

Wenn die Adresse zum Stigma wird

Die Polarität „gute Viertel – schlechte Viertel“ setzt eine Bewertung voraus, wobei in der Regel aber unklar bleibt, von wem diese Bewertung anhand welcher Indikatoren vorgenommen wird.

Nur zu oft kann ja beobachtet werden, dass die Bewertung durch die BewohnerInnen dieser Viertel sich von der Außen- durch Personen, deren Eindrücke sich häufig überwiegend auf passagere Eindrücke (mehr/minder beschleunigter Transiterlebnisse) gründen, grundlegend unterscheiden. Generell aber bleibt die lokale Politik eher an der Außensicht und den hier vertretenen Positionen orientiert. Tatsächlich sind jedoch Maßnahmen der Gegensteuerung gut beraten, sich an den für die Innensicht relevanten Indikatoren auszurichten: am (noch) vorhandenen Potenzial, an aktuell bereits gelebten Gegenstrategien sowie an modellhaften Szenarien für einzuleitende Maßnahmen und steuernde Eingriffe durch die AkteurInnen der Stadtentwicklung/Stadtplanung.

Segregation und sind Ergebnis eines komplexen Bedingungsgefüges

Anstelle der umgangssprachlichen Formulierung „schlechte Viertel“ wird im Fachdiskurs zumeist der weniger moralische Begriff „belastete Nachbarschaften“ verwendet. Damit wird eine kritische Entwicklung im sozialen Nahraum angesprochen, die insbesondere in Form von nachbarschaftlichen Beschwerden und/oder Äußerungen der Unzufriedenheit bzw. Beschwerden über unzureichende Wohn- respektive Wohnumfeldqualität zum Ausdruck kommt. Gewissermaßen haben wir es hier mit einem prozesshaften Geschehen im sozialräumlichen Kontext zu tun, das dem dynamischen Modell einer Negativspirale entspricht. Für die Dynamik dieser Negativspirale sind wesentlich zwei gegenläufige und sich wechselseitig verstärkende Aspekte (Push- und Pull-Faktoren) zu nennen.

Im Zuge einer anfänglich normalen Fluktuation der Besiedlung (durchschnittlich etwa 5% des Bestandes) siedeln sich vermehrt/überwiegend neue Personen und Haushalte in diesem Umfeld an, die auf dem sozioökonomischen Parameter eher durch besondere individuelle/soziale Belastungen ausgezeichnet sind (Armutshaushalte, Langzeitarbeitslose, MigrantInnen). Wir können somit von einem ausgeprägten Pull-Effekt sprechen, der zudem zu einem guten Teil von Institutionen der öffent-

lichen Hand gefördert und verstärkt wird, die (in falsch verstandenem Verträglichkeitsdenken dem Image folgen) eine Negativselektion bei den WohnungswerberInnen vornehmen und gezielt Personen und Haushalte zuweisen, die sich durch ein niedriges sozioökonomisches Profil auszeichnen. Eindimensionale wohnpolitische Modelle sind ursächlich am Entstehen negativer Dynamik beteiligt.

Vermehrt ziehen in der Folge Personen mit höherer sozioökonomischer Positionierung aus diesem Umfeld weg, um sich gewissermaßen in sozialräumlicher Hinsicht zu verbessern und sich dem perspektivisch absehbaren Stigma der Wohnadresse zu entziehen. Die Absiedlung von sozioökonomisch besser gestellten Mittelstandshaushalten stellt einen Pushfaktor dar, der die Fluktuation im Viertel nachhaltig erhöht und die Dynamik des Niedergangs zusätzlich anheizt. Dieser Trend wird wesentlich durch (neo)liberale Positionen zur Bewerbung und mithin Förderung von Wohneigentum als Idealfigur mittelständischer Wohnwünsche (Wohnen als Ware und Statussymbol) unterstützt.

Fahrstuhleffekt durch primäre und sekundäre Faktoren wechselseitiger Verstärkung

Den strukturellen Faktoren einer fortschreitenden sozialen Entmischung von Siedlungen und/oder Stadtteilen gesellen sich weitere Aspekte bei, von denen ich glaube, dass diese eher als sekundär bedeutsam eingeschätzt werden können; denen aber gleichwohl große Bedeutung für Tempo und Intensität der angesprochenen Entwicklung auf der Negativspirale zugeschrieben werden muss. Demzufolge kommt es im Zuge der sozialen Entmischung zu einer weitgehenden Verschlechterung der sozioökonomischen Parameter des Siedlungsverbundes sowie zu qualitativen Einbußen.

