



Referat
für Stadtforschung
und Stadtentwicklung



Ursachen, Bedingungen und Notwendigkeiten der Einführung der Gemeinwesenarbeit in der Landeshauptstadt München

Arbeitspapier

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN

Stadtentwicklungsreferat

Ursachen, Bedingungen und Notwendigkeiten
der Einführung der Gemeinwesenarbeit
in der Landeshauptstadt München

Dr. Karolus Heil
Cambridge, Mass. Dezember 1969

Copyright
Nachdruck, auch auszugsweise,
nur mit Genehmigung des
Stadtentwicklungsreferates der
Landeshauptstadt München

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Vorbemerkung	1
I. Die Situation des Stadtbürgers in der Gesellschaft heute als Ausgangslage der Gemeinwesenarbeit	3
II. Drei besondere Problembereiche	10
1. Problembereich Neubausiedlungen	11
2. Problembereich Stadterneuerung und Umstrukturierung	13
3. Problembereich Obdachlose	16
III. Barrieren einer Demokratisierung des Gestaltungsprozesses der Umwelt- und Lebensbedingungen	17
1. Subjektive Hindernisse	18
2. Objektive Hindernisse	21
3. Gesamtgesellschaftliche Hindernisse	25
IV. Gemeinwesenarbeit als ein Ansatz zur Demokratisierung des Gestaltungsprozesses menschlicher Lebensbedingungen	27
1. Prozeßstufen der Gemeinwesenarbeit	28
2. Zum Verhältnis von Bürgern und Institutionen	31
3. Bedingungen der Gemeinwesenarbeit	32
4. Der kritische Ansatz	36
V. Modelle für eine Einrichtung der Gemeinwesenarbeit in München	39
Anmerkungen	

Vorbemerkung

Dieses Papier befaßt sich mit der Frage des Einsatzes der Gemeinwesenarbeit in der Großstadt heute: einem Ansatz, der das Ziel verfolgt, den Stadtbürger unter den soziologischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bedingungen unserer Zeit stärker an der Gestaltung seines Lebensumfeldes im weitesten Sinne zu beteiligen; oder besser: ihn - subjektiv und objektiv - zu einer solchen Beteiligung in Stand zu setzen. Es untersucht die Umstände und Gegebenheiten, die einer solchen Beteiligung heute auf seiten des Bürgers, nach der Natur des Entscheidungsprozesses und aufgrund gesellschaftlicher Zusammenhänge entgegenstehen, erörtert die Möglichkeiten und Wege, die nach und nach quantitativ und qualitativ zu verstärkender Einflußnahme und Mitwirkung führen können und befaßt sich schließlich mit den technisch-organisatorischen Voraussetzungen eines solchen Prozesses.¹⁾

Wie die meisten Ansätze zu gesellschaftlichen Veränderungen ist auch der Ansatz der Gemeinwesenarbeit verstrickt in den Streit der Ideologien. Sie ist einerseits dem Vorwurf ausgesetzt, als bloße Sozialtechnik durch Verbesserungen im Detail und die kurzfristige Glättung von Konflikten eine Stabilisierung bestehender Zustände zu bewirken und damit gesellschaftliche Verbesserungen und Veränderungen größeren und tieferen Ansatzes letztlich zu unterbinden; und sie sieht sich von der anderen Seite her dem Vorwurf gegenüber, von einem irrealen, ungeprüften und allzu idealistischen Menschenbild auszugehen, wenn sie das Ziel verfolgt, dem Bürger selbst im weitestmöglichen Maße die Entscheidung und Mitverantwortung für die Gestaltung seiner Lebensumwelt zu überantworten.

Im Rahmen des vorliegenden Papiers kann dieser - im übrigen für die Sozialwissenschaften schlechthin geltende - Konflikt nicht gelöst werden. Es versteht jedoch Gemeinwesenarbeit nicht als einen bestätigenden, kurzfristige Konflikte glättenden, sondern als einen kritischen Ansatz mit dem Ziel gesellschaftlicher Veränderungen; und es versteht weiterhin Gemeinwesenarbeit - wie an späterer Stelle näher auszuführen ist - als einen Ansatz, der sich nicht von Anbeginn Beschränkungen in seinen Zielsetzungen unterwirft, die aus ungeprüften Vorurteilen resultieren, sondern als einen Ansatz, der das unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen mögliche Maß an Veränderungen im Sinne wachsender Selbstverantwortlichkeit und Selbstbestimmung des Bürgers anstrebt: sowohl im Detail wie im größeren Rahmen, durch den das Detail bestimmt wird.

Das vorliegende Papier will die Aufmerksamkeit der Beteiligten auf diese Fragestellungen lenken, will Diskussionen provozieren und einen Meinungsbildungsprozeß in Gang setzen, der dazu führen kann, eine Basis zu finden und den Freiheitsraum zu schaffen, auf der und in dem sich Gemeinwesenarbeit in München entfalten kann: in der ganzen Breite und Tiefe ihrer Möglichkeiten.

I. DIE SITUATION DES STADTBÜRGERS IN DER GESELLSCHAFT HEUTE ALS AUSGANGSLAGE DER GEMEINWESENARBEIT

Das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit, Bürgerschaft und den Instanzen, in deren Händen die Gestaltung unserer Lebensverhältnisse im weitesten Sinne liegt, ist in den letzten Jahren durch ein wachsendes Unbehagen gekennzeichnet: ein Unbehagen, das von allen geteilt wird, die von diesem Spannungsfeld betroffen oder an ihm direkt beteiligt sind:

- * Die lange unumstrittene und alleinige Kompetenz von Verwaltung und Planung, das materielle, soziale, ästhetische Lebensumfeld des Menschen, die Bedingungen also im weitesten Sinne, unter denen er sein Leben gestaltet, zu bestimmen, unterliegt wachsenden Zweifeln: immer häufiger melden sich die Betroffenen planender oder verwaltender Maßnahmen selbst zu Wort, möchten an dem Entscheidungsprozeß beteiligt sein, dessen Gegenstand sie selbst sind - ohne daß es jedoch bis heute Wege und Kanäle einer solchen Beteiligung in wirkungsvoller Weise gäbe.

- * Verwaltung und Planung sehen sich durch fortschreitende Vergesellschaftung, fortschreitende Komplizierung der Lebensverhältnisse und deren zunehmende Überformung durch den Niederschlag und die Auswirkungen der Technologie überkommener Arbeitsprinzipien und Grundsätze zunehmend beraubt oder müssen erkennen, daß die Instrumente, die ihnen traditionell zur Verfügung standen oder noch zur Verfügung stehen, den Aufgaben, wie sie sich heute stellen, nicht länger angemessen sind, ohne daß jedoch neue Hilfsmittel und das Einverständnis über neue Prinzipien und Grundsätze an die Stelle der entwerteten treten oder solche Möglichkeiten sich sichtbar abzeichnen.

* Die Praktiker, die in Räten und Ausschüssen über Lebensverhältnisse und Umweltgestaltung zu entscheiden haben, verlangen immer häufiger nach Normen, Maßstäben und Zielvorstellungen, die Grundlage ihrer Meinungsbildung und Entscheidung sein können, da überkommene Normen und Maße ihre Gültigkeit verloren haben oder zu verlieren im Begriffe sind - ohne daß es jedoch bis heute funktionierende Verfahrenswege gäbe, die zur Entwicklung solcher Zielvorstellungen führen können und zugleich demokratischen Prinzipien gerecht werden.

In der Tat jedoch gibt es bis heute nur vereinzelte, häufig durch ideologische Verhaftung in ihrer Erkenntnisfähigkeit und in ihrem Aussagewert noch reduzierte Versuche, dieses Unbehagen, vor allem aber die Tatbestände und Problemlagen, die sich hinter ihm verbergen, dingfest zu machen und Modelle für eine Veränderung der heutigen, unbefriedigenden Situation zu entwickeln.

Welche Vorgänge sind es, die den angedeuteten, latenten oder manifesten Konflikt verursachen?

Die gesellschaftliche und technologische Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat sich in den großstädtischen Verdichtungsräumen zugespitzt und verschärft niedergeschlagen. Sie hat zu einer grundlegenden und tiefgreifenden Veränderung der menschlichen Lebensbedingungen in diesen Räumen geführt - eine Entwicklung, die sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten fortsetzen, wenn nicht noch verstärken wird.

Diese Entwicklung hat zugleich - subjektiv und objektiv - zu einer fortschreitenden Einengung und Beschneidung der Fähigkeiten und Möglichkeiten des einzelnen Bürgers geführt, sein Lebensumfeld und seine Lebensbedingungen ent-

sprechend seinen Vorstellungen und Bedürfnissen selbst zu bestimmen und zu gestalten. Immer mehr droht er zu einem von unbeeinflussbaren und weithin unbekanntem Instanzen total geleiteten und verwalteten, von den Angeboten eines universalen Systems öffentlicher und privater Dienst- und Sozialleistungen abhängigen, auf seinen Privatbereich zurückgezogenen, unpolitischen und anonymen Konsumenten zu werden, der mehr Objekt als Subjekt der Entwicklung ist.

Dieser Tatbestand hat seine Entsprechung darin, daß Lebensbedingungen und Lebensumfeld des einzelnen immer mehr durch übergreifende (technologische, ökonomische, wirtschaftliche usf.) Entwicklungen beeinflußt und bestimmt werden - Entwicklungen, die sich nicht nur der Einflußnahme sondern auch der Durchschaubarkeit und Sinndeutung durch den einzelnen Bürger weitgehend und zunehmend entziehen.

- * Der fortschreitende Verstädterungs- und Regionalisierungsprozeß führte zu abnehmender Überschaubarkeit des Lebensraums des einzelnen; mit ihr zerfielen traditionelle soziale, räumlich-lokale, politische und gesellschaftliche Bindungen und Loyalitäten - ohne daß neue Bindungen an ihre Stelle traten, die die zerfallenen in ihrer Bedeutsamkeit für das Leben des einzelnen ersetzen konnten.

- * Die Konsequenzen des fortschreitenden technologischen Wandels und der Folgeerscheinungen der Technologie (Verkehr, Luftverschmutzung, Lärm, gleichzeitige Steigerung und Einengung der Bewegungsfreiheit, totale Abhängigkeit von Gemeinschaftseinrichtungen, von übergreifenden Versorgungssystemen usf.) beeinflussen die Lebensbedingungen der Gesellschaft in zunehmender Stärke und reichen in ihren Auswirkungen bis tief hinein in die Existenz des einzelnen Bürgers, ohne daß er jedoch selbst Einfluß auf diesen Prozeß nehmen oder daß er sich ihm entziehen könnte.

* Der Neubau oder die Erneuerung der städtischen Lebensumwelt vollzieht sich - den Gesetzen von Rationalität, Wirtschaftlichkeit, Technologie gehorchend - zunehmend in Form kaum noch überschaubarer Großprojekte. Der Zwang zu Perfektionismus, zu vorausschauender Planung auch des kleinsten Details gehört zu ihren Konsequenzen - ohne daß jedoch zureichende Verfahren zur Verfügung stünden, auftretende Bedürfnisse im Vorhinein tatsächlich zu kalkulieren, aber auch ohne die Möglichkeit für den Bürger, selbst auf die Gestaltung Einfluß zu nehmen, seine Umwelt - in welcher Weise auch immer - mitzuformen.

