

Aufsuchender Verbraucherschutz im Quartier: Die zunehmende soziale Spaltung in deutschen Städten und ihre Implikationen für die Verbraucherarbeit

David, Manuel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

David, M. (2020). Aufsuchender Verbraucherschutz im Quartier: Die zunehmende soziale Spaltung in deutschen Städten und ihre Implikationen für die Verbraucherarbeit. In C. Bala, & W. Schuldzinski (Hrsg.), *Armutskonsum - Reichtumskonsum: Soziale Ungleichheit und Verbraucherpolitik* (S. 103-122) Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70400-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Aufsuchender Verbraucherschutz im Quartier

Die zunehmende soziale Spaltung in deutschen Städten und ihre Implikationen für die Verbraucherarbeit

Manuel David

Schlagwörter: Stadtsoziologie (STW) | Verbraucherinformation, Verbraucherpolitik, Verbraucherschutz, Segregation, Wohnquartier (TheSoz)

Abstract

In Deutschland konzentrieren sich arme Menschen vermehrt in benachteiligten Quartieren. Die Wohnlage wirkt durch Gebietseffekte als zusätzlicher benachteiligender Faktor und schwächt die Bewohner auch in ihrer Rolle als Verbraucher. Um diese sogenannten verletzlichen Verbraucher zu erreichen, setzen die Verbraucherzentralen auf ein lebensnahes Modell der Verbraucherarbeit, den aufsuchenden Verbraucherschutz. Der folgende Aufsatz bettet diesen Ansatz in die Erkenntnisse der Quartiersforschung zu benachteiligten Wohngebieten ein und zeigt das Potenzial auf, das der aufsuchende Verbraucherschutz für die Quartiersentwicklung hat.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz: Namensnennung 4.0 International | CC BY 4.0

Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

1 Einleitung

Die Distanz zwischen den Lebensverhältnissen der oberen Gesellschaftsschichten und denen der Bewohner¹ benachteiligter Quartiere wird immer größer. Die gegenwärtige Ungleichheit der Lebensverhältnisse in deutschen Städten zeigt sich am deutlichsten in der zunehmenden sozialen Spaltung der Wohnorte.

Das Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin veröffentlichte 2018 eine Studie über die soziale Spaltung in deutschen Städten. Die Ergebnisse sind alarmierend. In beinahe allen deutschen Städten bleiben arme Menschen vermehrt unter sich. In den Großstädten entstehen gemiedene Gebiete, in denen die Bewohner oft nur wohnen, weil es für sie keine finanzierbaren Alternativen gibt. An diesen Quartieren gehen positive wirtschaftliche Entwicklungen entweder völlig vorbei oder aber sie haben einen weitaus geringeren Effekt (Helbig und Jähnen 2018, 86). Die wachsende soziale Ungleichheit, unterstützt durch eine architektonische Ungleichheit der Lebenswelten, kann sich negativ auf das gegenseitige Verständnis innerhalb der Gesellschaft auswirken. Die Stigmatisierung der Bewohner dieser Quartiere reduziert ihre gesellschaftlichen Chancen und begünstigt die Entstehung eines Selbstverständnisses als ausgegrenzte Personengruppe.

Das ohnehin geringe Selbsthilfepotenzial der Bewohner wird durch sogenannte Gebietseffekte zusätzlich gemindert. Dadurch weisen sie in ihrer Rolle als Verbraucher eine besonders erhöhte Verletzlichkeit auf. Die Verbraucherzentralen setzen daher jüngst auf ein lebensnahes Modell der Verbraucherarbeit, den aufsuchenden Verbraucherschutz, um die Bewohner dieser Quartiere zu befähigen, ihren Verbraucherproblemen selbst zu begegnen.

Im Folgenden sollen auf der Makroebene die Trends und der derzeitige Stand der sozialen Spaltung der Wohnorte in deutschen Städten betrachtet werden, um dann auf der Mesoebene des Quartiers darzustellen, nach welcher Logik

¹ In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

sich die Benachteiligung eines Quartiers manifestiert und stabilisiert. Anschließend soll auf der Mikroebene beleuchtet werden, welche Effekte der Wohnort im benachteiligten Quartier auf die soziale Realität der Bewohner hat. Das zweite Kapitel widmet sich der Verbraucherarbeit in benachteiligten Quartieren, der besonderen Verletzlichkeit der Bewohner im Quartier und dem aufsuchenden Verbraucherschutz als probatem Ansatz, um das Selbsthilfepotenzial der Bewohner zu stärken.

2 Die gespaltene Stadt: Herausforderungen des Lebens in benachteiligten Wohngebieten

2.1 Die Makroebene: Entwicklung und Status quo der residenziellen Segregation in deutschen Städten

Mit dem Start des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Jahr 1999 sollte eine „Stabilisierung und Aufwertung städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligter Stadt- und Ortsteile“ (BBSR 2017, 10) durch ressortübergreifende investive Maßnahmen angegangen werden. Schon im Rahmen der ersten Evaluation, fünf Jahre nach dem Start des Programms, wurde klar, dass das Programm angesichts der multiplen und teilweise schwerwiegenden Problemlagen in den Quartieren keine „grundlegende Wende in der Quartiersentwicklung einleiten“ (Difu 2005, 47) wird. Dennoch wurde das Programm explizit als geeignetes Instrument zur Bekämpfung der „Verfestigung von sozialräumlichen Ausgrenzungen in den Städten“ (Difu 2005, 48) bewertet. Im Evaluationsbericht von 2017 kommen die Autoren hingegen bereits zu dem Ergebnis, „dass die sozialen Ziele [...] regelmäßig sehr bzw. zu hoch gesteckt“ (BBSR 2017, 114) gewesen seien. Auch für die Initiatoren der neuen Programmperiode im Bundesbauministerium steht fest, dass „sich sozialräumliche Polarisie-

rungstendenzen in vielen Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten weiter verstärkt [haben]“ (BMI 2018, 11) und verstehen dies als weiter bestehenden Handlungsbedarf und Rahmenbedingung für eine Fortführung des Programms Soziale Stadt.