Besonders sensibel reagieren erfahrungsgemäß – und aus der betrieblichen Logik heraus nur zu verständlich – jene Betriebe und Geschäfte, die zu einem wesentlichen Teil darauf angewiesen sind, dass ihre anvisierte Laufkundschaft sich im näheren Umfeld wohlfühlt. Sobald das nicht mehr der Fall ist und diese Kundschaften gewissermaßen die Nähe dieser Geschäfte zu meiden beginnen, sind die BetriebsinhaberInnen klarerweise gezwungen, sich andere Standorte zu suchen. Die damit leergewordenen Geschäftsflächen und Betriebsstätten haben inzwischen soweit an Wert verloren,

Heinz Schoibl

ist Gesellschafter von Helix – Forschung und Beratung, Salzburg
Forschungsschwerpunkte sind u.a. Armut, Soziale Arbeit und Wohnungslosenhilfe, Jugendarbeit, Stadtforschung und kommunale Sozial- und Wohnpolitik

dass sich an die Stelle eingessener und etablierter Betriebe nun eher solche mit deutlich niedrigeren Erwartungen bezüglich des Zielpublikums niederlassen. Dabei handelt es sich nur zu oft um einschlägige Betriebsstätten mit eher schlechtem Image, prekären Arbeitsplätzen etc. An die Stelle von Cafés und Restaurants treten Take-away- und Auslieferküchen, Spiel- und Wettcafés. Mit dem Wertverlust der Liegenschaften wird damit gewissermaßen auch in ökonomischer Hinsicht der Raum dafür frei, dass sich eine Parallelökonomie von und für MigrantInnen etablieren kann.

Schritt für Schritt verändern diese Stadtteile ihr Äußeres; die öffentliche Hand tut ihr Übriges dazu und beginnt, das Wohnumfeld zu vernachlässigen. Sitz- und Aufenthaltsangebote in den Parks werden z.T. offensiv zurückgebaut. Im öffentlichen Raum entwickeln sich „hot spots“, d.h. Treffpunkte von sozial auffälligen Personen. Öffentlicher Konsum von Alkohol bzw. illegalen Drogen ist ein zusätzliches äußeres Zeichen dafür, dass das Image dieses Stadtteils den Bach runter geht.

Angebote der soziokulturellen Infrastruktur verschwinden aus dem Ortsbild, die Vielfalt der Nahversorgungsstrukturen lässt nach und das Image der öffentlichen Einrichtungen, wie z.B. Schulen, gleicht sich dem allgemeinen Wertverlust an. Die Anteile von Kindern aus Armuts- und/oder MigrantInnenhaushalten steigen überproportional. Die noch im Stadtteil verbliebenen Mittelstandshaushalte beginnen ihre Kinder für den Schulbesuch in anderen Bezirken umzumelden.

Wenn in weiterer Folge Vandalismus und Kleinkriminalität zunehmen, Jugendbanden die Gegend unsicher machen und Präsenz sowie Interventionsdichte der Exekutive ebenso zunehmen wie die Anzeigenstatistik, dann ist der Abstieg des Bezirks in ein „schlechtes Viertel“ wohl endgültig besiegelt.

Letztendlich sind nur mehr die im Viertel übriggeblieben, die nicht mobil genug sind bzw. die es sich nicht leisten können, sich ein anderes Domizil in ansprechenderen Verhältnissen zu suchen. Die Armutsverhältnisse haben sich dann in struktureller und sozialräumlicher Hinsicht soweit verfestigt; dass endogene Potenziale und externe Hilfestellungen zur Armutsbewältigung nicht mehr greifen; im Gegenteil: Die Voraussetzungen dafür, dass diese Armutsverhältnisse an die Generation der in diesem Viertel Heranwachsenden weiter vererbt werden, sind mithin mehr als gegeben.