* Mit wachsender Vergesellschaftung und wachsender technologischer Bestimmtheit des Bürgers wächst seine Abhängigkeit von den Einrichtungen und Diensten, die ihm die Gesellschaft oder das Gemeinwesen zur Verfügung stellt, ohne daß er jedoch über Möglichkeiten verfügt, auf die Art und das Angebot dieser Einrichtungen selbst maßgeblichen Einfluß zu nehmen.

Dieser Tatbestand geht einher mit einem ständigen Anwachsen der Ansprüche des als ein Konsumwesen erzogenen Bürgers an die öffentlichen Institutionen, an öffentliche und soziale Leistungen, wobei gleichzeitig eine Individualisierung dieser Ansprüche, die sich - wie ein Teil der Ansprüche selbst - an der Scheinwahlmöglichkeit und dem angeblichen Überfluß in der Konsumsphäre zu orientieren scheint, verhindert, daß diese Größen exakt kalkuliert und rationell befriedigt werden können.

* Die traditionelle Stadtbürgerschaft als gesellschaftlich tragende, meinungsbildende und damit zugleich stabilisierende Schicht ist zerfallen. An ihre Stelle traten eine Reihe zwar quantitativ bedeutsamer Gruppierungen, die die traditionelle Funktion des städtischen

Bürgertums jedoch nicht fortsetzen konnten und werden fortsetzen können, da die Basis einer solchen Schicht nicht mehr vorhanden ist. Mit der traditionellen Stadtbürgerschaft zerfiel auch die Institution der städtischen Öffentlichkeit. Der freigewordene Raum wird heute zunehmend - wenn man von den Zeitungen absieht, die Öffentlichkeitsfunktion noch wahrnehmen - von Interessengruppen ausgefüllt, die sich selbst zwar als Öffentlichkeit verstehen, deren Funktion aber objektiv nicht wahrnehmen.

- * Die Distanz zwischen den Stadtbewohnern heute und den Instanzen und Kräften, die den Gang der Entwicklung bestimmen, wächst; mit ihm reduziert sich die Durchschaubarkeit dieses Prozesses durch ihn und seine Möglichkeit, Einfluß auf den Gang dieses Prozesses zu nehmen.

- Wachsende Kompliziertheit der Lebensverhältnisse hat zur Folge, daß deren Gestaltung in zunehmendem Umfange von einer hierfür ausgebildeten Technokratie übernommen wird; sie hat jedoch, wie Kritiker immer wieder belegten, - wie viele andere, von ihrer Anlage und Zweckbestimmung her dem Bürger zunächst dienenden Institutionen - die Tendenz, sich zu verselbständigen und die Durchschaubarkeit und Beeinflussbarkeit ihrer Entscheidungen von außen her eher zu verringern als zu erweitern;

- wachsende Mobilität degradiert Wohnviertel und Wohnort - wie in den neuen Wohnsiedlungen am Stadtrand in besonderer Schärfe sichtbar wird²⁾ - für viele zur Durchgangsstation, zu der kaum gefühlsmäßige Bindungen entwickelt werden und in der persönliches Engagement als nicht lohnend empfunden wird;

- diese Tendenz überlagert sich mit der in sozialwissenschaftlichen Untersuchungen immer wieder festgestell-

ten Tendenz der Konsumbürger zum Rückzug in die Privatsphäre, zur völligen Privatisierung des Freizeit- und Wohnbereiches und damit zu einem apolitischen, an gesellschaftlichen Entwicklungen uninteressierten Verhalten.

- * Das System und die universale Ideologie der Konsumgesellschaft, die den Verbrauch als oberste Norm setzen und durch die ständige und systematische Erzeugung neuer Bedürfnisse und den psychischen, sozialen und gesellschaftlichen Zwang zu ihrer Erfüllung die Menschen in Griff halten, bestimmen nicht nur Denken und Verhalten in einer ihren wirklichen Interessen durchaus nicht immer dienenden Weise, sondern verhindern auch, diese tatsächlichen Interessen im allerweitesten Sinne zu erkennen und sich für die zu engagieren; gesellschaftliche, politisches Engagement, zumal ohne materielle, in Konsum umsetzbare Vergütung, wird in diesem Klima als nicht lohnend empfunden.

Dies sind nur einige der wesentlichen Entwicklungen, die für die Situation in den großstädtischen Verdichtungsräumen heute charakteristisch und bestimmend sind; Entwicklungen, die die traditionellen Prozesse, Mechanismen und Kanäle der politischen Meinungs- und Willensbildung und damit auch die Repräsentation der Vorstellungen und Bedürfnisse des einzelnen Bürgers in diesem Prozeß aufs tiefste beeinflussen haben und fortlaufend weiter überformen.

Die sogenannte 'Krise der parlamentarischen Demokratie', die in den zurückliegenden Jahren immer wieder Gegenstand von Erörterungen und Auseinandersetzungen war, ist - so gesehen - der Spitze eines Eisbergs vergleichbar, dessen größter Teil an der Oberfläche nicht sichtbar wird, sondern erst bei der Betrachtung im größeren Zusammenhang offenkundig wird.

Die Grundsätze, nach denen sich die Entwicklung der Lebensverhältnisse vollzieht, sind vor allem die der Rationalität, der Wirtschaftlichkeit, der Profitmaximierung, der Technologie und eine Reihe anderer, die nicht unbedingt mit den primären Lebensinteressen und -bedürfnissen des einzelnen übereinstimmen; und ihre Anwendung geht von einem imaginären Durchschnittsmenschen aus, während sich derjenige, der von diesen Massen, Vorstellungen und Bedürfnissen abweicht, immer stärkerem Anpassungsdruck ausgesetzt sieht.

Die Fortentwicklung dieser Lebensverhältnisse widerfährt den einzelnen Bürgern als etwas naturgesetzliches, uneinflussbares, in seinen Wurzeln und in seinem weiteren, fast verselbständigt scheinenden Fortgang kaum zu durchschauendes. Immer mehr ist er passives Objekt und nicht sich selbst bestimmendes Subjekt der Entwicklung - und immer deutlicher beginnen viele diesen Zusammenhang zu ahnen, wenn auch nicht in ihrem ganzen Umfang und rational zu durchschauen. Die Protestbewegung der jüngeren Generation in der gesamten westlichen Welt, vor allem aber die in den - in all diesen Entwicklungen weiter fortgeschrittenen - USA festzustellende Tendenz vieler Jugendlicher, dieser Gesellschaft den Rücken zu kehren und in einem 'einfachen Leben', in Mystizismus, Orientalismus oder Naturromantik einen Ausweg zu suchen, ist in diesem Zusammenhang zu sehen³⁾.

Vor dieser gesellschaftlichen Situation sieht sich die Gemeinwesenarbeit. Sie stellt die Frage, ob die aufgezeigten Entwicklungen oder zumindest einzelne Aspekte dieser Entwicklung im Sinne einer Humanisierung der Lebensverhältnisse umgelenkt werden können und versucht, Ansätze, Methoden und Wege zu entwickeln und zu beschreiten, die in diese Richtung führen.

II. DREI BESONDERE PROBLEMBEREICHE

Die im vorausgehenden beschriebenen abnehmenden Chancen der Menschen, in der von Großstrukturen beherrschten, technisierten Massengesellschaft auf die Gestaltung seiner Lebensbedingungen selbst aktiv Einfluß nehmen zu können, die damit abnehmenden Chancen für die Entwicklung humaner Lebensbedingungen und das Unbehagen über diese Entwicklung kommt in einigen Bereichen mit besonderer Schärfe und Zuspitzung zum Ausdruck:

- * in der Problematik des Baus neuer großer Wohnsiedlungen in den großstädtischen Verdichtungsräumen;
- * bei der Erneuerung von Altbauquartieren oder der Umstrukturierung von Stadt- oder Siedlungsteilen;
- * bei der Behandlung unterprivilegierter Bevölkerungsteile, etwa obdachloser Menschen.

Damit sind nur einige besonders hervorstechende Problembereiche angedeutet; eine Reihe anderer wäre zu ergänzen, etwa Planungen für alte oder krank Menschen, für Jugendliche, für ausländische (vor allem aus süd- und südosteuropäischen Ländern kommende) Mitbürger (die im Zuge der Integration Europas in wachsender Zahl zu Mitbürgern auf Dauer werden und damit zu Problemen führen werden, die denen der USA nicht unähnlich sind), das Problem der Behandlung straffällig Gewordener; oder auch die Mitsprache von Betroffenen jedweder Planungsmaßnahme (z.B. von Verkehrsplanungen), von ökonomisch Betroffenen und so fort; hier soll jedoch - als Modellsituation - nur auf die drei erstgenannten eingegangen werden.

1. Problembereich Neubausiedlungen⁴⁾

Der Entstehungsprozeß neuer Großwohnsiedlungen unterscheidet sich in einigen grundsätzlichen Punkten von dem traditionellen Prozeß der Stadterweiterung. Diese Wohnsiedlungen - mitsamt dem komplizierten System von Folgeeinrichtungen, die die später einziehenden Bewohner für ihr Leben benötigen, entstehen zunehmend - den Gesetzen der Wirtschaftlichkeit, der Technologie, der 'großen Serie', der Rationalität folgend - gleichzeitig und nicht länger wie traditionelle Stadtviertel: als das Ergebnis eines längerfristigen 'Wachstumsprozesses' mit seiner vielfältigen und ständigen wechselseitigen Anpassung von Umfeld und Bevölkerung. Dies hat zur Folge, daß sämtliche später auftretenden Bedürfnisse der Bewohner bis ins kleinste im Vorhinein zu kalkulieren sind - ohne daß jedoch zureichende Hilfsmittel zur Verfügung stünden, diese Bedürfnisse exakt zu ermitteln und in den Entwurfsplan einzubringen, noch weniger aber, diese Bedürfnisse in die Zukunft zu prognostizieren.

Zu dieser Situation kommt häufig der Tatbestand, daß infolge der Mittelknappheit der Städte - selbst bei exakter Kenntnis der Bewohnerbedürfnisse - die Ausstattung der Wohnsiedlungen nur den Mindestanforderungen gerecht werden kann - eine Situation, die um so schwerer wiegt, je größer die neuen Wohnsiedlungen sind und je größer ihre Entfernung zu bestehenden, älteren, vielleicht besser ausgestatteten Stadtvierteln.

Ergebnis dieser Tatbestände ist, daß die Bewohner neuer Großsiedlungen, die häufig zu tausenden gleichzeitig einziehen, bei Einzug ihre neue Wohn- und Lebensumwelt an ihren Bedürfnissen und Vorstellungen gemessen unzureichend ausgestattet vorfinden, dabei jedoch sehr weitgehend fertig vorgeformt, d.h. ohne die Möglichkeit von Veränderungen oder Ergänzungen.