Auffällig ist, dass in der Diskussion um das gleiche Thema stets unterschiedliche Begriffe verwendet werden. Drei Beispiele hierfür finden sich bereits im Titel dieses Aufsatzes und im ersten Absatz dieses Kapitels: Soziale Spaltung, sozialräumliche Ausgrenzung, sozialräumliche Polarisierungstendenzen. Diese Begriffe sind vereinfachte Umschreibungen desselben Phänomens, der sozialen residenziellen Segregation.

Segregation bedeutet erst einmal die „Ungleichverteilung von Einheiten im Raum“ (Friedrich 1999, 271), auch bezeichnet man so den Prozess einer zunehmenden Entmischung heterogener Einheiten im Raum. Die residenzielle Segregation bezeichnet die ungleiche Verteilung der Wohnstandorte verschiedener Bevölkerungsgruppen in einem Raum (Helbig und Jähnen 2018, 1). Residenzielle Segregation kann nach unterschiedlichen Merkmalen dieser Bevölkerungsgruppen erfasst werden, um beispielsweise zu ermitteln, wo besonders viele ältere oder junge Menschen (demografisch), Menschen mit Migrationshintergrund (ethnisch) oder arme und reiche Menschen (sozial) leben. Letzterer Form der Segregation, der sozialen residenziellen Segregation, wollen wir uns im Folgenden mit Fokus auf die Situation in deutschen Städten widmen.

Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung stellte auf Basis von Daten der Innerstädtischen Raumbewertung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (und anderen) fest, dass die soziale Segregation² in 74 deutschen Städten allein zwischen 2005 und 2014 um 10,5 Prozent gestiegen ist (Helbig und Jähnen 2018, 28). Zu beachten ist hierbei jedoch, dass der gesamtdeutsche Blick die Besonderheiten in einigen Städten teilweise noch beschönigt und insbesondere die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Städten unterschlägt (Helbig und Jähnen 2018, 1). Besonders betroffen sind zudem Kinder in Haushalten mit SGB-II-Bezug. Stand 2014 gibt es 36 Städ-

2 Gemessen als Armutsegregation: Die ungleiche Verteilung von Personen mit Bezug von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II im Stadtgebiet.

te mit Quartieren, in denen mehr als 50 Prozent der Kinder in Haushalten mit SGB-II-Bezug leben (Helbig und Jähnen 2018, 1).

Gerade in ostdeutschen Städten hat die Segregation seit der Wende erschreckende Ausmaße angenommen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass 1995 noch eine sehr geringe soziale Segregation in Ostdeutschland beobachtet wurde (Harth, Herlyn und Scheller 1998, 28). Helbig und Jähnen stellen fest, dass es in Ostdeutschland in den letzten neun Jahren einen Anstieg der Segregation um 23,4 Prozent gab, während im Westen nur eine Zunahme um 8,3 Prozent erfolgte. 2014 befinden sich unter den 16 Städten mit den höchsten Segregationswerten neun ostdeutsche Städte (Helbig und Jähnen 2018, 29). Die Autoren sprechen daher von einer „massive[n] Veränderung der sozialen Architektur“, in deren Verlauf viele ostdeutsche Städte von ehemals gemischten Städten zu den am stärksten segregierten Städten in Deutschland geworden sind (Helbig und Jähnen 2018, 29). Dabei spielen Großsiedlungen eine besondere Rolle. In vielen ostdeutschen Städten erklärt sich die hohe soziale Segregation beinahe ausschließlich über die Ballung von SGB-II-Empfängern in Großsiedlungen (Helbig und Jähnen 2018, 1) und das, obwohl diese Siedlungen zu DDR-Zeiten durch eine altersspezifische Belegungspolitik von einer Bevölkerungsschicht bewohnt wurden, „die überproportional über bessere Qualifikationen verfügte“ (Harth, Herlyn und Scheller 1998, 29). Diese Gebiete sind demnach von der gesellschaftlichen Entwicklung zudem noch entkoppelt. Sie profitieren nicht in gleichem Maße wie andere Stadtgebiete von positiven wirtschaftlichen Entwicklungen, sondern verharren in ihrer wirtschaftlichen Randlage (Helbig und Jähnen 2018, 86).

2.2 Die Mesoebene: Quartiere in der Abwärtsspirale

Es ist auch für ein groß angelegtes Investitionsprogramm wie dem Programm „Soziale Stadt“ kein leichtes Unterfangen, die Abwärtsentwicklung benachteiligter Quartiere zu stoppen oder gar umzukehren. Keller spricht in diesem Zusammenhang von einer Beharrungskraft relativer Deprivationen (Keller 1999, 100 f.). Relative Deprivation bezeichnet die „Unterversorgung einer Person oder eines Haushalts in einem gegebenen Bereich“ relativ zu einer Bezugseinheit, etwa das durchschnittlich verfügbare Budget für Lebensmittel in Deutschland (Keller 1999, 89). Ebenso kann eine Person relativ privilegiert sein.

