

Partizipation in der Wohnungslosenhilfe

Auch in der Wohnungslosenhilfe sollten Betroffene mehr als bisher in die Verbesserung der Hilfeangebote und bei der Ausgestaltung der Einrichtungen einbezogen werden. Obwohl hierfür gewichtige philosophische, politische und rechtliche Gründe geltend gemacht werden können, scheitert Partizipation bisher oft an einem traditionellen Hilfeverständnis und an den unterschiedlichen Milieubindungen der Beteiligten. Trotzdem können geeignete Partizipationsverfahren identifiziert werden. Weiterhin stehen Instrumente zur Verfügung, mit denen die Qualität von Partizipationsprozessen bewertet werden kann. Der Artikel schließt mit aktuellen Beispielen und einer Empfehlung, wie Partizipationsprozesse besser als bisher gefördert werden können.

Die Wohnungslosenhilfe als Teil eines bürgerlichen Partizipationsystems

Es gehört zur Geschichte der Wohnungslosenhilfe, dass sie Teil eines Systems der Hilfe und gesellschaftlichen Umverteilung ist. Das deutsche Sozialmodell mit den privilegierten Verbänden der freien Wohlfahrtspflege hat sich aus der gesellschaftlichen Partizipation bürgerlicher Akteure entwickelt. Diese waren Zeugen der Entwurzelung zahlreicher Menschen infolge des Übergangs zur Industriegesellschaft und konnten die massenhafte Entwurzelung des entstehenden Proletariats aus den Familien- und Gemeindeverbänden nicht mit ihren religiösen oder politischen Idealen in Einklang bringen. Insbesondere die kirchlichen Wohlfahrtsverbände und ihre Organisationen haben versucht, diese Not durch den Aufbau von sozialen Einrichtungen zu lindern. Diese Einrichtungen haben als Kerneinrichtungen der sozialen Sicherung das soziale System in Deutschland geprägt.

In der Wohnungslosenhilfe hat sich bis heute ein weitgehend bürgerliches und patriarchalisches System erhalten, in dem die Gruppen der Beschäftigten und der Betroffenen einander gegenüber stehen. Sie entstammen verschiedenen Milieus. Die Beschäftigten partizipieren an der Ausgestaltung des Sozialsystems durch Fachverbände, Landesverbände und Bundesverbände sowie durch die Arbeitsgemeinschaften und Ligen der freien Wohlfahrtspflege. Daneben stehen ihnen noch Berufsverbände, Gewerkschaften und Einrichtungen der betrieblichen Mitbestimmung zur Verfügung. Für die Betroffenen gibt es das nicht. Die Frage nach der Partizipation in der Wohnungslosenhilfe ist die Frage nach der Beteiligung der Betroffenen an der Verbesserung der Angebote und an der Ausgestaltung der Einrichtungen, sei es als Nutzer/innen, Kund/innen, Expert/innen

ihrer Situation oder als Sprecher/innen von Betroffenenengruppen oder Vertreter/innen von Selbsthilfeorganisationen und Netzwerken.

Welchem Milieu werden Wohnungslose zugerechnet, welchem Milieu rechnen sie sich selbst zu?

Die frühesten Schriften gingen davon aus, dass insbesondere umherziehende Menschen kriminell oder zumindest verdächtig sind und beobachtet werden müssen. Frühe Kriminologen stellten weitreichende Beobachtungen in der Welt der Vagabunden an und erstellten sogar Lexika der Geheimsprache der Unterwelt (Luther 1528; Avé-Lallemant 1914). Landstreicherei und Obdachlosigkeit war in Deutschland bis in die 1970er-Jahre ein Straftatbestand und wird bis heute als Störung der öffentlichen Ordnung wahrgenommen.