Doch selbst dort, wo faktisch Möglichkeiten der Veränderung oder Ergänzung bestünden, gibt es keine Wege und Kanäle, einen Prozeß der Willensbildung unter den Betroffenen hierüber in Gang zu setzen und die Ergebnisse dieses Prozesses in das Planungsgeschehen selbst einzubringen, wie andererseits auf seiten der mit der Planung betrauten Stellen (Planungsbehörden, Wohnungsbaugesellschaften, Sozialbehörden und -verbänden, Wirtschaftsförderung, Betreiber von Einkaufszentren, Verkehrsbetrieben, Post und all den anderen Instanzen, die lebensnotwendige publikumsorientierte Einrichtungen und Dienste zur Verfügung stellen) kaum oder keine Fähigkeiten entwickelt werden, die Ergebnisse eines solchen Meinungsbildungsprozesses, wenn er stattfände, aufzunehmen und umzusetzen; dies, obgleich von ihnen - wie immer wieder zum Ausdruck gebracht - ein grundlegender Mangel an Informationen über die Lebensnotwendigkeiten der Menschen, für die zu planen ist, empfunden wird.

Die geschilderte, eher materiell bestimmte Situation trifft zusammen mit dem Problem der psychischen und sozialen Integration im neuen Wohnumfeld - gerade Münchner Untersuchungen haben belegt, daß ein sehr enger Zusammenhang besteht zwischen der Ausstattung des neuen Wohnviertels und der Integration der Bürger⁵⁾. Tausende sehen sich bei Einzug in ein fremdes Umfeld versetzt, das sich in vielem von Vertrautem unterscheidet und leicht das Gefühl der Orientierungslosigkeit entstehen läßt. Die Verbindungen zur gewohnten Nachbarschaft, zu alten Kontaktkreisen sind unterbrochen oder gestört. Die Zusammensetzung der Haus- und Wohnungsnachbarn, deren Situation gleichartig ist, ist zufällig; traditionelle Gewohnheiten und Bindungen zerfallen und neue müssen entwickelt werden. Eine neue räumliche, soziale, psychische, emotionale Orientierung muß gefunden werden.

Diese Situation trifft bei vielen Neubaubewohnern zusammen mit einer Anspannung der wirtschaftlichen Verhältnisse als Ergebnis höherer Mieten, der Notwendigkeit, die neue Wohnung auszustatten, vielleicht der Aufgabe der Berufstätigkeit der Ehefrau.

Ergebnis dieser spezifischen Bedingungen sind - trotz des modernen Erscheinungsbildes dieser Wohnviertel - Problemräume eines bisher erst in Ansätzen untersuchten Ausmaßes.

In dieser für hunderte oder tausende, auf engstem Raum zusammenlebende Familien oder Einzelpersonen nahezu gleichartigen Situation wären Lebenshilfen, Lebensberatung, die Ermutigung, die Umwelt nach Einzug selbst, so weit dies noch möglich ist, zu formen, erforderlich; Stellen, die den Weg zu Behörden oder anderen Institutionen weisen, aber auch den Weg zur Öffentlichkeit, zur Nachbarschaft; doch solche Stellen fehlen im allgemeinen.

In dieser Situation besteht - wie inzwischen mehrere Untersuchungen gerade in München belegt haben⁶⁾ - die Gefahr, daß sich die Bewohner in ihre Privatsphäre zurückziehen, daß sie sich ausschließlich der Ausgestaltung des Bereiches innerhalb ihrer vier Wände zuwenden, ein Interesse am Wohnviertel, an der weiteren Umwelt sich aber nicht entwickelt oder - wo die Bereitschaft anfangs vorhanden war - zerfällt.

2. Problembereich Stadterneuerung und Umstrukturierung⁷⁾

Die sozialen Probleme, die sich bei der Erneuerung überalterter Stadtquartiere, aber auch bei der Umstrukturierung überkommener Quartiere ergeben⁸⁾, sind denen in Neubauvierteln nicht unähnlich, zeigen sich jedoch in anderer Gestalt.

Das grundlegende Problem bei Erneuerungsvorhaben, wie sie sich in München etwa in Haidhausen, dem Westend oder auch in Alt-Perlach stellen, liegt in dem Tatbestand, daß der physische Umbau, die baulich-städtebauliche, wirtschaftliche, soziale Erneuerung dieser Quartiere tief in die Existenz der - teils über viele Jahrzehnte ansässigen - Bewohner, Gewerbetreibenden, Eigentümer, Beschäftigten dieser Viertel eingreift, ohne daß jedoch unter heutigen Gegebenheiten gewährleistet ist, daß

- * den Betroffenen im weitesten Sinne die Möglichkeit gegeben ist, bei der Entwicklung von Zielvorstellungen und Konzepten für die Erneuerung ihrer angestammten und vertrauten Umwelt mitzuarbeiten oder ohne daß vielfach auch nur eine zureichende Information über Sinne, Ziel und Folgen der Maßnahmen erfolgt,

ohne daß aber auch unter heutigen Gegebenheiten

- * Möglichkeiten und Wege bestehen, eine solche Beteiligung zu ermöglichen, sei es von der Organisation des Planungsprozesses, sei es vom Informationsniveau und der Bereitschaft der Bürger zur Beteiligung her.

Erneuerungsvorhaben größeren Stils bergen die Gefahr in sich, daß sie zur Zerschlagung des früheren sozialen und ökonomischen Gefüges führen und zur Vertreibung der früheren Einwohner führen⁹⁾:

- * Die in der Altbausubstanz zu günstigen Bedingungen wirtschaftenden Kleingewerbe-, Handwerks- und Einzelhandelsbetriebe verlieren mit der Umstrukturierung, Erneuerung und Aufwertung der Gebiete und der Grundstückskosten- und Mietensteigerung in ihrer Folge ihre Existenzgrundlage,

- * die in Altbauquartieren lebende, häufig überalterte und einkommensschwache Einwohnerschaft verliert mit dem Umbau ihre relativ preisgünstigen, oft auch stadtnahen Wohnmöglichkeiten;
- * überkommene Sozialsysteme und Kommunikationsstrukturen, die sich mit dem zu erneuernden Viertel verbinden, werden zerschlagen oder grundsätzlich verändert.

Aus der Vorahnung dieser und einer Reihe weiterer Konflikte und Probleme erklärt sich u.a. das Zögern der Planer, Erneuerungen und Umstrukturierungen in Angriff zu nehmen, erklären sich aber auch die Widerstände von Bewohnern, ansässigen Geschäftsleuten, Gewerbetreibenden, Handwerkern, Hausbesitzern, so förderlich die Erneuerung auf lange Sicht sein mag, die Beunruhigung, die in einem Viertel einkehrt, sobald Informationen über Erneuerungsabsichten bekannt werden.

In der Tat stellen großangelegte Erneuerungsmaßnahmen unter heutigen Bedingungen einen inhumanen Vorgang dar, der für die Betroffenen nicht nur mit schwerwiegenden Konflikten und Erschwernissen materieller Natur verbunden ist, sondern zugleich auch beim Bürger das Gefühl der Ohnmacht, des Ausgeliefertseins entstehen läßt.

Dabei bestehen - wie Beispiele bewiesen haben - zahlreiche Möglichkeiten, nicht nur Vorstellungen unter den Betroffenen selbst zu entwickeln, wie eine Erneuerung der in ihren Wohn- und Arbeitsbedingungen heute vielfach unzutraglichen Viertel durchzuführen wäre und welche Ziele sie anzustreben hätte, sondern auch mit den Betroffenen, mit ihrem Engagement und in Zusammenarbeit mit ihnen auch kostensparender, rascher, effektvoller die Erneuerung dieser Viertel zu erreichen.

3. Problembereich Obdachlose¹⁰⁾

Die Aufgabe der Betreuung obdachloser Menschen ist in der letzten Zeit in der Bundesrepublik mit zunehmender Intensität diskutiert worden - nicht zuletzt aufgrund der Beiträge und Aktivitäten, die die Landeshauptstadt München zu diesem Problembereich beigesteuert hat¹¹⁾.
Ergebnis dieser Erörterungen war

- * wachsende Einsicht und wachsendes Einverständnis unter den an diesem Prozeß Beteiligten, daß nicht die Absonderung obdachlos gewordener Menschen von der Gesellschaft, sondern ihre Rückführung in normale gesellschaftliche, soziale, wirtschaftliche Verhältnisse das Ziel der Obdachlosenarbeit sein kann,
- * und daß dieses Ziel nur aufgrund eines sozialpädagogischen Ansatzes erreicht werden kann, der die Betroffenen instand setzt, ihre Geschicke selbstverantwortlich zu lenken, nicht aber aufgrund eines ordnungspolizeilichen, von ordnungsrechtlichen Grundsätzen ausgehenden Verständnisses, das das Abhängigkeitsverhältnis der einmal in Not Geratenen verewigt.

In einer Reihe von Städten des In- und Auslandes kamen Programme und Versuche in Gang, die ^{solchen} von Absichten und Zielvorstellungen getragen sind¹²⁾ - Programme jedoch, die nicht allein von der Zahl der von ihm zu erfassenden Personen, sondern auch von der Schwierigkeit der Aufgabe her nur ein erster Anfang sein können in dem Bemühen, die Bevölkerungsgruppe der Obdachlosen auf dem Weg eines hierzu geeigneten sozialpädagogischen Prozesses in Stand zu setzen, ihr Leben selbstverantwortlich zu meistern, ihre Geschicke selbst zu lenken und zu bestimmen.

Noch immer ist die Behandlung obdachloser Menschen in unserer Gesellschaft zum weit überwiegenden Teil von überkommenen, autoritär geprägten Prinzipien und Vorstellungen geprägt; noch immer erfährt der Obdachlose sein Schicksal als ein Passiver, ist er mehr Objekt als Subjekt der Maßnahmen, die zu seiner Betreuung von der Gesellschaft aufgewendet werden; noch immer sind Obdachlosengartiere Ghettos - geprägt durch eine Fülle schwerwiegender sozialer und psychischer Konflikte.

Dabei gibt es viele Beispiele dafür, daß der Erfolg der Bemühungen zur Betreuung und Resozialisierung in Not geratener Menschen um ein vielfaches größer ist, wenn diese Bemühungen von dem Ziel bestimmt sind, die Betroffenen als aktiv Beteiligte an diesem Prozeß zu gewinnen und seinen Fortgang und Erfolg in deren Hände selbst zu legen.

