

# Segregierte Armut in den Städten – Strategien sozial integrativer lokaler Politik

*Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier, Ruhr-Universität Bochum*

Stand: Februar 2006

## Der demographische Wandel verstärkt soziale Segregation

Aktuelle Szenarien der Bevölkerungsentwicklung prognostizieren für die Bundesrepublik einen Rückgang vor allem in den Städten, eine rasche Zunahme des Anteils der alten Menschen und eine ebenso schnelle Verringerung des Anteils von Kindern und Jugendlichen (Klemmer 2001; Strohmeier 2002). Damit setzt sich eine mit der Suburbanisierung seit den 1970er Jahren begonnene Entwicklung fort. In den schrumpfenden Städten beobachten wir eine zunehmende Polarisierung von Lebensbedingungen, Lebenslagen und Lebensformen, ablesbar an einem Anwachsen der sozialen, ethnischen und demographischen Segregation.

Segregation ist städtisch, und es hat sie immer gegeben. Neu ist jedoch die zunehmende Korrelation ihrer unterschiedlichen Dimensionen. In den Stadtteilen, wo heute die meisten „Ausländer“ leben, leben auch die meisten armen „Inländer“, und dort gibt es mittlerweile auch die meisten Kinder.

Der Suburbanisierungsprozess der letzten drei Jahrzehnte hat zu einer regionalen Umverteilung der Bevölkerung nach Lebenslagen (Arm und Reich) und nach Lebensformen (Menschen mit bzw. ohne Kinder) geführt. Das Umland der Großstädte ist zur Familienzone der mobilen Mittelschichten geworden, aus den Kernstädten dagegen ist die Familie mit Kindern weitgehend verschwunden. Im Umland ist der Kinderanteil deutlich höher als in den Städten, die Bevölkerung wächst infolge von Wanderungsgewinnen.

Die meisten Haushalte in den Kernstädten sind heute kleine Nichtfamilienhaushalte. Die hier verbliebenen Familienhaushalte sind vielfach allein erziehende Mütter und (kinderreiche) nicht deutsche Familien. Die meisten findet man konzentriert in den euphemistisch „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ genannten Armutsinseln der inneren Stadt und in den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Überall in Europa ist in diesen armen Vierteln zu beobachten, dass die traditionellen informellen Solidarpotenziale infolge anhaltender bzw. steigender Arbeitslosigkeit, materieller Not und sozialer Ausgrenzung verschwinden (Dubet und Lapeyronnie 1994).

Armut in Deutschland ist heute vor allem die Armut der Kinder, der Jugendlichen, der jungen Frauen und der Familien. Dabei geht es in den seltensten Fällen um absolute Armut, bei der das Existenzminimum nicht mehr gewährleistet wäre, sondern um „relative Armut“. Sie stellt ein Maß an sozialer Ungleichheit bzw. Benachteiligung dar, das als ungerecht oder inakzeptabel angesehen wird und durch eine gesellschaftliche Bewertung definiert ist.

Als Indikator für Unterversorgung und soziale Benachteiligung kann die Einkommensarmut gelten. Als „arm“ bezeichnen wir jemanden, der weniger als die Hälfte des „bedarfs-

gewichteten“<sup>1</sup> durchschnittlichen Nettoeinkommens für sich zur Verfügung hat. Anhand dieses Kriteriums können wir z. B. für Nordrhein-Westfalen feststellen: Das Armutsrisiko der weiblichen Bevölkerung ist höher als das der männlichen. Das höchste Armutsrisiko haben Kinder, und es gilt: Je jünger die Kinder sind, desto höher der Anteil der armen. 40 Prozent der Bevölkerung, die in Armut lebt, sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.

Eine weitere Art der Armutsmessung geht vom Sozialhilfebezug aus. Im Ruhrgebiet z. B. leben knapp zwei Drittel der Sozialhilfebeziehenden in Familien, davon der größere Teil in Familien alleinerziehender Mütter. In den ländlichen Räumen ist die Sozialhilfedichte wesentlich geringer als in den Großstädten: Im Kreis Kleve bezieht jedes 60. Kind unter sieben Jahren Sozialhilfe, in der Stadt Essen jedes sechste, in der Essener Innenstadt jedes dritte.