Eine Deprivation beziehungsweise Privilegierung durch das Quartier können die Bewohner nach Keller in drei Dimensionen erfahren:

- Die materielle Dimension umfasst alle räumlichen Gegebenheiten, wie das Gebaute, die Lage innerhalb der Stadt, die Infrastrukturausstattung oder den Wohnungsstandard.
- Die soziale Dimension wirkt durch das soziale Milieu, in dem sich die Bewohner bewegen und unter dessen Einfluss sie stehen.
- Die symbolische Dimension entsteht durch Deutungszuschreibungen von außen wie auch von innen. Das daraus resultierende Image des Quartiers kann für die Bewohner des Quartiers ein anderes sein als für die, die außerhalb des Quartiers wohnen.

Keller postuliert, dass benachteiligte Quartiere innerhalb dieser drei Dimensionen auf die Bewohner des Quartiers benachteiligend wirken können (Keller 1999, 89). Diese relative Deprivation entwickelt nach Keller zudem eine Beharrungskraft, also eine Dauerhaftigkeit, wenn die drei Dimensionen auf „jeweils bestimmte Art und Weise ineinandergreifen und sich [gegenseitig] stabilisieren“ (Keller 1999, 103).

Beispielhaft für eine starke Beharrungskraft sind viele Großsiedlungen. Die materielle Dimension ist hier sehr dominant. In diesen Siedlungen sind selbst umfassende Sanierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfelds sehr langwierig und können unter anderem an der Siedlungsgestalt wenig verändern. Doch gerade diese Gestalt ist es, die auf der symbolischen Ebene ebenfalls negativ wirkt. Die Großsiedlung steht in Westeuropa, wie keine andere Bauweise, symbolisch für sozialen Niedergang, Anonymität und abweichendes Verhalten. Hierdurch verringert sich auch die Chance, dass Bessergestellte zuziehen beziehungsweise im Quartier bleiben. Das Milieu bleibt unverändert und wirkt dabei, durch die Ballung von statusniedrigeren Bewohnern, ebenfalls auf die Innen- und Außenwahrnehmung. Diese Quartiere befinden sich durch multiple Deprivationen in allen drei Dimensionen in einer Abwärtsspirale.

Eine geringere Beharrungskraft lässt sich beispielsweise in innenstadtnahen Altbauquartieren, wie Berlin-Kreuzberg, beobachten. Hier konnte durch die Aufwertung der Bausubstanz (materielle Dimension) und die Aufbesserung der

Außenwahrnehmung (symbolische Dimension) der Verbleib und Zuzug Bessergestellter angeregt werden (soziale Dimension). Ein derartiger Aufwertungsprozess bleibt dabei natürlich mit der Frage verbunden, ob er einen Mehrwert für die „ursprünglichen“ Bewohner des Quartiers erzeugt oder primär deren Verdrängung befördert.

2.3 Die Mikroebene: Die soziale Realität in benachteiligten Quartieren

Mit Blick auf die möglichen Effekte eines Quartiers auf die Einstellungen und das Verhalten der Bewohner (Gebietseffekte) ist festzuhalten, dass die soziale Realität eines Quartiers immer individuell und nicht stabil ist (Keller 1999, 105). Daher sollen im Folgenden die Gebietseffekte benannt werden, die auftreten können, ohne dabei zu unterstellen, dass dies ein konkretes Abbild der Situation in allen benachteiligten Quartieren wäre. Ebenso teilen in den meisten benachteiligten Quartieren, wenn auch in geringerer Zahl, auch Bessergestellte die soziale Realität (Keller 1999, 89). Sie besitzen jedoch mehr Möglichkeiten, diese zu kompensieren. Blasius et al. sprechen in diesem Zusammenhang von einer „doppelten Benachteiligung“ der sozial schlechter gestellten Bewohner durch ihre individuellen Benachteiligungen (ökonomische Situation, unzureichende Qualifikationen, Diskriminierungen) und den Benachteiligungen, die sie durch ihren Wohnort erfahren (Blasius, Friedrichs und Fietz 2008, 8).

Jedes Wohngebiet weist für seine Bewohner innerhalb der oben genannten Dimensionen in unterschiedlichem Ausmaß Handlungsmöglichkeiten (Opportunitäten) oder Restriktionen auf (Blasius, Friedrichs und Fietz 2008, 11). Die materielle Dimension umfasst beispielsweise die Verkehrsanbindung, die Wohnungsausstattung oder die Verfügbarkeit von Freiflächen. Ebenso gehören hierzu die Verfügbarkeit von Institutionen wie Schulen, Kitas oder sozialen Trägern im Quartier sowie die Nahversorgungsinfrastruktur. Besteht ein Defizit materieller Opportunitäten, müssen die Bewohner entweder darauf verzichten oder mehr Ressourcen (Geld, Zeit) aufbringen, um sie zu erreichen.