Während der 1920er- und 1930er-Jahre versuchte der Bayerische Wanderdienst deshalb, in Deutschland das geordnete Wandern einzuführen. Die Rückkehr zur Natur und das freie Wandern standen seit der Jugendbewegung in gutem Ruf und sollten nun unterbunden werden, nachdem unzählige Arbeitssuchende auf deutschen Straßen ihr Dasein fristeten. Nicht strafbar machte sich nur noch derjenige, der ein Wanderbuch bei sich führte, in dem Ziel und Zweck seiner Wanderung eingetragen waren. Es ging von Arbeitsnachweis zu Arbeitsnachweis, von Arbeiterkolonie zu Arbeiterkolonie, von Herberge zu Herberge. Wohnungslose wurden von der Gesellschaft und den Behörden nach wie vor dem kriminellen Milieu zugeordnet. Diese Zuordnung und die Strafbarkeit freier Mobilität führten direkt zur Verfolgung und Vernichtung wohnungsloser Menschen in der Nazizeit, in der sie als gemeinschaftsschädlich galten.

Zur gleichen Zeit arbeiteten Soziologen der Chicago School of Sociology in den USA an einer bahnbrechenden Studie über Wanderarbeiter. Nels Anderson gelang eine Ehrenrettung der umherziehenden Wohnungslosen. Nicht die Zugehörigkeit zum kriminellen Milieu sei ausschlaggebend, sondern die Zugehörigkeit zum Proletariat. Andersons Mentor, der Stadtsoziologe Robert E. Park, formulierte, der Unterschied zwischen Mensch und Tier bestehe gerade darin, dass der Mensch frei sei, sich Ziele zu setzen und diese (auch räumlich) zu verfolgen. Anderson fand nach jahrelanger teilnehmender Beobachtung und zahlreichen ethnographischen Interviews auf der Straße drei Typen von Menschen. Er unterschied zwischen „hobos“, „tramps“ und „bums“: Der Hobo „wandert und arbeitet“, der Tramp „wandert und träumt“, der Bum „wandert und trinkt“. Die Zahl der Hobos war insbesondere zur Zeit des Eisenbahnbaus sehr hoch.



Dr. Peter Szyuka
ist Referent beim Diakonischen Werk in Niedersachsen e.V.
E-Mail: peter.szyuka@diakonie-nds.de

Anderson zufolge waren die Hobos, die sich mit den Tramps und Bums mischten, einerseits Teil der Werktätigen, geradezu deren Speerspitze und Avantgarde. Sie begaben sich in ungesicherte, prekäre Arbeitsverhältnisse und nahmen damit ein Schicksal auf sich, welches der gesamten lohnabhängig beschäftigten Arbeiterschaft drohte, wenn sie nicht in der Lage wäre, kollektiv ein grundlegendes Arbeitsrecht zu erstreiten. Es gab ein politisches Bewusstsein. Andererseits waren sie Teil der Bohème, der träumenden Dichter, der darstellenden Künstler und der Unterhaltungskünstler des Vaudevilles. In Hobohemia gab es zahlreiche Möglichkeiten der Partizipation. Es gab das Hobo-College, es gab Einrichtungen der Selbsthilfe, es gab Traditionen, in denen die Kunst der politischen Rede auf öffentlichen Plätzen und in Parks gepflegt wurde (Anderson 1923; Bruns 1987).

Teilnahme und Mitwirkung: Partizipation als Kernaufgabe der Wohnungslosenhilfe

In Deutschland war die konzeptionelle Gestaltung der Wohnungslosenhilfe ursprünglich auf die Festigung ungefestigter Persönlichkeiten, also auf Erziehung, und auf die Korrektur abweichenden, kriminellen Verhaltens ausgerichtet. Hier ergab sich ein bedeutender Paradigmenwechsel erst in den 1970er-Jahren. Landstreicherei wurde als Straftatbestand abgeschafft und die Möglichkeit der Zwangsunterbringung unterbunden.