Arme Kinder leben in armen Familien. Je weniger Kinder in einer Stadt (bzw. einem Kreis) leben, desto mehr davon sind arm. In der Stadt Essen, die mit Bochum in NRW den geringsten Anteil von Kindern an der Bevölkerung hat, leben die meisten Kinder in den innenstadtnahen Wohngebieten im armen Norden, im Altbaubestand ehemaliger Werkssiedlungen und in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus; dort sind auch die Armutsquoten der Kinder die höchsten (Strohmeier und Kersting 2003). In diesen Stadtteilen treten mehrere Merkmale sozialer Benachteiligung kumuliert auf. Die Stadtteile mit den höchsten Anteilen von Kindern (und Familien) an der Bevölkerung sind zugleich jene mit besonders hohen Armutsquoten, hoher Arbeitslosigkeit, hohen Anteilen von Alleinerziehenden und besonders vielen Aussiedlern und Ausländern. Einige dieser Stadtteile sind zugleich die mit der höchsten Gewaltkriminalität.

Wir finden hier die niedrigsten Niveaus lokaler Integration und Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Stadt und dem Stadtteil, erkennbar daran, dass bei Kommunalwahlen zwei Drittel der Wahlberechtigten nicht wählen. Im Zusammenhang damit steht eine relativ hohe Mobilität bzw. Fluktuation bei schrumpfender Bevölkerungszahl. In den ärmsten Stadtteilen wird infolge von Zu- und Fortzügen rein rechnerisch die Bevölkerung alle drei bis fünf Jahre einmal komplett ausgetauscht. Die „Unterschicht der Dienstleistungsgesellschaft“ (Dubet und Lapeyronnie 1994) lebt heute in prekären ökonomischen Verhältnissen, ohne die traditionellen Solidaritäten, sozial isoliert und sozialräumlich segregiert, ohne lokale Identifikation, in Stadtteilen, deren „soziale Bandbreite“, das soziale Ähnlichkeitsprofil, allein durch die Einkommensarmut der Bewohner bestimmt wird. Armut allein aber stiftet keine sozialen Beziehungen und schon gar keine Solidarität (Strohmeier 1983).

## **Segregation gefährdet das Humanvermögen der Stadtgesellschaft**

Jede Gesellschaft ist darauf angewiesen, dass ihre nachwachsende Generation mit den wichtigsten Daseins- und Sozialkompetenzen und Motiven („Humanvermögen“) ausgestattet

---

<sup>1</sup> Personen im Haushalt werden nach Alter unterschiedlich gewichtet: die erste Person z. B. mit 1,0, weitere Personen über 15 Jahren mit 0,7 und Personen unter 15 Jahren mit 0,5.

wird, um diese Gesellschaft einmal fortzusetzen. Die Sachverständigen des Fünften Familienberichts der Bundesregierung (1994) haben – vergeblich – eine neue Familienorientierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gegen die „strukturelle Rücksichtslosigkeit“ der Gesellschaft und das Schwinden der Lebensform Familie gefordert.

Nachteile des Lebens mit Kindern in einer „individualisierten“ Gesellschaft erfahren Familien in der Gemeinde und im Stadtteil. Die gesellschaftspolitische Frage nach der Zukunft des „Humanvermögens“ stellt sich deshalb als eine Herausforderung der lokalen Politik. In Familien alleinerziehender Mütter lebt mehr als die Hälfte aller sozialhilfeabhängigen Kinder unter 16 Jahren. Alleinerziehende Sozialhilfeempfängerinnen können vielfach nicht an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, weil das Problem der Kinderbetreuung nicht gelöst ist.