Gezielte Einflussnahme und Gegensteuerung sind möglich

Es versteht sich wohl von selbst, dass nach Möglichkeit bereits frühzeitig interveniert werden muss, um eine Chance auf die nachhaltige Beeinflussung der Entwicklung und insbesondere die Verhinderung des „Fahrstuhleffekts“ zu haben. Je weiter fortgeschritten die Entwicklung ist, umso schwieriger – soweit kann generell verallgemeinert werden – ist die Gegensteuerung.

Insbesondere geht es dabei um Handlungsmodelle in den Aktionsbereichen von Politik und Verwaltung einerseits sowie der sozialen Arbeit andererseits. Ohne diese hier in aller Komplexität ausbreiten zu können, so kann doch leicht festgestellt werden, dass allen diesen Aktionsbereichen eine Vielzahl an Instrumentarien und Handlungsmodellen zur Verfügung steht, die mehr/minder direkten Einfluss auf die Stadtteilentwicklung nehmen können, sofern es sich dabei nicht um solitäre Schnellschüsse handelt, die sich dann womöglich wechselseitig in ihrer Wirkung aufheben.

A) Handlungsebene der Politik und Verwaltung

Vergabepolitik: In erster Linie steht wohl in Frage, wie es um den Bestand von Wohnungen bestellt ist, auf deren Vergabe die kommunale Wohnungsverwaltung direkten oder indirekten Zugriff hat. Günstigerweise sollte dieser Anteil mehr als die Hälfte des Wohnungsbestandes ausmachen, um auf Perspektive sicherstellen zu können, dass sozialräumlich abgestimmte und gewissermaßen maßgeschneiderte Vergabekriterien ein wirksames Instrumentarium zur Steuerung von sozialem Mix respektive zur Gegensteuerung von entsprechenden Schief lagen darstellen können. Unabhängig davon ist es in dieser Situation unerlässlich, dass sich die Kommune respektive das kommunale Wohnungsamt mit den vor Ort maßgeblichen Wohnbauträgern und Verwaltungskörperschaften ins Einvernehmen setzt, um eine zielorientierte Abstimmung von Vergabe und weitergehenden Maßnahmen der Wohnraumverwaltung vornehmen und vor allem umsetzen zu können.

Bestandspolitik: In der einleitenden Phase des Niedergangs von Stadtteilen/ Bezirken/Vierteln ist in der Regel eine rapide Zunahme in der Fluktuation der Wohnungsbelegung festzustellen. Wohnungen werden frei und es kommt zu mehr/minder langen Phasen des Leerstandes. Dieses Alarmzeichen für den beginnenden Niedergang bietet jedoch

auch gleichzeitig die Chance für eine gezielte Intervention; z.B. durch die Sanierung und Aufwertung von Altbauten, die sich im unmittelbaren Verfügungsbereich der Kommunen befinden. Damit kann in qualitativer Ergänzung zur neu justierten Vergabepolitik auch die Akzeptanz und Bleibeorientierung jener Bevölkerungsteile unterstützt werden, die ansonsten – in Abwehr des befürchteten Fahrstuhleffektes – das Weite suchen würden.

Städtebauliche Maßnahmen: Diese steuernden Maßnahmen auf der Ebene der Bevölkerungsstruktur müssen unbedingt und gleichzeitig durch weitergehende städtebauliche Maßnahmen unterstützt und abgefedert werden, z.B. durch die Entkernung von verdichteten Baustrukturen und/oder die gezielte Erschließung von Zwischen- und Freiräumen für die Verbesserung der Wohnumfeldqualität; z.B. durch den Rückbau von Baukörpern, die eine Freiraumerschließung verhindern bzw. die kommunikative Qualität der Siedlungsbezüge (fehlende Achsen und Brücken zwischen Siedlungsteilen) einschränken. Last but not least wird auf dieser Handlungsebene ein bezirklicher Masterplan als Grundlage für Neubaumaßnahmen benötigt, der schwerpunktmäßig auch Fragen des ruhenden Verkehrs, der kommunikativen Bezüge zwischen den örtlichen Erholungsräumen sowie der Wohnumfeldqualität beantworten kann und auch für Bauvorhaben verbindlich sein muss, die nicht in der Regie der Gemeinde bzw. kooperierender Baugenossenschaften erfolgen.