Die soziale Dimension umfasst die „Opportunitäten und Restriktionen, die die Bewohner für sich gegenseitig darstellen“ (Blasius, Friedrichs und Fietz 2008, 11). Marginalisierung und Exklusion der Bewohner zeichnet sich durch ihr ge-

ringes soziales Kapital aus. Zwar bestehen im Quartier durchaus enge Kontakte und Netzwerke, diese sind jedoch nicht potent genug, um den erneuten Anschluss an gesellschaftliche Standards zu ermöglichen. Segregation vermindert die Chance, Kontakte zu Personen aufzubauen, die sich in einer besseren sozialen Lage befinden und mehr Ressourcen zur Problemlösung aufbieten können. Hinzu gesellt sich häufig noch ein erhöhtes Konfliktpotenzial, da die Bewohner des Quartiers aus Mangel an Alternativen eine Art Zwangskollektiv bilden und die typischen Bauformen benachteiligter Quartiere, wie Geschosswohnungsbau, ein erhöhtes Maß gegenseitiger Rücksichtnahme erfordern (Keller 1999, 107).

Milieukonflikte können zudem durch Außenstigmatisierung verstärkt werden (Keller 1999, 109). Die negative Symbolik des Quartiers, in Form eines schlechten Images, kann ein negatives Selbstbild der Bewohner im Quartier hervorgerufen. Die Beobachtung von physischer Unordnung, abweichenden Verhaltens³ und einer Häufung sozialer Probleme kann zur Einschätzung beitragen, in einem verfallenden, unsicheren und vergessenen Wohngebiet zu leben (Blasius, Friedrichs und Fietz 2008, 12). Dies kann einerseits dazu führen, dass die Beobachtung abweichenden Verhaltens als Legitimation genutzt wird, selbst abweichend zu handeln (Blasius, Friedrichs und Fietz 2008, 13), oder dass das schlechte Image auf andere Bewohner abgeschoben wird, von denen es sich daher abzugrenzen gilt (Keller 1999, 109).

3 Von sozialen Normen und Regeln abweichendes Verhalten, beispielsweise Kriminalität, Vandalismus, aber auch Müßiggang und Verwahrlosung.

3 Verbraucherarbeit in benachteiligten Stadtquartieren

3.1 Der verletzte Verbraucher

In einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV postulierten die Autoren, dass sich die deutsche und europäische Verbraucherpolitik bisher an einem realitätsfernen Verbraucher-Leitbild, dem des mündigen Verbrauchers, orientiert hatte (Micklitz et al. 2010). Sie forderten eine Abkehr vom Leitbild eines stets selbstbestimmten und wohl-informierten Verbrauchers, hin zu einer differenzierten Strategie, die berücksichtigt, dass Verbraucher je nach Themenbereich, Situation und persönlichen Ressourcen unterschiedliche Verhaltensmuster aufweisen (Micklitz et al. 2010). Diese Verhaltensmuster ordnen sie drei Idealtypen zu: dem „vertrauenden“⁴, dem „verantwortungsvollen“⁵ und dem „verletzlichen Verbraucher“. Insbesondere der Idealtyp des verletzlichen Verbrauchers steht ihrer Ansicht nach „eher im Abseits der Verbraucherpolitik“ (Micklitz et al. 2010).

Nach Micklitz et al. fällt es immer mehr Verbrauchern schwer, „mit den Herausforderungen der Alltags- und Lebensökonomie zurechtzukommen“ (Micklitz et al. 2010). Dabei bezieht sich diese Formulierung bewusst nicht nur auf eine bestimmte Gruppe, denn jeder Verbraucher weist in gewissen Themenfeldern oder Situationen eine erhöhte Verletzlichkeit auf. Verletzlichkeit kann nicht nur

4 Der vertrauende Verbraucher kann oder möchte für seine Konsumententscheidung nicht viel aufbringen und verlässt sich auf ein angemessenes rechtliches Schutzniveau, die Vertrauenswürdigkeit der Anbieter oder auf glaubwürdige Institutionen des Verbraucherschutzes. Dieser Idealtyp erfasst den Großteil der Verbraucher (Micklitz et al. 2010).

5 Der verantwortungsvolle Verbraucher ist stets bemüht, seine Konsumententscheidungen mit größter Verantwortung für sich selbst und seine Umwelt zu tätigen. Hierbei handelt es sich nach Micklitz et al. um eine „kleine, aber wachsende“ Konsumentengruppe (Micklitz et al. 2010).

entstehen, wenn es um Themen geht, in denen der Verbraucher schlechter informiert ist oder die er nicht versteht, sondern auch in bestimmten Situationen, wie beispielsweise in offensiven Verkaufsgesprächen.

Eine besonders erhöhte Verletzlichkeit weisen jedoch jene Verbraucher auf, die ohnehin ein niedriges Selbsthilfepotenzial besitzen. Je mehr Kapazitäten durch die Herausforderungen des Alltags gebunden werden, desto weniger Ressourcen (Zeit, Muße) stehen zur verantwortungsvollen Konsumententscheidung oder zur Lösung von Verbraucherproblemen zur Verfügung. Dazu gesellen sich Hürden, die der Aneignung von Wissen und der Durchsetzung von Verbraucherrechten im Wege stehen, beispielsweise mangelnde Sprachkenntnisse, geringe finanzielle Ressourcen oder eingeschränkte Mobilität. Es gibt also Personengruppen, die aufgrund unterschiedlicher Eigenschaften zu einer besonderen Verletzlichkeit neigen. Hierzu zählen beispielsweise ältere Menschen, Personen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, Jugendliche oder Menschen mit Behinderung. Innerhalb dieser Gruppen nehmen darüber hinaus die einkommensschwachen Verbraucher eine besondere Rolle ein, da sie umso mehr auf die effiziente Verwendung ihres ohnehin schon knappen Einkommens angewiesen sind (Thorun und Ludwig 2015, 1). Fehlentscheidungen oder fahrlässiges Handeln können hier existenzielle Folgen nach sich ziehen.