Kinder, die in Armutsstadtteilen aufwachsen, erfahren eine abweichende gesellschaftliche Normalität: Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, Apathie, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Familien ohne Vater, Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe als Regeleinkommen. Die „natürliche“ Einstellung der Menschen zur Welt ist unter diesen Voraussetzungen Misstrauen und ein geringes Selbstwertgefühl; Rückzug und Apathie bzw. „Gestaltungspessimismus“ sind unter diesen Bedingungen eine durchaus „rationale“, also vernünftige und nachvollziehbare Haltung.

Die Mehrheit der Kinder in den großen Städten wird künftig unter solchen Voraussetzungen aufwachsen. Sie haben kaum eine Chance, die Nützlichkeit jener Kompetenzen, die das „Humanvermögen“ ausmachen – Solidarität, Empathie, Vertrauensfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit –, zu erfahren, die als das Ergebnis einer erfolgreichen Sozialisation in einem partizipationsfreundlichen Umfeld die „Grundausbildung“ für erfolgreiches Handeln in allen gesellschaftlichen Bereichen und für soziale Zugehörigkeit darstellen. Dieses „kulturelle“ Kapital und das „soziale Kapital“ hilfreicher sozialer Beziehungen sind der entscheidende Startvorteil von Kindern aus den bürgerlichen Mittelschichten.

## **Handlungsansätze zur Stabilisierung gefährdeter Stadtteile**

Was ist zu tun? Gefragt ist zum einen eine „Bildungsoffensive“. Unter den jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe haben zwei Drittel keine Berufsausbildung, ein Viertel hat keinen Schulabschluss. Solange dreimal so viel nicht deutsche wie deutsche Kinder die Schule ohne Abschluss verlassen, gilt: die besten Schulen und besonders motivierte Lehrer in die armen Viertel! Auch eine Beschäftigungsoffensive ist nötig, denn Arbeit ist in unserer Gesellschaft der zentrale Integrationsmechanismus. Hier geht es um Investitionen in die nachwachsende Generation. Wo es keinen ersten Arbeitsmarkt gibt, macht die Rede vom zweiten keinen Sinn.

Isolation, resignative Apathie und Gestaltungspessimismus in den armen Vierteln sollen in den aktuellen Programmen zur „sozialen Stadt“ durch „Bürgerbeteiligung“ bekämpft werden. Mit welchen Handlungsansätzen aber ist es möglich, sozial ausgegrenzte und (deshalb)

resignativ apathische Bevölkerungsgruppen in die „Ortsgesellschaft“ zurückzuholen? Der Weg führt über die Initiierung und Unterstützung elementarer Formen der sozialen Integration von Bewohnern in benachteiligten Lebenslagen in soziale (z. B. nachbarschaftliche) Netzwerke, wo sie sich als anerkannt und dazugehörig erfahren. Bürger, die dazugehören, nehmen am sozialen und politischen Geschehen in der Gemeinde Anteil.

Viele lokale Projekte versuchen derzeit, arme Stadtteile zu revitalisieren und sozial ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen zu integrieren. Bundesweit sind diese Projekte versammelt im Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“. Das Programm richtet sich vor allem auf die Wohngebiete der städtischen Unterschichten im Ballungsraum. Es kann nicht die Ursachen des Niedergangs – Deindustrialisierung und Arbeitslosigkeit – bekämpfen, aber an deren Folgen arbeiten. Angestrebt werden die Partizipation und die soziale (Re-)Integration der Bürger.

Als Ergebnis dieser Bürgerbeteiligung erhoffen die Initiatoren sich die Entstehung selbst helfender Strukturen und sozialer Vernetzungen im Stadtteil. Charakteristische Elemente der Handlungsansätze sind die Beteiligung der Bewohner an planerischen Entscheidungen sowie an der Beseitigung von infrastrukturellen Mängeln und sozialen Problemen in ihrem unmittelbaren Wohnumfeld. Bürgerbeteiligung ist das Ziel und zugleich das Mittel, mit dem dieses Ziel erreicht werden soll. Gleichzeitig ist sie besonders schwierig: Weder die traditionellen noch die neuen plebiszitären Formen der Bürgerbeteiligung erreichen die Menschen in diesen benachteiligten Stadtteilen.

Projekte im Armutsmilieu haben besonders mit Apathie und Passivität, Resignation und Misstrauen der Bewohner zu kämpfen. Hoffnungslosigkeit und Misstrauen basieren ja auf solider Erfahrung. Die „Inaktivität armer Leute“ beruht auf bewussten Entscheidungen: Menschen engagieren sich in Projekten und Programmen, „wenn sie nach einem Vergleich der zu erwartenden Kosten und Nutzen von Handlungsalternativen zum Schluss kommen, dass das Engagement ausreichenden Gewinn verspricht. Dabei steht auf der Kostenseite die nicht selten aus Erfahrungen gewonnene Angst vor Misserfolgen und Sanktionen, die Einschätzung, dass die Aktion unmittelbar mit ihnen nichts zu tun habe; auf der Nutzenseite – oft ebenfalls erfahrungsgestützt – der zu erwartende Erfolg, das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer aktiven Gruppe, die Anerkennung bedeutungsvoller Menschen“ (Oelschlägel 1992).

Das soziale Klima in Armutsstadtteilen behindert die Aktivierung der Bewohner in besonderem Maße. So kann soziale Kontrolle hemmend wirken; auch ist die Umwelt den meisten so vertraut, dass sie sie als selbstverständlich hinnehmen und kaum alternative Vorstellungen entwickeln. In dieser Lebenswelt haben sie Routinen entwickelt, deren Störung Angst auslöst. So sind Rückzug, Misstrauen und auch „Passivität“ durchaus rational. Entscheidend ist, ob und wie notorisch misstrauische Menschen mit dem nötigen Vertrauen ausgestattet werden können, das sie in die Lage versetzt, sich auf Formen der Partizipation einzulassen, die für sie auf den ersten Blick riskant und insgesamt wenig nützlich erscheinen.

Bei Vertrauensbeziehungen ist in der Regel der mögliche Verlust im Fall enttäuschten Ver-

trauens viel höher als der Gewinn im Regelfall gerechtfertigten Vertrauens. Dennoch sind Vertrauensfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit die Kennzeichen sozialer Integration in modernen Gesellschaften ebenso wie ein Ergebnis erfolgreicher Sozialisationsprozesse. Für Menschen, die „dazugehören“, ist es rational im Sinne von „vernünftig“, anderen zu vertrauen. Menschen, die vertrauen, erwarten nicht ernsthaft, dass sie verlieren oder enttäuscht werden. Vertrauensfähigkeit ist unmittelbar verknüpft mit Selbstvertrauen.

Menschen, die unter Armutbedingungen leben, verhalten sich am ehesten im Sinne des misstrauisch Gewinn und Verlust abwägenden, rational kalkulierenden homo oeconomicus. Sie werden nur dann bereit sein, eine Vertrauen erfordernde soziale Beziehung einzugehen, wenn der erwartbare Nutzen deutlich größer ist als der zu riskierende Verlust und wenn der Erfolg kurzfristig absehbar ist (vgl. Hardin 1992). Solche Situationen sind in der sozialen Welt aber extrem selten. Habituell misstrauische Akteure überschätzen notorisch ihr Verlustrisiko, was dazu führt, dass sie nichts riskieren und sich zurückziehen. Wer prinzipiell misstraut, reduziert zwar für sich das Risiko von Enttäuschung und Verlust, kann aber auch nichts gewinnen.

Die Vertrauenden auf der einen und die Misstrauischen auf der anderen Seite bleiben jeweils unter sich. Auch das ist ein Aspekt von Segregation und sozialer Ausgrenzung. Gewohnheitsmäßig misstrauische Personen benötigen viele Erfolgserlebnisse, um ihre Vertrauensfähigkeit, ihr Selbstvertrauen und ihre Partizipationsbereitschaft zu steigern. Das dauert in jedem Fall lange, was für die Langfristigkeit lokaler Projekte spricht. Die Programme der „sozialen Stadt“ enden hingegen in der Regel nach zehn Jahren.

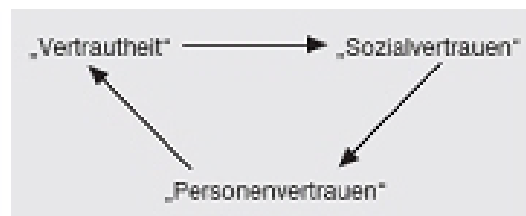
## **Sozial integrative Stadtteilpolitik: Entwicklung von Vertrauensbeziehungen im Armutsmilieu**

Die deutsche Sprache kennt nur einen Begriff für Vertrauen. Im Englischen gibt es größere Differenzierungsmöglichkeiten: „Confidence“ und „Trust“. Confidence ist „Sozialvertrauen“, ist Zutrauen in die eigene soziale Kompetenz und in die der anderen. Es ist die Voraussetzung jedes sozialen Handelns in einer komplexen Welt und schließt Selbstvertrauen ein (vgl. Luhmann 1988). Sozialvertrauen basiert wiederum auf „Vertrautheit“, einer unvermeidlichen Begleiterscheinung des Lebens in Gemeinschaft. Sozial isolierten Menschen fehlt diese Vertrautheit.

„Trust“ bezeichnet demgegenüber „Personvertrauen“, eine rationale Strategie der optimalen Ausnutzung von Chancen unter der Voraussetzung von Sozialvertrauen.

Beide Begriffe bedingen einander: Sozialvertrauen, das aus Vertrautheit entsteht, ist die Voraussetzung von Personvertrauen. Letzteres ist dort rational, d. h. eine vernünftige Handlungsoption, wo Sozialvertrauen möglich ist. Vertrautheit wiederum ist ein Nebenprodukt von bestätigtem Personvertrauen und somit eine Frage der Lebenserfahrung. Voraussetzung und Ergebnis von Vertrauen ist soziale Ordnung.

In riskanten Situationen, z. B. an fremden Orten, ist es (eine soziale Ordnung vorausgesetzt) durchaus rational, blanko einem anderen Menschen zu vertrauen: Auf lange Sicht werden die Gewinne des bestätigten Vertrauens die Verluste durch enttäushtes Vertrauen übersteigen. Vertrauen zu zeigen, ist also eine Investition rationaler Akteure in ihre soziale Umwelt (Gambetta 1988). Sie gibt die Chance, dass Vertrautheit in sozialen Beziehungen entsteht, und aus dieser kann sich längerfristig Sozialvertrauen entwickeln – insgesamt also ein sich selbst verstärkender Mechanismus.



Was folgt daraus für die „soziale Stadt“? Es braucht zunächst Zeit, bis die „Gestaltungspessimisten“ ein Niveau der Vertrauensfähigkeit oder des „Sozialvertrauens“ erreichen, das ihnen (wieder) die Teilnahme an Aktivitäten in der Ortsgesellschaft ermöglicht. Hier bieten nur solche Projekte eine hinreichende Chance, die den Menschen einen unmittelbaren, kurzfristig erwartbaren Nutzen bringen und das Risiko zu verlieren bzw. enttäuscht zu werden, gering halten.

Was die Bewohner motivieren kann, ergibt sich aus den von ihnen empfundenen Mängeln: Eine Steigerung ihrer Identifikation mit dem Stadtteil erreicht man vor allem über ihre Beteiligung an der Verbesserung der individuellen wirtschaftlichen Lage, der Wohnverhältnisse oder der Wohnumfeldbedingungen (vgl. z. B. Tobias und Böttner 1992).

Bei geringem Risiko und relativ sicherem Nutzen vertrauen auch misstrauische und apathische Akteure zunächst quasi blanko den am Projekt beteiligten Menschen. In diesen Beziehungen entsteht nebenbei Vertrautheit, aus der sich eine gesteigerte, schon auf Erfahrung gegründete Bereitschaft ergibt, erneut Vertrauen zu investieren. Bei wiederholt erfolgreicher Investition entstehen allmählich soziale Netzwerke und Sozialvertrauen.