III. BARRIEREN EINER DEMOKRATISIERUNG DES GESTALTUNGS- PROZESSES DER UMWELT- UND LEBENSBEDINGUNGEN

In all den genannten, aber auch in einigen der nicht näher beschriebenen Bereiche, für die ähnliche Sachverhalte gelten, hat sich in der zurückliegenden Zeit wachsende Kritik an der derzeitigen Situation ausgebreitet; sei es seitens der Betroffenen selbst; sei es seitens derjenigen, die unter den heutigen Gegebenheiten planen, Sozialarbeit verrichten, verwalten müssen; sei es durch die Politiker, die sich in ihrem Entscheidungsspielraum zunehmend verunsichert sehen, häufig zwischen unzureichenden Alternativen wählen müssen, die fortlaufende Veränderung von Entscheidungsnormen und Werten tagtäglich spüren, ohne jedoch Wege erkennen zu können, die sich zum Wort meldenden neuen Wertungen und Ziele tatsächlich greifbar und damit auch politisch handhabbar zu machen.

Diese Kritik hat immer stärker zu der Einsicht hingeführt, daß das Prinzip, für den Bürger zu planen, ergänzt werden muß durch das Prinzip, mit dem Bürger dessen Lebensbedingungen zu gestalten¹³⁾.

Diese Forderung sieht sich jedoch einer Reihe von Barrieren gegenüber:

- * subjektiven Barrieren, also Hindernissen, die beim Bürger und seiner mangelhaften Befähigung und Bereitschaft heute liegen, seine Umwelt- und Lebensverhältnisse verantwortlich mitzugestalten;
- * und objektiven Barrieren, also Hindernissen, die in der Natur und Struktur des Planungs-, Verwaltungs- und Entscheidungsprozesses heute sowie in Kommunikationsschwierigkeiten liegen.

1. Subjektive Hindernisse

Ein erstes Bündel von Barrieren kann unter dem Oberbegriff mangelnden Informiertseins, eines unzureichenden Informationsniveaus zusammengefaßt werden.

Nur eine Minderheit nicht nur der Stadtbürger im allgemeinen, sondern auch der Betroffenen spezifischer Projekte oder Entscheidungen, die die Gestaltung der Lebensverhältnisse - vielleicht sogar sehr tiefgehend - betreffen, sind heute über deren Einzelheiten und Zusammenhänge so ausreichend informiert oder bereit, sich auf den zugänglichen Wegen Informationen über sie zu besorgen, daß sie sich ein angemessenes Bild über sie machen können.

Dieser Tatbestand dürfte seine Ursache zum Teil, jedoch nicht ausschließlich, in der geringen Verfügbarkeit allgemein und leicht zugänglicher, verständlicher und wert-

barer Informationen haben; auch dort, wo solche Informationen breit und verständlich aufbereitet werden, werden diese nur von einer Minderheit der Bürger aufgenommen, in den persönlichen Erfahrungsbereich eingeordnet und politisch gewertet.

Noch geringer sind die Fähigkeiten des Normalbürgers heute entwickelt, die Konsequenzen von Entscheidungen zu überschauen und zu kalkulieren und in einem stimmigen System von Vorstellungen rational zu bewerten.

Dieses bescheidene Informationsniveau setzt sich fort in einer nur sehr reduzierten Kenntnis der Einzelheiten, Mechanismen und Abläufe des Entscheidungs-, Planungs- und Verwaltungsprozesses, von Behörden, Zuständigkeiten, Verfahrenswegen und - eng mit diesem Tatbestand zusammenhängend - einer weitgehenden Unkenntnis bestehender Möglichkeiten der Mitwirkung bei und Einflußnahme auf Entscheidungen, d.h. der verwaltungsmäßigen und politischen Wege, Entscheidungen zu beeinflussen.

Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Untersuchungen haben diese Situation immer wieder dargestellt und analysiert.

Ein zweites Bündel von subjektiven Barrieren liegt - trotz aller Publikationen über eine sogenannte Politisierung - in der fehlenden Bereitschaft der Mehrzahl der Staatsbürger heute, in einem Prozeß öffentlich-bürgerschaftlicher Beteiligung am Umweltgestaltungsprozeß sich zu engagieren. Wenn immer diese Bereitschaft, wie jüngste Beispiele auch in München gezeigt haben, durch besondere äußere Umstände, etwa besondere Problemlagen und Mangelsituationen, anwachsen kann¹⁴⁾, so scheinen andere, gleichgelagerte, zurückliegende Beispiele zu belegen, daß dieses Engagement zerfällt, sobald die ärgsten Mangelsituationen behoben sind¹⁵⁾. Generell gilt wohl, daß

heute nur eine Minderheit der Bürger bereit ist, die Opfer an Zeit, Mühen und Mitteln aufzubringen, die eine solche Mitarbeit erfordert¹⁶⁾. Auch ist nur eine Minderheit unter heutigen Bedingungen und Gegebenheiten bereit, für ein Kollektiv (von Mitbewohnern, Mitbetroffenen, Nachbarn etc.) in der Öffentlichkeit sich zu engagieren, zu exponieren, in Auseinandersetzungen - vielleicht sogar mit Behörden, Politikern, Wohnungsbaugesellschaften - einzulassen, vielleicht sogar Verantwortung und Verbindlichkeiten einzugehen.

Es wäre jedoch verfehlt, diese Barrieren, die von vielen Seiten als Argumente und schlüssige Beweise gegen eine Demokratisierung des Entscheidungsprozesses über unsere Umweltgestaltung verwendet werden, als naturgegeben und unveränderbar hinzunehmen: Viele der Hindernisse bedingen sich wechselseitig, sind also - wenn auch nicht augenblicklich - so doch durch die Veränderung der Ausgangsbedingungen zu beheben.

Insgesamt ist jedoch die heutige, wenig ermutigende Situation Ergebnis eines jahrzehntelangen, wenn nicht jahrhundertelangen Erziehungsprozesses und von Entwicklungen, in deren Zusammenhang - einhergehend mit dem Entstehen der technisierten, arbeitsteiligen, komplizierten Massengesellschaft - die Macht über die Bestimmung der Lebensbedingungen immer mehr der Einsichtnahme und den Einflußmöglichkeiten des einzelnen Bürgers entwuchs und an ferne, nicht länger durchschaubare und beeinflussbare Instanzen übergang, ohne daß jedoch Möglichkeiten und Fähigkeiten entwickelt worden wären, dem Bürger auch unter den sich wandelnden Verhältnissen Möglichkeiten zu eröffnen, den Gang dieser Dinge - zumindest in seinem persönlichen Lebensbereich - mitzubestimmen; im Gegenteil: viele Tendenzen (etwa die der gesamten Kulturindustrie und

Werbung) in der Konsumgesellschaft laufen darauf hinaus, dem Bürger diese Entscheidungen abzunehmen, seine gesellschaftlich mögliche Entscheidungsfreiheit mehr und mehr einzuengen.

Die Einsicht in die Veränderbarkeit der heutigen Situation ist damit die Voraussetzung ernstgemeinter Bemühungen um eine Demokratisierung des Planungsprozesses der Umweltbedingungen.

2. Objektive Hindernisse

Unter den objektiven Hindernissen, die einer Demokratisierung des Gestaltungsprozesses der Lebensbedingungen entgegenstehen, sind vor allem

- * die heutige formale Organisation des Entscheidungsprozesses und der Vorbereitung dieser Entscheidungen,
- * die zunehmende Kompliziertheit der Sachverhalte und die Prognose ihrer Konsequenzen sowie schließlich
- * Schwierigkeiten der Kommunikation zwischen den Betroffenen dieser Maßnahmen

zu nennen.

Das repräsentativ-demokratische parlamentarische Entscheidungsverfahren, wie es heute für die Parlamente von Städten und Gebietskörperschaften und ihre Ausschüsse gilt, bietet objektiv nur geringe Möglichkeiten, die Entscheidungen der Volksvertreter auf einer vorausgehenden Meinungsbildung der Betroffenen dieser Entscheidungen (der Wähler dieser Volksvertreter usf.) aufzubauen.

Dieser Tatbestand wurde in der jüngsten Vergangenheit im Zusammenhang der Parlamentarismus- und Rätediskussion

immer wieder und heftig erörtert, ohne daß jedoch bis heute - zumal in dem hier angesprochenen Bereich - praktische Folgerungen aus dieser Debatte und den dabei offengelegten Schwächen des derzeitigen Zustandes gezogen wurden 17). Das gilt vor allem auch für die Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen des Auftragsmandats - ein Modell, das völlig anders als das gegenwärtig gültige, einen permanenten Kommunikationsfluß zwischen Mandatsträger und den Betroffenen seiner Entscheidungen zur Grundlage hat.

Zwar bemühen sich nicht wenige Volksvertreter, mit den ihnen zur Verfügung stehenden, sehr begrenzten Mitteln und Möglichkeiten, eine Willensbildung auf seiten der Bürger über zur Entscheidung anstehende, wichtige und einschneidende Probleme in Gang zu setzen; zwar gibt es die Institution der Bürgerversammlung; zwar gibt es verschiedene andere, im Verwaltungsgang institutionalisierte Mittel, die Betroffenen vor allem von physischen Planungsmaßnahmen mit diesen vertraut zu machen, sie anzuhören (z.B. öffentliche Auslegung von Plänen, Anhörungen, Lokaltermine usf.); eine langfristige, in die Breite und Tiefe gehende demokratisierende Wirkung kann diesen Bemühungen jedoch kaum oder nur in Ausnahmefällen beschieden sein, zumal sie meist mit der Wahrnehmung eng begrenzter, oft materieller Interessen assoziiert ist.

Auch auf seiten der mit der Vorbereitung und ihrer Durchführung befaßten Stellen wurden Möglichkeiten und Wege, die Erarbeitung von Konzepten und die Vorbereitung von Entscheidungen auf einer Zusammenarbeit mit den Betroffenen oder auch nur ihrer Beteiligung aufzubauen, kaum oder nur in Ansätzen entwickelt. Die von Kritikern der Verwaltung, vor allem der modernen Technokratie immer wieder beschriebene Tendenz, sich abzuschließen und zu verselbständigen, mit Sachzwängen zu argumentieren, in

diesen Behörden anzutreffende autoritäre Verhaltensweisen und Denkmuster, etwa auch das Bewußtsein, besser als die Betroffenen selbst zu wissen, was für diese gut und erstrebenswert sei, vor allem aber fehlende instrumentelle Möglichkeiten und Kanäle, den Bürgerwillen dort, wo er sich zeigt, in den Planungs- und Entscheidungsprozeß einzubringen, haben zur Folge, daß sich der Prozeß der Umweltgestaltung ohne Kontakt zu den Betroffenen vollzieht und Konzepte und Entscheidungen erst in nicht mehr modifizierbarer Form, weil nunmehr tatsächlichen Sachzwängen unterliegend, den Betroffenen und Bürgern entgegen-treten. Gab es schon während des Entstehungsprozesses der Entwürfe (Pläne, Entscheidungsvorlagen etc.) nur geringe Kommunikation mit den Bürgern und den Betroffenen, so muß deren Beteiligung nunmehr, in der letzten Phase, wirkungslos bleiben.

Dieser Zusammenhang verzahnt sich sehr eng mit einem zweiten Problemkreis: der wachsenden Kompliziertheit des Verwaltungs- und Planungsprozesses und seiner Komponenten - einer Kompliziertheit, die für eine Beteiligung und aktive Mitwirkung von Nicht-Fachleuten einen hohen Grad von Fachkenntnissen unterschiedlichster Art voraussetzt und damit die Chancen der Beteiligung von Bürgern und Betroffenen noch einmal reduziert.

Dieser Situation sehen sich nicht nur interessierte Bürger, sondern auch Politiker in zunehmendem Maße gegenüber.

Die Schwierigkeiten, vor allem aber die geringen Möglichkeiten der Prognose zukünftiger Entwicklungen und damit auch der Konsequenzen spezifischer Entscheidungen und Konzepte ist ein weiteres Problem, das hier gesehen werden muß - eine Vorausschau von Konsequenzen ist jedoch Voraussetzung rationaler Argumentation für oder gegen ein Konzept.

Die Entwicklung alternativer Entscheidungsmodelle (die auch die Konsequenzen dieser unterschiedlichen Entscheidungen aufzeigen müßten) wird vielfach als ein Weg gesehen, diese Situation zu verbessern, Zwangsplanungen für die entscheidenden Politiker zu vermeiden und zugleich für die Bürger die Durchschaubarkeit der Entscheidungen zu verbessern. Sie ist jedoch bis heute erst in ersten Ansätzen entwickelt und bedarf zu ihrer vollen Entfaltung einer wesentlichen Verbesserung und eines Ausbaus der wissenschaftlichen und planerischen Kapazitäten und Hilfsmittel.

Ein drittes Bündel von Schwierigkeiten liegt schließlich in Schwierigkeiten der Kommunikation zwischen den Bürgern oder Betroffenen spezifischer Maßnahmen: nämlich dem Problem, wie zwischen den voneinander isolierten Bürgern, die zum Engagement, zur Mitsprache und Mitarbeit an einzelnen, sie betreffende Maßnahmen und Entscheidungen bereit wären, Verbindung hergestellt werden kann; wie dieses latente demokratische Potential darüber hinaus aktiviert werden kann; wie dieses Potential, wenn es tatsächlich Aktivitäten (Diskussionen, Mitdenken, Entwicklung eigener zustimmender, ergänzender oder ablehnender Vorstellungen usf.) zeigt, schließlich in einen Kommunikationsprozeß mit Behörden, Politikern, Ausschüssen gebracht werden kann; wie schließlich Verbindungen zwischen den verschiedenen Bürgergruppierungen hergestellt und damit deren Chancen, im Gesamtprozeß und für zukünftige Probleme und Entwicklungen, gesichert werden können.

Unter heutigen Gegebenheiten sind all diese - für eine Demokratisierung notwendigen - Kommunikationsprozesse der Spontaneität der beteiligten Bürger überlassen (bisweilen aber auch solchen Personen, die mit diesen Aktivitäten besondere, oft persönliche Interessen verbinden). Da aber - wie die Praxis zeigt - die Fähigkeiten des Men-

schen zu spontanem Handeln, vor allem aber zu spontaner Kooperation unter den Gegebenheiten heutiger Erziehung nicht sehr hoch zu veranschlagen sind, kann - wie die Praxis ebenfalls lehrt - für den Normalfall unterstellt werden, daß die für ein Eingreifen der Bürger in den derzeitigen Gestaltungsprozeß erforderliche Kommunikation nicht erfolgen kann und damit latentes Potential nicht zur Darstellung kommt.

Subjektive und objektive Hindernisse einer Demokratisierung dieses Prozesses stehen in enger Wechselwirkung: Subjektive Uninformiertheit, subjektives Unvermögen oder fehlendes Engagement für öffentliche Dinge haben wesentliche Ursachen in dem Tatbestand, daß objektive Hindernisse eine Beteiligung nicht zulassen oder als lohnend oder erfolgversprechend erscheinen lassen, während sich die objektiven Hindernisse zu einem nicht geringen Teil auf Uninformiertheit, Unvermögen oder fehlendes Engagement des Bürgers berufen. Ansätze für eine Veränderung des gegenwärtigen Zustandes in Richtung auf eine breitere und tiefergehende Demokratisierung müssen daher beide Bündel von Hindernissen zugleich kalkulieren und im Zusammenhang verändern.

3. Gesamtgesellschaftliche Hindernisse

Die im vorausgehenden genannten Hindernisse einer Demokratisierung des Gestaltungsprozesses menschlicher Lebensbedingungen verzahnen sich auf einer höheren Ebene jedoch mit übergreifenden, gesamtgesellschaftlichen Zusammenhängen, Gegebenheiten und Konstellationen, die lokal, vom Einzelfall her zwar aufgezeigt, nicht aber gelöst werden können. Beispiele dieser Art von Gegebenheiten sind etwa die Bodengesetze, die finanzielle Situation der Gemeinden, die Gesetzeslage auf dem Gebiet der Regionalplanung oder andere, wie die fortschreitenden Auswirkungen der Technologie auf die Lebensgestaltung, der Niederschlag der Funktionsweise

der Konsumgesellschaft usf. All diese Gegebenheiten wirken in den verschiedensten Weisen auf die Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung im Kleinen zurück - und zwar generell in negativer, eine Demokratisierung verhindernder Weise, wie viele Beispiele belegen, entziehen sich jedoch - im Gegensatz - den Wirkungen einer Demokratisierung, wie sie hier zunächst im Vordergrund der Bemühungen steht. Diese gesamtgesellschaftlichen Barrieren rechnen somit ebenfalls zu den im vorausgehenden skizzierten objektiven Hindernissen, wurden dort jedoch nicht dargestellt, da ihnen eine andere, überlokale Qualität zukommt. Im Zusammenhang des folgenden Abschnitts, in dem Wege aufgezeigt werden, die im vorausgehenden beschriebenen Hindernisse einer breiten und tiefgehenden Beteiligung der Bürger an der Gestaltung humaner Lebensbedingungen abzubauen, wird diesem Gesichtspunkt jedoch besonderes Gewicht zukommen.

Ergebnis der bisherigen Überlegungen ist also einerseits der Tatbestand, daß unter den Gesetzmäßigkeiten, Bedingungen und Mechanismen des Prozesses der Gestaltung von und Entscheidung über menschliche Lebensverhältnisse heute die Verwirklichung humaner Umweltbedingungen zunehmend erschwert und gefährdet ist, andererseits jedoch ein breiter und tiefer Demokratisierungsprozeß dieses Gestaltungs- und Entscheidungsvorganges, der diese Tendenzen wenn nicht völlig umlenken, so doch abzumildern könnte, sich vor sehr großen Schwierigkeiten sieht.

Wie kann zwischen den beiden Teilproblemen vermittelt werden?

IV. GEMEINWESENARBEIT ALS EIN ANSATZ ZUR DEMOKRATISIERUNG DES GESTALTUNGSPROZESSES MENSCHLICHER LEBENSBEDINGUNGEN

Der Abbau der im vorausgehenden Abschnitt skizzierten Barrieren einer breiten und tiefgehenden Beteiligung der Bürger an der Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse kann, nachdem diese Barrieren in ihrer Struktur, ihrer Wirkungsweise und ihrer wechselseitigen Bedingtheit erkannt sind, nur das Ergebnis gezielter und systematisch angelegter Maßnahmen sein. Mit anderen Worten: die Demokratisierung des Planungsprozesses setzt ihrerseits eine präzise Planung voraus, die die von den Sozialwissenschaften (Soziologie, Sozialpsychologie, Pädagogik, vor allem in der Form der Erwachsenenbildung usf.) entwickelten Methoden analytischer, informatorischer, therapeutischer, gruppendynamischer Art auf das Ziel der Demokratisierung konzentriert.

Die Gemeinwesenarbeit, die selbst keine wissenschaftliche Disziplin ist, sondern lediglich die Erkenntnisse und Hilfsmittel der Sozialwissenschaften zu Aktionsprogrammen neu ordnet und koordiniert, hat solche Strategien entwickelt und in vielen Zusammenhängen auch mit Erfolg angewandt. Sie stellt Verfahrensweisen bereit, die auf systematische Weise Bürger oder Betroffene an die Problematik der Gestaltung ihrer Umwelt- und Lebensverhältnisse heranführt und sie instand setzt, auf rationaler Basis an ihrer Lösung aktiv mitzuarbeiten und schafft damit die Voraussetzung für eine Humanisierung der menschlichen Lebensbedingungen in der Gesellschaft heute.

Welche Prozeßstufen sind dies? Und welches sind die Voraussetzungen für die Einleitung eines solchen Prozesses?

1. Prozeßstufen der Gemeinwesenarbeit

Die Stufen eines Prozesses der Gemeinwesenarbeit korrespondieren weithin den im vorausgehenden Abschnitt skizzierten Barrieren einer engagierten Mitarbeit der Bürger am Verwaltungsprozeß unter heutigen Bedingungen.

Vor allem die nachfolgenden Stufen sind von Bedeutung - ohne daß jedoch - wie später noch ausführlicher darzustellen - ihre Aufeinanderfolgen dieser Zusammenstellung für den einzelnen Fall oder auch nur Vollständigkeit gelten muß:

- a) Informationsgabe sowohl über den jeweils betroffenen konkreten Sachverhalt wie über die größeren Zusammenhänge, in denen er steht und die ihn bedingen, die ein objektives Bild der Situation ermöglicht; der allgemein verständlichen Aufbereitung der in Frage kommenden Informationen kommt hierbei besondere Bedeutung zu.
- b) Weckung eines Problembewußtseins bei den Betroffenen durch Aufzeigen der Konsequenzen, Konflikte usw., die spezifische Maßnahmen nach sich ziehen; sie hat zur Voraussetzung, daß die Betroffenen ihre Interessen (im weitesten Sinne), wo sie von den jeweiligen Maßnahmen tangiert werden, in die Kalkulation einbringen, da in ihr wesentliche Bedingungen für ein Engagement liegen.
- c) Aktivierung latenten Unbehagens, latente Beunruhigung und dessen Formulierung als Grundlage einer Identifikation der Betroffenen mit dern in Frage stehenden Situation; Weckung des Bewußtseins des Betroffenseins.
- d) Rationalisierung, d.h. Ablösung emotionaler Haltungen durch rational prüfbare und diskutierfähige Argumente.

- e) Herstellung von Kommunikation zwischen den Betroffenen als Betroffenen spezifischer Maßnahmen in Untergruppen, Herstellung von Kommunikation zwischen diesen Untergruppen; Stabilisierung dieser Kommunikationsmuster und -kanäle.

- f) Provokation, Sicherung der objektiven (materiellen, physischen) Möglichkeiten eines Meinungsbildungsprozesses in Teil- und Gesamtgruppe über die jeweilige Angelegenheit und über Wege des Vorgehens.

- g) Ermütigung zur Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß durch Aufzeigen möglicher Verfahrenswege, durch Erfolgserlebnisse usf.

- h) Heranbildung von Vertretern aus dem Kreis der Betroffenen heraus (Führern), die Verbindlichkeiten und Verantwortung in der Angelegenheit für das Kollektiv übernehmen und dem Prozeß institutionell-professionelle Stabilität geben.

- i) Herstellung von Kommunikation mit Behörden, Politikern, Wissenschaftlern im allgemeinen und mit den Vorbereitungs- und Entscheidungsgremien für die jeweilige Angelegenheit im besonderen.

- k) Sicherung der Rückkoppelung zwischen Vorbereitungsinstanzen, Entscheidungsträgern und den Betroffenen und Rationalisierung der Ergebnisse der Einflußnahmen.

Wie bereits bemerkt, wird in keinem Falle ein Prozeß der Gemeinwesenarbeit in einer spezifischen Angelegenheit starr nach dem skizzierten Muster und in der Reihenfolge der dort genannten Aktionsrichtungen folgen können:

- * In jedem Falle wird einem solchen Prozeß eine Analyse der konkreten Situation vorausgehen müssen; erst auf ihrer Grundlage kann eine Strategie definiert, können Arbeitsschwerpunkte der eingesetzten Gemeinwesenarbeiter bestimmt werden;
- * in jedem Falle werden die angedeuteten Aktionsrichtungen und Aktionsschwerpunkte ineinander verzahnt sein und nicht isoliert, in chronologischem Ablauf sinnvoll oder notwendig sein; so wird etwa - als Beispiel - präzise und allgemeinverständliche Informationsgabe während des gesamten Prozesses sichergestellt sein müssen;
- * in jedem Falle wird die konkrete Einzelsituation schließlich die Herausbildung neuer Aktionsrichtungen und -schwerpunkte erforderlich machen, um das gesetzte Ziel zu erreichen; wird also eine ständige, den Prozeß kritisch begleitende Analyse durch die beteiligten Gemeinwesenarbeiter und - auf die Ergebnisse dieser Analyse abgestellt - die flexible Anwendung der vorhandenen und die Erfindung neuer Hilfsmittel und Verfahrenswege erforderlich sein.

2. Zum Verhältnis von Bürgern und Institutionen

Eine zweite Frage betrifft das Verhältnis von Bürgern und Institutionen in einem Prozeß, wie er im vorausgehenden beschrieben wurde.

Der Planungs- und Entscheidungsprozeß, wie er sich konventionell entfaltet, hemmt - qualitativ gesehen - passiv Betroffene (Bürger, Bewohner, Anlieger, Sanierungs-betroffene usf.) und aktiv Betroffene (Planungsämter bzw. deren Mitarbeiter, Wohnungsbaugesellschaften, Politiker usf.). Das Verhältnis zwischen diesen beiden Seiten ist weithin hierarchisch bestimmt. Ein wesentliches Merkmal, das für die meisten der vorausgehend benannten und andere weitere Aktionsschwerpunkte und Aktionsrichtungen des Gemeinwesen-arbeits-Prozesses, aber auch für diesen Prozeß als ganzem gilt, liegt darin, daß dieser Prozeß beide Seiten gleichermaßen einbezieht; d.h., daß er sich über die vorhandenen hierarchischen Verhältnisse, soweit sie den Prozeß und seine Ziele betreffen, hinweg entfalten muß. Das bedeutet, daß dieser Prozeß und seine einzelnen Stufen als Einheit gesehen werden müssen, obgleich oder gerade weil aktiv und passiv Betroffene in ihm häufig in ihrer Tendenz unterschiedliche Positionen vertreten; bedeutet weiterhin, daß sich dieser Prozeß primär an seinen - im vorausgehenden Abschnitt angedeuteten - Zielen und dem optimalen Weg, diese Ziele zu erreichen, orientieren muß und daß die Rollen von Bürgern und Institutionen in diesem Prozeß sich von diesem Weg und Ziel her bestimmen, d.h. also auch, das traditionelle passiv-aktiv-Verhältnis sich umkehren kann. Das bedeutet jedoch vor allem, daß der Prozeß die traditionellen Rollen von passiv betroffenen Bürgern auf der einen Seite und Institutionen, die als aktiver Teil das Geschehen bestimmen, überwinden muß zugunsten eines neuen, lediglich durch die zu lösende Aufgabe, nicht aber durch Hierarchie bestimmtes Verhältnis. Er hat, um es zusammenfassend zu sagen, die Synthese zwischen beiden Seiten herzustellen.

Es ist eine Erfahrung, daß ein solcher Prozeß die in hierarchischen, vielleicht sogar autoritär strukturierten Institutionen verwurzelten Partner verunsichert; gerade diese Verunsicherung jedoch ist eines der Ziele der Gemeinwesenarbeit - nicht um der Verunsicherung selbst willen, sondern weil sie eine der wichtigsten Voraussetzungen ist für eine Veränderung, d.h. Verbesserung überkommener Entscheidungsmuster.

3. Bedingungen der Gemeinwesenarbeit

Die dritte Frage, die hier anknüpfen muß, muß lauten: wie müssen die Bedingungen geartet sein, damit Gemeinwesenarbeit insgesamt oder die Arbeit des einzelnen Gemeinwesenarbeiters (oder eines Teams von Gemeinwesenarbeitern) sich entfalten kann; damit Prozesse, wie sie im vorausgehenden im allergrößten angedeutet wurden (Informationsprozesse, Prozesse der Meinungsbildung zwischen Bürgern untereinander, zwischen Bürgern und Politikern, Bürgern und Institutionen) in Gang gesetzt, damit ein bürgerschaftliches, kritisches aber auch demokratisches Bewußtsein erzeugt, Engagement geweckt, Aktivitäten ange-regt, aber auch Konflikte ausgetragen werden können, die sich in diesem Prozeß ergeben?

Die Erfahrungen, die aus diesem Feld vorliegen, und die Forderungen, die an den beschriebenen Prozeß selbst gestellt werden müssen, lassen vor allem fünf Bedingungen als unabdingbar erscheinen:

a) Zugang zu Informationen

Unabhängig von der Frage ihrer Verwendung (die in diesem Zusammenhang nicht erörtert werden kann, im konkreten Fall jedoch überaus bedeutsam ist) muß als erste Bedingung der Zugang der den Gemeinwesenarbeits-Prozeß verantwortlich leitenden oder begleitenden

Personen (Gemeinwesenarbeiter oder Team) zu allen für das jeweilige Problem im weitesten Sinne bedeutsamen Informationen bestehen oder die Möglichkeit, diese Informationen sich zu beschaffen; nur unter Kenntnis dieser Informationen kann der Gemeinwesenarbeiter (oder das Team) seinen Auftrag tatsächlich erfüllen, nicht aber, wenn er nur Zugang zu Teilinformationen hat oder die Beschaffung von Informationen ihn von seiner eigentlichen Aufgabe abhält.

Dies setzt voraus die Akzeptierung von Arbeitsweisen und Zielen der Gemeinwesenarbeit durch die betroffenen Institutionen und ein ungetrübtes, sachliches, durch gemeinsame Interessen und Arbeitsziele begründetes Vertrauensverhältnis zwischen diesen und der Gemeinwesenarbeit, erfordert jedoch zugleich auf seiten der Gemeinwesenarbeit die verantwortungsbewußte Handhabung dieser Informationen.

b) Aufhebung von Hierarchien

Die Bedingung, daß Behörden, Institutionen, Politiker usf., diejenigen Institutionen und Personen also, die traditionell der aktive Teil im Gestaltungsprozeß der Lebensverhältnisse waren, selbst zu Beteiligten oder zum Gegenstand eines Gemeinwesenarbeits-Prozesses werden, daß sich dieser Prozeß in diesem Zusammenhang über hierarchisch oder aufgrund gegebener Machtpositionen und -verteilungen begründete Positionen hinweg entfalten muß, ist bereits im vorausgehenden als allgemeine Bedingung genannt worden; sie bedarf daher hier als eine Bedingung, die ihre Gültigkeit auch im konkreten Einzelzusammenhang eines Projektes haben muß, lediglich nochmaliger Erwähnung, aber keiner weiteren Erläuterung.

c) Existenz- und Kontinuitätssicherung der Gemeinwesenarbeit

Prozesse der Beteiligung der Bürger im Planungs- und Entscheidungsprozeß erstrecken sich zumeist über längere Zeiträume. Häufig gilt auch, daß ein Prozeß weitere Prozesse nach sich zieht.

Ist ein solcher Vorgang in Gang gekommen und hat Ergebnisse gezeigt, welcher Art immer diese sein mögen, ist es nicht möglich, diesen sich selbst zu überlassen: einerseits weil einmal in Gang gekommene Bürgerinitiativen leicht wieder einschlafen können und damit das langfristige Ziel der Arbeit, nämlich Demokratisierung im weitesten Sinne, in Frage gestellt ist; andererseits weil einmal in Gang gekommene Initiativen in ganz andere Richtung, als zunächst beabsichtigt oder der Sache dienlich, sich entwickeln, vielleicht sogar von Interessen und Interessenten benutzt werden können; vor allem aber schließlich, weil die Konflikte, die ein solcher Prozeß sowohl zwischen den betroffenen Bürgern wie zwischen ihnen und Institutionen aufgerissen werden können, ohne begleitende Hilfen des Gemeinwesenarbeiters nicht zur Entwicklung neuer Synthesen und zu einer langfristigen Kooperation zwischen Bürgern und Institutionen führen können, sondern, sich selbst überlassen, selbstzerstörerisch wirken können. Gemeinwesenarbeit ist daher als ein langfristiger Prozeß zu verstehen, der nicht beliebig abgebrochen oder beendet werden kann, sondern in Wechselwirkung zu der Dynamik gesehen werden muß, deren Auslösung seine Aufgabe ist; seine Existenz von Anbeginn zu sichern ist daher eine wesentliche Bedingung für die Aufnahme der Tätigkeit.

d) Koordination

Ablauf und Struktur eines Prozesses der Gemeinwesenarbeit müssen aufs engste mit anderen Aktionen der Sozialarbeit, die in die in Frage stehende Situation eingreifen oder von ihr betroffene Gruppen berühren, koordiniert sein. Fehlende oder ungenügende Koordination kann zu Konflikten führen, den Gemeinwesenarbeitsprozeß in Frage stellen oder seine Wirkungen aufheben.

Gemeinwesenarbeit der beschriebenen Art bedarf daher einer engen Koordination zwischen allen Trägern öffentlicher oder privater Sozialarbeit (im weitesten Sinne); und zwar Koordination nicht nur auf Spitzenebene, sondern vor allem auf der Ebene der beteiligten Sachbearbeiter.

e) Unabhängigkeit

Die allerwichtigste Bedingung der Gemeinwesenarbeit ist deren Unabhängigkeit und Weisungsungebundenheit von möglichen Betroffenen der Prozesse, die sie auslöst. Die im Rahmen eines Gemeinwesenarbeits-Prozesses zu treffenden Maßnahmen und einzuschlagenden Wege haben sich allein an dem Ziel der Gemeinwesenarbeit selbst und der jeweiligen Situation im Einzelprozeß und ihren Notwendigkeiten und Bedingungen zu orientieren. Die Berücksichtigung spezifischer Einzelinteressen möglicher Betroffener des Prozesses muß dessen Glaubwürdigkeit und damit die Arbeit selbst in Frage stellen.

Dies gilt vor allem für mögliche Situationen, in denen von Gemeinwesenarbeits-Prozessen ausgelöste Konflikte politisch oder ökonomisch virulent werden.

Diesem - gewiß nicht leicht zu verwirklichendem - Erfordernis der Unabhängigkeit und Weisungsungebundenheit

der Gemeinwesenarbeit muß bei der Einrichtung und
Institutionalisierung der Stellen, die die Aufgabe
der Gemeinwesenarbeit übernehmen, mit allen Konse-
quenzen Rechnung getragen werden; wird ihm nicht
Rechnung getragen, ist Gemeinwesenarbeit nicht durch-
führbar.

4. Der kritische Ansatz

Im vorausgegangenen Artikel wurde bereits auf den Tatbe-
stand hingewiesen, daß Gemeinwesenarbeit ständig an die
Grenzen ihrer Wirkungsmöglichkeiten stoßen muß, da viele
der Tatbestände, deren sie sich annimmt und zu deren
Lösung sie auf dem Weg einer Meinungsbildung, Aktivierung
und Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozeß beitragen
will, doch übergreifende oder gesamtgesellschaftliche Tat-
bestände und Entwicklungen verursacht sind, die sich - zu-
mindest kurzfristig - lokalen Einwirkungsmöglichkeiten und
lokalem Engagement entziehen.

Bedeutet dies, daß die Gemeinwesenarbeit somit vor diesen
Tatbeständen zu kapitulieren hat? Daß sie sich in der
Teillösung lokaler Probleme zu bescheiden hat - da eine
Gesamtlösung die Veränderung von Verhältnissen im Großen
voraussetzte? Daß sie die Bedingungen überlokaler Art
als unveränderbar hinzunehmen hat, obgleich diese die
Tatbestände, die Gegenstand ihrer Arbeit sind, aufs
tiefste beeinflussen?

Gemeinwesenarbeit, wie sie hier verstanden wird, muß
kritische Gemeinwesenarbeit sein; d.h. Gemeinwesenarbeit,
die einmal gegebene Verhältnisse, einen einmal gegebenen
äußeren Rahmen und dessen derzeitige Struktur nicht als
unabänderlich hinnimmt, sondern mit den ihr lokal gegebenen
Möglichkeiten auf Verbesserungen dieses größeren Rahmens
hinwirken muß.

Was bedeutet dies im Konkreten?

In der Vorbemerkung und in Kapitel IV dieses Papiers wurde dargestellt, daß Gemeinwesenarbeit ständig in der Gefahr steht, sich in ihrer praktischen Tätigkeit in der kurzfristigen und lokalen Glättung auftretender Konflikte zu erschöpfen; jedoch die größeren Zusammenhänge, deren Ausfluß diese lokalen Konflikte sind, außer Acht zu lassen, da sie ihr 'zu hoch' liegen und durch dieses Aussparen der auslösenden Bedingungen diese Konflikte zu verschleppen. Damit ist Gemeinwesenarbeit in der Gefahr, objektiv die Anpassung an einmal gegebene Verhältnisse zu fördern, da sie Initiativen, die zu ihrer Veränderung führen können, absorbiert oder bei Auftreten glättet oder ablenkt.

Demokratisierung und Gemeinwesenarbeit im tieferen Sinne kann sich an dieser Tätigkeit nicht bescheiden; sie wäre Scheindemokratisierung, da sie Mitentscheidungsmöglichkeiten nur auf sehr beschränktem Niveau einschließt, nicht aber den Entscheidungsraum selbst erweitert.

Kritische Gemeinwesenarbeit, wie sie hier verstanden wird, muß an beide Ebenen adressiert sein: das lokale Problem, den lokalen Gestaltungsprozeß und die übergreifenden, gesamtgesellschaftlichen Bedingungen, durch die die lokalen Gegebenheiten und Probleme entscheidend mitbestimmt werden. Das bedeutet nicht die Bevorzugung oder die Zurückstellung des einen oder anderen Aspekts, der lokalen oder der überlokalen Sachverhalte; im Gegenteil: beide Aspekte können nur in engstem Zusammenhang behandelt werden.

* Indem sich Gemeinwesenarbeit des lokalen Problems annimmt und auf dem im vorausgehenden beschriebenen Wege Meinungsbildung ermöglicht, Engagement weckt, Kommuni-

kation herstellt, Einflußwege aufzeigt und damit den Bürger zur Mitentscheidung über seine Umweltbedingungen anregt und in Stand setzt

* muß sie zugleich das übergeordnete Ziel verfolgen, anhand dieser für den einzelnen und seinen Alltag relevanten, vielleicht sogar einschneidenden Detailprobleme mit den ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Information und Weckung von Aktivitäten den größeren Zusammenhang durchsichtig zu machen, in dem sie stehen; muß politisches Interesse, Bewußtsein und Engagement auf diesen Zusammenhang lenken und damit seine Veränderung befördern.

Eine Verbesserung der Städtebaugesetzgebung, eine sozialere Neufassung des Bodenrechts oder die Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Städte sind Beispiele für eine solche Veränderung des größeren gesellschaftlichen Rahmens, die für die Gemeinwesenarbeit in einem Obdachlosenquartier, in einer Neubausiedlung oder in einem Sanierungsviertel keineswegs 'zu hoch' liegen, sondern dort, wo die lokalen Verhältnisse oder Probleme Ergebnis der unzureichenden Bedingungen im großen sind, den Bürgern in ihrer Bedeutung für ihren Alltag ins Bewußtsein zu bringen sind.

So verstanden zielt Gemeinwesenarbeit in ihrem Anspruch auf eine Zusammenarbeit neuer Qualität zwischen den Bürgern und den Institutionen und Mächten ab, die sie umgeben, bei der sich die Bürger der ihnen zukommenden und gesellschaftlich gegebenen Einflußmöglichkeiten bewußt werden und in dem sie diese Einflußmöglichkeiten wirkungsvoll und koordiniert im Sinne einer ihren Bedürfnissen und Vorstellungen angemessenen Gestaltung ihrer Lebensbedingungen im weitesten Sinne einsetzen.

V. MODELLE FÜR EINE EINRICHTUNG DER GEMEINWESENARBEIT IN MÜNCHEN

Im vorausgehenden Kapitel wurde dargelegt, daß eine breite und in die Tiefe gehende Beteiligung der Bürger am Planungs- und Entscheidungsprozeß über ihre Umweltbedingungen nur Resultat einer präzisen Planung dieser Aktivitäten einschließlich der Kalkulation der Hindernisse, die ihnen entgegenstehen, sein kann.

Diese Forderung gilt in gleicher Weise für die Einrichtung der Gemeinwesenarbeit selbst, ihre institutionelle Verankerung, ihre Organisationsform, ihren Standort im Gefüge der den Planungs- und Entscheidungsprozeß bestimmenden Kräfte, ihre Trägerschaft. Der Zugang zu Informationen, Möglichkeiten, einen Gemeinwesenarbeits-Prozeß über überkommene Hierarchien hinweg in Gang zu setzen und zu entfalten, eine langfristige Existenz- und Kontinuitätssicherung, enge Koordination ihrer Tätigkeiten mit anderen Tätigkeiten der Sozialarbeit und schließlich Unabhängigkeit und Weisungsungebundenheit von möglichen Betroffenen der Prozesse, die sich entfacht - das waren die fünf wesentlichen, materiellen Bedingungen für eine Aufnahme der Gemeinwesenarbeit in größerem Rahmen; hinzu kam die grundsätzliche Forderung nach einer kritisch, nicht glättend und anpassend arbeitenden Gemeinwesenarbeit; wie kann so verstandene Gemeinwesenarbeit unter Berücksichtigung und Gewährleistung dieser Bedingungen als ein ständiger, sich selbst entfaltender Prozeß eingerichtet, ermöglicht werden?

Im folgenden werden abschließend fünf Modelle einer solchen Einrichtung entwickelt und ihre Vor- und Nachteile aufgezeigt - nicht, um damit die Entwicklung weiterer Modelle abzuschneiden, sondern gerade um sie anzuregen.

Modell A

Die bisherigen Träger der Gemeinwesenarbeit (Landeshauptstadt, Caritas, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Innere Mission, Kirchen u.a., im folgenden als andere oder sonstige Träger von Gemeinwesenarbeit bezeichnet) setzen ihre Tätigkeit mit je eigenen Mitarbeiterstäben getrennt fort. Die Bestimmung der jeweiligen Arbeitsfelder und Einsatzgebiete, die Art des Vorgehens im einzelnen, Grundlagenarbeit, Repräsentation nach außen, Kommunikation mit Institutionen und alle anderen, im Laufe der jeweiligen Arbeit sich ergebenden Schritte erfolgen jedoch in enger, institutionalisierter Koordination. Ergebnis dieser Koordination kann die Bildung gemeinsamer Teams von Gemeinwesenarbeitern zur Bearbeitung spezifischer Aufgaben sein, wobei jedoch die Dienstherrenschaft unberührt bleibt und die Verantwortlichkeit für die Tätigkeit der einzelnen Mitarbeiter beim jeweiligen Träger verbleibt. Im Rahmen dieses Modells ist es denkbar, daß sich je einzelne Institutionen nach Absprache mit den anderen Gemeinwesenarbeit treibenden Institutionen auf je spezifische Problemgebiete konzentrieren.

Vorteile:

- * Geringe Änderungen der derzeitigen Situation erforderlich, außer stärkerer Institutionalisierung der laufenden Koordination;
- * Anregung zu freiwilliger Zusammenarbeit und wechselseitige Kontrolle;
- * enge Verzahnung mit übriger Sozialarbeit gewährleistet.

Nachteile:

- * Koordinationsprobleme im weitesten Sinne;
- * Schwerfälligkeit bei Entscheidungen, evtl. Entscheidungsunfähigkeit;
- * Unabhängigkeit der Gemeinwesenarbeit nicht nur nicht gewährleistet, sondern direkte Abhängigkeit von einer Vielzahl von Instanzen;
- * Geringe Sicherung der langfristigen Kontinuität infolge unstabiler Gesamtsituation;

- * Möglichkeit sachfremder Entscheidungszwänge aufgrund unterschiedlicher Verbandspolitik.

Modell B

Die Landeshauptstadt oder/und die anderen Träger von Gemeinwesenarbeit übernehmen permanent/oder im Turnus verantwortlich die Federführung und Koordination der Gemeinwesenarbeit in München; ansonsten in den Auswirkungen keine Veränderungen gegenüber Modell A.

- Vorteile:
- * Klare Zuständigkeiten hinsichtlich Koordination;
 - * Koordination gesichert;
 - * Verzahnung mit übriger Sozialarbeit weitgehend gesichert.

- Nachteile:
- * Unabhängigkeit nicht gesichert.