Nach und nach wurde die Wohnungslosenhilfe auf die Verbesserung der materiellen und rechtlichen Situation der Betroffenen ausgerichtet. Als Aufgabe der Wohnungslosenhilfe gerät Partizipation aber erst langsam und nur punktuell ins Blickfeld, obwohl Falk Roscher bereits seit den 1980er-Jahren in seinen Kommentierungen zu § 72 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und § 67 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) immer schon darauf hingewiesen hatte, dass die „Chance zur Verwirklichung bürgerlicher Freiheiten“ und die „Chance zur Verwirklichung politischer Rechte“ wichtige Elemente eines „normalen Lebens“ seien, deren Realisierung Ziel der Hilfe sei (LPK-BSHG 1989 ff.)

Die Zielgruppe der Wohnungslosenhilfe wird in Deutschland – möglicherweise anders als in anderen europäischen Ländern – von den Sozialgesetzen gerade über den Mangel an Teilnahme definiert. Es handle sich um Menschen, so die gesetzliche Definition, bei denen der „Teilnahme Leben in der Gemeinschaft“ besondere Schwierigkeiten entgegenstehen. Ziel aller Maßnahmen sei es, den betroffenen Menschen diese Teilnahme zu ermöglichen und alle besonderen Schwierigkeiten, die dem entgegenstehen, „zu mildern, abzuwenden oder zu beseitigen“. Der gesetzliche Auftrag der Wohnungslosenhilfe besteht darin, die Teilnahme derer zu ermöglichen, die dies aus eigener Kraft nicht schaffen. Damit kann Partizipation im Sinne von Unterstützung der „Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft“ als Kernauftrag der Wohnungslosenhilfe angesehen werden.

Ein weiterer rechtlicher Begriff, der auf Partizipation verweist, ist der Begriff der Mitwirkung. Betroffene sollen an der Überwindung ihrer sozialen Schwierigkeiten nach Kräften mitwirken. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verschärfte im Jahr 2005 die Mitwirkungspflichten. In Eingliederungsvereinbarungen sollten diese Pflichten konkretisiert werden und die Behörden erhielten insbesondere bei jungen Menschen das Recht, mangelnde Mitwirkung zu bis zum Verlust der Anspruchsberechtigung sanktionieren. Derartige Versuche Partizipation zu erzwingen, stellen allerdings die Idee einer freiwilligen Beteiligung auf den Kopf und haben in vielen Fällen zu einer Chronifizierung besonderer Lebenslagen beigetragen, die Partizipation erschweren. Für unseren Zusammenhang ist wichtig zu erkennen, dass in der Vorstellung, Beteiligung erzwingen zu können, die „Prüfung der Arbeitsbereitschaft“ des alten BSHG fortlebt, sowie die Vorstellung, der Bürger könne durch Sanktionen und erzieherische Maßnahmen verbessert werden. Dabei kann Partizipation nicht verordnet werden.

Wie kann Partizipation organisiert werden?

Wohnungslose sind, wie wir gesehen haben, Teil einer Struktur, die durch bürgerliche Partizipation zustande gekommen ist und die sich immer noch – leider mit abnehmender Tendenz – an der politischen Gestaltung des Sozialstaates beteiligt (Dietz/Gillich 2013). Innerhalb dieser Struktur gibt es oft noch ein füreinander und nebeneinander der Beschäftigten und der Betroffenen wo es auch ein konstruktives miteinander geben könnte. Die Partizipationschancen sind ungleich verteilt.

Die Betroffenen in der Wohnungslosenhilfe partizipieren oft nur über ihre Betreuer/innen. Erst in letzter Zeit wird dieses Für-Andere-Partizipieren, die Glaubwürdigkeit dieser Art von Fürsorge und Fürsprache brüchig. Insbesondere aus dem Bereich der Behindertenhilfe haben sich starke Selbsthilfeorganisationen gebildet, die mit Slogans wie „Nothing about us without us!“ in der Öffentlichkeit ein neues Gespür für die Authentizität der Darstellung von individuellen oder sozialen Problemlagen erzeugt haben. Nur Betroffene können diese Authentizität der Darstellung gewährleisten. Die existenzielle Erfahrung der Betroffenen ist es, die zur Klärung der Problemlage beiträgt und nicht die „Für-Sprache“ der Professionellen. Die Betroffenen müssen als Expert/innen ihrer eigenen Situation ernst genommen werden.