Eine prekäre ökonomische Situation und die damit verbundenen Benachteiligungen haben also Auswirkungen auf die Rolle, die Personen im marktwirtschaftlichen Geschehen einnehmen. Da die Bewohner benachteiligter Quartiere multiple Benachteiligungen durch Individualeffekte und Gebietseffekte erfahren, weisen sie in ihrer Rolle als Verbraucher eine besonders erhöhte Verletzlichkeit auf. Mit dem Ansatz der aufsuchenden Verbraucherarbeit im Quartier möchten die Verbraucherzentralen daher die Bewohner benachteiligter Quartiere gezielt erreichen und in ihrer Rolle als Verbraucher stärken.

3.2 Das Projekt „Verbraucher stärken im Quartier“

Den Startschuss für das erste Quartiersprojekt der Verbraucherzentralen gab das Bundesministerium für die Justiz und den Verbraucherschutz (BMJV) im September 2015 mit dem Pilotprojekt „Verbraucherinformation geht in die Quartiere“. Das Pilotprojekt sollte unter der Leitung der Verbraucherzentrale

NRW e.V. in den Quartieren Bonn-Tannenbusch, Halle-Neustadt und Halle-Silberhöhe erproben, ob besonders verletzte Verbraucher vor Ort besser erreicht werden und ihnen bei ihren Problemen im Verbraucheralltag effektiv geholfen werden kann. Neben einer regelmäßigen Informationssprechstunde wurden in den Quartieren Bildungseinheiten, öffentlichkeitswirksame Aktionen und Vernetzungsarbeit als flankierende Maßnahmen durchgeführt. Kurze Zeit später startete die vom Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW geförderte „Verbraucherberatung im Quartier“ in drei Kölner Sozialräumen. Eine Kofinanzierung des Kölner Projektes aus Landes- und Kommunalmitteln ermöglichte, dass hier auch Rechtsberatung angeboten werden konnte.

Beide Ansätze erwiesen sich als wirksam⁶, um die Verbraucherkompetenzen in den Quartieren nachhaltig zu stärken. Daher wurde im Koalitionsvertrag von Februar 2018 festgelegt, dass die Initiative des aufsuchenden Verbraucherschutzes im Rahmen des Projekts Soziale Stadt weiterentwickelt werden solle (CDU, CSU und SPD 2018, 134). Diese Weiterentwicklung erfolgte dann durch die Bewilligung des Projekts „Verbraucher stärken im Quartier“ als Teil der ressortübergreifenden Strategie „Nachbarschaften stärken – Miteinander im Quartier“, die neben dem Verbraucherschutz noch neun weitere Handlungsfelder beinhaltet, die die soziale Quartiersentwicklung vorantreiben sollen.

Das Projekt „Verbraucher stärken im Quartier“ wird seit Herbst 2017 bis 2024 zusammen vom Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und der Verbraucherzentrale NRW e.V. geleitet und in Zusammenarbeit mit den Landesverbraucherzentralen in 16 Quartieren des Programmgebiets der Sozialen Stadt bundesweit umgesetzt (je ein Quartier pro Bundesland).

Ziel des Projektes ist es, ein regelmäßiges Informations- und Unterstützungsangebot der Verbraucherzentralen in den Quartieren benachteiligter Stadtteile aufzubauen: in Bezirksrathäusern oder anderen städtischen Räumen, in Altenheimen, Jugendtreffs oder in Räumen zivilgesellschaftlicher Institutionen. Es sollen Kontakte mit Multiplikatoren in Wohnungsgenossenschaften, in Kirchengemeinden, in religiösen Vereinen, in sozialen und interkulturellen Ver-

6 Vgl. Verbraucherberatung im Quartier. Evaluationsbericht 2018. Zugriff auf: <https://cutt.ly/lrOe5FG>

bänden und Zentren, mit den Jobcentern und Sozialämtern sowie mit weiteren kommunalen Partnern geknüpft werden, um zu einer qualitativen und nachhaltigen Vernetzung zu führen. Auf Veranstaltungen für konkrete Zielgruppen, auf Quartiersfesten und in Schulen und Bildungseinrichtungen der Erwachsenenbildung und zu anderen Anlässen wird über aktuelle Verbrauchertemen informiert. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass aus Bundesmitteln keine Rechtsberatung finanziert werden darf, sondern lediglich Verbraucherinformation. Die Verbraucherinformation wird durch konkrete Hilfestellungen im individuellen Fall in Form einer Lösungswegberatung und einer Lotsenfunktion in die örtlichen Beratungsstellen der Verbraucherzentralen und in weitere geeignete Hilfs- und Unterstützungsangebote ergänzt.

3.3 Verletzliche Verbraucher erreichen

So wie das Wohngebiet die Bewohner vor die Herausforderung stellt, mit den dortigen Gegebenheiten umzugehen (Kurtenbach 2017, 247), so fordert es die Projektmitarbeiter. Jedes Quartier im Projekt hat seinen eigenen Charakter und formt dadurch unterschiedlichste soziale Realitäten. Die Bewohner entwickeln verschiedene Strategien der Anpassung an diese Realitäten. Auch wenn die Quartiere sich von der Bebauung, der sozialen Zusammensetzung und dem Image teilweise kaum unterscheiden, berichten die Projektmitarbeiter des einen Quartiers von einem lebhaften Stadtteil mit starker kollektiver Identität, während die Projektmitarbeiter des anderen Quartiers von verwaisten öffentlichen Räumen und starken Milieukonflikten berichten. Die Methoden, die zum Erreichen der Quartiersbevölkerung dienen sollen, unterscheiden sich dementsprechend hinsichtlich ihrer Gewichtung, je nach Quartier.

Es hat sich bisher jedoch in allen Quartieren gezeigt, dass die bloße Bekanntmachung des Angebots durch die gängigen Methoden der Öffentlichkeitsarbeit nicht ausreichend ist, um gerade die besonders verletzlichen Verbrauchergruppen zu aktivieren. Daher nimmt die Vernetzung mit den vorhandenen Multiplikatoren im Quartier einen hohen Stellenwert ein. Multiplikatoren sind in diesem Falle nicht nur die Institutionen im Quartier wie Kitas, Schulen, Religionsgemeinschaften oder Träger der freien Wohlfahrtspflege, sondern auch alltägliche Anlaufpunkte für die Bewohner des Quartiers wie Kioske, Arztpraxen oder engagierte Bürger. Zudem sind die Quartiersmanager in den Quartieren

der Sozialen Stadt die ersten Ansprechpartner für den Beginn einer qualitativen Vernetzung.

Um von Marginalisierungs- und Diskriminierungserfahrungen geprägte Personengruppen zu erreichen, bedarf es des Aufbaus von Vertrauen. Durch den Fokus auf die Vernetzung profitieren die Mitarbeiter von dem Vertrauen, dass die Multiplikatoren sich in jahrelanger Arbeit aufgebaut haben. Erst wenn dieses Vertrauen den Mitarbeitern des Projekts ebenfalls zuteilwird, lassen sich die besonders schwer erreichbaren Zielgruppen dazu motivieren, sich mit ihren Verbraucherproblemen in die Sprechstunde zu begeben oder an Bildungsveranstaltungen teilzunehmen.

3.4 Stärkung der Verbraucher

Im Titel des Projekts ist ein zentraler Auftrag bereits festgeschrieben: Verbraucher zu stärken. Der Auftrag zur Stärkung der Verbraucher wird dabei nicht nur als Auftrag zur Verbesserung der Verbraucherkompetenzen verstanden, sondern auch als Auftrag, an der Verbesserung der Gesamtsituation im Quartier mitzuwirken, um den deprivierenden Effekten des Wohnortes entgegenzuwirken. Im Wissen um die beschriebenen Beharrungskräfte relativer Deprivationen und der damit einhergehenden Abwärtsspirale für die Quartiere fördern die Projektmitarbeiter, dass sich die Bewohner das Quartier sozial und symbolisch aneignen. Dies erfolgt zum einen durch eine konsequente Betonung des Vor-Ort-Charakters der Projektarbeit, verbunden mit der Annahme, dass dies unterstreicht, dass die lokalen Bedürfnisse und Sorgen anerkannt und wertgeschätzt werden und ein hohes Interesse seitens des Projekts besteht. Zum anderen steht bei der Materialerstellung und der Öffentlichkeitsarbeit die Hervorhebung der positiven Aspekte des Quartiers im Vordergrund. Die Verwendung von Slogans wie „I love Tannenbusch“ (Bonn-Tannenbusch) oder „Wir in Molschd“ (Mundart für Saarbrücken-Malstatt) stieß bei den Bewohnern auf große Gegenliebe und unterstrich, dass sich auch die Bewohner benachteiligter Quartiere auf positive Weise mit ihrem Wohnort identifizieren möchten.

Im bisherigen Projektverlauf hat sich jedoch auch gezeigt, dass jedes Quartier anders ist und derartige Slogans in manchen Quartieren nicht angenommen werden, weil sich die Bewohner dort als Zwangskollektiv verstehen. Sie möch-

ten dort nicht wohnen und das Leben im Quartier hat für sie keine positiven Effekte. Die Hervorhebung vermeintlich positiver Aspekte des Wohnorts hat für die Bewohner einen beinahe zynischen Beigeschmack. Diese unterschiedlichen Erfahrungen begründen auch die Vielfalt der Methoden, die das Quartiersprojekt für jedes Quartier individuell entwickelt hat.

Der Projektauftrag, Verbraucherkompetenzen zu stärken, muss sensibel umgesetzt werden, um nicht bevormundend oder stigmatisierend wahrgenommen zu werden. Das Quartiersprojekt legt einen Schwerpunkt auf die Stärkung der Verbraucherkompetenzen. Dies führt im öffentlichen Diskurs stets zu zustimmendem Nicken und Ausführungen darüber, welch ausufernden und unbedachten Konsumstil doch gerade diejenigen pflegen, die es sich am wenigsten erlauben können. Dieses Klischee ist indes kein neues Phänomen und bestimmt, begünstigt durch Boulevardmedien und Populismus, die gesellschaftliche Wahrnehmung der sogenannten „Unterschicht“ (Zander und Heusinger 2013, 100). Schon 1848 beschrieb Friedrich Engels die Klagen über die Lasterhaftigkeit der Armen, die sie in eine selbstverschuldete Notlage brächten:

„Die Fehler der Arbeiter lassen sich überhaupt alle auf Zügellosigkeit der Genusssucht, Mangel an Vorhersicht und an Fügsamkeit in die soziale Ordnung, überhaupt auf die Unfähigkeit, den augenblicklichen Genuss dem ferneren Vorteil zu opfern, zurückführen.“ (Engels 1845, 160)

