macht, Diskurs, Geschlecht. Frankfurt am Main.
- Gaintanides, S. (2001): Zugangsbarrieren von Migrant(inn)en zu den sozialen und psychosozialen Diensten und Strategien interkultureller Öffnung. In: Auernheimer, G. (Hrsg.): Migration als Herausforderung für pädagogische Institutionen. Opladen. S. 181-194.
- Gaintanides, S. (2008): „Interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste“ – Visionen und Stolpersteine. In: Kollak, I./Rommelsbacher, B. (Hrsg.): Interkulturelle Perspektiven für das Sozial- und Gesundheitswesen. Frankfurt am Main. S. 35-58.
- Häußermann, H./Kronauer, M./Siebel, W. (2004): Stadt am Rand: Armut und Ausgrenzung. In: Häußermann, H./Kronauer, M./Siebel, W. (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt am Main. S. 7-42.
- Jansen, D./Wald, A. (2007): Netzwerke. In Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 93-105.
- Korporal, J./Dangal, B. (2006): Die Gesundheit von Migrantinnen und Migranten als Voraussetzung für Beschäftigungsfähigkeit im Alter. In: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hrsg.): Lebenssituation und Gesundheit älterer Migranten in Deutschland. Berlin. S. 129-282.
- Kühn, M./Sommer, H. (2011): Eschwege: Vom Zonenrand zur inneren Peripherie. Fallstudien im Rahmen des Projektes „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen (2009-2011)“. [http://www.irs-net.de/download/Fallstudie\\_Eschwege.pdf](http://www.irs-net.de/download/Fallstudie_Eschwege.pdf) [Letzter Zugriff 25.02.2012].
- Magistrat der Kreisstadt Eschwege/Trägerverbund Heuberg (2009): Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept Heuberg. [http://www.stadtteilseite-heuberg.de/IS\\_K.pdf](http://www.stadtteilseite-heuberg.de/IS_K.pdf) [Letzter Zugriff: 29.02.2015].
- Mayntz, R. (1993): Policy – Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy – Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen. S. 39-56.
- Miller, T. (2005): Die Störungsanfälligkeit organisierter Netzwerke. In: Bauer, P./Otto, U. (Hrsg.): Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten. Band II: Institutionelle Netzwerke in Steuerungs- und Kooperationsperspektive. Tübingen. S. 105-126.
- Oehlke, P. (2002): Regionale Netzwerke zwischen Konzernstrategien, sozialstaatlicher Erosion und europäischer Integration. In: Hentrich, J./Hoß, D. (Hrsg.): RKW – Diskurs Arbeiten und Lernen in Netzwerken. Eschborn. S. 37-64.
- Schubert, H. (2005): Das Management von Akteursnetzwerken. In: Bauer, P./Otto, U. (Hrsg.): Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten. Band II: Institutionelle Netzwerke in Steuerungs- und Kooperationsperspektive. Tübingen. S. 73-104.

- Selle, K. (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumplanung, Heft 1. S. 63-71.
- Zweckverband Diakonisches Werk Eschwege/Witzenhausen (2010): Wohnen im Alter auf dem Heuberg. Konzeptpapier zum Auftaktworkshop am 16. Juni 2010. Eschwege.

# Dabeisein ist eben nicht alles – Partizipationsrealitäten von Projektverantwortlichen und Projektnutzenden

*Monika Alisch und Patricia Hofmann*

Als normatives Konzept für lokale Entscheidungsfindungs- und gesellschaftliche Gestaltungsprozesse verleiht der Begriff „*Good local Governance*“ dem demokratischen Prinzip der Partizipation besonderes Gewicht (vgl. Clemens et al. 2010: 7). Zentral ist hierbei einerseits der Versuch, der wachsenden Pluralität von kollektiven Akteuren, die zu einer Entwicklung oder Problemlösung beitragen können und sollten, gerecht zu werden. Zum anderen wird die Möglichkeit gesehen, durch die partizipative Gestaltung von Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen zu einer Qualitätsverbesserung solcher Prozesse beizutragen. Die Erkenntnis um die Relevanz von Partizipation bei Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen ist bezeichnend für einen Wandel der Planungskultur in den letzten zwei Jahrzehnten (vgl. Selle 2006) und findet sich als Koproduktion des Sozialen auch als Leitmotiv in Projekten der Sozialen Arbeit wieder (vgl. u.a. May 2008; Brocke 2007; Marquard 2009) Gleichzeitig bildet Partizipation den Kern sozialraumbezogener Handlungsstrategien (vgl. Alisch/May 2008: 13).

Im Rahmen von *Good local Governance* soll der ungleichen Verteilung von argumentativem Einfluss „*voice-options*“ (Heinelt 2006: 241) sozialer Gruppierungen in institutionellen Projekt- und Akteursarrangements angemessen begegnet werden. Analog zu dieser Perspektive der lokalen Politikforschung gilt für die Soziale Arbeit dass ihre Adressat\_innen und Nutzer\_innen „zumeist Objekte des staatlichen und professionellen Handelns“ sind (Marquard 2009) – ohne definierte Möglichkeiten des Einflusses auf die Organisation oder auf die Handlungsweise der jeweiligen Professionellen.

Dies wird auch in der Literatur zum Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und Engagement und Partizipation deutlich. Hier zeigt sich, dass sozial Benachteiligte signifikant unterrepräsentiert sind, sowohl in den etablierten Formaten des freiwilligen Engagements als auch in Beteiligungsgremien von Stadtteilentwicklungsprozessen (vgl. u.a. Meusel 2013; Selle 2006) Diesen Befunden stehen Konzepte von Empowerment und Partizipation gegenüber, die dazu beitragen sollen, gesellschaftlich Benachteiligten als Akteure mit „schwachen Interessen“, Handlungsfähigkeit und Zugang zu den Zentren der Entscheidung zu verschaffen.

Solche „schwachen Interessen“ zeichnen sich dadurch aus, dass sie „oft nicht artikuliert sind, nur schwach repräsentiert sind und über wenige Macht-

ressourcen verfügen“ (Clement et al. 2010: 13). Diese Schwäche und entsprechend auch die Stärke von Interessensgruppierungen bemisst sich „an der Ausstattung mit Ressourcen, ihrer Kompetenz und Leistungsfähigkeit oder ihrem Zugang zu Entscheidungszentren“.

In diesem Beitrag wird anhand der Umsetzung von lokalen sozialen Projekten gezeigt, inwieweit im Spannungsverhältnis von Professionellen und Nutzer\_innen für eine Akteursgruppe mit „schwachen Interessen“ Handlungs- und Gestaltungsspielräume partizipativ geschaffen oder verhindert werden. Diskutiert werden Ergebnisse einer formativen Evaluierung dieser Projekte. Dabei werden sowohl die unterschiedlichen Verständnisse von Partizipation als auch sich daraus ableitende Barrieren und Gelingensfaktoren von Partizipation, rekonstruiert.

Die ‚schwachen Interessen‘ der als ‚arm‘ identifizierten jeweiligen Projektadressat\_innen werden dabei auf der Mikroebene der Projektumsetzung den ‚starken Interessen‘ der Professionellen bzw. der institutionellen Akteure gegenüber gestellt. Hiermit wird die Reichweite normativer Ansprüche von Partizipation in der Praxis zur Diskussion gestellt.

## **1. Der Analyserahmen: Projekte zur nachhaltigen Integration sozial Benachteiligter**

Die Aktion „Diakonische Gemeinde – Armut bekämpfen“ der Evangelischen Kirche Kurhessen-Waldeck hat seit 2010 eine Reihe lokaler Projekte und Initiativen befördert, die eine „Konzeption zur nachhaltigen Integration sozial benachteiligter Menschen“ entwickeln, das Eigenengagement stärken, Vernetzung lokaler Akteure eröffnen und die vorhandenen Ressourcen nutzen“ sollten (vgl. EKKW 2010: 1). Diese Förderung hatte im Wesentlichen zwei Ziele:

- a) Die Sensibilisierung für die wahrgenommene lokale Armutproblematik in der Gemeinde bzw. des sozialräumlichen Kontextes (Stadtteil, Quartier, Nachbarschaft);
- b) Die Teilhabe der jeweils identifizierten Zielgruppe sozial und ökonomisch benachteiligter Menschen stärken (Partizipation am Projektentwicklungsprozess jedoch auch verbesserter Zugang zu Arbeit, Bildung, lokaler Gemeinschaft).

Die Formulierung des Auftrages an die Professionellen vor Ort wurde recht offen gehalten, so dass sich die entstandenen Projekte je nach Konzept an Jugendliche, Migrantinnen, ältere Menschen, Familien mit kleinen Kindern,

Erwachsene oder Alleinstehende richteten. Die Projekte sollen hier nicht im Einzelnen vorgestellt werden. Sie lassen sich nach ihren Kernzielen grob in vier Projekttypen unterteilen:

- Vernetzung und Ausbau von Angeboten an einem bereits bestehenden konkreten Ort (Stadtladen, Sozial- und Kulturzentrum, Treffpunkt);
- Teilhabe durch konkretes Tun (Gartenprojekt, Fahrradwerkstatt, Jugendmobil);
- Soziale Projekte unter den Bedingungen des ländlichen Raumes (Familienhilfe auf dem Land, Öffentlichkeitsarbeit für bestehende Angebot, Ausbau vorhandener Angebote);
- Selbstorganisation von Migrantinnen.

In einer formativen Evaluierung wurden die beiden Ziele anhand qualitativer reflexiver Methoden der Sozialforschung an Projektstandorten untersucht, die die verschiedenen Typen abdecken. Aus den gleichzeitig an den verschiedenen Standorten ermittelten Daten waren „objektive“ Konsequenzen bzw. Bewertungen der Prozesse nicht ableitbar. Vielmehr galt es, entsprechend der Hauptziele der Evaluierung, die unterschiedlichen Interessen der hauptamtlichen professionellen Projektinitiator\_innen, der Nutzer\_innen der Projekte aber auch der für die Projektumsetzung nicht minder wichtige Akteursgruppe der freiwillig Engagierten zu rekonstruieren, denen sich die Evaluierung im Sinne einer Allparteilichkeit zu nähern versucht hat.

Methodisch galt es daher, auch die oft impliziten Interessensorientierungen und die Bedürfnisse der beteiligten Akteure offenzulegen. Konflikte und Probleme im Projektentwicklungsprozess konnten so analysiert werden, dass die jeweiligen Ergebnisse in den Projektprozess zurückfließen und den weiteren Verlauf reflexiv beeinflussen konnten.

Das methodische Vorgehen umfasste die Auswertung der Projektanträge und Zwischenberichte, die von den geförderten Projektträgern zu formulieren waren. Anhand dieser Dokumente konnte die lokale Problemsicht zu Projektbeginn, die Zielsetzung und Anlage der Projekte rekonstruiert werden. In problemzentrierten Interviews wurde zunächst den relevanten Vertreter\_innen der jeweiligen Projektleitungs- und -umsetzungsebene Gelegenheit gegeben, ihre Einschätzung zum Erreichen der selbst gesetzten und vorgegebenen Ziele darzustellen.

Gruppendiskussionen mit Nutzer\_innen der lokalen Projekte zielten darauf, die Hintergrundbedürfnisse im Hinblick auf das bisherige Projekt sowie die Erwartungen an die Projektzukunft zu ermitteln. Um die Interessensorientierungen und Rahmenbedingungen herauszuarbeiten, wurden die Ergebnisse beider Erhebungen in einer standortübergreifenden Rückkopplungsrunde gespiegelt. Die standortbezogene Rückkopplung der Ergebnisse der Gruppendiskussionen an die Zielgruppe galt der Sensibilisierung auf die eigenen Bedürfnisse und Ressourcen für die Erweiterung ihrer Teilhabechancen.

## 2. Verständnisse von Partizipation

Die Teilhabechancen von Menschen zu stärken, die nach ihrem sozioökonomischen Status, gemessen an der Höhe ihres Einkommens, ihres formalen Bildungsabschlusses und ihrer sozialen Position, als ‚benachteiligt‘ oder ‚arm‘ gelten, kann als Qualitätsziel in der Konzeption der Projektförderung gelten. Insofern ist der Anspruch, die Nutzer\_innen zu Akteuren der Projektumsetzung zu machen, zentral für diesen Beitrag.

In den Interviews mit den Hauptamtlichen zeigte sich deutlich, dass die Vorstellungen davon, was mit Partizipation überhaupt gemeint ist, weit auseinandergehen, jedoch letztendlich maßgeblich bestimmen, was in einem Projekt an Partizipationsgelegenheiten realisiert wird und was nicht.

Michael Wright hat in seiner praxisbezogenen Leiter der Partizipation Teilnahme, Teilhabe sowie die Entscheidungsmacht bei allen wesentlichen Fragen der Lebensgestaltung als Elemente von Partizipation verstanden. Diese Entscheidungsmacht bezieht sich auch auf die Definitionsmacht und somit die Möglichkeit, die zu lösenden Probleme identifizieren und auf die Agenda setzen zu können. Je mehr Einfluss jemand auf einen Entscheidungsprozess hat, so Wright, umso größer ist seine/ihre Partizipation.

Abbildung 1: Stufen der Partizipation

|                                    |                                |
|------------------------------------|--------------------------------|
| 9 Selbstorganisation               | Geht über Partizipation hinaus |
| 8 Entscheidungsmacht               | Partizipation                  |
| 7 Teilweise Entscheidungskompetenz |                                |
| 6 Mitbestimmung                    |                                |
| 5 Einbeziehung                     | Vorstufen der Partizipation    |
| 4 Anhörung                         |                                |
| 3 Information                      |                                |
| 2 Anweisung                        | Nicht-Partizipation            |
| 1 Instrumentalisierung             |                                |

Quelle: Wright, Michael 2011: 9 (<http://www.hag-gesundheit.de/uploads/docs/235.pdf>).

Im Verständnis von Vilmar (1986) wäre überhaupt erst die Beteiligung an gesellschaftlichen Prozessen, „[...] sowohl an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen als auch an sozialen und politischen Aktivitäten selbst“

als Partizipation zu bezeichnen. Im Kontext von sozialräumlich umgrenzten Projekten ließen sich diese Standards von Partizipation ebenso anlegen und könnten sowohl auf die Teilhabe an lokalen Entscheidungsprozessen (z.B. in Projektbeiräten) als auch auf die konkrete Gestaltung der Projekte beziehen, in denen die Grenzen zwischen „Anbietern“ und „Nutzern“ eines Projektes nicht mehr eindeutig zu ziehen sind. Konzeptionell entsteht die Vorstellung einer partizipativen Projektentwicklung, die nicht zuletzt einer Politik und Praxis der Verhaltensänderung einen Rahmen zum Ausbau von gesellschaftlichen Handlungsspielräumen entgegensetzt.

Das handlungsleitende Ziel der hier diskutierten Projekte zur Teilhabe der Zielgruppen weist in diese Richtung, indem sowohl die Partizipation an der Gestaltung der Projekte angesprochen ist als auch eine Verbesserung der Teilhabechance in den Bereichen (Erwerbs-)Arbeit, Bildung und Gemeinwesen. In den Interviews mit den projektverantwortlichen Hauptamtlichen werden jedoch sehr unterschiedliche Vorstellungen zur Partizipation der Adressat\_innen sichtbar.

Dabei scheint noch immer ein recht reduktionistisches Verständnis von Partizipation vor zu herrschen, das allein auf die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an den gegebenen Formen von (politischer) Öffentlichkeit bezogen wird (vgl. May 2008: 45) und von einer Demokratisierung nicht nur aller Lebensbereiche – sondern auch unter Einbezug aller sozialen Gruppierungen, Klassen, Schichten oder Milieus, sehr weit entfernt bleibt. Im Gegenteil: Es wird erklärt, dass „Beteiligung auch nicht nur in dem Sinne ein demokratisches Ding [ist], also wo viele immer dran beteiligt sind, um was voranzubringen und weiterzutragen“ (MA1), sondern „also Beteiligung im Sinne von Eigenbefähigung“ als Partizipation verstanden wird.

Insgesamt lassen sich fünf Muster der Interpretation von Partizipation der Adressat\_innen aus den Interviews rekonstruieren: Partizipation als

- Möglichkeit der *Teilnahme*;
- Handeln nach Anweisung;
- „Bringschuld“ im Aktivierungsmodus;
- Möglichkeit, eigene Ideen zu entwickeln;
- Partizipation als *Teilhabe*.

Wie ein roter Faden durchziehen die Interviews Aussagen, die darauf hindeuten, dass Partizipation als Teilnahme an unterschiedlichen, vorstrukturierten Projektkonzepten verstanden wird. Ausgehend von den professionellen Strukturen der Hauptamtlichen entstehe Partizipation im Abfragen und professionellen Interpretieren von Wünschen und Bedürfnissen der Adressat\_innen, durchaus verbunden mit der impliziten Kritik an diesen Bedürfnissen als unangemessene Forderungen:

„Partizipation bei Jugendlichen passiert immer darüber, dass man das eben aufnimmt, was sie einem hinwerfen sage, ich mal“ [MA1\_435].

„Dass man glaube ich, immer wieder gut hören muss, was die Bewohner und was die Gäste selbst wollen und wo man anknüpfen kann“ [BK3\_464].

Auch die klare Grenze zwischen Anbietenden und Nutzenden, die „Teilnehmen“ wird in den Interviews deutlich – ganz gleich, ob wie hier von „Gästen“ die Rede ist, oder wie im folgenden Beispiel der „Kundenstamm“ adressiert wird:

„wir versuchen eben dadurch, dass sie [die Nutzer\_innen, A.d.V.] eben regelmäßig im (.) Projekt sind, wir haben einen festen ‚Kundenstamm‘ und über diese Schiene eben zu fragen, ‚was braucht Ihr, was fehlt, was ist Euer Anliegen‘“ [GH3\_190].

Beteiligung – der Begriff ‚Partizipation‘ wird in den Interviews selten verwendet – wird auch bereits darin gesehen, dass professionell (vor-) strukturierte Angebote überhaupt genutzt werden oder

„[...] die auf dieses Angebot jetzt aktiv warten, die nicht nur irgendwo abhängen“ [MA2\_236].

„Also die Zielgruppe arbeitet nur bedingt mit. Naja, sie kommt, also das ist ja mit das Wichtige und ein Erfolg ist für mich, dass sie mitarbeitet im Sinne, dass sie selbst auf den Weg kommen“ [GH1\_226].

Ein Begegnen auf ‚Augenhöhe‘ zwischen den Verantwortlichen für die geförderten Projekte und ihren Adressat\_innen ist sicherlich auch dadurch erschwert, dass die Projektförderung selbst ganz eindeutig und bewusst an der „räumlichen Konzentration von Elend“ (May 2008: 49) ansetzen. Dies wurde auch deutlich in der Rekonstruktion der handlungsleitenden Armutskonzepte der Hauptamtlichen, die deutlich geprägt sind von einer Individualisierung der Ursachen der Armutslagen und im sozialpädagogischen Modus des Helfens, die Armutssensibilisierung bearbeiten und nur vereinzelt auch eine gesellschaftspolitische Sensibilisierung für die strukturellen Ursachen von Armut in den Blick nehmen.