Modell C

Übertragung der Aufgabe der Gemeinwesenarbeit insgesamt an eine der Institutionen, die sich mit Gemeinwesenarbeit von ihrer Aufgabenstellung her befassen, z.B. den Verband Deutscher Nachbarschaftsheime e.V., Berlin. Diese Institution bestimmt ihre Arbeitsfelder und ihre Aufgabenstellung eigenständig oder auf Anregung der Stadt oder den übrigen Trägern von Gemeinwesen- und Sozialarbeit, jedoch im Einvernehmen mit ihnen, während sie für ihr fachliches Vorgehen und ihre Methodik nur sich selbst verantwortlich ist. Die Gemeinwesenarbeit der Stadt und der übrigen Gemeinwesenarbeit treibenden Institutionen beschränkt sich auf Zuarbeit und Vermittlungsaufgaben.

- Vorteile:
- * Entlastung der Landeshauptstadt;
 - * großer Erfahrungsschatz und fachliches Verständnis;
 - * Kontinuität ist gesichert oder kann gesichert werden;

- * Unabhängigkeit ist in hohem Maße gewährleistet oder kann sichergestellt werden.

Nachteile:

- * Mögliche Widerstände von Beteiligten; Wunsch der Beteiligten, eigene Gemeinwesenarbeit fortzusetzen und auszubauen;
- * Gemeinwesenarbeit als kritischer Ansatz von der Ideologie der zu beantragenden Institution abhängig;
- * Gefahr der Professionalisierung;
- * löst nicht die Frage der Weiterarbeit schon in Gang gekommener Projekte sowie die zukünftige Tätigkeit der bereits tätigen Gemeinwesenarbeiter;
- * u.U. fehlende lokale Verbundenheit.

Modell D

Übertragung der Aufgaben der Gemeinwesenarbeit insgesamt an das Münchner Forum für Entwicklungsfragen. Arbeitsfelder und Einsatzgebiete werden im Rahmen der Öffentlichkeit des Forums bestimmt. Abordnung der Gemeinwesenarbeiter der Stadt sowie der anderen, mit Gemeinwesenarbeit befaßten Institutionen an das Entwicklungsforum.

Vorteile:

- * Möglichkeiten der Verzahnung der Öffentlichkeitsarbeit und der Demokratisierungsbestrebungen des Forums mit denen der Gemeinwesenarbeit;
- * relative Unabhängigkeit.

Nachteile:

- * Aufblähung und Bürokratisierung des Forums durch notwendig werdenden großen Personalapparat;
- * geringe Entscheidungsfähigkeit über laufende Probleme und Fragestellungen, die sich im Zusammenhang der Gemeinwesenarbeit ergeben;
- * fehlende langfristige Kontinuitätssicherung der Arbeit der Gemeinwesenarbeit;
- * fehlende Verzahnung mit übriger Sozialarbeit;
- * fehlende Fachkenntnisse;
- * Gefahr der Politisierung;
- * mögliche Widerstände durch beteiligte Träger.

Modell E

Gemeinsame Gründung eines Trägervereins für Gemeinwesenarbeit durch die Landeshauptstadt München und die übrigen Träger von Gemeinwesenarbeit in München sowie des Münchner Forums für Entwicklungsfragen. Die bisherigen Träger von Gemeinwesenarbeit unterhalten diesen Trägerverein gemeinsam. Sie überstellen ihre bisher schon mit Sozialarbeit befaßten Mitarbeiter oder einen Teil dieser Mitarbeiter diesem Verein. Dienstherr ist der Trägerverein. Überwachung der Unabhängigkeit durch einen Aufsichtsrat.

- Vorteile:
- * Kontinuität der laufenden Arbeit durch gleiche Mitarbeiter gesichert;
 - * Verzahnung mit übriger Sozialarbeit gesichert;
 - * Kontinuität gesichert;
 - * weitgehende Unabhängigkeit gewährleistet;
 - * Koordinationsfrage gelöst;
 - * rasche Entscheidungsfähigkeit
 - * lokale Verbundenheit sichergestellt.

- Nachteile:
- * Neugründung einer Institution erforderlich.

Anmerkungen:

- 1) Unter der zu diesem Fragenbereich vorliegenden Literatur sei vor allem auf das Buch: Murray G. Ross: Gemeinwesenarbeit - Theorie, Prinzipien, Praxis (Freiburg 1968) hingewiesen, wenngleich der Ansatz, von dem Ross ausgeht, eher auf Sozialtechnik hinausgeht und weniger dem hier verstandenen kritischen Ansatz folgt; wichtig scheinen jedoch vor allem seine Darstellungen zur Technik der Gemeinwesenarbeit. Siehe ferner: Sherry R. Arnstein: A Ladder of Citizen Participation; Melvin Mogulof: Coalition to Adversary: Citizen Participation in three Federal Programs; Martin Rein: Social Planning: The Search for Legitimacy; Roland L. Warren: Model Cities. First Round: Politics, Planning and Participation, sämtliche in: Journal of the American Institute of Planners, July 1969.
- 2) Vergleiche hierzu vor allem die Münchner Untersuchung von Katrin Zapf/Karolus Heil/Justus Rudolph: Stadt am Stadtrand, Frankfurt 1969, und zwar vor allem die Kapitel 3 (Reaktionen) und 4 (Die Bevölkerung in neuen Siedlungen); Karolus Heil: Umfeld und Kommunikation, hektographierter Forschungsbericht, TH München 1968, insbesondere das Kapitel VI und VIII.
- 3) Analytiker stimmen zunehmend darin überein, daß die inneren Konflikte in den USA, wie sie sich in den letzten Jahren in immer schärferer Form gezeigt haben, zu einem nicht unbeträchtlichen Teil ihre Ursache in den sich verschlechternden Lebensbedingungen in den großstädtischen Verdichtungsräumen haben. In Erkenntnis dieses Zusammenhangs hat etwa der New Yorker Bürgermeister John Lindsay die Forderung "nicht für, sondern mit dem Bürger" zu planen, in seinem letzten Wahlkampf besonders herausgestellt. Das von Lindsay schon vor längerer Zeit initiierte Programm der "kleinen Rathäuser" (Nachbarschaftsrathäuser, vergl. Anlage), das nunmehr nach seinem erneuten Wahlsieg im November 1969 weiterentwickelt und realisiert werden soll, stellt einen bemerkenswerten Versuch dar, die Entfremdung des Bürgers in der Großstadt heute von seiner Umwelt zu überwinden, ihn zu einem stärkeren Engagement für seine Stadt zu gewinnen und mit Hilfe des Drucks der öffentlichen Meinung eine Verbesserung der Verhältnisse zu erreichen. Vergl. auch: Karolus Heil: Eine Generation auf der Flucht vor der Zukunft, in: MONAT, Jan. 1970.
- 4) Vergl. Stadt am Stadtrand, a.a.O.; Umfeld und Kommunikation, a.a.O.; ferner: Wohnklima in Perlach, Material-Vorbericht, Dez. 1969

- 5) Vergl. Stadt am Stadtrand, a.a.O., Kapitel 5: Die Ausstattung der Siedlungen, S. 253 - 321.
- 6) Vergl. Umfeld und Kommunikation, a.a.O., vor allem Kapitel VI: Kommunikation und Öffentlichkeit.
- 7) Besonders bedeutsame Feststellungen zu diesem Problem-bereich enthält die Studie: Jane Wilson (Herausgeber): Urban Renewal: The Record and the Controversy, MIT-Press 1968, vor allem das Kapitel IV: Relocation and Community Life und V: Government and Citizen Participation in Urban Renewal; ferner: Katrin Zapf: Rückständige Viertel, Frankfurt/Main 1969; vergl. auch: Untersuchungen zur Stadterneuerung im östlichen Bereich der Innenstadt Münchens, Beschluß des Stadtplanungsausschusses vom 10. Januar 1968.
- 8) Ein Beispiel hierfür ist die Umstrukturierung Alt-Perlachs im Zusammenhang mit dem Neubau der Großsiedlung. Vergl. hierzu: Dörfliche Strukturen am Stadtrand - eine sozialwissenschaftliche Analyse des alten Stadtteils Perlach, Band 2 der Beiträge zur Stadtentwicklung.
- 9) Vergleiche etwa die im Bericht des Baureferates: Untersuchungen zur Stadterneuerung im östlichen Bereich der Innenstadt Münchens, a.a.O., dargestellten sozialstrukturellen Daten; ferner: Umfeld und Kommunikation, a.a.O., Anhang III: Zur demographischen und sozialen Struktur der Kontrastgruppen.
- 10) Vergl. hierzu: Landeshauptstadt München: Wohnungen für Obdachlose, Band 1 der Beiträge zur Stadtentwicklung; ferner: Arbeitsprogramm zur Unterbringung von obdachlosen Personen und zur verstärkten Wiedereingliederung dieses Personenkreises in die Gesellschaft, Landeshauptstadt München, Juni 1968.
- 11) Vergl. die Titelangaben in Fußnote 10).
- 12) Eines dieser Programme ist das von der Victor-Gollancz-Stiftung unterstützte Gemeinwesen-Projekt in Hasenberg-Nord, das im Herbst vergangenen Jahres begonnen wurde.
- 13) Vergl. etwa das in Fußnote 3) erwähnte Programm der 'kleinen Rathäuser' in New York City; siehe Anhang.
- 14) Ein Beispiel hierfür sind die Aktivitäten im neuen Stadtteil Perlach, die im vergangenen Jahr zur Gründung eines Bürgervereins führten.

- 15) Beleg hierfür sind die in vielen Neubausiedlungen bestehenden Siedlervereine, die nach anfänglicher Aktivität zunehmend an Bedeutung verloren haben.
- 16) Die sogenannte Politisierung der letzten Jahre hat hieran - wie Untersuchungen selbst bei Studenten gezeigt haben - nichts grundsätzliches geändert; im Gegenteil: diese sogenannte Politisierung gibt sich immer mehr als eine Scheinpolitisierung zu erkennen, die lediglich zur Beseitigung von besonders stark Widerspruch erweckenden Einrichtungen und Symbolen geführt hat und führt, die überkommenen Grundstrukturen der Meinungs- und Willensbildung aber nicht berührte oder veränderte; ein nicht geringer Teil der Bürger scheint sich vielmehr - von den Erscheinungsformen der 'Politisierung' abgestoßen - umso stärker von Politik und Öffentlichkeit abzuwenden.
- 17) Vergl. hierzu vor allem: Frieder Naschold: Organisation und Demokratie, Stuttgart 1969; Udo Bermbach: Grundsätze zu einer Politik des Rätessystems in: Berliner Zeitschrift für Politologie, Jahrgang 9, 1968, Heft 4, S. 21 ff. sowie als Entgegnung hierauf: Berndt Rabehl: Bemerkungen zum Problem der Rätedemokratie in der hochindustrialisierten Gesellschaft (Teil I), Zeitschrift für Politologie, a.a.O., sowie Teil II dieser Entgegnung in: Sozialistische Politik, Heft 1, 1969 (ehemals Zeitschrift für Politologie).