Die Interessen sind klar: die Beschäftigten benötigen den Originalton der Betroffenen, um ihre Angebote kundenorientiert zu gestalten und politisch zu verteidigen. Die Betroffenen brauchen die Professionellen, um ihre Notlagen zu überwinden, aber auch, um sich und ihre Interessen in die politische Debatte einzubringen.

Im Hinblick auf Partizipation besteht professionelle Hilfe darin, den Betroffenen dabei zu helfen, ihre existenziellen Erfahrungen und die daraus resultierenden Forderungen zur Sprache und in die öffentliche Debatte einzubringen. Dabei sind oft diejenigen

Betroffenen am erfolgreichsten und am wirkungsvollsten, die einen wesentlichen Teil ihrer Schwierigkeiten bereits überwunden haben und die bereit sind, öffentlich darüber zu sprechen. Das sind solche, die ihre schlechten Erfahrungen mit Einrichtungen und Behörden, ihr Scheitern an ihren Plänen, ihre Verletzungen, ihre Verletzlichkeit, ihre Vergangenheit nicht verdrängen, sondern öffentlich artikulieren. Sie können erzählen, wie es dazu kam und welcher Weg schließlich wieder aus dieser Lage herausgeführt hat. Dazu braucht man neben rhetorischen Fähigkeiten vor allem den „Mut, Teil eines Ganzen zu sein“. Das ist schwierig, aber nicht unmöglich.

Dazu braucht man auch politische Erfahrung. Das am besten geeignete Verfahren, um eine neue Zusammenarbeit zwischen Professionellen und Betroffenen anzuregen, scheint mir die Praxis des Community Organizing zu sein (foco e.V./Stiftung Mitarbeit 2014). Dieses aus der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung und der aktivierenden Gemeinwesenarbeit stammende Partizipationsverfahren umfasst Phasen des intensiven Zuhörens, der gemeinsamen Recherche und der gemeinsamen Problemlösung. Dabei stellt sich heraus, dass oftmals (scheinbar) individuelle Notlagen von mehreren Betroffenen gleichermaßen erlebt werden. Sie können daher in gemeinsame bzw. öffentliche Probleme und Aufgaben verwandelt und als solche gelöst werden.

Wie kann Partizipation evaluiert werden?

Wenn man sich mit Partizipation beschäftigt, kommen alle möglichen Verfahren in den Blick. Von „bunten Nachmittagen“ bis zu „aktivierenden Befragungen“ in Einrichtungen und Stadtteilen. Eine Möglichkeit zu messen, welche Art von Beteiligung über welchen Zeitraum erfolgt, stellt die Matrix in Abb. 1 dar (Szynka 2010). Im Beispiel wird ein herkömmlicher Organisationsentwicklungsprozess (top-down) und ein Community Organizing (bottom-up) als Prozess dargestellt. Es zeigt sich, dass mit dem Verfahren des Community Organizing vergleichsweise viele Menschen in Organisationsentwicklungsprozesse eingebunden werden können, mit denen Bedürfnisse Erfahrungen, Wünsche Ressourcen von unten nach oben transportiert werden können.

Man kann auch die Qualität von Beteiligungsverfahren differenzieren und skalieren. Eine klassische, bisher viel zu wenig beachtete Typisierung stellt die „Stufenleiter der Partizipation“ von Sherry Arnstein dar (Arnstein 1969) Diese Skala stammt aus der Stadtplanung und umfasst gebräuchliche Manipulationsversuche (Stufe 1) und Veranstaltungen der Scheinpartizipation ebenso wie Prozesse, in denen Bürger/innen oder Betroffene ihre Angelegenheiten selbst in die Hand nehmen und gestalten (Stufe 8). Community Organizing scheint das Potenzial zu haben, auf dieser Leiter einen hohen Rang einzunehmen.

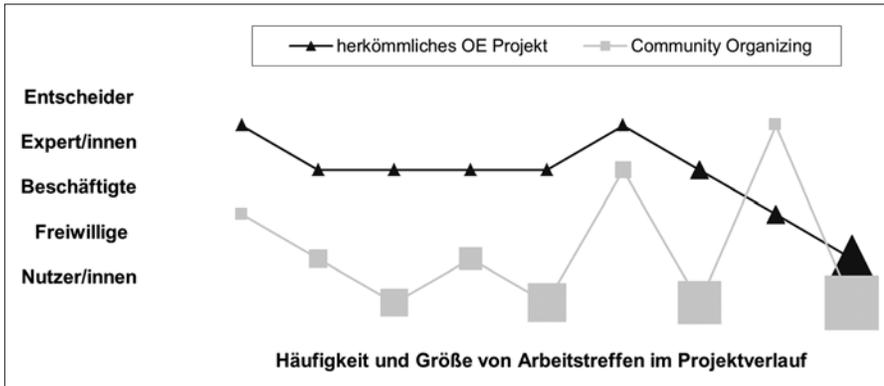


Abb. 1: User-Involvement-Matrix

Der Weg vor uns

In der Wohnungslosenhilfe hat Partizipation eine starke rechtliche Verankerung in den Begriffen „Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft“ und „Mitwirkung“. In der Praxis sind Verfahren entwickelt worden, die eine Förderung von freiwilliger Partizipation und Aktivierung möglich erscheinen lassen. Auf die unproduktiven und geradezu kontraproduktiven Ansätze, Partizipation von oben herab zu verordnen und Nichtbeteiligung zu sanktionieren, wurde oben eingegangen. Wie sieht nun die Praxis aus?

Die Forderung nach mehr Partizipation von Betroffenen in der Entwicklung sozialer Dienste wird von allen Seiten unterstützt. Gleichwohl sind nur wenige erfolgreiche Partizipationsprojekte in der Wohnungslosenhilfe bekannt geworden. Die großen, in zweijährigem Rhythmus stattfindenden zentralen Fachkongresse der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) und der Evangelischen Obdachlosenhilfe e.V. sind seit Jahren thematisch offen für das Thema Partizipation. Sie bieten nicht nur einschlägige Vorträge und Workshops zum Thema an, sondern laden auch Betroffenen als Referent/innen ein oder ermöglichen eine kostenlose oder kostenreduzierte Teilnahme, wenn diese durch die entsendenden Einrichtungen nicht sichergestellt werden kann. Die BAG W arbeitet an einem Positionspapier zum Thema Partizipation. Die jährlichen bundesweiten Veranstaltungen des Deutschen Caritasverbandes und des Deutschen Vereins sind ebenfalls offen für das Thema und unterstützen Teilnehmende aus dem Kreis der Betroffenen.

Als herausragende Beispiele für Partizipation finden sich in der Literatur die Aktivitäten des St. Ursula Heimes in Offenburg. Hierbei handelt es sich um die engagierte Unterstützung von Selbsthilfeprozessen durch eine Einrichtung. Die Bundesbetroffenen Initi-