In einer weiteren Perspektive wird Partizipation mit dem konkreten Handeln der Adressat\_innen im Projekt – allerdings nach Anweisung der Hauptamtlichen verknüpft:

„Partizipation ist aber auch, dass sie dann selber mithelfen“ [MA2\_236].

Hier werden die Konzepte der Niedrigschwelligkeit (der Angebote), Vorstellungen von Partizipation als „Mitmachen“ und auch noch implizite Annahmen über die Bildungs- und Berufschancen insbesondere jüngerer Adressat\_innen miteinander verknüpft:

„gerade durch niedrigschwellige Sachen, also ‚nimm mal den Pinsel in die Hand‘ soll Beteiligung am Ausbildungsbereich in Bereiche[n], wo tendenziell Jugendliche mit einem niedrigen Bildungsabschluss später Ausbildungschancen haben ...“ [MA3\_396].

... in den Blick genommen werden. Die Sichtweise korrespondiert mit dem Aktivierungsparadigma, dass seit den 1990er Jahren die politischen Armutss-

strategien mehr oder minder prägnant bestimmt. Buhr (2008: 211) hat in diesem Zusammenhang die Erfolge solcher Aktivierungspraktiken resümiert und stellt für die Betroffenen zum einen eher Verunsicherungen durch diese Adressierung des „Forderns“ fest und zum anderen sei deutlich geworden, dass die Herausbildung von Eigenverantwortung eher behindert werde. Zu dieser Erkenntnis kommt auch ein befragter der Projektinitiatoren:

„Diesen Selbsthilfeaspekt wirklich zu fördern und den kann ich nicht fördern, wenn ich ein super tolles Angebot mache, dreimal in der Woche irgendeinen bestimmten Ausflug oder eine Aktion organisiere, wo die Leute überhaupt nicht dran beteiligt sind. Damit entwickle ich und fördere ich nicht dieses Selbsthilfepotenzial. Das wäre kontraproduktiv.“ [WH1\_182].

Das „aktive Mitmachen“ an Projekten, die andere und an anderer Stelle entschieden haben, wird in diesem Beispiel als Ausdruck von Partizipation reinterpretiert:

„Wir haben den Garten nebenan umgebaut in der Zeit und da war das sozusagen als Beispiel mal, dass wir versucht haben, wie kann man Eltern und Kinder sozusagen in Prozessen auch beteiligen und befähigen“ [FD1\_220].

Die Funktion, welche die Betroffenen in den Aktivitäten der Träger sozialer Arbeit zugewiesen wird, zeigt auch das folgende Beispiel, in dem außerdem der Begriff des Engagements als passives „engagiert werden“ deutlich wird:

„Also ich sage mal, wenn es darum geht, eine Gartenanlage herzustellen, dann kann man natürlich mehr auch von den Betroffenen der Zielgruppe da engagieren“ [GH2\_139].

Die beiden bisher zur Diskussion gestellten Muster der Interpretation von Partizipation zeichnen sich also vor allem dadurch aus, dass die von Armut Betroffenen, an die sich die lokalen Projekte jeweils richten, keinerlei Definitions- und Entscheidungsmacht in diesen Projektkontexten haben. Diese Ohnmacht wird in einem weiteren Interpretationsmuster noch einmal anders konnotiert, indem das sozialpolitische Paradigma des „Förderns und Forderns“ ohne explizit benannt zu werden, in die Partizipationsvorstellung der hauptamtlichen einfließt: Diese Auffassung, Partizipation gäbe es nicht umsonst, sie sei ein Geben und Nehmen, wird an folgendem Beispiel deutlich:

„Keine Einbahnstraße! Ich mache es jetzt mal ein bisschen lästerhaft, weg vom Entertain, sondern dass ich auch was davon habe und keine Bedienstlichkeit, sondern in beide Richtungen muss das gehen“ [KB1\_269].

Interessant an dieser Aussage einer Befragten ist, dass sie selbst als Migrantin zunächst Nutzerin stadtteilbezogener Projekte war, bevor sie als Ehrenamtliche Funktionen im Projekt übernommen hat und nun als Hauptakteurin das Projekt managed. Ob diese Projektkarriere aus ihrer Sicht gerade durch das „gefordert werden“ ermöglicht wurde oder ob hier prinzipiell und aus eigener Erfahrung das Verhältnis von Anbietenden und Nutzenden in Frage gestellt wird, kann nicht eindeutig entschieden werden.

Allerdings deutet sich hier ein weiteres Muster an, das Partizipation schließlich mit dem Bereitstellen von Gelegenheiten zur Ideenentwicklung verbindet:

„Frau XY bietet hier unten viele Möglichkeiten für die Besucher an, eigene Ideen zu entwickeln – wie beispielsweise diesen Handarbeitstreff, der sich hier trifft, der so ganz allmählich entstanden ist und wo dann gesagt wurde, gut, dann stellen wir das zur Verfügung und der hat sich dann auch sehr selbstorganisiert dann und trifft sich regelmäßig“ [BK1\_160].

In einem anderen Projekt beschreibt eine Professionelle, wie Projektideen von Nutzerinnen aufgegriffen werden und auch die Umsetzung in ihren Händen bleibt:

„Also ein Beispiel ist, man sitzt in der Runde zusammen beim Elternfrühstück und zwei Mütter unterhalten sich und sagen: ‚Mensch, irgendwie schade, dass wir hier nie so einen Flohmarkt machen, so einen Kinderflohmarkt ...‘, und dann sich mit denen hinzusetzen und sagen, ich bin überzeugt, dass Ihr das hinkriegt, diesen Flohmarkt zu machen und dann gemeinsam mit denen zu überlegen, wie die das sozusagen organisieren und nicht sich das selber sagen und die wollen einen Flohmarkt, dann machen wir das mal für die“ [FD1\_233].

Die unterschiedlichen Vorstellungen davon, was Partizipation ist und wer in welcher Weise und woran partizipieren kann, deutet bereits an, dass mit den entsprechenden Haltungen, die hier rekonstruiert werden konnten auch maßgeblich der Projektalltag bestimmt wird, der sich wesentlich aus den Begegnungen und der Kommunikation zwischen den Akteursgruppen gestaltet.

### **3. Partizipation im Projektalltag**

Die Frage, wie das Ziel der Partizipation der Nutzer\_innen der Projekte konkret umgesetzt wurde, war wesentlicher Bestandteil der Projektevaluierung. Dabei wurden weniger einzelne Arbeitsschritte im Projekt von den Befragten beschrieben, sondern eher implizit die Kommunikation und die Beziehung zwischen den Projektverantwortlichen und den Nutzenden rekonstruiert – auch aus der Perspektive der Nutzenden selbst. Darüber hinaus lassen sich aus den Gesprächen mit den Hauptamtlichen eine Reihe von Partizipationsbarrieren sowie Faktoren des Gelingens partizipativer Projektarbeit herausarbeiten.

#### *3.1 Beziehungen und Teilhabechancen*

Partizipation als Prozess der Interaktion und Beziehungsarbeit wird nicht allein durch die hauptamtlich im Projekt Tätigen hervorgehoben, sondern

auch durch die Teilnehmerinnen einer Gruppendiskussion von Nutzer\_innen. Eine hauptamtliche Sozialpädagogin stellt fest:

„Ansonsten habe ich es gemerkt, das Wichtigste sind immer Beziehungen. Indem Beziehungen entstehen und Menschen sich hier wohlfühlen – und das dauert immer erstmal, das geht nicht sofort – sind Leute bereit zu sagen, ‚Mensch, da mache ich mit, da bringe ich mich ein‘ [...]. Und hier würde ich eher sagen, das geht über Beziehungsarbeit eindeutig“ [BK3\_118].

Gleichzeitig wird mit dieser Vorstellung des Miteinanders auch eine andere Erkenntnis der Hauptamtlichen in Bezug auf die bisherigen Teilhabechancen der Projektzielgruppen deutlich:

Allein, ich glaube, dass viele es gar nicht kennen, sich jemals schon mal eingebracht zu haben, sich beteiligt zu haben – in welcher Form auch immer und dann funktioniert das über Beziehungen und ich fühle mich wohl und im Gespräch entwickelt sich was“ [BK3\_118].

„Ich glaube aber auch, das ist nichts, was man von heute auf morgen machen kann. Das hat ganz viel mit Beziehungsarbeit zu tun und auch jahrelanger Beziehungsarbeit zu tun. Menschen, die in so einer Isolation gelebt haben, die sind auch verhuscht, verschreckt, die haben relativ wenig Zutrauen zu sich selber und auch kein Zutrauen zu anderen, sind sehr skeptisch und ich sage mal, da ist es wirklich Beziehungsarbeit, die eine Rolle spielt, aus so einer Situation, die sich über Jahre manifestiert hat, rauszukommen“ [WH1\_270].

Die Bedeutung der Personen, die als „Gesicht“ der Projekte bekannt sind und ihre Kommunikationskompetenzen bilden für die Ansprache bisher in ihrer Teilhabe eingeschränkter Menschen somit das Gegenmodell zum ‚Handzettel‘, der zum ‚Mitmachen‘ auffordern soll. Gefragt nach Zugängen in das Projekt über solche Werbebroschüren reagieren die Teilnehmer\_innen einer Gruppendiskussion von Projektnutzenden folgendermaßen:

„Man kriegt ja manchmal so im Briefkasten so Einladungen zu Veranstaltungen, die nehme ich aus dem Kasten, lese sie und dann ab damit“ [BK4\_369].

Meusel hat in ihrer Untersuchung zum freiwilligen Engagement von sozial Benachteiligten heraus gearbeitet, dass nicht nur die Vertrauensbeziehung zwischen den Nutzer\_innen und den Projektinitiator\_innen maßgeblich ist, sondern dass in den Erhalt dieser Beziehung im Projektverlauf immer wieder investiert werden muss (Meusel 2013: 246). Eine andere Gruppendiskussionsteilnehmerin dazu:

„Mundpropaganda ist sowieso immer die beste Werbung. Eigentlich auch, dass ich wiedergekommen bin, lag eigentlich auch an der Art von Frau XY. Sie war sehr nett, sehr zuvorkommend. Wir hatten uns dann noch unterhalten, [...] dadurch bin ich dann irgendwann mal habe ich gedacht: die Dame ist nett, guckst du mal, sie hat erzählt, hier gibt es auch Kaffeetrinken, warum nicht. Du gehst sowieso nie vor die Tür, bist ja auch immer nur zu Hause und kümmerst dich da um alles und meine Psychologin hat sowieso gesagt, ein bisschen mehr rausgehen, mehr soziale Kontakte“ [BK4\_372].

Als wesentliche Aufgabe, um bisher nicht Erreichte soziale Gruppen als Nutzer\_innen für die Projekte zu gewinnen, sehen gerade die Projektverant-

wortlichen, die sich selbst zur Zielgruppe zählen, die persönliche und damit wertschätzende Ansprache:

„Was ganz wichtig ist, aber das haben wir gelernt, das haben wir nicht geändert, die Leute ständig anzurufen und zu sagen: Denkt dran. Also es reicht nicht, eine Liste hinzuhängen und die Leute tragen sich ein, sondern nochmal anrufen: Denken Sie oder denkst du dran, heute Nachmittag ist das oder morgen ist das“ [WH2\_549]. „Wir haben total viele persönliche Kontakte und durch diese Kontakte ist es nur möglich, so viele Leute zu erreichen“ [KB2\_898].

An einigen Standorten haben die hauptamtlich Zuständigen die Erfahrung gemacht, dass diese persönliche Vertrauensebene zwischen Nutzer\_innen und professionellen Autoritäten nicht immer hergestellt werden kann, sondern die Beteiligung an Projekten und Angeboten eher auf dem Vertrauen zu anderen Nutzer\_innen basiert:

„Ganz hilfreich ist es, was ich jetzt festgestellt habe in der kurzen Zeit, dass die Teilnehmer untereinander sich für Projekte sage ich mal werben und motivieren und ansprechen. Also wenn ich zugehe und erzähle von Ideen, was man machen kann oder was ich mir wünsche, was für Möglichkeiten sie haben und Interessen sie haben, dass das eher ein bisschen mit Vorsicht genossen wird und so ein bisschen Abstand und eher schüchtern. Wenn aber dann andere Teilnehmer auf die zugehen, ist die Resonanz viel größer“ [WH1\_235].

### *3.2 Barrieren auf Seiten der „zu Beteiligten“*

Die Vorstellungen von Partizipation als Teilnahme an vorgegebenen Angeboten und Strukturen, deutet auf Zuschreibungen über die Kompetenzen der Adressat\_innen, überhaupt partizipieren zu können hin: Wenn erwachsene Expert\_innen, die meist aus anderen Milieus stammen als ihre Klientel, die Bedürfnisse der Adressat\_innen nicht verstehen, wird dies als Partizipationsdefizit der Betroffenen umgedeutet:

„die können das oft ja gar nicht auf den Punkt bringen, ‚was willst du?‘ Sie können ihre Wünsche oft so nicht formulieren [...] und da müssen wir dann halt genau hingucken und interpretieren [...]“ [MA1\_428].

Über diese Bedürfnisinterpretation hinaus wird die unterstellte Inkompetenz ganz direkt benannt, indem

„[man] Demokratie und Beteiligung anlernt, zu sagen: ‚du hast ein Recht, deine Meinung zu äußern, du hast ein Recht zu sagen, was dir nicht passt, also nicht nur was dir passt, sondern auch was dir nicht passt‘“ [MA1\_436].

Inwiefern solche Äußerungen durchaus auch in konkretes bedürfnisorientiertes Handeln überführt werden, zeigt folgende Aussage. Zunächst gehe es darum,

„[...] ihnen einfach klarzumachen, wo habe ich Talente [...] und das würde ich gern weiterentwickeln“ [MA2\_464].

Die Möglichkeit, dass zukünftig auch die Nutzer\_innen stärker an der Ausrichtung und Steuerung des Projektangebotes beteiligt werden könnten, wird jedoch sehr skeptisch gesehen, wenngleich genau hier das wesentliche Ziel der gesamten Projektförderung zum Tragen käme:

„Also geplant ist das nicht, stelle ich mir auch schwierig vor, weil ich denke, die, die da ansprechbar wären, die da Kompetenzen mitbringen“, und sich für das Projekt engagieren wollen und könnten „würden für mich aus der Nutzer\_innen-Schiene rausfallen“ [MA2\_370].

Oder:

„Es ist nicht mehr unsere erste Priorität, wo wir alle Kraft hineinlegen. Ich persönlich finde es dann wichtiger, dass es diese Integration gibt. Dass die Menschen, die hier kommen, weniger an der Konzeptionierung des [Projektes] mitwirken, sondern dass sie das Gefühl haben, ich bin Teil der Gesellschaft, ich bin ein Teil von dem Leben hier“ [GH3\_198].

Noch deutlicher zieht ein anderer Aktiver die Grenzen zwischen Projektverantwortlichen und –nutzenden:

„Das wollen wir eigentlich nicht, weil die Küche schon... also da muss schon so ein bestimmter personeller Bereich sein. Wir wollen die Leute ja bedienen“ [GH4\_691].

Ob „die Leute“ allerdings bedient werden wollen, wurde bisher nicht gefragt. In einer der Gruppendiskussionen mit Nutzer\_innen gibt es eine klare Position dazu, wie die Nutzerin sich ihre Rolle im Projekt vorstellt:

„[...] Wir können wirklich so Gutes! Ich kann jetzt Arabisch auch und Türkisch und mit anderen Frauen so in der Nähe, wer nicht so gut Deutsch kann, da kann ich auch reden und auch erzählen. Das ist, finde ich, auch die wichtigste. Ich habe gesehen, was hilft, was hilft nicht und was ist wichtig ist und hier nicht nur Kaffeetrinken und so [...]“ [GdNF\_500].

Auch der folgende Beitrag eines Nutzers in einer der Gruppendiskussionen zeigt die Auffassung zur bestehenden Rollenverteilung in den Projekten:

„[...] dass das [Projekt] halt generalisiert sozial integrativ sein sollte oder gedacht sein sollte. Also nicht mit dem...I: Nicht so spezielle Gruppen? B4: Ja, genau. Auf Hartz-IV so fixiert. Also ich denke, das ist eine Sache, die halt einfach leider Gottes diskriminiert. Ich kann das zwar nicht nachvollziehen, aber es kommt in der Realität so an. Es wird Neid (unv.), dass Hartz-IV, es den Sozialhilfeempfängern gut ginge, die könnten ja im vollen Saus und Braus leben. Das ist also Demagogentum [GdNG\_907].

### *3.3 Barrieren durch die Orientierung an den gegebenen Strukturen*

Barrieren einer partizipativen Projektentwicklung, die geäußerten (und professionell interpretierten) Bedürfnisse der Adressat\_innen auch umzusetzen, entstehen durch das Festhalten an gegebenen Strukturen, die sich aus thematischen Schwerpunkten, Öffnungszeiten und Personalschlüsseln und Gremienstrukturen, zu ergeben scheinen und an die sich die Bedürfnisse, Denk- und Zeitstrukturen der Nutzer\_innen anpassen müssen:

„Also es gibt da natürlich immer die tollsten Ideen, die man nicht umsetzen kann auch mit Blick auf den pädagogischen Schwerpunkt“ [MA3\_344].

So könne jeder selber Wünsche und Ideen äußern, aber „das hat natürlich alles seinen gewissen Rahmen“ [MA3\_365] der auf die Wünsche nach anderen Orten, anderen Zeitfenstern und die „bestimmte Konzeptidee“ nicht anpassbar ist.

„Man sollte vielleicht andere Kriterien haben, wann jemand mitarbeiten kann [bei der Tafel]. Das kann man ja durchaus aufstellen. Man kann ja sagen, was muss jemand mitbringen für alle, der hier mitarbeiten möchte und man braucht natürlich auch jemanden, der es ein Stück begleitet und der drauf guckt. Es müssen alle gleichermaßen bedient werden, in die eigene Tasche darf nicht irgendwie reingepackt werden, was man so alles als Regeln und Kriterien hat.“ (R1\_371).

Aus „niedrigwelligen Angebote“ werden so leicht Barrieren der Teilhabe. In einer auf „Aktivierung“ und ‚Befähigung‘ gerichteten Arbeit mit Personen, die in Lebenslagen von Armut und/oder mehrfacher Deprivation leben, rückt ein auf Verhaltensänderungen gerichtetes professionelles Handeln in den Vordergrund. Ein befragter Sozialpädagoge fasst die Diskrepanz zwischen den Alltagsrelevanzen der Zielgruppen und der Projektverantwortlichen zusammen:

„Das andere ist, wenn wir so ein Angebot machen, dann müssen die doch kontinuierlich kommen und die müssen auch zuverlässig sein und pünktlich sein. Wenn sie das wären, dann wären sie nicht in dieser Situation, dass sie von Armut bedroht sind oder dass sie sich gesellschaftlich ausgegrenzt fühlen, wenn sie das alles könnten, was da so die Erwartungshaltung war ... Das ist – glaube ich – immer wieder das Problem“ (WH1\_182).

Eine Veränderung der Erwartungshaltung gegenüber den potenziellen Nutzer\_innen eines Projektangebots wäre somit angezeigt, ebenso wie eine angemessene Form der Partizipation an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen insgesamt.

Munsch (2005) hat in einer Untersuchung zur stadtteilbezogenen Gremienarbeit als vorherrschende Ausdrucksform von konsensualen Entscheidungsfindungsprozessen die Unterschiede zwischen den Mittelschichtsaktiven und den (noch) teilnehmenden aus benachteiligten Milieus beschrieben: Die meist erwerbstätigen Gremienangehörigen „präsentieren ihre Interessen in kurzen Statements, Sie nutzen verzweigte soziale Netze und diskutieren ergebnisorientiert. Beschlüsse werden unverzüglich gefasst“ (Meusel 2013: 240). Dieser Modus der Aushandlung ist in den Lebenszusammenhängen von Personen, deren wesentliches Alltagsthema die Existenzsicherung ist, meist fremd. Munsch beschreibt den sukzessiven Rückzug dieser Bevölkerungsgruppen aus solchen Gremien und schlussfolgert, dass solche an effektiver Planung orientierten Gremien „Bewohner\_innen, die nicht über entsprechende Ressourcen verfügen, ausschließen“ (Munsch 2005: 109). Offen bleibt, ob diese Feststellung zu einer Veränderung der Strukturen der Entscheidungsfindung

führen wird, der Aufbau solcher Ressourcen individuell zu organisieren ist, oder der Ausschluss aus solchen Gremien bei fehlender Anpassungsleistung durch die von Armut geprägten Milieus zur akzeptierten Normalität wird.

Für die im Rahmen der Projektevaluierung untersuchten Partizipationsprozesse deutet sich letzteres an: Zum einen wird das Verhältnis von (benachteiligten) Jugendlichen im Verhältnis zu den Erwachsenen anderer sozialer Milieus in solchen Gremien thematisiert, die sagen „komm `mal bitte mit und sag´ mal Deine Meinung“ [MA 3\_375] und damit eher Verunsicherungen auslösen, da für sie dieses Ernstgenommen werden in den eigenen Interessen, neu ist. Eine Sozialpädagogin interpretiert die Gedanken eines Jugendlichen:

„also was sage ich dazu? Ist meine Meinung überhaupt gewollt? Darf ich mich äußern, wenn Erwachsene neben mir sitzen?“

Zum anderen erscheinen aus professioneller Sicht benachteiligte Menschen aus der Gruppe der Projektnutzer\_innen in Gremiensitzungen, wie sie z.B. die eigens gegründeten Projektbeiräte vorsehen, deplatziert. Auf die Frage, ob in dem Beirat auch Besucherinnen und Besucher (eines Stadtteilcafés) vertreten seien, wird erklärt:

„Nein. Aber Ehrenamtliche, zum Beispiel eine Ehrenamtliche, die eigentlich so ein bisschen auch für das Klientel mit steht. Und sonst sind es eigentlich eher Pfarrer, einer von der Stadt, einer von der Tafel, weil wir auch von der Tafel teilweise Spenden kriegen. Der Chef vom Sozialamt ist mit drin. Also es ist schon so ein organisiertes Gremium und es würde auch glaube ich nicht passen, wenn da jetzt Besucher mit drin wären. Also ich denke, das ist einfach nochmal was anderes“ [GH1\_261].

Hier wird bereits antizipiert, dass sich Nutzer\_innen ohnehin zurückziehen würden. Diese Auffassung von Partizipation setzt somit eine Anpassungsleistung an die vorhandenen Formate der Partizipation nicht nur voraus, sie unterstellt gleichzeitig, dass diese nicht möglich und nicht gewollt sei. Eine Gegenposition findet sich an einem anderen Standort:

„Wir haben die Zielgruppe Empfänger von Transferleistungen im Projektbeirat und hören, was sie als sinnvoll erachten, was wir bei der Gestaltung des Projektes berücksichtigen sollten. Partizipation heißt, Menschen im Transferleistungsbezug werden zu Mitbestimmern. Sie haben was zu sagen, man hört ihnen zu. Das ist Partizipation insofern, als dass sie auch Rahmenbedingungen mitgestalten können“ [WZ1\_136].

### *3.4 Gelingensbarrieren durch unterschiedliche Partizipationsansprüche*

Insbesondere dort, wo die Projektarbeit maßgeblich von freiwillig Engagierten getragen wird und es keine heterogen zusammengesetzten Projektbeiräte gibt, zeigen sich Gelingensbarrieren durch unterschiedliche Partizipationsansprüche:

„[...] wir haben uns als Projektgruppe glaube ich Ziele gesteckt, die unheimlich hoch waren. Wir wollten ganz viele Menschen erreichen und wir wollten ganz viel eigentlich machen. [...] Das Ganze steigt und fällt aber – und diese Einsicht mussten wir glaube ich auch erstmal sehr deutlich gewinnen – mit den Teilnehmern und damit, was die Teilnehmer wollen und nicht, was wir wollen. Das ist zum Teil auch ein „schmerzlicher Prozess“ gewesen.

Hier wird die Erkenntnis deutlich, dass sowohl das Gelingen eines Projektes insgesamt als auch eine als gelungen empfundene Partizipation der Zielgruppe maßgeblich davon abhängt, ob und wie die unterschiedlichen Interessensorientierungen der professionellen, der Ehrenamtlichen, der Projektzielgruppe zur Artikulation kommen, und ob es gelingt, einen Aushandlungsprozess über die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse hinweg zu initiieren.

Hier stehen somit vor allem Barrieren gelingender partizipativer Projektentwicklung in Vordergrund, die von Seiten der hauptamtlichen Projektinitiator\_innen bestehen. Ein Befragter erkennt selbstkritisch:

„[...] Und das hat einfach was mit den Ansprüchen der Initiatoren zu tun und damit, dass wir uns als Initiator [...] wir müssen da sein, aber wir müssen uns in unserem Anspruch deutlich zurücknehmen, weil unser Anspruch ist nicht maßgebend. Was die Nutzer wollen, das ist ja auch Ziel eigentlich des Projektes, das zu tun, was die Nutzer tun, darauf kommt es ja letztendlich an (WH1\_182).

In einer Gruppendiskussion mit Projektnutzenden wird der Anspruch an Projektpartizipation deutlich formuliert:

„Also ich sehe es ganz real betrachtet so, dass es ein Schmelztiegel ist, eine Zusammenkunft von allem ohne oben und ohne unten und ohne blöden und ohne Überintelligenz, sondern einfach wir kommen zusammen auf einem Level, auf einer Augenhöhe. Das wäre erklärtes Ziel halt [GdNG\_807].

Im Sinne einer partizipativen Qualitätsentwicklung wurde die Projektförderung mit der Gründung von Projektbegleitgruppen verknüpft. Diese Forderung wurde an den evaluierten Projektstandorten unterschiedlich umgesetzt, so entstanden Begleitgruppen, Ortsgruppen und Projektbeiräte oder es wurden vorhandene Ausschüsse zur Projektbegleitung genutzt und um Ehrenamtliche und/ oder Nutzer\_innen ergänzt.

„Durch die Projektbegleitgruppe, das ist für mich da das wichtigste Instrument, denn da ist es gelungen, mehrere Bewohner zu motivieren, dieser Begleitgruppe sich anzuschließen oder Teil in dieser Begleitgruppe zu sein und die haben zum Teil eigene Ideen eingebracht,

haben auch dazu, wie effektiv sie bestimmte Angebote einschätzen oder für wie wichtig sie Angebote halten, haben sie wichtige Beiträge geliefert“ [BK2\_90].

Sehr unterschiedlich ist die Zusammensetzung der Projektbeiräte und Projektbegleitgruppen insb. mit Blick auf die Teilhabe von Nutzer\_innen. Die Gründe für diese unterschiedliche Beteiligung liegen entweder auf organisatorischer oder auf inhaltlicher Ebene. So gibt es Standorte, wo die Beteiligung von Nutzer\_innen als wichtig erachtet wird, auch angestrebt wird, sie aber in der konkreten Umsetzung noch nicht gelungen ist:

„Also ich halte es schon für ganz wichtig, das war auch mein Ansatz am Anfang, die Projektgruppe zum Beispiel so zu konzipieren, dass man sagt, wir haben hier Ehrenamtliche, wir haben Profis und wir haben die Nutzer. Ziel ist, die miteinander in Verbindung zu bringen und bei den Nutzern eben auch zwei, drei Personen zu finden, die an dieser Planung des Projektes mitarbeiten“ [WH1\_248].

Begründet wird die Schwierigkeit in der Umsetzung dieser Beteiligungsform weniger mit der Struktur des Gremiums, sondern vielmehr mit den Partizipations/ und Projektvorstellungen von den ebenfalls beteiligten Ehrenamtlichen:

„Und es war so auch bei den anderen Beteiligten, bei den Ehrenamtlichen aus dem Kreisdiakonieausschuss, die haben gesagt, ja, das wollen wir auch, aber die wollten schon auch gern bestimmen, wo es langgeht“ [WH1\_254].

Mit den freiwillig Engagierten, die nicht professionell ausgebildet sind, sondern gerade aus jenen Mittelschichtsmilieus kommen, die Chantal Munsch (2005) in ihrer Untersuchung als dominant in Projekten und gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen beschrieben hat in den Blick. In den Projekten „für arme Menschen“ haben sie eine sinnvolle Betätigung für sich gefunden und formulieren ihre Interessen – gegenüber den Hauptamtlichen und auch deutlich gegenüber den Projektnutzenden. In den Aushandlungsprozessen über eine gelingende partizipative Projektentwicklung bilden sie einen nicht zu unterschätzenden kollektiven Akteur, dessen implizite Konzepte von Armut und von Partizipation bestimmend sind dafür, was gemacht wird und für wen.

Darüber hinaus lassen sich auch solche Partizipationsansätze identifizieren, bei denen Nutzer\_innen in Projektbeiräten von Beginn an fester Bestandteil des Gremiums sind. Es zeigt sich, dass dort, wo ein solches Gremium mit dem Projektstart neu gegründet wurde, eine höhere Wahrscheinlichkeit der Beteiligung von Nutzer\_innen besteht, als dort, wo die adressierten Personen aus Armutslagen sich mit einer Projektidee in ein etabliertes Gremium begeben haben:

„Beteiligung, wo die Leute selber ihre Idee zu uns bringen? Deswegen haben wir unsere Ortsgruppe. Die Ortsgruppe besteht aus ganz normalen einfachen Leuten. Das sind Einheimische, das sind Migranten... Und sind auch Bedürftige dabei, die gerade Zielgruppe sind: Und die schlagen die Ideen vor, wir hören zu, wir schreiben das auf, aber die sind auch unsere Multiplikatoren“ [KB2\_871].

Grundsätzlich lassen sich unterschiedliche Methoden der partizipativen Qualitätsentwicklung einsetzen. Als weniger partizipativ werden Methoden wie Beobachtung, Erfassung von Anliegen der Zielgruppe, Blitzbefragung eingestuft. Stärker partizipativ sind Fokusgruppen, angeleitete Arbeitsgruppen und Open Spaces. Als am Stärksten partizipativ gilt der sogenannte Nutzer\_innenbeirat, ein Gremium das ausschließlich aus Projektnutzer\_innen besteht (vgl. Wright 2011: 14) – diese Form der Partizipation entstand an keinem der evaluierten Projektstandorte.

## 4. Schwache Interessen und starke Ideen

In der Politikwissenschaft sind schwache Interesse eigentlich die „nicht durch den Status von Konsumenten-, Produzenten- oder Erwerbsinteressen im ökonomischen System definiert sind“ (Nullmeier 2000: 94).

Allerdings wären in diesem Verständnis auch und gerade die Interessen von Menschen, die arbeitslos und in der Folge arm sind, in prekären Minijobs arbeiten oder als Jugendliche keinen Ausbildungsplatz finden, erwerbsbezogene und damit eigentlich starke Interesse. Aber diese Interessen, das konnte auch die Projektevaluation zeigen, bleiben auf der Mikroebene der Projekte und auf der Mesoebene kommunaler Gestaltungsprozesse unbedeutend, ungehört und schwach. Eine Unterscheidung starker und schwacher Interessen, die sich nicht gegenstandsbezogen, sondern akteursbezogen definiert (vgl. Lob-Hüdepohl 2012: 7), bezieht sich dann auf die relative Benachteiligung in Aushandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen.

Im Sinne einer partizipativen Forschung haben wir die Evaluierung so angelegt, dass mit den von uns initiierten Gruppendiskussionen mit Nutzer\_innen der unterschiedlichen Projekte, ein sozialer Raum zur Artikulation von Interessen geschaffen wurde, der so innerhalb der Projekte selbst bisher nicht zustande gekommen ist.

Bereits der Zugang zu den Adressat\_innen oder Nutzenden der Projekte war an verschiedenen Standorten davon geprägt, dass Professionelle und freiwillig Engagierte eine Diskussion mit „den Bedürftigen“ zumindest für schwierig hielten und sich skeptisch zum Gelingen äußerten.

Tatsächlich zeigte die wertschätzende Ansprache der Diskussion ein erhebliches Potenzial der bisher lediglich als arm oder bedürftig kategorisierten Personen, zur Projektgestaltung und zum Projektmanagement. Ausgehend von einer sehr klaren Vorstellung davon, dass es in den Projekten um Armut und um Hilfen für arme Menschen geht, entwickeln die Projektnutzenden Ideen um weitere Menschen für das Projekt zu gewinnen.

Die Trennung von freiwillig Engagierten und Nutzenden hebt sich in der Diskussion auf und es geht allein um die Gewinnung von neuen „Mitstreitern“. Hier differenzieren die Projektnutzenden zwischen der Bedeutung von einzelnen Personen und konkreten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit:

„Wie ein Projekt laufen wird, hängt von der Leitung des Projekts ab. Sie sagten, mit welcher Energie sie die Menschen anstecken und mit Seele, mit voller Seele dabei sein und die Menschen anstecken [GdNko\_823].

„[...] was ich damit sagen will, ist, wir müssen uns ja nicht jeder ein T-Shirt mit Logo anziehen und über den Marktplatz hüpfen, aber wenn bestimmte Personen durch [die Stadt] gehen, dann wissen auch die meisten Leute, der macht das, der macht das, der macht das. Das meine ich mit der Akzeptanz, dass das irgendwann mal klar ist, ach, das sind die, ohne jetzt Werbung, sondern das ist die Gemeinschaft, die ich gemeint habe [GdNWz\_905].

Eine Öffentlichkeitsarbeit wird von den Nutzer\_innen in der Gruppendiskussionen als wesentlich angesehen, um überhaupt vor Ort zu verdeutlichen, dass es das Projekt (einer Fahrradwerkstatt) gibt und dies auch ein Ort für das Entwickeln und Umsetzen gemeinsamer Interessen sein kann (Begegnungsstätte):

„Mehr PR. Wir brauchen mehr... I: Öffentlichkeitsarbeit. B1: ... was sind da die Ziele. Also es ist vielen Leuten nicht klar, dass sie immer willkommen sind, um irgendwas zu tun. Es gibt auch Leute, die haben Langeweile in [der Stadt] und wenn wir da so einen Drahtesel haben, wo wir die Schrauben alle rausziehen, kann man bei uns einfach machen. Das ist auch wieder Teil der Begegnungsstätte. Muss man schon noch ein bisschen was dran tun“ [GdNWz\_352].

Gleichzeitig gibt es ein klares Bewusstsein darüber, dass nicht jede Form der Ansprache für jede Zielgruppe gleichermaßen geeignet ist:

„Aber es kommt ein bisschen auf die Zielgruppe an, um die man wirbt. Also bei den Studierenden, und ich würde auch fast sagen bei den Flüchtlingen, wirkt die Zeitung nicht. Die liest ja niemand“ [GdNWz\_432].

In den Gruppendiskussionen werden darüber hinaus sehr konkrete Ideen zur Weiterentwicklung der Projekte entlang der eigenen Bedürfnisse benannt. So wird die räumliche Erweiterung eines Stadtteilcafés vorgeschlagen oder die konzeptionelle Weiterentwicklung des Angebots skizziert:

„Bei uns ist einmal der Nähtreff von [Ort] und das lässt sich also... die Stadt zum Beispiel, hier gilt das Leitbild der lokalen Agenda 21, was wir entwickelt haben. Also die Stadt könnte auch die Kleidercontainer in Eigenregie nehmen und daraus könnten sich also Ausbildungen entwickeln, dass eben die Sachen abgecygelt werden und Jugendliche hier vor Ort eben auch das Schneidern lernen könnten zum Beispiel“ [GdNWz\_217].

oder

„...also andere Basteleien. Es gibt auch nochmal Bedarf an Werkzeugen und an Ausstattungen, die jenseits vom Fahrradschrauben liegen. Das wäre auch nochmal eine Idee, in dieser Richtung besser ausgestattet zu sein und auch was anbieten zu können. Mehr noch allgemeiner für verschiedenste Bastel- und Schraubhilfen“ [GdNWz\_224].

Während hier schon das Projekt angeeignet wird und generell über die Weiterentwicklung nachgedacht wird, äußern sich Nutzer\_innen anderer Projekte in der Gruppendiskussion ganz konkret zu ihren Interessen und Kompetenzen, die sie in ein Projekt einbringen würden, jedoch bisher nie danach gefragt wurden und auch bisher keine Gelegenheit hatten, dieses Interesse zu artikulieren:

„Genau, so mit PCs auseinanderbauen, Arbeitsspeicher einbauen, Grafikkarte einbauen: das ist ja mein Ding. Von daher [...]. Das möchte ich anbieten, das ist etwa eine Stunde und derjenige, der dann einen PC kaputt hat, dann würde ich mich drum kümmern für eine Stunde“ [GdNWz\_271].

oder

„Ich bin hierhergekommen vor zwei Wochen und habe gedacht, ach, nett, hier Leute kennenzulernen und ganz normale Menschen um mich rum zu haben. Dann habe ich gefragt, was man hier so machen könnte, und weil ich habe so die Idee für mich, weiß ich nicht so genau, aber zum Beispiel Hausaufgabenbetreuung oder mit bedürftigen Kindern was vorlesen oder so, dass die das so kennenlernen, wie es ist was vorzulesen. Das ist so immer meine Idee, sowas kann ich und, ja, warum nicht“ [GdNka\_319].

Eine Friseurin im Ruhestand hat konkrete Vorstellungen für eine nützliche Dienstleistung:

„Leute wie kann nicht zum Frisör gehen, die Haare zu Hause zu schneiden, umsonst natürlich. Nicht ganze Siedlung, aber es sind so besondere Fälle, das kann man gerne helfen. Du machst mal das, ich mache für dich noch wieder was anderes. Kann man auch das machen“ [GdNka\_348].

Im Rahmen der Evaluierung konnte sicher nur ausschnitthaft freigelegt werden, welche Gestaltungsideen die lediglich als Projektnutzende adressierten sozial und ökonomisch Benachteiligten mitbringen. In einigen der Projekte wird ihre aktive, gestaltende Rolle auch von den Professionellen als relevant benannt. Die eigenen Ansprüche an Partizipation reichen von genereller Einbeziehung bis hin zur Selbstorganisation. Dabei sind die – gar nicht als Ansprüche formulierten – Aussagen der Nutzer\_innen in den Gruppendiskussionen geprägt von Gleichberechtigung im Projekt – sowohl zwischen den Professionellen und den Nutzer\_innen als auch zwischen den freiwillig Engagierten und den Nutzer\_innen, die meist nicht aus den gleichen sozialen Milieus kommen:

„Vor mich tritt ein Mensch und der zählt und nicht sein Einkommen. Seid Ihr weiter oben oder seid Ihr weiter unten, was repräsentiert diese Persönlichkeit und das hat sich für mich nicht geändert. [...] Also diesen Druck zu spüren, du fällst dann plötzlich raus, wenn du halt einfach aufgrund fehlenden Geldes gewisse Veranstaltungen oder Gemeinschaftsveranstaltungen einfach nicht mehr besuchen kannst, das kannst du einfach nicht [...], [GdNG\_96].

Entsprechend wird geäußert,

„Ich denke halt einfach, dass die Zusammenarbeit zwischen denen, die kommen [das Projekt] in Anspruch nehmen, und die, die da sind, halt einfach enger verzahnt werden müsste“. [...] und letztendlich bin ich der Meinung, dass dieses Aufeinander zugehen meines Erachtens von den Initiatoren, also aus meiner Sicht, relativ gestört wird“ [GdNG\_119].

Bezogen auf den Kernbereich Partizipation scheint eine Verständigung auf die konkrete Befüllung des Begriffes Partizipation angezeigt und notwendig. Einheitlich ist für kleinräumig organisierte Projekte, die partizipativ sein sollen, zu beantworten, wer beteiligt werden soll, woran eigentlich und mit welchem Ziel? Bei allen, an den Projekten Beteiligten, herrschen vielfältige und bisweilen sehr widersprüchliche Vorstellungen darüber vor, worum es sich bei Partizipation handelt. Eine solche Verständigung auf die Befüllung des Begriffes ermöglicht es, konkrete Erfolgskriterien für „gelungene“ Parti-

zipation zu formulieren und damit eine gelungene Soziale Arbeit in Bezug auf das gesetzte Ziel benennen zu können. Derzeit wird auch bei den hier evaluierten Projekten der Erfolg bevorzugt an der Anzahl der (täglich, wöchentlich, überhaupt) erreichten Nutzer\_innen gemessen.

Damit bleibt die Grundidee dieser „Governance-Strategie im Kleinen“, durch Formen der Partizipation, Gelegenheiten zu schaffen „die gesellschaftlichen Verhältnisse in ihrer Umgebung mit beeinflussen können“ (Engels 2004), vollkommen unberührt. Engels setzt dieses Ziel in Beziehung zum Capability Approach (Ansatz der Verwirklichungschancen), der hierin eine „wesentliche Form der Gestaltungsfähigkeit der Lebensführung“ sieht (ebd.). In dieser Perspektive käme es darauf an, die Handlungskompetenzen der Individuen bzw. sozialen Gruppen (hier Projektnutzer\_innen), die sie in unseren Gruppendiskussionen deutlich bewiesen haben, ebenso als handlungsleitend in den Blick zu nehmen, wie die „objektiven Handlungsbedingungen“, die in Definitionen von Armut in einer Gesellschaft herangezogen werden.

Was verhindert nun dieses „in den Blick nehmen“ und welchen Einfluss nehmen die übergeordneten Rahmenbedingungen von sozialraum- oder quartiersbezogenen Projekte als ebenfalls objektive Handlungsbedingungen auf die Ausgestaltung von Gelegenheiten? Professionelle selbst sind ebenfalls eingebunden, hier in die vorgegebenen Strukturen der, die Projekte finanzierenden Träger. Sowohl die Gruppengespräche mit Nutzer\_innen als auch die Interviews mit Hauptamtlichen haben deutlich gemacht, dass ein wesentlicher Aspekt für ein gelingendes Erreichen von Menschen im Kontext geringer gesellschaftlicher Teilhabe ein hohes Maß an Beziehungsarbeit und Beziehungskontinuität erfordert. An vielen der evaluierten Projektstandorte zeigte sich eine hohe Bereitschaft der Hauptamtlichen, eben solche Beziehungsarbeit zu leisten. Gleichzeitig war ihnen vom Beginn ihrer Tätigkeit an klar, dass es sich bei ihrer Tätigkeit um eine zeitlich und finanziell befristete Projektarbeit handeln würde.

Beziehungsarbeit mit Nutzer\_innen, aus Nutzer\_innen Ehrenamtliche zu formen und gleichzeitig permanent die Mittelbeschaffung für den Fortbestand des Projektes im Blick zu behalten und konkret zu beschaffen wird von Hauptamtlichen als große Herausforderung und eher frustrierendes Unterfangen beschrieben. Gleichzeitig wurde deutlich, dass Trennungen in Projekten zwischen Ehrenamt und Nutzer\_innenposition nicht zufällig geschehen, sondern über die Adressierung bzw. Funktionalisierung von Menschen geschieht. Der Zusammenhang zwischen der Sicherung des Fortbestandes von Projekten mittels eines umfassenden Einsatzes von Ehrenamtlichen kann hier als Handlungsdruck aufgefasst werden, der konkreten Einfluss auf die Ausgestaltung von Beziehungen innerhalb des Projektgefüges hat. Short term projects vs. Beziehungsarbeit als Ermöglichungsrahmen partizipativen Handelns? Das gelingt wohl kaum beides gleichzeitig. Hier zeigt sich, dass „Dabeisein“ in den lokalen Projekten in doppelter Hinsicht nicht alles ist: Zum

einen stellt sich die Frage nach der Qualität des „Dabeiseins“ aus einer Nutzer\_innenperspektive im Sinne eines Mitgestalten sollens und dürfen und damit einhergehend mit einer Anerkennung oder Aberkennung von Fähigkeiten. Zum anderen wird deutlich, dass es an einigen Standorten zu einer Reproduktion sozialer Milieus gekommen ist, indem Menschen im Quartier entweder in einer Rolle und Funktion als „Nutzer\_in“ oder als „Ehrenamtlicher“ angesprochen wurden - beides verbunden mit jeweiligen Zuschreibungen von Fähigkeiten oder Unfähigkeiten.

Unsere Erhebung zeigt das Eingebundensein von Prozessen der Partizipationsermöglichung sowohl in objektive Handlungsbedingungen als auch in die Folgen normativer Wirkmächtigkeiten, die starken Einfluss darauf nehmen, wer an welchen Prozessen auf welche Weise beteiligt wird oder auch nicht. Um die Wirkzusammenhänge zwischen objektiven Handlungsbedingungen und normativen Konstruktionen verstehen zu können, ist es aufschlussreich, sich damit zu befassen, welche Sichtweisen von und auf Armut professionell Handelnde und freiwillig Engagierte mit sich tragen und in ihrer Arbeit reproduzieren. Unsere Evaluation hat hier gezeigt, dass der Begriff *Armut* sowohl von den Professionellen als auch von Engagierten als eine an schützenswerte Individuen gebundene Begrifflichkeit verstanden wird. Indem Armut implizit als Problem individualisiert wird und Betroffene als individuelle Opfer von Armut aufgefasst und konstruiert werden, sehen sich die Beteiligten dazu aufgerufen, diese *Opfer* zu beschützen.

Werden diese Akteur\_innen einer Sozialen Arbeit – und dazu gehören in der Praxis zunehmend auch die freiwillig Engagierten – zudem nicht mit Wissensressourcen ausgestattet, die es ihnen ermöglichen, einen Blick auf Armut als strukturelles Problem zu werfen, laufen Initiativen hier Gefahr, Prozesse der Armutsindividualisierung zu bedienen und zu verfestigen und sich ungewollt an der Tabuisierung des Themas zu beteiligen. Gleichzeitig geschieht eine Herstellung, Stabilisierung und Legitimierung einer Enteignung von Fähigkeiten im Sinne eines „Arme Menschen sind auch arm an Fähigkeiten“ Paradigmas.

Gerade im Bereich der partizipativen Projektentwicklung liegt eine große Chance sowohl für die entstandenen Projekte als auch für die Beteiligten, sich mehr an die Verwirklichungschancen und Relevanzstrukturen der von Armut betroffenen Menschen anzuschließen. Es käme darauf an, gemeinsam mit ihnen Methoden und Formen des Umgangs miteinander zu entwickeln, die subjektübergreifend, nicht-stigmatisierend und Verwirklichungschancen eröffnende Strukturen entstehen lassen in denen Menschen statusunabhängig eingeladen sind, ihre Bedürfnisse und Fähigkeiten einzubringen.

## Literatur

- Brocke, H. (2007): Die Programme E&C, LOS und Berlin-Prozess zur sozial orientierten Stadtentwicklung. In: Information zur Raumentwicklung. Heft 6/2007: S. 411-421.
- Buhr, P. (2008): Ausgrenzung, Entgrenzung, Aktivierung: Armut und Armutspolitik in Deutschland. In: Anhorn, R./Bettinger, F./Stehr, J. (Hrsg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden (2. Auflage). S. 199-218.
- Clement, U./Nowak, J./Ruß, S./Scherrer, C. (2010): Einleitung: Public Governance und schwache Interessen. In: Clement, U./Nowak, J./Scherrer, C./Ruß, S. (Hrsg.): Public Governance und schwache Interessen. Wiesbaden. S. 7-26.
- Engels, D. (2004): Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft. <https://www.isg-institut.de/download/Partizipation-Bericht.pdf>. [Letzter Zugriff am 6.2.15].
- Heinelt, H. (2006): Planung und Governance. Der Beitrag der Governance-Debatte zum Planungsverständnis. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 1. Dortmund. S. 235-247.
- Holtkamp, L. (2007): Local Governance. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 366-377.
- Lob-Hüdepohl, A. (2012): Überflüssige Interessen? Politische Partizipation Benachteiligter als normativer Lackmestest für eine republikanisch verfasste Demokratie (Ethik und Gesellschaft 2/2012: Demokratie und Sozialethik). Download unter: [http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-2-2012\\_Lob-Huedepohl.pdf](http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-2-2012_Lob-Huedepohl.pdf) [Letzter Zugriff am 6.2.15].
- Marquard, P. (2009): Auf den Nutzer kommt es an. In: sozialraum.de (1) Ausgabe 2/2009. URL: <http://www.sozialraum.de/auf-den-nutzer-kommt-es-an.php>. [Letzter Zugriff: 16.3.2015].
- May, M. (2008): Partizipative Projektentwicklung im Sozialraum. In: May, M./Alisch, M. (Hrsg.): Praxisforschung im Sozialraum. Fallstudien in ländlichen und urbanen sozialen Räumen. Opladen/Farmington Hills. S. 45-64.
- Meusel, S. (2013): Engagement von benachteiligten Menschen. Ein Forschungsprojekt mit biografisch-narrativen Interviews. In: Soziale Arbeit 6/2013. S. 240-245.
- Munsch, C. (2005): Die Effektivitätsfalle. Gemeinwesenarbeit und bürgerschaftliches Engagement zwischen Ergebnisorientierung und Lebensbewältigung. Baltmannsweiler.
- Nullmeier, F. (2000): Argumentationsmacht und Rechtfertigungsfähigkeit schwacher Interessen. In: Willems, U./von Winter, T. (Hrsg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen. S. 93-109.
- Selle, K. (2006): Ende der Bürgerbeteiligung? Geschichten über den Wandel eines alten Bildes. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken, Band 1. Dortmund. S. 497-514.
- Von Winter, T. (2000): Soziale Marginalität und kollektives Handeln. Bausteine einer Theorie schwacher Interessen. In: Von Winter, T./Willems, U. (Hrsg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen. S. 39-59.



# Die Wiener Lokale Agenda 21 als Good-Governance-Modell? – Ein besonderer Blick von Akteur\_innen auf ihren Stadtteil

*Anja Bederke und Anneke Schilling*

## 1. Einleitung

„Jetzt wurde der Park übergestülpt. Die Regierung hat sich einen Namen machen wollen!“ Diese Sichtweise eines von uns interviewten Gemeinwesen-multiplikators soll eine erste Stimme aus dem Stadtteil sein.

Die Stadt Wien strebt mit der Lokalen Agenda 21 (LA21) seit dem Jahr 2003 eine nachhaltige Stadtentwicklung auf Bezirksebene mit intensiver und breiter Beteiligung als langfristigen und dauerhaften Prozess an. Hierdurch sollen neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Bürger\_innen entstehen. An der Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und Politik werden zahlreiche Projekte umgesetzt. Kernelemente der Umsetzungsstruktur im Stadtteil sind eine Steuerungsgruppe, das Agendabüro für Prozessbegleitung und -gestaltung sowie die politischen Gremien des Bezirkes und eine Agendagruppe vor Ort, die Ideen entwickelt, Projekte erarbeitet und an den Umsetzungsschritten teil hat (vgl. LA 21 Wien 2008).

Agendagruppen werden im LA21-Verfahren als Motor des Prozesses angesehen. Das Verfahren fußt auf der Stärkung (Empowerment) der Akteur\_innen ‚von unten‘, obwohl es ‚von oben‘ implementiert wird. Dabei ist das Besondere an dem Prozess, dass lokale Akteur\_innen aufgespürt werden und durch Ressourcenorientierung in ihrem Handeln bestärkt werden sollen.

„Lokale Agenda 21-Prozesse gehen häufig mit der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an gesellschaftlich relevanten Entscheidungen einen qualitativen Schritt weiter als bisherige Verfahren der Bürgerbeteiligung [...]. Die aktive Einbindung einer möglichst breiten gesellschaftlichen Basis mit dem Ziel einer gleichwertigen Kooperation macht aus betroffenen Bürgerinnen und Bürgern aktive Kooperationspartner und ergänzt das Akteursfeld von Politik und Verwaltung um die Wirtschaft, intermediäre Organisationen und selbstorganisierte Gruppen von Einzelpersonen“ (Dangschat/Breitfuss 2010: II).

In der Lokalen Agenda 21 in Wien orientieren sich Planungs- und Umsetzungsprozesse an Prinzipien von Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit, wie sie meist als Kriterien einer „Good Governance“ benannt werden. Das Bestreben der bestmöglichen Einbindung aller relevanten Akteur\_innen und der Förderung der Teilhabe von Bürger\_innen ist zentrales Anliegen.

gen des partizipativen Agenda-21-Ansatzes (vgl. Verein Lokale Agenda 21 Wien 2014).

Komplexe Formen von Koordination und Steuerung, die Raumentwicklung in bestimmte Zielrichtungen voranbringen sollen, lassen sich nicht einseitig und von oben gelenkt planen – darüber besteht für die bei den Praktiker\_innen in Politik, Raum- und Sozialplanung breiter Konsens (vgl. Hamedinger et al. 2008; Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung 2014). Ebenso scheint Einverständnis darüber zu bestehen, dass unterschiedliche gesellschaftliche Akteursgruppen entscheidende Produktions- und Entwicklungsfaktoren darstellen, die mit ihren Wirklichkeitsdeutungen, ihrem individuellem Wissen, spezifischen Ideen und Visionen entscheidend zur Raumentwicklung beitragen (ebd.; vgl. Marquard 2013). Auffällig ist, dass zu den Realitäten der Bürgerorientierung und -partizipation „bislang nur wenig dokumentiert“ ist (Schwalb/Walk 2007: 7) und hierzu „nur wenig Literatur, aber viel Erfahrung“ vorhanden zu sein scheint (Selle 2010: 21ff.).

Unter den zahlreichen Bedeutungsauslegungen des Governance-Begriffes erscheint das Leitbild von Good Governance mit Kriterien wie Gemeinwohlorientierung, Inklusivität und Legitimität des Regierens als normatives Ideal staatlicher Verwaltungstätigkeit. Übertragen auf die lokale Ebene, drückt sich dieses Ideal vor allem in Erwartungshaltungen aus, die darauf gerichtet sind, dass lokale zivilgesellschaftliche Akteur\_innen intensiver an (lokalen) gesellschaftspolitischen Prozessen partizipieren können: ‚Betroffene‘ sollen zu ‚Akteur\_innen‘ werden (vgl. Dangschat/Breitfuss 2000: II)

Mit der Studie, die in diesem Beitrag diskutiert wird, untersuchten wir in einem Wiener Stadtteil die konkrete Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 unter dem besonderen Partizipationsblickwinkel. Hier geht es im Sinne „Guten Regierens“ um die Prozessförderung nachhaltiger Bezirks- und Stadtentwicklung durch die kooperative Entwicklung von Projekten auf lokaler Ebene. Einer der LA21-Stadtteile ist seit dem Jahr 2008 Wien-Stadlau im 22. Bezirk. Besonders reizvoll erscheint an diesem Gebiet, dass es ein ‚unspektakulärer‘ und inselartiger Vorstadt-Stadtteil ist, dem dennoch die Themen der Großstadt wie Bevölkerungszuwachs und Migration innewohnen. Die hier für den lokalen Agendaprozess gewonnenen Bürger\_innen sind in einer Agendagruppe gemeinsam über Netzwerktreffen und Projekte aktiv.

Im Zentrum des hier diskutierten Forschungsprojektes stehen einige dieser für die LA21 in Wien-Stadlau gewonnenen Personen: Sie werden für den LA21-Prozess als ‚Expert\_innen‘ vor Ort, als ‚Schlüsselpersonen‘ und als ‚Multiplikator\_innen‘ eingesetzt, um weitere Personen zu motivieren und dabei zu unterstützen, sich mit lokaler nachhaltiger Entwicklung auseinanderzusetzen und diese zu befördern (vgl. PlanSinn 2010).