Die Verbraucherzentralen wissen aus eigener Erfahrung, dass ein unangemessener Konsumstil nicht zu den primären Gründen für finanzielle Notlagen zählt. In den benachteiligten Quartieren manifestiert sich eher ein Ressourcenproblem, das die eigenständige Bewältigung von Verbraucherproblemen behindert beziehungsweise die Entstehung von Problemen begünstigt. So stellen mangelnde Sprachkenntnisse, niedrige Bildung bis hin zu Analphabetismus, Unkenntnis der Hilfe- und Unterstützungsstrukturen, geringes Sozialkapital und nicht zuletzt fehlende finanzielle Möglichkeiten die größten Hürden dar. Für diese Zielgruppe müssen die Maßnahmen daher niedrigschwellig, lebensnah und so ausgerichtet sein, dass sie auch ohne großen Ressourcenaufwand eine Lösung herbeiführen können.

Die Verbraucherarbeit im Quartier konzentriert sich dabei auf die Verbraucherfragen und -themen, die für die Lebenssituation besonders schutzbedürftiger

Verbrauchergruppen eine hohe und oft akute Bedeutung haben. Es geht um Verträge, die das verfügbare Einkommen überschreiten, um strittige und um nicht beglichene Rechnungen, um angeblich am Telefon abgeschlossene Verträge, um Kredite oder um Energieschulden, die man nur schwerlich begleichen kann.

3.5 Aufsuchende Verbraucherarbeit: Prävention, Vernetzung, Information

Die aufsuchende Verbraucherarbeit bringt im Gegensatz zur Komm-Struktur der Beratungsstellen die Verbraucherinformation dorthin, wo die verletzlichen Verbraucher leben. Um die Hürde eingeschränkter individueller Ressourcen zu überwinden, bedient sich das Quartiersprojekt zudem vereinfachter Darstellungen und Erläuterungen komplizierter Sachverhalte oder lässt zentrale Informationen in Präsentationen oder auf Handzetteln in die gängigsten Fremdsprachen im Quartier übersetzen. Durch Bildungseinheiten für die Verbraucher, aber auch für die Multiplikatoren, soll das notwendige Wissen zur Problemvermeidung vermittelt werden.

Dabei liegt der Fokus, im Gegensatz zur klassischen Verbraucherberatung, in der Prävention von Verbraucherproblemen. Für die Zielgruppe ist dies von hervorgehobener Bedeutung, da sie auf die effiziente Verwendung des ohnehin schon knappen Einkommens ganz besonders angewiesen ist (Thorun und Ludwig 2015, 1). Somit ist es natürlich am günstigsten, wenn Probleme gar nicht erst entstehen.

Deswegen enthält der Projektauftrag neben den beiden Elementen Prävention und Vernetzung auch eine regelmäßige Informationssprechstunde, die kostenlos im Quartier angeboten wird. Die Projektmitarbeiter bieten in dieser Sprechstunde eine qualifizierte Lösungswegberatung an und verweisen bei Bedarf an die nächste Beratungsstelle oder andere Netzwerkpartner. Für die Bewohner des Quartiers ist dies eine wichtige, niedrighschwellige erste Anlaufstelle für ihre Probleme. Dennoch wäre es natürlich eine Aufwertung der Verbraucherarbeit im Quartier, wenn die Verbraucher direkt vor Ort kostenfrei beraten werden könnten. Daher sucht das Quartiersprojekt aktiv nach ergänzenden Finanzierungsquellen auf Landes- und Kommunalebene für den Einsatz von Beratungs-

kräften im Quartier. Dies ist bisher bereits in Bonn-Tannenbusch und Hamburg-Harburg geglückt, wo die Projektmitarbeiter für die Sprechstunde von jeweils einer Beratungskraft unterstützt werden.

Der Erfolg der präventiven Kompetenzvermittlung und der Lösungswegberatung in den Sprechstunden fußt auf einem starken Vernetzungsgedanken. In vielen strukturell benachteiligten Stadtquartieren gibt es schon eine ausgewiesene Hilfe- und Vernetzungsstruktur, die aber oft nicht allen Bewohnern bekannt ist. Auf diesen vorhandenen Strukturen baut die aufsuchende Verbraucherarbeit auf. Durch die aufsuchende Verbraucherarbeit im Quartier werden keine Doppelstrukturen geschaffen, sondern vielmehr Synergieeffekte genutzt. Die Projektmitarbeiter sind die Augen und Ohren der Verbraucherzentrale im Quartier, ebenso ihre Netzwerkpartner. Das Netzwerk vor Ort hat eine Frühwarnfunktion für die Verbraucherprobleme, die im Quartier auftauchen können. So konnte beispielsweise schon mehrfach zeitnah und örtlich präzise betrügerischen Haustürgeschäften im Quartier mit Informationskampagnen gemeinsam entgegengewirkt werden.

Der aufsuchende Arbeitsansatz in der Verbraucherarbeit ist somit als Teil einer integrierten Quartiersentwicklung zu verstehen und gliedert sich als solcher in eine bereits bestehende differenzierte kommunale Beratungs- und Hilfestruktur ein. Vor diesem Hintergrund ist der Vernetzungsgedanke im Quartiersansatz immanent und ein unverzichtbarer Erfolgsfaktor.

4 Ausblick

Der Wohnstandort nimmt Einfluss auf die Befähigung seiner Bewohner, am Marktgeschehen teilzunehmen. Das Projekt „Verbraucher stärken im Quartier“ nutzt die Potenziale der Quartiersarbeit, um die Probleme der Bewohner in benachteiligten Quartieren zu lösen und Notlagen vorzubeugen. Dabei stößt das Projekt, ebenso wie die gesamte Städtebauförderung, regelmäßig an die Grenzen, die die gesamtgesellschaftliche Entwicklung setzt. Strukturelle Pro-

blemlagen wie die zunehmende Segregation, die Explosion der Wohnkosten und die daraus resultierende Frustration der Bewohner angesichts dauerhafter Marginalisierung, Stigmatisierung und Benachteiligung können die positiven Effekte solcher Mikrointerventionen überwiegen.

Das Quartiersprojekt ist nicht nur eine wichtige, sondern für viele auch die einzige Möglichkeit, Wege zu entwickeln, um finanziellen Notlagen vorzubeugen und die eigene finanzielle Situation zumindest zu stabilisieren. Dabei ist Vertrauen eine elementare Voraussetzung, um die Bewohner benachteiligter Quartiere zu erreichen und zu aktivieren. Vertrauen aufzubauen ist zeitaufwendig, es aufrechtzuerhalten ebenso.

Akteure und Bewohner benachteiligter Quartiere haben im Rahmen des Programms Soziale Stadt schon oft die Erfahrung machen dürfen, dass viele Einzelprojekte mit kurzen Laufzeiten kommen und gehen. Diese „Projektitis“ führt bei allen Beteiligten zu Frust und kann zu der Annahme verleiten, dass in strukturschwachen Gebieten „Anstrengungen und Investitionen vor Ort ausbleiben“, die helfen könnten, den „Herausforderungen im Alltag, wie dem steigenden ökonomischen Druck auf Geringverdiener oder Lücken in der Daseinsvorsorge, zu begegnen“ (Hillje 2018, 2) – mit dementsprechenden Folgen für das politische Klima im Quartier.

Eine Verstetigung von *Verbraucher stärken im Quartier*, sei es in Form einer Verlängerung der ressortübergreifenden Strategie „Soziale Stadt. Nachbarschaften stärken – Miteinander im Quartier“ oder über eine Kommunal- oder Länderfinanzierung, ist daher anzustreben, um die mit viel Ressourcenaufwand erreichten Erfolge nachhaltig zu verankern und ein Signal zu senden, dass die Notlagen und Probleme der Quartiersbewohner weiterhin ernst genommen werden.

Literatur

- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung), Hrsg. 2017. *Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt*. Berlin: BBSR.
- Blasius, Jörg, Jürgen Friedrichs und Jennifer Fietz. 2008. *Doppelt benachteiligt? Leben in einem deutsch-türkischen Stadtteil*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat). 2018. *Programmstrategie Soziale Stadt*. Berlin: BMI.
- CDU, CSU und SPD. 2018. Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin. https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik). 2005. *Zweiter fachpolitischer Dialog zur Sozialen Stadt: Ergebnisse der bundesweiten Zwischenevaluierung und Empfehlungen zum Ergebnistransfer*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH.
- Engels, Friedrich. 1845. *Die Lage der arbeitenden Klasse in England: Nach eigener Anschauung und authentischen Quellen*. Leipzig: Wigand. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-59813-1>.
- Friedrich, Malte. 1999. Die räumliche Dimension städtischer Armut. In: *Modernisierte Stadt – gesplittene Stadtgesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung*, hg. von Jens S. Dangschat, 263-289. Opladen: Leske + Budrich.
- Harth, Annette, Ulfert Herlyn und Gitta Scheller. 1998. *Segregation in ostdeutschen Städten*. Opladen: Leske + Budrich.
- Helbig, Marcel und Stefanie Jähnen. 2018. *Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten*. Discussion Paper P 2018-001. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Hillje, Johannes. 2018. *Rückkehr zu den politisch Verlassenen. Gespräche in rechtspopulistischen Hochburgen in Deutschland und Frankreich*. Berlin: Das Progressive Zentrum e. V.
- Keller, Carsten. 1999. *Armut in der Stadt*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Kurtenbach, Sebastian. 2017. *Leben in herausfordernden Wohngebieten: Das Beispiel Köln-Chorweiler*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Micklitz, Hans-W., Andreas Oehler, Michael-Burkhard Piorkowsky, Lucia A. Reisch und Christoph Strünck. 2010. Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV. Berlin, https://www.vzvb.de/sites/default/files/downloads/Strategie_verbraucherpolitik_Wiss_BeratBMELV_2010.pdf.
- Thorun, Christian und Norman Ludwig. 2015. *Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen zum Thema „Verletzte Verbraucher im Quartier“*. Schnittstellenmanagement von verbraucherrelevanten Beratungsleistungen im Quartier. Berlin: ConPolicy GmbH.
- Zander, Michael und Josephine Heusinger. 2013. Milieuspezifische Bewältigung prekärer Lebenslagen bei Pflegebedarf im Alter: Ausgewählte Befunde aus dem Projekt NEIGHBOURHOOD. In: *Alter im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?*, hg. von Claudia Vogel und Andreas Motel-Klingebiel, 99-113. Wiesbaden: Springer VS.

Über den Autor

Manuel David ist Referent für aufsuchenden Verbraucherschutz der Verbraucherzentrale NRW e. V. im Bundesprojekt „Verbraucher stärken im Quartier“.