ative wohnungsloser Menschen e.V. in Köln und das Armutsnetzwerk e.V. in Sulingen¹ sind Ergebnisse erfolgreicher Selbstorganisation. Bei der Obdachlosen-Uni in Berlin handelt es sich um ein Partizipationsprojekt, welches die Bedürfnisse und Ressourcen von Obdachlosen in Berlin zum Vorschein brachte.² Daneben gibt es zahlreiche Kunstprojekte, in denen Künstler und wohnungslose Menschen zusammenarbeiten.³ Auch wenn diese Liste herausragender Beispiele unvollständig ist, bedeutet das nicht, dass wir es schon mit einer verbreiteten Praxis der Partizipation in der Wohnungslosenhilfe zu tun haben. Alle Projekte leiden daran, dass sie materiell nicht abgesichert sind. Dabei ist eine materielle Absicherung eine Mindestvoraussetzung für gelingende Partizipation. Hierzu müssen entsprechende Fonds eingesetzt werden. Beispielsweise sorgt ein Zuschuss der Aktion Mensch in diesem Jahr dafür, dass das „Armutsnetzwerk e.V.“, ein Zusammenschluss von wohnungslosen und ehemals wohnungslosen Menschen seine Mitgliederversammlung 2014 überhaupt durchführen kann.

Aber nicht nur die materielle Förderung von Selbstorganisations- und Partizipationsprojekten ist gefragt, sondern auch eine systematische Förderung und Unterstützung der Aktiven. Gerade in diesem Bereich, in dem leider noch davon ausgegangen werden muss, dass zu wenig partizipiert wird, verwandelt sich der Alltag der Aktiven schnell in einen Vollzeitjob. Dieser ist zwar mit Auslagen, Kommunikation- und Reisekosten verbunden, aber unbezahlt und im Grunde unbezahlbar. Hier sind die Wohlfahrtsverbände, die wohlfahrtsnahen Stiftungen und Lotterien und die politischen Stiftungen herausgefordert, aktiv zu werden. Dabei ist nicht nur an die Förderung von Modellprojekte zu denken, da die Frage ob und wie Partizipation gelingen kann, bereits geklärt ist. Vielmehr sollte es großzügige, möglicherweise degressive Anschubfinanzierungen und Grundfinanzierung für einschlägige Vereine und Gruppen geben. Weiterhin sollten aktive Einzelpersonen etwa durch Stipendien gefördert werden.

Literatur

- Anderson, N. (1923): *The Hobo. The Sociology of the Homeless Man. A Study prepared for the Chicago Council of Social Agencies under the Direction of the Committee on Homeless Men*, Chicago/London.
- Arnstein, S. (1969): *Ladder of Participation*, in: *Journal of the American Institute of Planners*, June 1969; dt.: *Stufen der Bürgerbeteiligung*, in: Lauritzen, L. (Hrsg.) (1972): *Mehr Demokratie im Städtebau*, Hannover.
- Ave-Lallemant, F. C. B. (1914): *Das deutsche Gaunertum in seiner sozialpolitischen, literarischen und linguistischen Ausbildung zu seinem heutigen Bestande*, Wiesbaden.
- Bruns, R. A. (1987): *The Damndest Radical. The Life and World of Ben Reidman, Chicago's Celebrated Social Reformer, Hobo King, and Whorehouse Physician*, Urbana/Chicago.

1 <http://www.armutsnetzwerk.de/>; <http://www.berber-info.de> (12. März 2014).

2 <http://www.berlinpiloten.com/sites/default/files/maik-eimertenbrink-broschuere-obdachlosenuni-2011.pdf> (12. März 2014).

3 www.kunst-trotzt-armut.de, www.armut-das-ist-doch-keine-kunst.de (12. März 2014).

- Dietz, A./Gillich, S. (Hrsg.) (2013): Barmherzigkeit drängt auf Gerechtigkeit. Anwaltschaft, Parteilichkeit und Lobbyarbeit als Herausforderung für Soziale Arbeit und Verbände, Leipzig.
- foco e.V./Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (2014): Handbuch Community Organizing. Theorie und Praxis in Deutschland, Bonn.
- Luther, M. (1528): Von der falschen Bettler Büberei. Gesamtausgabe.
- LPK-BSHG (1989 ff.): Lehr- und Praxiskommentar zum BSHG; ab 2005: Lehr und Praxiskommentar zum SGB XII, Baden-Baden.
- Szynka, P. (2010): Wertschöpfung durch Beteiligung, in: Sozialwirtschaft 2/2010, S. 21–23.