Offene Partizipationsangebote (z. B. Bürgerzentren, Stadtteilkonferenzen) bieten sozial nicht integrierten Menschen keinen unmittelbaren und kurzfristigen Nutzen und werden deshalb von ihnen kaum angenommen. Dieser „Mach-mit“- oder „Entscheide-mit“-Projekttyp hat nur ein geringes Aktivierungspotenzial für gestaltungspessimistische Akteure, denn er spricht in erster Linie sozial schon integrierte und mit Sozial- und Selbstvertrauen ausgestattete Menschen an.

Erfolg versprechender erscheinen dagegen sogenannte „Selberrmacherprojekte“, z. B. Aktionen, in denen die Bewohner einer Hochhausanlage (wie in Hamburg-Kirchdorf-Süd geschehen) gemeinsam die Eingangsbereiche und die Flure ihres Hauses umgestalten und renovieren, sowie Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsprojekte mit einem deutlichen Nachbarschaftsbezug: Die Bürger werden hier an der Produktion öffentlicher Güter beteiligt und gleichzeitig ist für sie ein persönlich-unmittelbarer, kurzfristiger Nutzen ihrer Mitwirkung absehbar. Selberrmacherprojekte vernetzen Menschen und sparen zugleich Kosten, weil

Leistungen in Eigenarbeit erbracht werden, die eigentlich Aufgabe der Gemeinde oder der Wohnungsunternehmen sind. Sie sind auch für misstrauische und desintegrierte Personen niedrigschwellige Partizipationsangebote, wenn Aufwand und Nutzen kalkulierbar sind. Die zunächst eigennützig motivierte Beteiligung schafft zusätzlich soziale Vernetzungen, selbst helfende Strukturen und Mechanismen sozialer Kontrolle sowie Identifikation mit dem Viertel. Dies wiederum kann längerfristig weitere administrative Intervention im Stadtteil entbehrlich machen und ist daher auch wirksame Prävention. Partizipation und „Selbermachen“ schaffen so womöglich auch eine Voraussetzung weitergehender politischer Beteiligung in solchen Stadtteilen, die wegen ihrer geringen Repräsentation in der lokalen Politik heute quasi „demokratiefreie Zonen“ darstellen.

## Literatur

- Dubet, Francois, Didier Lapeyronnie: Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft. Stuttgart 1994.
- Gambetta, Diego (Hrsg.): Trust: making and breaking cooperative relations. New York, Oxford 1988.
- Hardin, Russel: „The Street-Level Epistemology of Trust“. Analyse und Kritik 14. 152-176.
- Klemmer, Paul: Steht das Ruhrgebiet vor einer demographischen Herausforderung? Schriften und Materialien zur Regionalforschung. Essen 2001.
- Luhmann, Niklas: „Familiarity, Confidence, and Trust: Problems and Alternatives“. Diego Gambetta (Hrsg.): Trust: making and breaking cooperative relations. New York, Oxford 1988. 94-107.
- Oelschlägel, Dieter: „Gemeinwesenarbeit in einem Armutsquartier“. Gertrud Tobias und Johannes Böttner (Hrsg.): Von der Hand in den Mund. Armut und Armutsbewältigung in einer westdeutschen Großstadt. Essen 1992.
- Strohmeier, Klaus Peter: Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. Reihe Demografischer Wandel der Projekt Ruhr GmbH. Essen 2002.
- Strohmeier, Klaus Peter, Volker Kersting: „Segregierte Armut in der Stadtgesellschaft. Problemstrukturen und Handlungskonzepte im Stadtteil“. Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung. 3/4. 2003. 231-247.
- Strohmeier, Klaus Peter: Quartier und soziale Netzwerke. Grundlage einer sozialen Ökologie der Familie. Frankfurt, New York 1983.
- Tobias, Gertrud, Johannes Böttner (Hrsg.): Von der Hand in den Mund. Armut und Armutsbewältigung in einer westdeutschen Großstadt. Essen 1992.