Wohnumfeldgestaltung: Eine zentrale Rolle für die Etablierung eines anregenden sozialräumlichen Klimas spielen Erholungs- und Begegnungsräume, die auch im Sinne sozialer Freiräume funktionieren und gewissermaßen die – auch unter denkbar schlechten Voraussetzungen – vorhandenen Potenziale und Gestaltungskräfte zur Entfaltung bringen. Ergänzend dazu bedarf es eines Geh- und Radwegenetzes für die fußläufige Erschließung der Erholungsräume und zur Förderung von Austauschprozessen zwischen den einzelnen Siedlungsteilen sowie mit den angrenzenden Vierteln. Ausgangspunkt und Voraussetzung für gelingende Austauschprozesse ist eine zielgruppenspezifische Gestaltung und Möblierung der Freiräume, sodass sich sowohl alte als auch junge Menschen, alleine oder in Gruppen aufhalten und aktiv betätigen können. Von besonderer Bedeutung ist es dabei, dass in diesem

Kontext nicht darauf vergessen wird, dass Jugendliche hier einen adäquaten Platz für ihre Interessen vorfinden.

Verkehrstechnische Erschließung und Anbindung: Die steuernde Gestaltung eines Viertels, insbesondere zur Reanimation eines „schlechten Viertels“ lebt wesentlich von angepassten Maßnahmen verkehrstechnischer Erschließung, unter anderem um zu vermeiden, dass z.B. durch überdimensionierte Durchfahrtswege Kommunikationshürden verfestigt werden und/oder auf Perspektive tote Zonen entstehen. Fragen wie diese erscheinen insbesondere entscheidend dafür, ob und inwieweit es gelingt, Betriebsstätten und damit Arbeitsplätze im Revier zu halten bzw. wieder anzusiedeln. Ohne Arbeitsplätze im Viertel aber bleibt den BewohnerInnen im arbeitsfähigen Alter nur die Perspektive des Auspendelns, was einerseits das Risiko von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit erhöht (Wer nimmt schon jemanden mit der Adresse!), andererseits jedoch unmittelbar einen Substanzverlust für den sozialen Nahraum nach sich zieht. Sind es unter diesen Vorzeichen doch vor allem jene Personen mit höherer sozialer Kompetenz, die in letzter Konsequenz dann ja nicht nur für die Erwerbstätigkeit auspendeln, sondern auch für Bildung, Kultur und Freizeit andere räumliche Bezüge für sich erschließen. Im Stadtteil bleiben dann nur jene, die es sich aus Mobilitäts- und/oder Armutsgründen schlicht nicht leisten können, ihren unmittelbaren Nahraum zu überwinden.

Soziale und soziokulturelle Infrastruktur: Soziales Leben im Stadtteil ist wesentlich abhängig von der sozialen und soziokulturellen Infrastruktur vor Ort, insbesondere davon, inwieweit diese in der Lage ist, sich gewissermaßen als eigenständige und interaktive Stadteilkultur zu etablieren. Kindergärten und Schulen sind in diesem Zusammenhang ebenso zur Mitwirkung aufgerufen, wie Stadteilbibliotheken und Veranstaltungsräumlichkeiten. Unverzichtbare Voraussetzung dafür ist aber sicherlich, dass für die Entwicklung und Entfaltung dieser Stadteilkultur die geeigneten Ressourcen und Freiräume bereit gestellt werden.

Maßnahmen zur Armutsbekämpfung: Sobald ein Stadtteil zu kippen und der Fahrstuhleffekt zu starten droht, treten – wie oben bereits skizziert – auch erste Erscheinungen einer beginnenden sozialräumlichen Verfestigung von Armuts-

verhältnissen zutage. Spätestens dann ist die kommunale Armutspolitik gefordert, Mittel und Ressourcen für die unmittelbare Armutsbekämpfung bereit zu stellen sowie das kommunale Repertoire an unterstützenden Dienstleistungen zu mobilisieren.