Für die Einbindung der lokalen Ebene im LA-21-Prozess haben wir grundlegend verschiedene Schlüsselpersonen aus dem Stadtteil ausgewählt, die als Akteur\_innen ihre Perspektiven aufzeigen. Um das Feld der zivilgesellschaftlichen Akteure abzudecken, interviewten wir im Sommer 2013 zwei Gewerbetreibende, einen im Gemeinwesen Engagierten, einen Künstler, zwei institutionell professionell Eingebundene sowie zwei engagierte Bewohner\_innen an ihren Arbeits- oder Wohnorten. Diese Personen wurden bereits von dem für die Organisation des Agendaprozesses beauftragten Planungsbüro im Jahr 2010 für ‚Expert\_innen‘ befragt (vgl. PlanSinn 2010) und bieten differenzierte Sichtweisen auf den Stadtteil. Sie verfügen aufgrund ihrer Erfahrungen oder Tätigkeit über besonderes Wissen zu Entwicklungen, Strukturen oder Veränderungen des Stadtteils. Mittels narrativ-fokussierter Interviews haben wir durch den Blick der jeweiligen Personen Ausschnitte des uns weitestgehend unbekanntem Stadtteils gesehen. Darüber hinaus bot unsere Teilnahme an einem Netzwerktreffen der örtlichen Agendagruppe Gelegenheit, die Schlüsselpersonen im Gruppenkontext in Aktion zu erleben und ihr Handeln und ihre Interaktion zu analysieren. Über diese methodische Vorgehensweise sollte ein Verständnis dafür entwickelt werden, wie die Wahrnehmung unserer Interviewpartner\_innen „in engem Bezug zu ihrem konkreten Stadtteil, zu ihren Treffpunkten, Orten und Institutionen stehen und welche Sinnzusammenhänge, Freiräume oder auch Barrieren“ erkennbar sind (Krisch 2002: 87). Der Fokus des Erkenntnisinteresses richtet sich auf lebensweltliche Deutungen, Interpretationen und Handlungen der lokalen Akteure unter Good-Governance-Kriterien und somit auf die Frage, wie sich die ‚empowerten‘ Akteur\_innen in einem „von oben“ eingeleiteten Prozess selbst sehen, Motivation zur Mitwirkung und ihre Rolle in der Entwicklung von Projekten der LA21 beschreiben, um daraus die Logik ihres Handelns zu rekonstruieren.

Als qualitative Forschungsmethode nutzen wir das narrativ-fokussierte Interview, um „sinnvermitteltes menschliches Handeln“ (Stangl 2014) zu betrachten. Dabei wird den Interviewpartner\_innen ihre persönliche Erzählgestaltung mit sehr individuellen und auch biografischen Aspekten zugestanden. Allerdings fokussiert die Interviewgestaltung Schwerpunkte, so dass diese Gesprächsart zwischen narrativem Interview und Leitfadenterview einerseits die Erzähler\_innen nicht einschränken soll und andererseits den Erzählinhalt eingrenzt. Ein grob vorstrukturiertes Fragekonzept gibt den grundlegenden Rahmen der Interviews vor. Die Auswertung erfolgte mittels hypothetisch-iterativer Verfahren.<sup>1</sup>

---

1 Uns ist beim Einsatz dieser Methodik bewusst, dass Textinterpretationen zwar subjektiv, aber nicht beliebig sind. Durch die Kombination zweier Interpret\_innen versuchen wir unsere je subjektiven Deutungen zu relativieren.

Im Folgenden betrachten wir die Konzeption von Good Governance und hier besonders das Good-Governance-Kriterium der Partizipation (Abschnitt 2). Im dritten Abschnitt führen wir in die Lokale Agenda 21 in Wien und konkret in Stadlau ein. Zum Abschluss wird die Zusammenschau unserer empirischen Ergebnisse im Kontext von Good Governance und der Lokalen Agenda 21 diskutiert.

## 2. Good Governance – Ansprüche und Kriterien

Governance-Forschung bedeutet vor allem, Entscheidungsprozesse und die Art, wie sie implementiert werden, zu analysieren. Das deskriptiv-analytische Governance-Verständnis verfolgt die Frage, welche Akteur\_innen sich in bestimmten Settings beteiligen, wie ihre Kooperationen funktionieren und wie sie demokratisch legitimiert sind. Präskriptiv-normative Ansätze versuchen, im Sinne eines „guten Regierens“ (Good Governance) normative Spielregeln für aufzustellen und zu begründen (vgl. Damkowski/Rösener 2004: 6ff).

Im Leitbild des „aktivierenden Staates“ fungiert auf kommunaler Ebene Bürger\_innenorientierung als Inbegriff der Modernisierung öffentlichen Handelns (vgl. Hill 2005: 567). „Im Gewährleistungsstaat bedarf es der Koordination verschiedener Akteur\_innen des öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sektors im Sinne einer Good Governance“. Darunter wird, so Hill, die „Qualität der Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse“ verstanden. Bürgerorientierung und -beteiligung wird grundsätzlich praktiziert, um nicht nur die Qualität des Verwaltungshandelns zu erhöhen, sondern auch die Legitimation, Akzeptanz und Identifikation (vgl. ebd.).

### 2.1 Grundsätze „Guten Regierens“

Gute Regierungsführung ist ein Ideal nachhaltiger Entwicklung, das in seiner Gesamtheit wohl schwierig zu erreichen ist. Im Weißbuch der Europäischen Kommission werden „Grundsätze des guten Regierens“ definiert, die nicht nur für die übergeordnete Ebene der Europäischen Union, sondern auch für alle Mitgliedstaaten und deren politische Ebenen (Länder, Regionen, Landkreise, Kommunen) gelten. Insgesamt werden fünf Merkmale des „guten Regierens“ unterschieden:

- *Offenheit*: Politische und administrative Institutionen durch Offenheit und mit einer verständlichen Sprache zeigen, wie Entscheidungen zustande kommen.
- *Partizipation*: Die Qualität von Politik hängt davon ab, inwieweit Akteur\_innen in die Politikgestaltungsprozesse von der Konzipierung bis zur Durchführung mit einbezogen werden.
- *Verantwortlichkeit*: Eine Klarheit und Zurechenbarkeit sowie Verantwortung bei der Gesetzgebung und Durchführung ist wichtig.
- *Effektivität*: Auf Grundlage von klaren Zielen und Erfahrungswerten soll Politik zur richtigen Zeit angemessen wirksam sein. Dabei sollen die Entscheidungen auf der geeigneten Ebene getroffen werden.
- *Kohärenz*: Politisches Handeln muss vor dem Hintergrund der komplexen Herausforderungen, vor denen die gegenwärtige Gesellschaft steht, zusammenhängend und nachvollziehbar sein.

Jedes Merkmal ist für sich genommen wichtig, jedoch kann keines getrennt von den anderen umgesetzt werden. Ferner wird im Weißbuch argumentiert, dass Politik künftig nur dann wirksam sein kann, wenn in ihre Vorbereitung, Anwendung und Durchsetzung möglichst viele Akteur\_innen eingebunden werden.

## 2.2 Nachweisbarkeit von Good Governance?

Mit welchen Kriterien und Indikatoren der ‚Erfolg‘ von Good Governance auch in Bezug auf die Lokale Agenda 21 gemessen werden kann, zeigen die Merkmale für Good Governance von Damkowski/Rösener (2004: 9):

- „Demokratie und Lebensqualität durch nachhaltige Partizipation aller und Verpflichtung auf eine Kultur des Gender Mainstreaming und des Diversity Management;
- Entwicklung einer Vision und gemeinsamer Ziele für die Kommune durch Strategisches Management;
- Problemlösung durch Bildung von Partnerschaften im Sechseck der aktivierenden Kommune (Rat, Verwaltung, Wirtschaftsunternehmen, Bürgergruppen, Verbände, Vereine);
- Effektive, effiziente und responsive Politik, Verwaltung und partnerschaftliche Zusammenarbeit sowie Engagement aller Partner für das Gemeinwesen;
- Zielgerichteter Ressourceneinsatz, Transparenz und Rechenschaftsbelegung;

- Legitimierte Regeln der Konsensbildung und Konfliktbewältigung, insbesondere abgestimmte Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren zwischen Politik und Verwaltung;
- Lernen und Innovation durch Arbeit in Netzwerken und ähnlichen Kooperationsformen“ (ebd.).

In ihrem Bestreben, Good Governance zu operationalisieren, kommen Damkowski/Rösener auf eine Unterteilung in folgende vier Zieldimensionen: Strategische und gesellschaftspolitische Ziele, organisationsinterne Prozess- und Strukturziele, bürger\_innenorientierte Ziele und allgemeine Ressourcenziele. Auf dem Weg zur Identifizierung von Erfolgsfaktoren von Good Governance stellen sie die Frage danach, wie normativ oder auch übergeordnet (wie z. B. sozialer Frieden oder Reformnachhaltigkeit) die Ziele gesetzt werden (vgl. ebd. 13). Diesem Suchprozess haben wir uns angeschlossen und ergänzt um die Frage, welche Konsensbildungs- und Konfliktbewältigungsformen (für Good Governance) für die Lokale Agenda 21 nötig wären. Grande (2012: 585) identifiziert eine „Governance-Falle“ darin, dass „auf Konsens und Kooperation angewiesene Interaktionsformen besonders anfällig“ seien für Regulierungs- und (Um-)Verteilungskonflikte (ebd.).

### *2.3 Partizipation in der Lokalen Agenda 21 als Good-Governance-Grundsatz*

Innerhalb der komplexen Kriterien für Good Governance konzentrieren wir uns im Folgenden auf das Partizipationskriterium. Es steht gleichermaßen für ein ‚von oben‘ angewandtes Instrument politischer Steuerung als auch für ein Recht, das ‚von unten‘ eingefordert und wahrgenommen wird (vgl. Baranek et al. 2005: 8). Konzepte nachhaltiger Entwicklung – wie die Lokale Agenda 21 – werden in der Regel von „zahlreichen kontroversen Diskussionen begleitet, die nicht zuletzt die Chancen und Restriktionen partizipativer Ansätze berühren“ (ebd. 15ff.).

## **3. Lokale Agenda 21 in Wien**

### *3.1 „Our common Future“*

Der sogenannte Brundtland-Bericht<sup>2</sup> unter dem Titel „Our common Future“ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung verabschiedete das Akti-

---

<sup>2</sup> Diese 1983 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gegründete Kommission

onsprogramm „Agenda 21“ als völkerrechtlich unverbindliche Erklärung der Teilnehmerstaaten mit der Beschreibung von Handlungsbedarf und Lösungsansätzen für unterschiedlichste Politikfelder. Im Fokus stehen Verhaltensänderungen der Regierungen der Staaten, der Wirtschaft, von zivilgesellschaftlichen Organisationen, von Kommunen und einzelnen Bürger\_innen. Die Agenda soll zur Konsensbildung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen beitragen: „Eine Grundvoraussetzung für die Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung ist die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an den Entscheidungsprozessen“ (BMU Agenda 21, Kap. 23, Präambel). Partizipation ist laut Agenda 21 grundlegendes Prinzip nachhaltiger Entwicklung, das einen gesellschaftlichen Konsens über Nachhaltigkeitsziele ermöglicht (vgl. Baranek et al.: 17ff.).

1996 unterzeichnete der Wiener Bürgermeister Dr. Michael Häupl die „Charta von Aalborg“ mit der Verpflichtung der Stadt zur Umsetzung von Prozessen der Lokalen Agenda 21. Seit Mai 2002 ist der „Verein Lokale Agenda 21“ in Wien „zur Förderung von Bürgerbeteiligungsprozessen“ als zentrale Koordinations- und Management-Stelle für die Finanzierung und Förderung der LA 21- Prozesse zuständig (vgl. Verein LA 21 Wien 2014).

Mit dem Anspruch, möglichst viele Akteur\_innen in die Bezirks- und Stadtentwicklung einzubinden und damit ein zentrales Anliegen der LA 21 in Wien umzusetzen, rückt das Verhältnis von (Zivil-)Gesellschaft und Staat auf der kommunalen Ebene ins Blickfeld. Im Sinne eines oben beschriebenen Good-Governance-Verständnisses sollen nachhaltige Entwicklungsprozesse durch die Lokale Agenda 21 gefördert werden, hier insbesondere die kooperative Entwicklung von Projekten auf kommunaler Ebene (vgl. Verein Lokale Agenda 21 Wien 2014).

### *3.2 Lokale Agenda 21: Wiener Gesellschaftsvertrag mit Good Governance-Ausrichtung*

Als eine „Art kommunaler Gesellschaftsvertrag der Entscheidungsträger\_innen mit den Bürger\_innen“ soll die LA 21 in Wien zur Sicherung von Lebensqualität und Nachhaltigkeit beitragen (Verein Lokale Agenda 21 Wien 2014). Auf der Grundlage der Aktivierung der Bewohner\_innen für politische Entscheidungsbeteiligung in Planungsprozessen – so die Konzeptionierung – soll das praktische Engagement rund um die eigene Lebenssituation oder die

---

sollte unter Leitung von Gro Harlem Brundtland ein weltweites „Programm des Wandels“ verfassen und dauerhafte Lösungen für Umwelt- und Entwicklungsprobleme erarbeiten. Das Konzept ‚nachhaltiger Entwicklung‘ wurde auf der 1992 folgenden UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED/Rio de Janeiro) als Lösungsmodell und Leitbild präsentiert und diskutiert (vgl. BMU).

Veränderung der Lebenssituation von anderen Menschen im Stadtteil gefördert werden (vgl. ebd.): Akteur\_innen (Bürger\_innen, Menschen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung) finden in einem offenen Beteiligungsprozess in Auseinandersetzung über gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Fragen zusammen, um Möglichkeiten für den Erhalt und die Förderung dauerhafter Lebensqualität zu entwickeln. Gemeinsame Visionen, Leitziele und Maßnahmen zur Umsetzung der Ideen werden angestrebt. Intensive und breite Partizipation aller Akteur\_innen sollen dabei die Basis bilden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2014).

Entsprechend eines normativen Good-Governance-Ideals sei dabei grundsätzlich im Prozess zu beachten, dass Politik Lokale Agenda 21-Entwicklungen nicht vereinnahmt, jedoch verantwortlicher Partner im Prozess bleibt. Eine Begleitung der Prozesse und Projekte bis zur Umsetzung und Fertigstellung sei bei allen Aktivitäten ebenso zu gewährleisten wie die Beachtung von Gender Mainstreaming und Integration. Akteursfunktionen und Entscheidungsmechanismen müssen zu Prozessbeginn transparent sein. Ein gemeinsamer Handlungsrahmen, dezentrale Umsetzung und differenzierte Organisationsstrukturen sollen die Bezirke zu „Orten des Dialogs“ von Bürger\_innen als „Expert\_innen“ ihres Lebensraumes und der Politik werden lassen: Folglich soll die Initiative für Veränderungen von den Menschen ausgehen, die im Bezirk wohnen, arbeiten oder ihre Freizeit verbringen. Vielfältige Beteiligungsangebote sollen die Teilnahme möglichst aller gesellschaftlichen Gruppen fördern (vgl. Verein LA 21 Wien 2014). Die Durchführung der LA-21-Prozesse hat zum Ziel, dass das „Bewusstsein aller Akteur\_innen der Stadt für zukunftsbeständiges und nachhaltiges Handeln“ kreatives Potenzial

„der unterschiedlichen Akteur\_innen in der Stadt/im Bezirk aktiviert und viele neue, innovative Ideen und Projekte entwickelt und umgesetzt werden sowie eine neue Beziehungskultur zwischen dem politisch-administrativem System einerseits und den Bürger\_innen, der Wirtschaft und anderen Akteur\_innen andererseits aufgebaut werden“ (Verein LA 21 Wien 2014).

Stadtplanerische Aktivitäten in Wien sind eng mit den Prozessen der LA 21 gekoppelt: Das Stadtentwicklungsprogramm „STEP Wien 05“ zielte darauf, fachliche Diskussionen zu „erden“ (ebd.) und die Schlüsselinhalte der Stadtplanung mit denen einer nachhaltigen Stadtentwicklung nach LA-21 Vorgaben zu verknüpfen. Ähnlich kooperiert die aktuelle Stadtentwicklungsplanung „STEP 2025“ mit der Lokalen Agenda 21.

„Die Entwicklungen Wiens sind für diejenigen, die bereits hier leben, zunächst einmal Veränderungen ihrer gewohnten Umgebung. Das stößt nicht nur auf Zustimmung. Wer zuvor ein grünes Feld vor seinem Fenster hatte, wird selten jubeln, wenn eine Entwicklung

stattfindet. Es geht also darum, einen Ausgleich für diejenigen zu schaffen, die von Beeinträchtigungen betroffen sind. Bürger\_innenbeteiligung in der Planung ist dabei die aktive Suche nach dem gemeinsamen Weg“ (Magistrat der Stadt Wien 2014).

Unter Wiens zweiter Bürgermeisterin Maria Vassilakou werden gegenwärtig im Stadtentwicklungsplan STEP 2025 Partizipationskonzepte besonders in den Vordergrund gestellt (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2014), die Einrichtung einer „Stabstelle für Bürger\_innenbeteiligung“ ist geplant, ebenso ist ein „Masterplan Partizipation“ in Arbeit und ein Praxishandbuch soll veröffentlicht werden (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2013).

### *3.3 Wien Stadlau – ein Aktionsbereich der Lokalen Agenda 21 Wien*

Seit Oktober 2009 wird die Lokale Agenda 21 im 22. Bezirk Donaustadt im Rahmen des Modells „LA 21 Plus“ umgesetzt (vgl. Verein LA 21 Wien 2014). Stadlau ist Teil dieses Bezirks und mit ca. 500 ha flächenmäßig der kleinste Stadtteil der Donaustadt. Nördlich der Donau gelegen, gehören Teile der Donauinsel zu Stadlau (vgl. PlanSinn 2009).

In Stadlau sind derzeit starke Veränderungen zu beobachten: So entsteht der neue Stadteil Neu-Stadlau mit Wohnungen, Büroeinheiten, Gewerbeflächen und Nahversorgungseinrichtungen (vgl. Verein Lokale Agenda 21 2014). Deutlich lässt sich der ehemalige Ortskern Alt-Stadlaus mit seiner gründerzeitlichen Blockrandbebauung und den später entstandenen Einfamilienhaus-, Reihen- und Kleingartensiedlungen von den neuen Entwicklungen.

Die Neubauprojekte bringen einschneidende Veränderungen für die Stadlauer Bevölkerung mit sich und werfen „unweigerlich Fragen und Unsicherheiten“ auf (PlanSinn 2009). Die dem Beginn des LA-21-Prozesses vorgeschaltete Sozialstrukturanalyse weist deutlich darauf hin, dass die Verlängerung der U-Bahnlinie U2 und die Überbauung des Flugfeldes Aspern sich in der Wahrnehmung von Bürger\_innen, Gewerbetreibenden und Vertreter\_innen von örtlichen Institutionen (Kirche, Vereine, Schule etc.) auswirken (ebd.). Die Sozioanalyse kommt zu dem Schluss, dass „das beschriebene rasche und anhaltende Wachstum von Stadlau“ gut geeignet scheint, die LA 21 Plus einzuführen, „damit die Bürger\_innen diese massive Veränderung nicht einfach hinnehmen müssen, sondern aktiv an der Veränderung bzw. an der Gestaltung [...] mitgestalten können“ (vgl. PlanSinn 2009: 13 ff.).

Mit dem Ziel, „in weiterer Folge interessierte Bewohner\_innen oder Personen, die im Stadtteil arbeiten, zu motivieren und zu unterstützen, sich mit der nachhaltigen Entwicklung von Stadlau auseinandersetzen“, wurde 2010 eine Expert\_innenbefragung unter Regie des Büros PlanSinn durchgeführt. Die Interviewten beschreiben als besonders geschätzte Möglichkeit, gleichzeitig in der Stadt und ländlich zu wohnen (PlanSinn 2010: 9; 28). Allerdings

wird vom Großteil der Befragten sehr kritisch gesehen, dass das „alte“ Stadlau unter den aktuellen Entwicklungen leiden und der „Vorstadtcharakter“ verloren gehen könnte (ebd. 28). Im Interview im Sommer 2013 bemerkt eine Bewohnerin:

„Die U-Bahn hat natürlich es jetzt möglich gemacht, dass man da rasch überall dort ist, aber es zu einer ...also dieses *Authentische, das Grätzl – das Grätzl*, das ist vorbei!“ (I-1 2000-2002).

Unter Begleitung und Mitarbeit eines Sozialplanungsbüros entstanden Kurzfilme über Stadlau und Projektarbeiten (Ausstellungen, Erstellung eines ‚Reiseführers‘ Stadlau). Als vierteljährlich tagende Netzwerkgruppe wurden unter Einbindung verschiedener Akteur\_innen und Multiplikator\_innen Treffen installiert, um den Informationsaustausch und die Kommunikation im sich verändernden Stadtteil zu fördern und weitere Projekte zu initiieren<sup>3</sup>.

Während konkrete LA-21-Projekte in Wien-Stadlau in mehreren Quellen ausführlich beschrieben werden (s.o.), liegen zur Evaluation der Projekte oder der Durchführung des LA-21-Prozesses auf der lokalen Ebene Wien-Stadlaus keine Berichte oder Analysen vor. Zum aktuellen Stand und möglichen Auswertungen, insbesondere auch unter Good-Governance Aspekten, gibt es bisher für Wien-Stadlau keine Veröffentlichungen.

In den narrativ-fokussierten Interviews mit prozessbeteiligten Bürger\_innen und anderen Akteur\_innen der Zivilgesellschaft vor Ort, haben wir deren Sichtweisen auf den Prozess der Lokalen Agenda 21 in Wien-Stadlau rekonstruieren können. Die Treffen fanden an von unseren Gesprächspartner\_innen ausgewählten Orten statt. Zum Teil waren wir mit den Interviewten in Wien-Stadlau besichtigend unterwegs.

#### **4. Good Governance auf lokaler Ebene – ein besonderer Blick auf die Lokale Agenda 21**

„Innovationen lassen sich nicht planen! Zu sehr hängen sie ab von genialen Eingebungen, glücklichen Zufällen oder unvorhersehbaren, begünstigenden Konstellationen – sie werden der Menschheit gleichsam geschenkt“ (Ibert 2005: 599). Ob Good Governance als Innovationsprozess gelingen kann, scheint von vielen Faktoren abhängig zu sein, die in ihrer Gesamtheit offenbar nicht wirklich steuerbar sind (vgl. Selle 2010: 8).

---

3 Z.B. Bestellung von „Agendabotschafter\_innen“, Einführung des Bauernmarktes 2011, Ideenwettbewerbe und Ideensammlung „100 Gründe Hinauszugehen in Stadlau!“ 2012; vgl. Verein Lokale Agenda 21 Wien 2014, Stadtteilnetzwerk Stadlau).

In einem Kurzgutachten mit Ansätzen zur „Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung“ stellt Selle die Notwendigkeit einer „zwei-seitigen Betrachtung“ (Selle 2010: 3) heraus, die sich nicht nur auf kommunalpolitisches Handeln und „viele (theoretische, programmatische) Worte“ beschränkt, sondern vor allem die tatsächlichen Aktivitäten der Bürger\_innen einbezieht, um „mehr über die Realitäten des bürgerschaftlichen Engagements“ (ebd. 23) in Erfahrung zu bringen. Diese Betrachtungsweise leitet unsere Ergebnisinterpretation.

#### *4.1 Partizipation – wirksamer Bestandteil der LA 21 als Ausrichtung von Good Governance-Prozessen auf lokaler Ebene?*

Obgleich die Mitwirkung und Einbindung von Einwohner\_innen an Diskussions- und Planungsprozessen auf Stadtteilebene gegenüber anderen Ebenen der Raumplanung am ehesten umsetzbar zu sein scheinen, ist die praxisbezogene Auseinandersetzung mit Partizipation unter den vielfältigen Bedeutungszuweisungen und Operationalisierungsmöglichkeiten des Begriffs aufwändig: Akteurspezifische und individuelle Verständnisse von Beteiligung erschweren Systematisierungsversuche und Auslegungen (vgl. Benz 2004: 12ff.). Ist den Bürger\_innen (zu-)zu trauen, sich nicht nur für ihre individuellen Interessen einzusetzen? Kommen andererseits die zahlreichen Empfehlungen für breite Bürger\_innenbeteiligung in den Augen der „breit Beteiligten“ über das Maß eines Legitimitätsgewinns für Politik hinaus? Oder bleibt hier der Eindruck, dass die Akteur\_innen im Hinblick auf bestimmte politische Ziele gesteuert einbezogen werden und Partizipation allenfalls eine Alibi-Funktion zukommt, bei der die Differenz von „Sonntagsreden“ und „Alltagshandeln“ (vgl. Selle 2010: 26ff.) deutlich wird? „Der Blick in die Praxis zeigt, dass es sehr viel mehr Engagementbereitschaft als gemeinhin angenommen“ gibt, konstatiert Selle (2010: 3).

#### *4.2 Über die Eigensinnigkeit Handelnder...*

Akteur\_innen, die mit dem Anlaufen des Agendaprozesses 2009 in Wien-Stadlau als Multiplikator\_innen mit professionellem Hintergrund galten und solche, die sich aus persönlichen Gründen besonders im Stadtteil engagiert hatten und bekannt waren, wurden damals als „Expert\_innen vor Ort“ vom beauftragten Sozialplanungsbüro ausgewählt (vgl. PlanSinn, 2009).

Zu der Vielzahl von Interessen im Agenda-Prozess in Stadlau äußert eine dieser Personen im Sommer 2013:

„Ich glaub‘ fast, dass es zu kompliziert ist, vor allem: es sind auch nicht immer Leute dabei, die a bissel den Weitblick entwickeln, sondern die den momentanen *Bedürfnissen*

stärker Raum geben. Was natürlich auch mitspielt und was wichtig ist – aber ich weiß nicht, ob das das richtige Gremium ist, das wirklich [...] den Blickkontakt in Richtung Zukunft stärker entwickelt. [...] weil das ist ja praktisch eine Gruppe von lauter Freiwilligen...die dort zusammenkommen.....die praktisch sich bereiterklären haben. Ich finde's toll, dass die das machen auch [...] aber für so eine richtige *Zukunftsvision*, da müsste man wirklich... mehr Leute ansprechen, die dann ...[...]...die über den eigenen *Blickpunkt*, was momentan jetzt für mich wichtig ist, hinaussehen“ (I3, 469-475).

Schon in diesem kurzen Interviewausschnitt zeigen sich die zum Teil widerstreitenden Erwartungen und Motivationen, die von Akteur\_innen als Handelnde vor Ort in den Prozess mit eingebracht werden: Der Wunsch nach weitblickenden Visionen für eine Gesamtentwicklung des örtlichen Gemeinwesens steht neben Bestrebungen zur Erfüllung eigener Bedürfnisse. Netzwerktreffen, die sich ohne gemeinsam zu erarbeitende Leit- und Zielvorstellungen zu unverbindlichen Austauschrunden entwickeln, lassen Fragen nach dem „richtigen“ Gremium aufkommen. Freiwilligkeit und eine große Bereitschaft für Engagement reiben sich an Protest- und Widerstandshaltungen. Während die einen das Funktionieren des Gemeinwesens vor Ort im Blick haben oder aus existenzbezogenen Gründen im Ort besonders aktiv sind, engagieren sich andere, weil sie gegen bestimmte Entwicklungen ihre Stimme erheben möchten, oder einfach, weil sie eine gesellige Runde suchen. Bisher nicht öffentlich in Erscheinung getretene oder nicht organisierte Bewohner\_innen sind gar nicht eingebunden.

Die Vielfältigkeit von Akteur\_innen, die jeweils ihre eigene, spezielle Weise zu einer räumlichen Entwicklung beitragen, macht eine Kategorisierung schwierig. Auch in unserer überschaubaren Interviewauswahl ist es kaum möglich, trennscharfe Akteurs- oder Motivationstypen abzugrenzen. Versuche, Stakeholder zu unterscheiden (vgl. Albrechts 2003) sind auch dadurch erschwert, dass unsere Interviewpartner\_innen auf der Stadtteilebene teilweise gleichzeitig in Rollen als Bürger\_innen, professionelle Vertreter\_innen bestimmter zivilgesellschaftlicher Einrichtungen oder Funktionsträger\_innen auftreten. Mit ihren individuellen „Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen“ (Scharpf 2000) käme das ‚Sortieren‘ in bestimmte Zugehörigkeiten einer unangemessenen Vereinfachung gleich. Die Interviewpartner\_innen lassen sich nicht eindeutig nach „den Interessen oder Anliegen, die sie mit einem Ort verbinden“ (Selle 2010: 8), einordnen. Allenfalls lassen sich Inhalte herauskristallisieren, mit denen sich einige der Befragten besonders beschäftigen. Verbindliche Rückschlüsse auf unsere Interviewpartner\_innen selbst sind daraus nicht zu ziehen. Ihre ‚Eigensinnigkeit‘ entzieht sich der Kategorisierung.

Das Umsetzen eines Good-Governance-Modells mit partizipativer Kultur öffentlicher Entscheidungsfindung, einer transparenten und verantwortungsvollen Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten und der Umsetzung von Nachhaltigkeit, wie explizit in der LA 21 gefordert, müsste berücksichtigen,

dass Menschen hinsichtlich ihrer Herkunft, ihres Geschlechts, ihres Einkommens verschieden sind – und noch dazu spezifische Besonderheiten des Lokalen unter jeweils eigenen Bedingungen einbeziehen. Als „Nutzer, Nachbarn, Verfügungsberechtigte, Kaufinteressierte etc.“ (Selle 2010: 17ff.) sind Handelnde zwar grob nach bestimmten Themen zum Raum zu charakterisieren, durch die individuelle Bedeutungszuschreibung des jeweiligen Raumes für die Akteur\_innen ist damit aber keine verallgemeinernde Aussage möglich. Zudem sind die individuellen Möglichkeiten der Gestaltung, die persönliche „Gestaltungsmacht“ in Form von Eigentumsrechten, Planungshoheiten, Investitionsmitteln und politischer Durchsetzungsfähigkeit äußerst unterschiedlich. So lassen sich auch kaum generalisierende Aussagen darüber treffen, welche Ziele und Interessen Individuen wirklich verfolgen (vgl. Selle 2011: 1ff.). Dass es Ungleichheit gibt, muss offensichtlich auch unter dem Good-Governance-Blickwinkel viel häufiger einbezogen werden, um die Erwartungen an partizipative Umsetzungsmöglichkeiten nicht zu hoch werden zu lassen.

Mit dem Anspruch der Einbeziehung möglichst vieler Akteur\_innen und der Integration unterschiedlichster Personen und Gruppen im Sinne der Gleichberechtigung und Inklusion rückt die (zeit- und ressourcen-)aufwändige Beachtung subjektbezogener Besonderheiten in den Blick. Eine intensivere Auseinandersetzung und Berücksichtigung jeweiliger persönlicher Besonderheiten müsste sich bei der Frage nach tatsächlicher Beteiligung auf Stadtteilebene neben interessierten und engagierten Menschen auch mit „schwer mobilisierbaren Gruppen“ (Dangschat/Breitfuss 2000) auseinandersetzen: Menschen, die nicht „überdurchschnittlich artikulationsfähig“ sind, die nur „wenig ausreichend freie Zeit“ haben, sich zu engagieren, die „es nicht gewöhnt sind, in Gruppen zu arbeiten“, „sich nicht trauen“ oder „ihre Präferenzen anders setzen“ (ebd.).

So sind „häufig Quantität und Qualität der Eigenaktivität ebenso wie die ‚Nutzbarkeit‘ des Engagements im Rahmen kommunaler Stadtentwicklungsstrategien“ schwer einzuschätzen (Selle 2010: 17ff.). Will die Raum- und Sozialplanung unter Governance-Aspekten auf bürgerliches Engagement zurückgreifen, muss in der Regel festgestellt werden, dass oft nur kleinere Schnittmengen mit Plänen und Projekten professioneller Planung und Steuerung bestehen (vgl. Selle 2010: 1). Das Ausrichten und Aufeinander beziehen vieler Beteiligter auf gemeinsame Ziele und Handlungsfelder ist eine besondere Herausforderung für Kooperation – und stößt entsprechend oft an Grenzen.

Einschränkungen durch individuelle Partizipationswünsche werden auch von unseren Interviewpartner\_innen deutlich wahrgenommen. Eine schon im Vorfeld der Agenda 21 sehr aktiv aufgetretene Bewohnerin bemerkt dazu im Interview:

„Es ist die Frage, ob Leute, die sich engagieren, weil sie jetzt ein ganz bestimmtes Bedürfnis haben, überhaupt den *Blick* haben, für Dinge, die *drumherum* sind“ (I3, 511-514).

Daneben steht der Wunsch von Akteur\_innen, mit ihren Anliegen von Politik und Planung ernst genommen zu werden und tatsächlich zu Entwicklungen (z. B. als Experte vor Ort, im lokalen Gemeinwesen) beitragen zu können:

„Wenn Sie wirklich den *Otto Normalverbraucher*, so wie mich fragen,...die, die eigentlich wissen, wie's gehen könnte...dann gibt's vielleicht was Positives!“ (I4, 400-403).

In unseren Interviews zeigt sich, dass das Engagement von Akteur\_innen auf der Stadtteilebene in sehr engem Zusammenhang mit ihrer jeweiligen persönlichen Lebenswelt gesehen werden muss. Dieser Eigensinn einschließlich einer eigenen Logik individueller Aktivitäten, so Selle, würde in Bezug auf Governance-Prozesse „bis heute immer wieder gern übersehen“ (Selle 2010: 17ff.).

### *4.3 Kooperation, Kommunikation und Netzwerkarbeit versus Macht, Hierarchien und Seilschaften*

Die „Entdeckung der Zivilgesellschaft“, die sich vor allem auf Engagement und Selbstverantwortlichkeit Handelnder stützt (vgl. Selle 2010: 17), wird durch die Ansprüche der Lokalen Agenda 21 als Instrument von Good Governance aufgenommen. Allerdings machen sich möglicherweise vorhandene Instrumentalisierungsabsichten und politische Strategien, z.B. vor dem Hintergrund schrumpfender öffentlicher Budgets, in der Wahrnehmung unserer Interviewpartner\_innen unvorteilhaft bemerkbar (vgl. dazu auch Schwalb/Walk 2007: 7ff.). Ein ehemals gut genutzter zentraler Platz in Stadlau ist schon vor Jahren sehr zum Missfallen der Bewohner\_innen brachliegend und eingezäunt. Mit der Erweiterung Stadlaus durch Neubaugebiete haben sich die Planungsschwerpunkte verschoben. Andere Prioritäten: Verkehrsprobleme, Ausweisung und Planung der neuen Baugebiete statt einer nachhaltigen Entwicklung auch des alten Stadtkerns Stadlau, beeinflussen das kommunale Handeln. Der Platz liegt immer noch mitten im alten Zentrum Stadlaus brach. Eine Interviewpartnerin, die sich mit anderen seit Jahren für die Nutzung des verwahrlosten Grundstückes eingesetzt hat, bemerkt zur Haltung der zuständigen Bezirkspolitiker:

„Da muss man der Politik, und zwar der Planungspolitik ..[...] oder den politischen Planern – wie auch immer – vorwerfen. Sie seh'n jetzt den Genochplatz –und in der Schnelle ha'm mer kaane andere Möglichkeit, wir machens' so...also in der Schnelle ha'm wir kaane andere Möglich....Zack! So, dann kommt das Nächste ...also jetzt, zack!“ (I1, 2054-2059).

Zivilgesellschaft idealerweise zum Kooperationspartner ‚auf Augenhöhe‘ werden zu lassen und mit Bürger\_innen im kommunikativen Prozess zu stehen, ähnelt offenbar einem Desiderat – wie auch das „Memorandum“ des

Vereins LA 21 Wien (2014) nahelegt. Hier ist erkennbar, dass die Erwartungen, die mit der LA 21 in Wien unter Good-Governance-Aspekten in Bezug auf Bürgerbeteiligung geweckt wurden, offensichtlich (noch) nicht erfüllt werden.

Im Rahmen des neu zu entwickelnden Stadtentwicklungsprogramms STEP 2025 in Wien fasst das Memorandum als „Ausdruck der Hoffnung“ zusammen, dass das Engagement und Interesse der Bürger\_innen berücksichtigt und ihre „Visionen reelle Chancen auf Verwirklichung haben“ (ebd.). Ähnlich kritisch bemerkt die stellvertretende Geschäftsführerin des Vereins Lokale Agenda 21 Wien gegenüber einem Internet-Magazin, dass herkömmliche LA 21-Prozesse in Wien aufwändig, bürokratisch und vom Einverständnis der Bezirkspolitik abhängig wären (vgl. Böhm 2013).

Ein im Gemeinwesen Engagierter charakterisiert uns im Interview seine Sicht auf die Haltung der für den Bezirk zuständigen politischen Vertreter\_innen bezogen auf die umfangreiche Bauprojektplanung in Stadlau:

„Das heißt, [...] zum Teil sind wir dem natürlich ausgeliefert. Wir können nicht verhindern, dass dort und dort gebaut wird. [...] Da arbeiten natürlich auch die Politiker entsprechend und wissen, [...] wie geht man da am besten vor, damit ja nicht so viel Widerstand kommen kann [...]“ (Interview-Ausschnitt Person 3 vom 12.09.2013 [269-270]).

Und ergänzend illustriert eine andere Interviewpartnerin aus ihren persönlichen (Gesprächs-)Erfahrungen mit Bezirkspolitiker\_innen:

„[...] natürlich [gibt die] Parteipolitik also ihre Orders, aber eine Entscheidung muss auf ... sachlichen Ebenen passieren. Und dem hab i auch g’sagt: ‚Nehmen Sie doch auch an der Agenda teil‘! I hab’ immer von den Politikern g’hört, das ham sich ‚die Roten‘ untern Nagel gerissen. [...] ..des is so, des is so. Es war eigentlich in den ganzen Diskussionen – habe ich *nie* einen anderen Politiker gesehen. Alle, die dann kamen – hab’ ich den Eindruck – die warn eher so a bissle, so eine Art Druck zu machen. Des Problem is: Wenn man jetzt etwas zum Thema macht, und eigentlich gewisse Dinge von vornherein ausschließt, also so quasi: ‚Über das brauch’ mer ned diskutiern!‘“ (11A, 2258-2269).

Kooperative Modelle von Entscheidungs(findungs-)prozessen nach Good-Governance-Kriterien könnten – wenn sie umgesetzt werden – Abläufe und herkömmliche Entscheidungswege in neue Richtungen entwickeln. Voraussetzung ist, dass ‚die richtigen Schritte‘ zum geeigneten Zeitpunkt und in einer passenden Reihenfolge stattfinden können – und von einer fördernden Haltung auf der politischen Ebene getragen werden: So sollte Offenheit dafür vorhanden sein, dass bestehende (Entscheidungs-)Hierarchien möglicherweise verändert werden könnten; Macht- und Kontrollverluste könnten damit verbunden ein, ebenso aber auch (zusätzliche) Verantwortungsübernahme auf anderen Ebenen. Das erfordert eine entsprechende Bereitschaft in der Einstellung aller Beteiligten.

In unserem Forschungsprojekt treffen wir massiv auf Interessensgegensätze, Konflikte und Hinweise auf (hierarchische oder) Beziehungs-(Macht-)verhältnisse, die durch die Fokussierung auf ‚Kooperation‘ verharmlost oder

ganz ignoriert werden. Zur Arbeit in der LA21 und dem Verhältnis zur tatsächlichen Politik und ihrer Umsetzung sagt ein im Gemeinwesen Aktiver:

„Also wir sind ein wenig wie ein Dorf. Und wir sollten das eigentlich auch erhalten! [...] ein gewisses *Bewusstsein* wird da schon entwickelt [...].aber im Grunde genommen wird man wahrscheinlich gegen die rasche und übergeordnete Entwicklung nicht sehr viel ausrichten können!“ (I3, 234-239).

In der Wahrnehmung mehrerer Interviewpartner\_innen äußert sich das vor allem darin, dass offenbar vornehmlich politisch gut verwertbare Projekte gefördert werden. Die Selektion (politisch) gewollter Prozesse lässt Fragen nach Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit oder Verantwortung in den Hintergrund treten. Aus ihrer Sicht beschreibt eine unserer Interviewpartnerinnen den Zusammenhang zwischen Politik-Sprache und tatsächlichem, verantwortlichem politischem Handeln:

„...wo ist die Haftbarkeit des Politikers? Ich bürgе dafür – ich hafte dafür. Na, womit? Mit seinem Job – oder womit? Das Thema is – also, wenn ich heute – sozusagen erwarte, dass ein Arzt haftet, ein Techniker haftet, a Bauingenieur-Büro haftet, selbst ein Gastronom, wenn der irgendeine Salmonellen da drinnen hat...dann *muss* ich erwarten können, dass ein Politiker, der Entscheidungen trifft, [...] dafür haftet...“ (I1A, 1818-1823).

Nach Auffassung einiger von uns interviewten lokalen Akteur\_innen werden konkrete Themen Engagierter vor Ort nicht konsequent bearbeitet. So wurde nicht nur die Forderung nach einer Kurzparkzone der Gewerbetreibenden nicht ausreichend unterstützt, auch der Wunsch nach einem kulturellen Treffpunkt im Stadtteil, von mehreren Interviewten geäußert, ist nicht weiterverfolgt worden, ebenso wenig wie die Idee eines interreligiösen Austauschs unter den im Stadtteil anwesenden neun Religionsgemeinschaften.

Politische Machtverhältnisse beeinflussen eine mögliche Orientierung auf das Gemeinwohl. Lobbyismus, Hierarchien und Organisationsstrukturen der Bezirkspolitik verhindern oder behindern komplexere, ‚schwierigere‘ Projekte: Vermutlich müssten die politischen Eliten Macht abgeben, wenn die Agenda 21 wirklich Auswirkungen auf das Leben der Menschen haben soll. Am Beispiel des von den Gewerbetreibenden vordringlich umzusetzenden Projektes ‚Kurzparkzone Marktplatz‘ lassen sich Auswirkungen bis in öffentliche Netzwerke mit Verflechtungen von Presse und Politik zurückverfolgen:

„[Dann]ist eine Zeitung zu uns gekommen. Wir ham über a Stunde geopfert, zu viert und [...] länger. Dann ist der Artikel gekommen – es war längst nicht alles drinnen, was wir gesagt haben – und oben drüber so quer von einem Bezirksrat: ‚Solang‘ ich etwas zu sagn hab‘, kommt da sicher keine Kurzparkzone!“ (I 2A, 424-427).

Dieses mag auch auf ausgeprägte vorhandene politische Traditionen vor Ort zurückzuführen sein. Hierzu führt ein im Gemeinwesen Engagierter aus:

„Sie [die Politiker, Anm.] ham das in der Ferienzeit gemacht..dass sie ein wenig in die Öffentlichkeit getreten sind und gesagt ham: Wer noch Einblick haben will, in den Plan, der da bevorsteht, der kann jetzt noch Bedenken oder Protest anmelden. Natürlich zu einem Zeitpunkt, wo man das erstens nicht so schnell..[...] in die Wege leiten kann – weil das warn 14 Tage, 3 Wochen, glaub` ich, wo also des eh viel zu kurzfristig is – und dann ist das eh schon gelaufen, also die ham des schon längst entschieden, gel!“ (I3, 295-300).

#### *4.4 Aktivierung und Empowerment zur Partizipation braucht Ressourcen!*

Das Ungleichgewicht zwischen den unterschiedlichen und vielen Beteiligten so auszutarieren, dass noch von transparenten und fairen Prozessen gesprochen werden kann, stellt hohe Anforderungen an kommunikative Prozessgestaltung. Im Alltag kommunaler Entscheidungsfindungen, insbesondere in Aktivierungs- und Empowermentansätzen, fehlen aber oft die Ressourcen Zeit, Geld und Personal, um diesen Ansprüchen auch nur annähernd gerecht werden zu können. Dies kann auch für Wien-Stadtlau bestätigt werden und führt bei den Akteur\_innen durchaus zu Enttäuschungen. Resignierend äußert eine aktive Bewohnerin:

„Also, i muss ehrlich sogn für die Forderungen, die wir *haben* [...], bringt es *nix*! Es bringt also die Agenda nichts, es bringt der Bezirksvorsteher nichts! Du bist eigentlich...ja, Frontman yourself!“ (Interview-Ausschnitt Person 2B vom 20.08.2013 [39-41]).

In der Wahrnehmung unserer Interviewpartner innen wird den besonderen Anstrengungen der Aktivierung und Mobilisierung, insbesondere bei möglicherweise längerfristig anzulegenden Prozessen, nicht nachgekommen. Vor allem die Unterstützung der Bezirkspolitik scheint sich auf kurzlebige, möglichst kostenfreie Sofortmaßnahmen zu begrenzen. So fasst eine engagierte Gewerbetreibende zusammen:

„Also, du kämpfst wirklich *gegen Windmühlen* [...] – und da ist keine Unterstützung. Die kann auch nicht mehr sein. Weil einfach jetzt die Zeit wäre, eben die politischen Entscheidungen für die Zukunft zu treffen!“ (I2A, 42-44).

Lokale politische und (sozial-)planerische Ebenen und Institutionen sind in Bezug auf Macht- und Kompetenzverteilungen ebenso zu berücksichtigen wie lokale Selbstverwaltungskompetenzen (vgl. Schwalb/Walk 2007: 30). In Wien sind die Bezirke Dreh- und Angelpunkte nachhaltiger Stadt- und Regionalentwicklung. Bürger\_innen, die (eigenständig) im Lokalen-Agenda-Prozess etwas in ihrem Stadtteil verändern möchten, sind auf das Einverständnis der Bezirkspolitik angewiesen, „den Spieß umzudrehen“ (Böhm 2013; Verein ‚Lokale Agenda Wien‘ 2013). Im Vergleich zu herkömmlichen Wiener Lokalen-Agenda-21-Prozessen soll mit dem kommunalen Projektwettbewerb ELLA unbürokratischer und ohne aufwändige Konsultationsab-

läufe der Bezirksvertretungen über den Start der Prozesse bestimmt werden, so die Hoffnung auf Nachbesserung des Empowerments über die LA21 der stellvertretenden Geschäftsführerin des Vereins Lokale Agenda 21 Wien. ELLA soll als Wien weites Angebot für alle Bürger\_innen der Stadt verstanden werden, sich direkt für die Umsetzung ihres Projekts zu bewerben und bei möglichem Wettbewerbsgewinn auf finanzielle Mittel und anderen Ressourcen wie professionelle Beratung und Öffentlichkeitsarbeit zurückzugreifen (ebd.)<sup>4</sup>.

#### *4.5 Das Stadtteilnetzwerk – ein Debattierclub?*

Auf die Frage, welche Effekte die Interviewten sich von ihrer Mitarbeit in der Lokalen Agenda 21 versprechen, beschreibt die Mehrzahl unserer Interviewpartner\_innen das Bild, dass die LA21 als Good-Governance-Instrument zwar aktives Engagement auf der lokalen und regionalen Ebene fordert. Sie selbst sind dieser Aktivierung auch gefolgt. Letztlich bliebe aber oft nur die Einsicht, dass hier eine Alibi-Funktion ausgeübt wird und insgesamt hauptsächlich übergeordnete wirtschaftlich ausgerichtete Ziele verfolgt werden, die sich nicht oder nur am Rande mit eigenen Vorstellungen decken. So bemängeln mehrere Interviewpartner\_innen, bezogen auf das für den Lokalen-Agenda-Prozess gerade beispielhaft herausgestellten ‚Stadtteilnetzwerk Stadlau‘ (vgl. Verein ‚Lokale Agenda 21 Wien‘ 2013), bei der örtlich viermal jährlich tagenden Agenda-Netzwerkgruppe mangelnde Transparenz und Zielführung und kritisieren die Netzwerkarbeit als geschlossenen Insidertreff mit Stammtisch-Atmosphäre, bei dem es

„[...] immer wieder ganz gute Ideen [gibt,] und es sind nette Zusammentreffen – aber oft kommt halt dann nichts raus.... und dann dauert’s zu lange, ... ganz einfach! Es wird dort e bisschen was besprochen, es wird dort e bisschen was besprochen, es wird da e bisschen besprochen...und alle wissen, eigentlich gehört da jetzt irgendetwas, irgendeine Aktion gesetzt – aber diese Aktion, die gibt’s ned...“ (I2A, 381-384).

Die Konsensorientierung – als Basis und vermeintlich großer Vorteil des Agenda-Prozesses – gerät dort konkret als Gleichmacherei unter Kritik, wo Entscheidungen möglichst einvernehmlich erfolgen sollen. Gerade auch auf der von uns untersuchten Stadtteilebene stoßen die unterschiedlichsten ökologischen, ökonomischen und sozialen Ausrichtungen auf- und teilweise

---

4 Warum ELLA eine Alternative zu LA-21-Prozessen sein könnte, beschreibt Frau Böhm in einem Zeitungsinterview: „Es sind so kleine Schwierigkeiten vor Ort. Die Zusammenarbeit von Politik und Bürgern, die manchmal vielleicht nicht als Experten in ihrem Grätzel wahrgenommen werden. Das ist ja die ursprüngliche Idee der Agenda, dass auf der untersten – kommunalen – Ebene, dass Entscheidungen von allen Betroffenen gemeinsam getroffen werden“ (Böhm 2013).

gegeneinander. So droht auch das Netzwerktreffen zum Debattierclub zu verkommen, bei dem sich unter einer Vielzahl beliebig ausgewählter Themen – wenn überhaupt – nur ein kleinster gemeinsamer Nenner durchsetzen kann. Intransparente Abläufe<sup>5</sup>, unklare Rollenverteilungen, fehlende Rückmeldungen, gepaart mit Unsicherheit und Zweifeln, inwieweit das eigene Engagement überhaupt Eingang in den Gesamtprozess finden kann und gestützt wird, werden als wesentliche Hindernisse genauso genannt wie Lobbyismus bzw. parteipolitische Strategien und Hierarchien in der Bezirkspolitik<sup>6</sup>.

Zudem verhindert eine kaum vorhandene finanzielle Ausstattung der LA-21-Projekte eine effektive Arbeit motivierter Prozessteilnehmer\_innen. So ist zu erklären, dass auch mit viel Elan begonnene Agenda-Prozesse zum Erliegen kommen. Ähnliche Ergebnisse beschreiben Schwalb/Walk (2007: 36) auch im Vergleich internationaler empirischer Studien zu Local Governance und Zivilgesellschaft: Hier zeichnet sich insgesamt eine Desillusionierung lokaler Akteur\_innen ab. Die Beschwerden über „zu geringe Einbindung und mangelnden substantiellen Einfluss“ (ebd.) lassen sich auch bei unseren Interviewten als verbindendes Kriterium in Form von Skepsis und Resignation finden.

## 5. Zum (guten) Schluss?

Obgleich die Governance-Diskussion den Anschein erweckt, dass alle Betroffenen und Interessierten gleichermaßen willkommen, einzubeziehen oder zu beteiligen wären, trifft dieses (z. B. für einzelne Bürger\_innen oder Gemeinschaften, Bürgerinitiativen) für den von uns untersuchten Bereich nicht zu. Dieses mag daran liegen, dass die Akteur\_innen die Anforderungen als Partner\_innen in Verhandlungs- und Aushandlungsprozessen nicht erfüllen können (vgl. auch Glas 2010). Wenn Partnerschaftlichkeit und gleiche Augenhöhe der Akteur\_innen vorausgesetzt werden, um Kooperationsprozesse im Sinne von Good Governance zu stützen, dann sollten Organisationen der Zivilgesellschaft, die eine Vermittlerrolle zwischen den drei gesellschaftlichen Sphären Zivilgesellschaft, Staat und Markt einnehmen, so mit materiellen, personellen und zeitlichen Ressourcen gestärkt werden, dass sie deutlich dazu beitragen können, auch längerfristige Beziehungen mit Individuen z. B. als nichtorganisierte Akteur\_innen in einem LA-21-Prozess aufrechtzuerhalten. Auch unser Fall bestätigt, dass gerade weil einzelne Bürger\_innen oft

---

5 Es fehlt sowohl eine öffentliche Ankündigung der Netzwerktreffen als auch eine Einsicht der Tagesordnung oder Protokolle bzw. der aktuellen Arbeitsschwerpunkte.

6 Dabei zeigten sich aktive Bewohner\_innen wesentlich kritischer als über den Berufskontext in die LA21 Eingebundene.

nicht auf diese Ressourcen zurückgreifen können, ihre Möglichkeiten eingeschränkt sind, Projekte mit zu realisieren. Das Ausmaß bürgerschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten scheint davon abhängig zu sein, inwiefern Bürger\_innen „mit Organisationen, Vereinigungen und Institutionen anderer Ordnungssysteme stabile Beziehungen eingehen“ können (Glas 2010). So ist bürgerschaftliche Partizipation meistens an organisierte Formen gebunden oder muss z.B. durch intermediäre zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten und gestützt werden (vgl. Gruber 2007: 5; 112ff.).

Vermutungen, dass eine intensivere Ausprägung von Organisation mit entsprechender Ressourcenausstattung eher der Position eines gleichwertigen Verhandlungspartners entsprechen könnte, müssten weiter untersucht werden. In dem von uns analysierten Governanceprozess im Stadtteil Stadlau kommt die Umsetzung von Vorschlägen der zivilgesellschaftlichen Akteure zu kurz. Außerdem ist das Verfahren zu offen, womit Handlungsspielräume und Entscheidungen für Engagierte nicht nachvollziehbar und Ressourcen nicht zugänglich genug sind. Schwalb/Walk (2007: 36) sehen in Analysen der Möglichkeiten für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur\_innen unter Good-Governance-Aspekten Forschungsansätze, die noch am Anfang eines spannenden und dynamischen Forschungsfeldes stehen, dessen „Erschließung zu effektiven und legitimen Lösungen nicht nur lokaler Probleme beitragen wird“.

Das „Memorandum der LA21 Wien für den STEP 2025“ verankert die Akteursicht der lokalen Eben auf das Good-Governance-Instrument LA 21 mit als Hoffnung, der Beitrag der Bürger\_innen möge „im STEP 2025 Berücksichtigung finden“ und ihre „Visionen reelle Chancen auf Verwirklichung haben“ (Verein Wiener Lokale Agenda 21 2013). Auf der visionären Wunschliste stehen – nach 20-jähriger Erfahrung mit der Lokalen Agenda in der Stadt Wien (immer noch):

- Die Einführung von verbindlichen Standards für Beteiligungen auf Stadt- und vor allem auf Bezirksebene;
- Nutzen der Erfahrungen aus dem gemeinsamen Arbeiten und Entscheidungen für die Weiterentwicklung von Beteiligungsmöglichkeiten und -fähigkeiten;
- Frühzeitige und einfache Zugänglichkeit zu Informationen über Beteiligungsmöglichkeiten z. B. mittels Zusendungen per Post, über das Internet u. ä.;
- Finanzielle Anerkennung des zeitlichen Einsatzes von Bürger\_innen
- Anreize zur Beteiligung z. B. durch einen Projekttopf, der rasch und unkompliziert kleine Förderungen bereitstellt;
- Verankerung des Rederechts für Agendagruppen in Bezirksausschüssen in der Stadtverfassung (Verein ‚Lokale Agenda 21 Wien‘ 2013).

Der Hoffnung auf die tatsächliche Umsetzung einer ‚visionären Wunschliste‘, die das gemeinsame Wissen des Stadtteils beinhaltet, schließen wir uns an. Sie spiegelt sich auch in der Aussage eines im Stadtteil schon vor Agenda-Beginn engagierten Interviewpartners:

„Das Bewusstsein könnte noch viel stärker wachsen: wir müssen ... unsere Zukunft, unsere Gestaltung dieses Gebietes, selber in die Hand nehmen. [...] Es genügt nicht zu erwarten, dass die Politiker da mehr machen...oder dass die ned so viele Dummheiten machen, sondern wir können uns selber einbringen. Das ist natürlich auch ein mühevoller Weg“ (I3, 354-356).

## *Literatur*

- Albrechts, L. (2003): Public Involvement: The Challenges of Difference. In: DISP 155 (4/2003). S. 18-28.
- Baranek, E./Fischer, C./Walk, H. (2005): Diskussionspapier Nr. 15/05, Partizipation und Nachhaltigkeit. Reflektionen über Zusammenhänge und Vereinbarkeiten. In: Technische Universität Berlin (Hrsg.), Zentrum Technik und Gesellschaft. [http://www.tu-berlin.de/uploads/media/Nr\\_15\\_Bara-Fisc-Walk\\_01.pdf](http://www.tu-berlin.de/uploads/media/Nr_15_Bara-Fisc-Walk_01.pdf) [Letzter Zugriff: 27.01.2015].
- Benz, A. (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Böhm, U. (2013): Interview 30. August 2013, „Bei BELLA mitmachen und gestalten“. In: Biorama, Magazin für Lebensstil. <http://www.biorama.at/ bei-ella-mitmachen-und-wien-gestalten>. [Letzter Zugriff: 31.01.2015].
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juli 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente - Agenda 21, Bonn.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, lebensministerium.at (2014): Lokale Agenda 21 in Österreich. [http://www.lebensministerium.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale\\_agenda\\_21/lokaleagenda21oest.html,%20Zugriff%2015.07.20139](http://www.lebensministerium.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale_agenda_21/lokaleagenda21oest.html,%20Zugriff%2015.07.20139) [Letzter Zugriff: 27.01.2014].
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, lebensministerium.at (2013): Nachhaltigkeitsportal. <http://www.nachhaltigkeit.at/la21> [Letzter Zugriff: 27.01.2015].
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (2011): Lokale Agenda 21 in Österreich. [http://www.lebensministerium.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale\\_agenda\\_21/lokaleagenda21oest.html](http://www.lebensministerium.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale_agenda_21/lokaleagenda21oest.html) [Letzter Zugriff: 27.01.2015].
- Dangschat, J.S./Breitfuss, A. (2000): Lokale Agenda 21 in Wien. Von der Betroffenenbeteiligung zur Akteurskooperation. Arbeitspapier des Instituts für Stadt- und Regionalforschung der Technischen Universität Wien, Wien
- Dankowski, W./Rösener, A. (2004): Good Governance auf der lokalen Ebene. Arbeitspapiere für Staatswissenschaft. HWP. Lehrstuhl Finanzwissenschaften, Hamburg.

- Krisch, R. (2002): Methoden einer sozialräumlichen Lebensweltanalyse. In: Deinet, Ulrich/Krisch, Richard (Hrsg.): Der sozialräumliche Blick der Jugendarbeit. Methoden und Bausteine zur Konzeptentwicklung und Qualifizierung. Opladen. S. 97-145.
- Glas, A. (2010): Bedeutet Local Governance das Ende der Bürgerbeteiligung? In: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.): Partizipation und Nachhaltige Entwicklung in Europa. Standpunkte. <http://www.partizipation.at/standpunkt-glas.html> [Letzter Zugriff: 03.02. 2015].
- Grande, E. (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Politische Vierteljahresschrift, 53. Jg. 4/2012, S. 565-592.
- Gruber, S. (2007): Intermediäre Organisationen in der Stadtentwicklung, Möglichkeiten für kollektives Lernen und Demokratieentwicklung. Neu-Ulm.
- Hamedinger, A./Frey, O./Dangschat, J.S./Breitfuss, A. (Hrsg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden.
- Heinelt, H. (2003): Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden. S. 29-43.
- Hill, H. (2005): Urban Governance und Lokale Demokratie. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005. S. 567-577.
- Ibert, O. (2005): Wie lassen sich Innovationen planen? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005. S. 599-607.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Europäisches Regieren – ein Weißbuch. Brüssel. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001\\_0428de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf) [Letzter Zugriff: 20.02.2015].
- Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS), Forschungsabteilung 3 (2014): Kommunikations- und Wissensdynamiken im Raum. <http://www.irs-net.de/forschung/forschungsabteilung-3/forschungsprofil.php> [Letzter Zugriff: 27.01.2015].
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.) (2013): Praxishandbuch Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008273.pdf> [Letzter Zugriff: 17.02.2015].
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.) (2014): STEP 2025. Stadtentwicklungsplan 2025. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/> [Letzter Zugriff: 28.01.2015].
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.) (2008): Qualitätshandbuch der LA21 Wien. [http://la21wien.at/la-21-nachlesen/grundlagen/LA21\\_Qualitätshandbuch\\_web\\_090115.pdf/view](http://la21wien.at/la-21-nachlesen/grundlagen/LA21_Qualitätshandbuch_web_090115.pdf/view) [Letzter Zugriff: 07.03.2014].
- Marquard, P. (2013): Auf den Nutzer kommt es an – und natürlich die Nutzerin: Konzeptionelle Grundlagen, Handlungslogiken und Arbeitsprinzipien für eine sozialräumlich strukturierte Soziale Kommunalpolitik. In: sozialraum.de, Ausgabe 1/2013. <http://www.sozialraum.de/auf-den-nutzer-kommt-es-an.php> [Letzter Zugriff: 29.01.2015].
- Ministerrat (2008): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für eine gute Praxis. [http://la21wien.at/mehr-wissen/fundgrube/Standards\\_der\\_Oeffentlichkeitsbeteiligung\\_2008.pdf](http://la21wien.at/mehr-wissen/fundgrube/Standards_der_Oeffentlichkeitsbeteiligung_2008.pdf) [Letzter Zugriff: 28.01.2015].
- PlanSinn gGmbH (2011): „Lokale Agenda 21 Plus Donaustadt“. Reiseführer Stadlau, PlanSinn. <http://la21wien.at/die-la-21-bezirke/22-bezirk/agenda-projekte/stadlau/Reisefuehrer-Stadlau/reisefuehrer-stadlau-web.pdf> [Letzter Zugriff: 28.01.2014].

- PlanSinn gGmbH (2010): „Lokale Agenda 21 Plus Donaustadt“. Stadtteilschwerpunkt Stadlau – ExpertInnenbefragung, PlanSinn. Abrufbar unter: [http://la21.wien.at/die-la-21-bezirke/22-bezirk/agendaprojekte/stadlau/10061\\_6\\_berichtstadlau\\_kl.pdf](http://la21.wien.at/die-la-21-bezirke/22-bezirk/agendaprojekte/stadlau/10061_6_berichtstadlau_kl.pdf) [Letzter Zugriff: 28.01.2014].
- PlanSinn gGmbH (2009): Sozioanalyse der Stadtteile Essling, Süßenbrunn und Stadlau. Dezember 2009. In: Verein LA 21, Hrsg. [http://la21wien.at/die-la-21-bezirke/22-bezirk/agenda-projekte/stadlau/sozioanalyse\\_essling\\_suessenbrunn\\_stadlau\\_kl.pdf](http://la21wien.at/die-la-21-bezirke/22-bezirk/agenda-projekte/stadlau/sozioanalyse_essling_suessenbrunn_stadlau_kl.pdf) [Letzter Zugriff: 20.01.2015].
- Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schwalb, L./Walk, H. (Hrsg.) (2007): Local Governance – Mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden.
- Selle, K. (2010): Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen, PT-Materialien 26. <http://opus.kobv.de/zlb/volltexte/2010/9626/pdf/Gemeinschaftswerk.pdf> [Letzter Zugriff: 30.01.2015].
- Selle, K. (2011): Wer entwickelt die Städte? In: RWTH Aachen (Hrsg.): Lehrbausteine Stadt, Landschaft, Planung. [http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt\\_materialien/5%20stadt%20entwickeln%20akteure11005.pdf](http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/5%20stadt%20entwickeln%20akteure11005.pdf) [Letzter Zugriff: 30.01.2015].
- Stangl, W. (2014): Arbeitsblätter Stangl-Taller. <http://arbeitsblaetter.stangl-taller.at/FORSCHUNGSMETHODEN/Narrativ-fokussiertes-Interview.shtml> [Letzter Zugriff: 20.02.2014].
- Verein „Lokale Agenda 21 in Wien“ (2014): <http://la21wien.at/la-21-plus> [Letzter Zugriff: 07.03.2015].
- Verein „Lokale Agenda 21 in Wien zur Förderung von Bürgerbeteiligungsprozessen“. Lokale Agenda 21 Plus Wien (LA 21 Plus) (2014): <http://la21wien.at/la-21-plus> [Letzter Zugriff: 27.01.2015].
- Verein „Lokale Agenda 21 in Wien“ (2015): Memorandum der Lokalen Agenda 21 für den STEP 2025. <http://la21wien.at/la-21-plus/kooperationen/step-2025/Memorandum%20LA21%20Wien.pdf> [Letzter Zugriff: 28.01.2015].
- Verein „Lokale Agenda 21 in Wien“ (2013): Wettbewerb „ELLA“. <http://www.Ella.wien.at/> [Letzter Zugriff: 31.01.2015].
- Verein „Lokale Agenda 21 in Wien“ (2010): Mitgestalten in Wien, Die Lokale Agenda 21 Plus. <http://la21wien.at/la-21-nachlesen/grundlagen/LA21%20Plus%20Folder.pdf> [Letzter Zugriff: 28.01.2015].



## Angaben zu den Autorinnen und Autoren

**Monika Alisch**, Prof. Dr. habil., Diplom-Soziologin, Professorin für sozialraumbezogene Soziale Arbeit, Gemeinwesenarbeit und Sozialplanung am Fachbereich Sozialwesen der Hochschule Fulda; Leitung des wissenschaftlichen Zentrums „Gesellschaft und Nachhaltigkeit“ (CeSSt – Centre of Research for Society and Sustainability) der Hochschule Fulda. Seit 2012 Mitglied der 7. Altenberichtscommission. Forschungsschwerpunkte: Sozialraum, Partizipation, Migration und alternde Gesellschaft.  
Kontakt: monika.alisch@sw.hs-fulda.de

**Katharina Barleben**, M.A. Soziale Arbeit, Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation, B.A. angewandte Kindheitswissenschaften, staatlich anerkannte Erzieherin, Sozialpädagogin im Landesbetrieb Erziehung und Beratung der Stadt Hamburg im Bereich „Erstversorgung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen.“  
Kontakt: katharina.barleben@leb.hamburg.de

**Anja Bederke**, Dipl.-Ing. Stadt- und Regionalplanerin, M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation, systemische Beraterin und Supervisorin. Seit 2005 Leiterin des Quartiersmanagements Richardplatz Süd in Berlin-Neukölln.  
Kontakt: Anjabederke@gmx.de

**Mark Borne**, M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation; Dipl. Sozialgeograf; wiss. Mitarbeiter an der Hochschule Fulda am Fachbereich Sozialwesen im Projekt „GENTWo – Wohnungslosigkeit im Kontext urbaner Transformationsprozesse“ bis 2014. Tätig als Sozialarbeiter/Bezugsbetreuer in den Sozialpsychiatrischen Hilfen, Betreutes Wohnen Berlin Pankow, der VIA Verbund gGmbH, Berlin.  
Kontakt: maborne@gmx.de

**Roger Glaser**, Diplom Sozialpädagoge/Sozialarbeiter, M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Sozialwesen der Hochschule Fulda im Projekt BUSLAR Bürgerhilfevereine und Sozialgenossenschaften als Partner der Daseinsfürsorge im ländlichen Raum.  
Kontakt: roger.glaser@sw.hs-fulda.de

**Patricia Hofmann**, Dipl.-Sozpäd., M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation, systemische Therapeutin. Seit 2014 wiss. Mitarbeiterin der Hochschule Fulda am Fachbereich Sozialwesen. Projektkoordination der Abteilung Liberia für die NGO ARAGUA. e.V. Promovendin im Verbund der Hochschule Fulda und der Goethe Universität Frankfurt/Main. Seit 2014 Promotionsstipendiatin des evangelischen Studienwerkes Villigst. Erhielt 2014 den Henriette-Fürth-Sonderpreis für ihre Masterthesis. Forschungsschwerpunkte: Partizipations- und Ermöglichungsprozesse, interkulturelle Kommunikation und Methodenadaptation.  
Kontakt: kontakt@patricia-hofmann.de

**Jonas Hufeisen**, Dipl.-Sozpäd., Diakon, Wissenschaftlicher Mitarbeiter in Lehre und Forschung an der Evangelischen Hochschule Darmstadt für den Studiengang Soziale Arbeit am Studienstandort Hephata, Studierender des Masterstudiengangs maps, Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation an den Hochschulen Fulda und RheinMain, Themen- und Forschungsschwerpunkte: Stadtentwicklung, interkulturelle Soziale Arbeit, Partizipation und Teilhabe.  
Kontakt: jonas.hufeisen@eh-darmstadt.de

**Michael John**, M.A. Soziale Arbeit, Dipl.-Sozpäd. Geschäftsführer des BASIS-Instituts GmbH in Bamberg, Arbeitsschwerpunkte: Projekte in den Bereichen Sozial- und Stadtplanung sowie Evaluation.  
Kontakt: michael.john@basis-institut.de

**Kristjana Krawinkel**, M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation (maps); Dipl. Sportwissenschaftlerin, Mitarbeiterin im Hamburger Sportbund e.V. als Programmleiterin „Integration durch Sport“.  
Kontakt: kristjana.krawinkel@web.de

**Simone Oros**, B.A. Soziale Arbeit, Erzieherin; Gemeindediakonin. Leiterin einer Kindertagesstätte im Rhein-Main Gebiet. Studierende im Masterprogramm Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation der Hochschulen RheinMain und Fulda. Themenschwerpunkte: Förderung von Inklusion, sozialräumliche Öffnung und Netzwerkarbeit.  
Kontakt: Simone.Oros@gmail.com

**Yvonne Rubin**, B.A. Pflege und Gesundheit, M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und Organisation (maps) der Hochschulen Fulda und RheinMain. Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt BUSLAR – Bürgerhilfevereine und Sozialgenossenschaften als Partner der Daseinsfürsorge im ländlichen Raum am Fachbereich Sozialwesen der Hochschule Fulda. Doktorandin am Fachbereich Erziehungswissenschaften der

Goethe Universität Frankfurt im Verbund mit der Hochschule Fulda. Forschungsschwerpunkte: Geschlechterungleichheiten im freiwilligen Engagement und wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen, Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen.

Kontakt: [yvonne.rubin@sw.hs-fulda.de](mailto:yvonne.rubin@sw.hs-fulda.de)

**Anneke Schilling**, M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation (maps). Tätig in der ländlichen Entwicklung; Mitwirkung im Regionalmanagement, LEADER- und Dorferneuerungs-Prozessen; Initiierung, Koordination und Begleitung partizipativer Projekte in ländlichen Gemeinden, EFI-Senior-Trainerin, Demenzbetreuung.

Kontakt: [notiz@annekeschilling.de](mailto:notiz@annekeschilling.de)

**Carola Schilling**, Dipl.-Sozpäd., M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation (maps); Koordinatorin im Städtischen Sozialdienst des Jugendamtes der Wissenschaftsstadt Darmstadt.

Kontakt: [Carola.Schilling@darmstadt.de](mailto:Carola.Schilling@darmstadt.de)

**Daniel Singer**, M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation (maps), B.A. Soziale Arbeit. Sozialpädagoge im Kreisjugendamt im Rems-Murr-Kreis. Themenschwerpunkte: Sozialraumorientierung, Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD), Professionalisierung Sozialer Arbeit, Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe.

Kontakt: [danielsinger.sozialraum@aol.de](mailto:danielsinger.sozialraum@aol.de)

**Alexandra Woite**, M.A. Soziale Arbeit im Schwerpunkt Sozialraumentwicklung und -organisation (maps); Dipl.-Sozpäd. Seit 2014 wiss. Mitarbeiterin der Hochschule RheinMain am Fachbereich Sozialwesen im Praxisforschungsprojekt „OPEN-Interkulturelle Öffnung der Pflegeberatung“ (im Verbund mit University of Applied Sciences Frankfurt und Katholische Hochschule Mainz). Seit 2014 Promovendin an der Goethe Universität Frankfurt/Main im Verbund mit der Hochschule RheinMain.

Kontakt: [alexandra.woite@hs-rm.de](mailto:alexandra.woite@hs-rm.de)

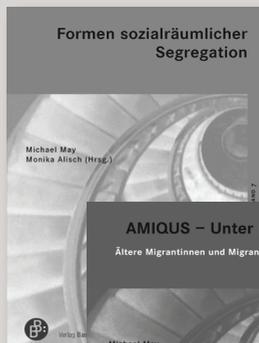
# Beiträge zur Sozialraumforschung



Monika Alisch/ Michael May (Hrsg.)  
**Sozialraumentwicklung bei  
Kindern und Jugendlichen**  
Beiträge zur Sozialraumforschung, Band 9  
2013. 192 Seiten. Kart. 24,90 € (D), 25,60 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0072-1

Michael May/ Monika Alisch  
**AMIQUS - Unter Freunden**  
Ältere Migrantinnen und Migranten in der Stadt  
Beiträge zur Sozialraumforschung, Band 8  
2013. 172 Seiten. Kart. 24,90 € (D), 25,60 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0029-5

Michael May/ Monika Alisch (Hrsg.)  
**Formen sozialräumlicher Segregation**  
Beiträge zur Sozialraumforschung, Band 7  
2012. 220 Seiten. Kart. 24,90 € (D), 25,60 € (A)  
ISBN 978-3-86649-427-5



Jetzt die Bände der Reihe in  
Ihrer Buchhandlung bestellen  
oder direkt bei:

Verlag Barbara Budrich •  
Barbara Budrich Publishers  
Stauffenbergstr. 7  
D-51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594  
Fax +49 (0)2171.344.693  
info@budrich.de



[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)

## Das Referenzwerk



Regina Rätz  
Bettina Völter (Hrsg.)

### **Wörterbuch Rekonstruktive Soziale Arbeit**

Rekonstruktive  
Forschung in der  
Sozialen Arbeit, Band 11

2015. 406 Seiten. Kart.  
39,90 € (D), 41,10 € (D)  
ISBN 978-3-86649-383-4

Das Nachschlagewerk erfasst relevante Stichwörter für die Soziale Arbeit in Praxis und Forschung aus dem Bereich der Rekonstruktiven Sozialen Arbeit mit engem Bezug zur qualitativ-rekonstruktiven Sozialforschung.

Ein unverzichtbares Arbeitsmittel für alle, die in der Sozialen Arbeit rekonstruktiv arbeiten und sich in diesem Feld weiter engagieren möchten.

**Jetzt in Ihrer Buchhandlung  
bestellen oder direkt bei:**



**Verlag Barbara Budrich  
Barbara Budrich Publishers**  
Stauffenbergstr. 7  
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594  
Fax +49 (0)2171.344.693  
info@budrich.de

[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)

# Kooperative Soziale Arbeit



Ueli Merten  
Urs Kaegi (Hrsg.)

## Kooperation kompakt

Professionelle Kooperation  
als Strukturmerkmal und  
Handlungsprinzip der  
Sozialen Arbeit

2015. 378 Seiten. Kart.  
33,00 € (D), 34,00 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0658-7

Professionelle der Sozialen Arbeit handeln kooperativ mit KlientInnen und Klientensystemen sowie auf intra-, interprofessioneller und interorganisationaler Ebene. Kooperieren gilt als die zentrale und anforderungsreiche Handlungs- und Haltungskompetenz für die Soziale Arbeit.

Dieser Band vermittelt einen Überblick über die wichtigsten Formen von und Voraussetzungen für Kooperation in der Sozialen Arbeit.

**Jetzt in Ihrer Buchhandlung  
bestellen oder direkt bei:**



**Verlag Barbara Budrich**  
**Barbara Budrich Publishers**  
Stauffenbergstr. 7  
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594  
Fax +49 (0)2171.344.693  
info@budrich.de

[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)