B) Handlungsebene sozialer Arbeit und Stadtteilentwicklung

Um dem gesellschaftspolitischen Auftrag zur entstigmatisierenden Wirkung im sozialen Nahraum entsprechen zu können, sind die sozialen Dienstleistungseinrichtungen in mehrfacher Hinsicht gefordert. Allem voran geht es dabei wohl darum, die Segregationstendenzen innerhalb der sozialen Dienste zumindest soweit rückgängig zu machen, damit sinnvolle Verknüpfungs- und Vernetzungsstrukturen aufgebaut werden können. Nur vor diesem Hintergrund kann die noch eher junge und noch wenig etablierte Zielvorgabe einer Sozialraumorientierung der sozialen Dienste auch tatsächlich umgesetzt werden. Damit könnte sich auf längere Sicht eine neue und radikale Form der Niederschwelligkeit sozialer Arbeit durchsetzen, die ernst macht mit dem hohen Ziel der Normalisierung – insbesondere auch der Lebensbedingungen jener Personen, die aufgrund von Armut, abweichendem Verhalten oder eben auch Abhängigkeit von bewusstseinsverändernden Substanzen aus den „normalen“ Lebensbezügen tendenziell bis tatkräftig ausgeschlossen werden.

Sozialraumorientierung in diesem Sinne würde bedeuten, dass ganzheitliche Angebote der sozialen Arbeit möglichst niederschwellig in die nahräumlichen Gemeinwesenbezüge eingebettet werden und in diesem Rahmen Integration fördern und der Tendenz der sozialräumlichen Verfestigung von Armutsverhältnissen entgegen wirken. Fachspezifische Parallelstrukturen, z.B. für Drogenhilfe, Familienhilfe, Straffälligenhilfe etc., machen in diesem Aufgabenrahmen wenig Sinn. Auf der Ebene der Gemeinwesen müsste stattdessen ein integrativer Grundsatz gelten, der dem Dreierschritt der primären, sekundären und tertiären Prävention auch inhaltlich und ohne Abstriche entsprechen kann. GeneralistInnen haben in diesem Kontext den Vorrang vor SpezialistInnen, die es wohl auch weiterhin brauchen wird – im Rahmen einer sozialraumverpflichteten Grundstruktur sozialer Arbeit.

Bedarfs- und Potenzialanalyse, Monitoring – mit der Methode parteilicher Aktions- und Handlungsforschung – sowie partizipative Angebots- und Strukturentwicklung in den Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, abgestimmt auf die konkreten sozialräumlichen Anforderungen und die konkrete Entwicklungsstufe des bezirklichen Niedergangs, stellen Instrumente sozialer Arbeit dar, die in dieser Situation zuallererst gefordert sind. Allem voran sind die sozialen Dienste darüber hinaus gefordert, Diskursangebote zu setzen und örtliche Öffentlichkeit durch die systematische Forisierung des Sozialraums herzustellen. Zu beachten wird dabei sein, dass diese Öffentlichkeit nicht an den Bezirksgrenzen endet, sondern im Sinne eines brückenschlagenden sozialen Kapitals auch die angrenzenden Sozialräume aktivierend einbezieht.

Wirkfaktoren in Stichworten

Die Stadt Salzburg ist ein ausgesprochen gutes Anschauungsbeispiel, z.T. für spannende und gut gelungene Beispiele, z.T. aber auch für halbherzige und/oder überhaupt verpfuschte Ansätze. Die nähere Betrachtung sowohl der gelingenden als auch ib. der unzulänglichen Versuche gibt Einblick in zentrale Wirkfaktoren, die für ein Gelingen von besonderer Bedeutung sind. Dabei handelt es sich um folgende Gesichtspunkte:

- Informationssicherheit, Auftragssicherheit und Rollenklarheit der Gemeinwesenarbeit
- Überparteilichkeit der Unterstützungsstruktur
- Beteiligungsqualität – sozialräumliche Verortung für Beteiligung und Stadtteilkultur
- Aktives soziales Kapital
- Zielgruppenspezifische und bedürfnisorientierte Angebote zur Förderung von Integration und Begegnung
- Nutzen für alle: Was es braucht? Viele kleine Win-Win-Situationen
- kollektive Formen der Armutsbekämpfung (Tagesstruktur, Eigenarbeit und Zuverdienstmöglichkeiten etc.)
- Austausch zwischen Bezirken – Brückenschlag
- Stadt – Stadtteil – Beziehungsgefüge/ Durchlässigkeit und Mobilität

CHECK-LIST –**Wie Mann/Frau es nicht machen soll**

Am Beispiel einer Neubausiedlung in Salzburg lässt sich deutlich machen, wie man/frau es machen muss, damit es sicherlich nicht klappt:

Diese Neubausiedlung startet mit großen Ambitionen in der Planungsphase und relativ guten Voraussetzungen im Startprozess, die sich in entsprechender Medienpräsenz niederschlagen. Dem ArchitektInnen-Wettbewerb kommt große Aufmerksamkeit zu. Dann aber geht das Projekt im Sinne des Wortes baden; der Rotstift nimmt noch vor dem eigentlichen Start des Neubaus versprochene stadtteilrelevante Infrastruktur und soziale Ansprüche zurück. Es folgt eine massive bauliche Verdichtung und – u.a. aufgrund des gesunkenen Interesses an den angebotenen Wohnungen – eine eher unplanmäßige Vergabe der Wohnungen nach der ganz normalen Dringlichkeitsreihung auf der Warteliste des städtischen Wohnungsamtes. Die Folge ist fehlende soziale Durchmischung respektive Konzentration von Armutshaushalten. Die nachfolgende Rücknahme der geplanten und angekündigten Wohnumfeldangebote tut ein Übriges, um letztlich die Produktionsbedingungen für ein „schlechtes Viertel“ abzurunden.

Bereits kurz nach der tatsächlichen Besiedlung kommt es zu ersten krisenhaften Vorfällen und massiven Beschwerden der BewohnerInnen. Diese sind dann der Anlass für nachträgliche stückweise Verbesserungen bezüglich Dichte, Wohnumfeldgestaltung und soziokulturelle Infrastruktur. Ein BewohnerInnenzentrum wird etabliert und siedlungsbezogene Gemeinwesenarbeit gestartet.

Im Rückblick zeigt sich, dass die strukturellen Fehler in der Startphase nur mit viel Mühe und mit eingeschränkter Wirkung wieder behoben werden konnten. Das Image einer Problemsiedlung aber ist inzwischen verfestigt und nicht mehr so ohne weiteres rückgängig zu machen.

Splitter aus der Diskussion

In der lebhaften Diskussion werden einige zentrale Fragen aufgeworfen, die z.T. zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den von Christoph Stojk und Heinz Schoibl vorgestellten Thesen führen.

Insbesondere wird der **Begriff der Parallelökonomie** als tendenziell entwertend kritisiert und stattdessen die Frage gestellt, ob dies nicht eher als Potenzial und als Chance für das betroffene Viertel gewertet werden müsste. Dahinter steckt doch konkrete Arbeit; insbesondere MigrantInnen erbringen damit Leistungen – auch für das Gemeinwesen.

Äußerst kritisch wird auch thematisiert, ob und inwieweit es überhaupt sachlich gerechtfertigt ist, bestimmte **Kennziffern z.B. Anteil von MigrantInnen** an den BewohnerInnen eines Viertels als Maßstab dafür heranzuziehen, Bezirke und Stadtteile im Sinne der Diktion in „gute“ oder „schlechte“ Viertel zu qualifizieren. Gerade in dieser Frage wird dringend eine sensiblere Sprache eingefordert, um zusätzliche Stigmatisierungen vermeiden zu können.

Ein weiteres Kapitel der Diskussion dreht sich um die **Frage der Verantwortung**. Wenn Sozialraumorientierung eine Responsibilisierung anstrebt und den BewohnerInnen selbst letztlich die Verantwortung zuschreibt, die weitere Entwicklung des Viertels (mit)zu bestimmen, dann wird letztlich die Frage offen und unbeantwortet gelassen, wer denn die Verantwortung dafür trägt, dass es überhaupt so weit gekommen ist. Es wäre doch eine zentrale Aufgabe für die Einrichtungen der sozialen Arbeit und deren MitarbeiterInnen, auch die Agenturen der Wirtschaft, Verwaltung und Politik in die Pflicht zu nehmen, die Responsibilisierung also gewissermaßen umzudrehen und dafür Sorge zu tragen, dass die notwendigen Ressourcen bereitgestellt und die entsprechenden Arbeitsaufträge erfüllbar werden. Diese Aufgabe wird von der sozialen Arbeit – nach Meinung einer Teilnehmerin – aktuell zu wenig beachtet, auf die Gefahr hin, dass dann absurderweise den Betroffenen selbst die Aufgabe zugeschrieben wird, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen.