

Hartmut HÄUßERMANN, Berlin

Die ‚soziale Stadt‘ in der Krise

Summary

New structures of social inequality have arisen in the United States and Europe during approximately the last decade. They represent a new quality of discrimination and disadvantaged treatment compared to the known forms. This article describes the forms of exclusion, segregation and polarisation in social areas and investigates the causes for the formation of these socially problematic districts. It also illuminates the effects of social segregation and finally discusses the measures of municipal policies required to stop the current processes of erosion and increasing separation.

Seit etwa einem Jahrzehnt werden in den USA und Europa neue Strukturen sozialer Ungleichheit beschrieben und diskutiert, die gegenüber den bisher bekannten Formen von Benachteiligung und Diskriminierung eine neue Qualität darstellen. Entsprechend haben die politischen Instanzen mit neuen Maßnahmen und Programmen zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung reagiert. In Frankreich gibt es ein Antisegregations-Gesetz und ein Ministerium für städtische Integration, in England sind die sozialen Probleme in den Innenstädten seit langem Anlass für spezielle Förderungsprogramme – inzwischen richtet sich die politische Aufmerksamkeit auch in Deutschland auf städtische Konflikte und Problemlagen, die nicht mehr mit einem schlechten Zustand von Häusern und Wohnungen erklärt werden können, die vielmehr Resultate eines sozioökonomischen und sozialräumlichen Strukturwandels der Großstädte sind. In einigen Bundesländern wurden in den letzten Jahren Prozesse der sozialräumlichen Konzentration von ökonomisch marginalisierten Gruppen beschrieben und spezifische Programme für eine städtische Intervention in ‚Krisengebieten‘ entwickelt. Inzwischen hat auch die Bundesregierung diese Probleme wahrgenommen und das Programm ‚Soziale Stadt‘ aufgelegt, das nun im ersten Jahr des dritten Jahrtausends in seiner ganzen (bescheidenen) Breite anlaufen wird.

1 Ausgrenzung

Anlass für diese Programme ist nicht lediglich die Zunahme von Armut und sozialer Deprivation, sondern die Herausbildung neuer Ungleichheits-

strukturen, die mit Begriffen wie ‚Spaltung der Stadt‘ (bereits in den 1980er Jahren HÄUßERMANN und SIEBEL 1987) oder ‚Ausgrenzung‘ benannt werden. In den Städten gibt es eine wachsende Armutsbevölkerung, wie aus den Zunahmen der Zahl von Sozialhilfeempfängern und aus dem wachsenden Anteil von Dauerarbeitslosen an der ebenfalls hohen Arbeitslosigkeit abgelesen werden kann. Zwischen 10 und 20% der Großstadtbevölkerung sind von Einkommensarmut betroffen (vgl. ANDREß 1999).

Gegenüber den traditionellen Formen von Armut stellt Ausgrenzung weniger einen Zustand als einen Prozess dar, in dessen Verlauf Individuen oder Haushalte von den durchschnittlichen gesellschaftlichen Standards der Lebensführung sich entfernen bzw. entfernt werden: in ökonomischer Hinsicht, indem sie keinen Zutritt zum Arbeitsmarkt mehr finden; in institutioneller Hinsicht, indem sich zwischen ihnen und den politischen bzw. sozialstaatlichen Institutionen unüberwindliche Schranken aufbauen; in *kultureller* Hinsicht, wenn Stigmatisierung und Diskriminierung zum Verlust des Selbstwertgefühls und zum Verlust der moralischen Qualifikationen führen, die für ein integriertes Leben Voraussetzung sind; und schließlich in sozialer Hinsicht, wenn durch soziale Isolation und das Leben in einem geschlossenen Milieu die Brücken zur ‚normalen‘ Gesellschaft verloren gegangen sind.

Verschiedene Bevölkerungsgruppen sind von Ausgrenzungsprozessen auf verschiedene Weise betroffen. Bei einem Teil der Arbeitslosen verfestigt sich die Arbeitslosigkeit, was sich in steigenden Zahlen von Dauerarbeitslosen zeigt; wachsende Abstiegsrisiken sind auch mit dem Wandel der Familien- und Haushaltsstrukturen verbunden, weil angesichts immer kleiner werdender Familien und der Zunahme von individualisierten Lebensformen die Auffangmöglichkeiten durch die informellen Netze von Familie und Verwandtschaft geringer werden; daher gehören die alleinerziehenden Mütter zu den Gruppen, die von dauerhafter Armut bedroht sind; Zuwanderer und ethnische Minderheiten können Ausgrenzungsprozessen ausgesetzt sein, weil bei ihnen fehlende politische Rechte und soziale bzw. kulturelle Marginalisierung zusammentreffen (vgl. BREMER und GESTRING 1997).

Der Ausgrenzungsprozess erreicht seinen Höhepunkt, wenn Individuen oder Haushalte in allen vier Dimensionen weit von der Mitte der Gesellschaft entfernt sind, und wenn dies mit einer ‚inneren Kündigung‘ gegenüber der Gesellschaft zusammentrifft, die sich in Resignation, Apathie und Rückzug äußert. Von der Gesellschaft im Stich gelassen, erwarten die Betroffenen auch nichts mehr und verhalten sich entsprechend.

Neben den sozialen Risiken ist in jüngerer Zeit in unseren Städten die Herausbildung von sozialräumlichen Konstellationen zu beobachten, die

selbst zur Ursache für Benachteiligung und Ausgrenzung werden können: eine schärfere soziale Segregation, durch die sich die marginalisierte Bevölkerung in bestimmten Quartieren konzentriert. Neben der subjektiven Abkoppelung kann soziale Isolation auch das Ergebnis von räumlicher Ausgrenzung sein. Oft bringt die eine Form der Ausgrenzung die andere mit sich.

2 Segregation

Marginalisierung und Ausgrenzung kann durch eine räumliche Konzentration von Personen und Haushalten, die in ähnlicher Weise verarmt, diskriminiert und benachteiligt sind, hervorgerufen, beschleunigt und verstärkt werden. Das ist die zentrale Aussage von wissenschaftlichen Analysen und Theorien, die in der neuerlich sich wieder verstärkenden sozialen Segregation in den Großstädten die Gefahr sozialer Desintegration sehen. In den USA hat JULIUS W. WILSON (1978 und 1987) mit seiner Behauptung, mitten in den Großstädten entstehe eine ‚new urban underclass‘ heftige Debatten ausgelöst (vgl. JENCKS und PETERSON 1991). In Europa waren es die Studien über die innerstädtischen Altbaugebiete in Großbritannien und über die Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbau am Rande der französischen Großstädte (vgl. DUBET und LAPEYRONNIE 1992), die räumliche Exklusionsprozesse¹ auch in den Wohlfahrtsstaaten Europas nachgewiesen haben.

Ausgrenzungsprozesse durch eine stärkere soziale Segregation in den Großstädten ergeben sich aus dem Zusammenwirken von drei Veränderungen, die aus dem ökonomischen und sozialen Wandel der Großstädte resultieren: a) auf dem Arbeitsmarkt gehen in den Städten die Erwerbsmöglichkeiten für unqualifizierte Arbeiter verloren, weil Industriearbeitsplätze in großer Zahl abgebaut wurden; der wachsende Dienstleistungsbereich nimmt nicht genug bzw. nicht die auf, die infolge der Deindustrialisierung arbeitslos geworden sind; b) aufgrund der Finanznot der Städte, die sich aus dem steigenden Finanzbedarf für Sozialtransfers bei sinkenden Steuereinnahmen ergibt, werden soziale Leistungen reduziert bzw. zumindest nicht in dem Maße ausgebaut, wie es angesichts wachsender Notlagen nötig wäre; c) durch den Rückzug des Staates aus der Wohnungsversorgung und angesichts steigender Wahlmöglichkeiten beim Wohnstandort für Haushalte mit

¹ Im europäischen Diskurs, insbesondere im Sprachgebrauch der Institutionen der Europäischen Union hat sich der Begriff ‚Exclusion‘ durchgesetzt, dessen Vorteil darin besteht, dass er in den meisten Sprachen der EU unmittelbar verstanden wird und ebenfalls benutzt werden kann. Wir benutzen ‚Ausgrenzung‘ und ‚Exklusion‘ synonym. Vgl. auch HAUßERMANN 1997, KRONAUER 1997 und SIEBEL 1997.

einem stabilen Einkommen lösen sich die sozial gemischten Quartiere auf, und eine stärkere Sortierung der Wohnbevölkerung nach Einkommen, Lebensstil und Nationalität in verschiedenen Quartieren greift Platz. Quartiere, in die die Verlierer des sozio-ökonomischen Wandels abgedrängt werden, können so zu Orten einer sozialer Exklusion werden.

3 Sozialräumliche Polarisierung

Auch wenn in den meisten Quartieren der Großstädte von solchen Entwicklungen wenig zu spüren ist, so wandeln sich doch andere Quartiere um so rascher mit um so negativeren Begleiterscheinungen. Das ist ein Resultat der sozialräumlichen Polarisierung, die sich aus der Überlagerung der größer werdenden sozialen Ungleichheit mit dem Rückzug des Staates aus der Wohnungsversorgung in den großen Städten ergibt. Die sozialräumliche Struktur einer Stadt ergibt sich aus der unterschiedlichen Attraktivität von Wohnquartieren, aus den Standortpräferenzen und der Kaufkraft der privaten Haushalte und aus der Art und Weise, wie die Wohnungen auf die Bevölkerung verteilt bzw. wie der Bevölkerung die Wohnungen zugeteilt werden. Je weniger Einfluss der Staat auf die Zuteilung von Wohnungen hat, desto direkter entscheiden Marktprozesse. Auf dem Markt unterscheiden sich die Preise der Wohnungen einerseits nach Qualität und Lage, und andererseits, was für unseren Zusammenhang besonders wichtig ist, nach dem sozialen Milieu bzw. dem Prestige, das sich in der Wahrnehmung der Wohnungssuchenden mit einem bestimmten Gebiet verbindet. Für soziale Exklusivität muss eine höhere Miete bezahlt werden, und daher haben die Mieter und die privaten Vermieter die soziale Zusammensetzung der Bewohnerschaft eines Quartiers sehr genau im Auge. Eine deutliche soziale Profilierung von Wohngebieten entspricht der Logik des Wohnungsmarktes.

Unter Großstadtpolitikern herrscht Einigkeit darüber, dass die soziale Segregation in den Städten seit einigen Jahren wieder zunimmt – zumindest am unteren Rand der Sozialskala. In allen Städten kennt man heute Gebiete, in denen sich soziale Probleme und Konflikte so häufen, dass über Abhilfe nachgedacht werden muß. Früher hat man in den Großstädten von „sozialen Brennpunkten“ gesprochen – ein Sprachgebrauch, den man inzwischen vermeidet, weil er die Sicht unterstützt, es handele sich um punktuelle Probleme, die man rasch – gleichsam mit einer Feuerwehr – löschen könne. In den 1960er Jahren – in einer von Wirtschaftswachstum und Arbeitskräftemangel geprägten Umwelt – mag dies eine adäquate Beschreibung gewesen sein, heute jedoch geht es um strukturelle Prozesse, die nicht mit kurzfristigem Aktivismus gestoppt oder umgedreht werden können.

4 Die Ursachen

Die Ursachen für die Herausbildung von problembeladenen Quartieren liegen in einer wachsenden sozialen Ungleichheit der Bevölkerung bei gleichzeitiger Deregulierung der Wohnungsversorgung. In einer Periode, in der sich die Ungleichheit der Bewohner nach Einkommen und ethnischer Zugehörigkeit stärker ausfächert, wird die Wohnungsversorgung stärker dem Markt überlassen, und damit spiegelt sich soziale Ungleichheit, die zunimmt, deutlicher in der sozialräumlichen Struktur der Städte.

Die soziale Entwicklung in den westlichen Großstädten – von Berlin bis New York – wird seit einigen Jahren mit Begriffen wie Dualisierung (FAINSTEIN et al. 1992) bzw. Spaltung gekennzeichnet. Damit wird ein Wandel der Sozialstruktur der Großstädte benannt, der sich aus dem ökonomischen Strukturwandel, der Denationalisierung von ökonomischen Regulierungen und aus dem Abbau sozialstaatlicher Fürsorge ergibt.

Neben der großen Zahl von Arbeitslosen haben auch manche Beschäftigten Einkommensverluste hinzunehmen, so dass die Realeinkommen eines großen Teils der Bevölkerung sinken. Auf der anderen Seite gibt es aber (in den sog. unternehmensorientierten Dienstleistungen, zu denen z.B. EDV, Werbung, Marketing, Unternehmensberater und Kommunikationsdienste gehören) auch eine wachsende Zahl von Stadtbewohnern, die sehr hohe Einkommen beziehen. Wir haben es also mit einer Spreizung der Einkommensverteilung und – weil die mittleren Segmente quantitativ an Bedeutung verlieren – mit einer Polarisierung der Einkommensstruktur zu tun. HÜBINGER (1999) hat gezeigt, dass etwa 40% der Bevölkerung unterhalb der „Wohlstandsschwelle“ leben, also unterhalb jenes Einkommensniveaus, das nicht zu spürbaren Notlagen führt.

Noch ist die Tatsache nicht ins breite Bewusstsein von Stadtbewohnern und Stadtpolitikern gedrungen, dass der Anteil von Bewohnern, die im kulturellen und/oder rechtlichen Sinne Zuwanderer sind, laufend zunimmt, selbst dann, wenn kein einziger Zuwanderer mehr über die Grenzen nach Deutschland gelangen kann. Denn die Zuwandererbevolkerung ist jünger, lebt häufiger in Familien und hat deshalb häufiger Kinder. Die kulturelle Heterogenität der Stadtbevölkerung wird also zunehmen, die Anteile von Bewohnern mit einem nicht-deutschen kulturellen Hintergrund werden in einigen Quartieren in allen Großstädten sehr hoch sein. Gleichzeitig verringert der ökonomische Strukturwandel aber gerade jenes Beschäftigungssegment, das in der Vergangenheit die meisten Zuwanderer aufgenommen hat: die unqualifizierte Arbeit in den Fabriken. Die Großstadtbevölkerung wird also heterogener, und die Konkurrenz um Arbeitsplätze wird schärfer. Sie wird in Zukunft wohl vor allem über Qualifikationen ausgetragen.

4.1 Selektive Mobilität

In den Großstädten bilden sich Quartiere heraus, in denen sich die ‚Überflüssigen‘ konzentrieren: die marginalisierten Einheimischen und die diskriminierten Zuwanderer, die in den ‚besseren‘ Vierteln keine Wohnung (mehr) finden (vgl. ALISCH und DANGSCHAT 1998 für Hamburg, HÄUBERMANN/KAPPHAN 2000 für Berlin). Zur Konzentration trägt zusätzlich die Abwanderung von Haushalten, die am ja immer noch vorhandenen Wohlstand in unserem Lande teilhaben, aus diesen Quartieren bei. Sie streben an Wohnstandorte, die am Rande oder außerhalb der Großstädte („im Grünen“) liegen. Die Gründe dafür sind die mangelhaften Umweltqualitäten in den dichten Großstadtgebieten, der Wunsch nach privater Grünfläche um das Haus (insbesondere dann, wenn Kinder zum Haushalt gehören) – und schließlich immer häufiger der Wunsch, sich von Nachbarn distanzieren zu können, deren Kultur und Lebensgewohnheiten man nicht mag. Für jeden freiwillig abgewanderten Haushalt zieht einer nach, der wegen seines Einkommens oder wegen kultureller Diskriminierung keine andere Wahl hat.

Diese selektiven Wanderungsprozesse waren in den vergangenen Jahren auch in den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus zu beobachten, und zwar in West und Ost. In den alten Bundesländern wurden vor allem die Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau und die Belegungspraxis der Wohnungsämter für die ‚einseitigen‘ Sozialstrukturen verantwortlich gemacht, in den neuen Bundesländern passt sich die Verteilung der Bevölkerung nach Einkommen und Lebensstil allmählich westlichen Mustern an². Problembeladene Nachbarschaften bilden sich nicht nur in den innerstädtischen Altbaubeständen, sondern auch in den seit den 1960er Jahren errichteten Neubau-Großsiedlungen am Stadtrand. Konnte früher – bei der Konzipierung von Stadterneuerungsprogrammen – von einer Identität von schlechten, erneuerungsbedürftigen Wohnungen und einer sozial marginalisierten Bewohnerschaft ausgegangen werden, so gilt diese Gleichung heute nicht mehr. Die soziale Marginalisierung wohnt überall. Die Probleme sind unabhängig vom Zustand der Bausubstanz, und es wäre daher falsch, sie mit baulichen Problemen gleichzusetzen.

Kulturelle Konflikte sind besonders heftig in den Schulen, wenn die Anteile von Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache den Status einer Minderheit übersteigen. Ob berechtigt oder nicht, die Sorge der Eltern um

² Während in den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus in westlichen Städten die kulturelle Heterogenität, die durch die wachsenden Zahlen von Zuwanderern entsteht, als ein Teil der Ursachen für die Abwanderung gesehen wird, wohnen bisher in den Großsiedlungen der ostdeutschen Städte nur wenige Zuwanderer. Haushalte mit steigendem Einkommen finden in Ostdeutschland für eine nicht sehr viel höhere Miete inzwischen im kleinteiligen Neubau ein sehr viel attraktiveres Wohnungsangebot und verlassen daher diese Siedlungen.

die Bildungszukunft ihrer Kinder führt zur Abwanderung derer, die über die materiellen Voraussetzungen dafür verfügen, wenn die Schule sich nicht in der Lage zeigt, mit den wachsenden Anforderungen einer multikulturellen Schülerschaft produktiv umzugehen. Die Schulsituation ist für Haushalte mit Kindern ein wesentlicher Grund dafür, die gemischten Quartiere zu verlassen und sich in einem Wohnquartier niederzulassen, wo die soziale Homogenität größer ist. An dieser Abwanderung beteiligen sich im übrigen integrierte und aufstiegsorientierte Zuwanderer-Haushalte ebenso wie einheimische, es wäre also völlig falsch die Anlässe mit ‚Ausländerproblemen‘ gleichzusetzen.

4.2 Der Fahrstuhleffekt

Sozial selektive Weg- und Zuzüge sind nur eine Variante der Entstehung einer Konzentration von problembeladenen Haushalten, die andere ist eine Folge der Arbeitsmarktkrise. Dafür gibt es in den Großstädten heute viele Beispiele: Gebiete, in denen vorwiegend gering qualifizierte Industriearbeiter gewohnt haben (‚Arbeiterviertel‘), erleben einen kollektiven Abstieg dadurch, dass die Fabrikarbeitsplätze verschwunden und die Arbeiter arbeitslos geworden sind. Plakativ formuliert: aus einem Arbeiterquartier wird dann ein Arbeitslosenquartier. Die Kaufkraft nimmt ab, die sichtbare Armut nimmt zu, Läden werden geschlossen bzw. verändern ihr Angebot in Richtung Billigstwaren, und insgesamt verschlechtert sich das ‚Klima‘.

Abbildung 1 zeigt, wie beide Varianten den Weg zur Entstehung von ausgegrenzten Orten bzw. von Orten der Ausgrenzung weisen können. Soziale Ungleichheit setzt sich – wenn es keine sozialstaatliche Intervention gibt – in sozialräumliche Segregation um; diese führt zu sich selbst verstärkenden Prozessen sozialer Selektion, an deren Ende Quartiere stehen, die von einer kumulativen Abwärtsentwicklung betroffen sind: Mit jeder Stufe der Verschärfung der sozialen Probleme verlassen diejenigen Haushalte, die noch über Wahlmöglichkeiten verfügen, die Quartiere, womit dann die Konzentration und Dichte sozialer Problemlagen weiter zunimmt. Das ist ein Prozess der ‚Abwärtsentwicklung‘, der sich selbst laufend verstärkt, wenn er nicht durch koordinierte Anstrengungen von Bewohnern, Eigentümern, Gewerbetreibenden und Stadtpolitikern unterbrochen wird.

5 Das Ende des sozialen Mietwohnungsbaus

Im 19. Jahrhundert hat sich die soziale Ungleichheit, die damals besonders groß war, in einer krassen sozialen Sortierung der Bevölkerung in den Städten niedergeschlagen. Die ‚Wohnungsfrage‘, die sich in den Elendsgebieten der Fabrikarbeiter deutlich stellte, war ein Kernbestandteil der übergreifenden ‚sozialen Frage‘, zu deren Lösung Vorschläge aus allen

4.1 *Selektive Mobilität*

In den Großstädten bilden sich Quartiere heraus, in denen sich die ‚Überflüssigen‘ konzentrieren: die marginalisierten Einheimischen und die diskriminierten Zuwanderer, die in den ‚besseren‘ Vierteln keine Wohnung (mehr) finden (vgl. ALISCH und DANGSCHAT 1998 für Hamburg, HÄUBERMANN/KAPPHAN 2000 für Berlin). Zur Konzentration trägt zusätzlich die Abwanderung von Haushalten, die am ja immer noch vorhandenen Wohlstand in unserem Lande teilhaben, aus diesen Quartieren bei. Sie streben an Wohnstandorte, die am Rande oder außerhalb der Großstädte („im Grünen“) liegen. Die Gründe dafür sind die mangelhaften Umweltqualitäten in den dichten Großstadtgebieten, der Wunsch nach privater Grünfläche um das Haus (insbesondere dann, wenn Kinder zum Haushalt gehören) – und schließlich immer häufiger der Wunsch, sich von Nachbarn distanzieren zu können, deren Kultur und Lebensgewohnheiten man nicht mag. Für jeden freiwillig abgewanderten Haushalt zieht einer nach, der wegen seines Einkommens oder wegen kultureller Diskriminierung keine andere Wahl hat.

Diese selektiven Wanderungsprozesse waren in den vergangenen Jahren auch in den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus zu beobachten, und zwar in West und Ost. In den alten Bundesländern wurden vor allem die Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau und die Belegungspraxis der Wohnungsämter für die ‚einseitigen‘ Sozialstrukturen verantwortlich gemacht, in den neuen Bundesländern passt sich die Verteilung der Bevölkerung nach Einkommen und Lebensstil allmählich westlichen Mustern an². Problembeladene Nachbarschaften bilden sich nicht nur in den innerstädtischen Altbaubeständen, sondern auch in den seit den 1960er Jahren errichteten Neubau-Großsiedlungen am Stadtrand. Konnte früher – bei der Konzipierung von Stadterneuerungsprogrammen – von einer Identität von schlechten, erneuerungsbedürftigen Wohnungen und einer sozial marginalisierten Bewohnerschaft ausgegangen werden, so gilt diese Gleichung heute nicht mehr. Die soziale Marginalisierung wohnt überall. Die Probleme sind unabhängig vom Zustand der Bausubstanz, und es wäre daher falsch, sie mit baulichen Problemen gleichzusetzen.

Kulturelle Konflikte sind besonders heftig in den Schulen, wenn die Anteile von Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache den Status einer Minderheit übersteigen. Ob berechtigt oder nicht, die Sorge der Eltern um

² Während in den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus in westlichen Städten die kulturelle Heterogenität, die durch die wachsenden Zahlen von Zuwanderern entsteht, als ein Teil der Ursachen für die Abwanderung gesehen wird, wohnen bisher in den Großsiedlungen der ostdeutschen Städte nur wenige Zuwanderer. Haushalte mit steigendem Einkommen finden in Ostdeutschland für eine nicht sehr viel höhere Miete inzwischen im kleinteiligen Neubau ein sehr viel attraktiveres Wohnungsangebot und verlassen daher diese Siedlungen.

die Bildungszukunft ihrer Kinder führt zur Abwanderung derer, die über die materiellen Voraussetzungen dafür verfügen, wenn die Schule sich nicht in der Lage zeigt, mit den wachsenden Anforderungen einer multikulturellen Schülerschaft produktiv umzugehen. Die Schulsituation ist für Haushalte mit Kindern ein wesentlicher Grund dafür, die gemischten Quartiere zu verlassen und sich in einem Wohnquartier niederzulassen, wo die soziale Homogenität größer ist. An dieser Abwanderung beteiligen sich im übrigen integrierte und aufstiegsorientierte Zuwanderer-Haushalte ebenso wie einheimische, es wäre also völlig falsch die Anlässe mit ‚Ausländerproblemen‘ gleichzusetzen.

4.2 Der Fahrstuhleffekt

Sozial selektive Weg- und Zuzüge sind nur eine Variante der Entstehung einer Konzentration von problembeladenen Haushalten, die andere ist eine Folge der Arbeitsmarktkrise. Dafür gibt es in den Großstädten heute viele Beispiele: Gebiete, in denen vorwiegend gering qualifizierte Industriearbeiter gewohnt haben (‚Arbeiterviertel‘), erleben einen kollektiven Abstieg dadurch, dass die Fabrikarbeitsplätze verschwunden und die Arbeiter arbeitslos geworden sind. Plakativ formuliert: aus einem Arbeiterquartier wird dann ein Arbeitslosenquartier. Die Kaufkraft nimmt ab, die sichtbare Armut nimmt zu, Läden werden geschlossen bzw. verändern ihr Angebot in Richtung Billigstwaren, und insgesamt verschlechtert sich das ‚Klima‘.

Abbildung 1 zeigt, wie beide Varianten den Weg zur Entstehung von ausgegrenzten Orten bzw. von Orten der Ausgrenzung weisen können. Soziale Ungleichheit setzt sich – wenn es keine sozialstaatliche Intervention gibt – in sozialräumliche Segregation um; diese führt zu sich selbst verstärkenden Prozessen sozialer Selektion, an deren Ende Quartiere stehen, die von einer kumulativen Abwärtsentwicklung betroffen sind: Mit jeder Stufe der Verschärfung der sozialen Probleme verlassen diejenigen Haushalte, die noch über Wahlmöglichkeiten verfügen, die Quartiere, womit dann die Konzentration und Dichte sozialer Problemlagen weiter zunimmt. Das ist ein Prozess der ‚Abwärtsentwicklung‘, der sich selbst laufend verstärkt, wenn er nicht durch koordinierte Anstrengungen von Bewohnern, Eigentümern, Gewerbetreibenden und Stadtpolitikern unterbrochen wird.

5 Das Ende des sozialen Mietwohnungsbaus

Im 19. Jahrhundert hat sich die soziale Ungleichheit, die damals besonders groß war, in einer krassen sozialen Sortierung der Bevölkerung in den Städten niedergeschlagen. Die ‚Wohnungsfrage‘, die sich in den Elendsgebieten der Fabrikarbeiter deutlich stellte, war ein Kernbestandteil der übergreifenden ‚sozialen Frage‘, zu deren Lösung Vorschläge aus allen

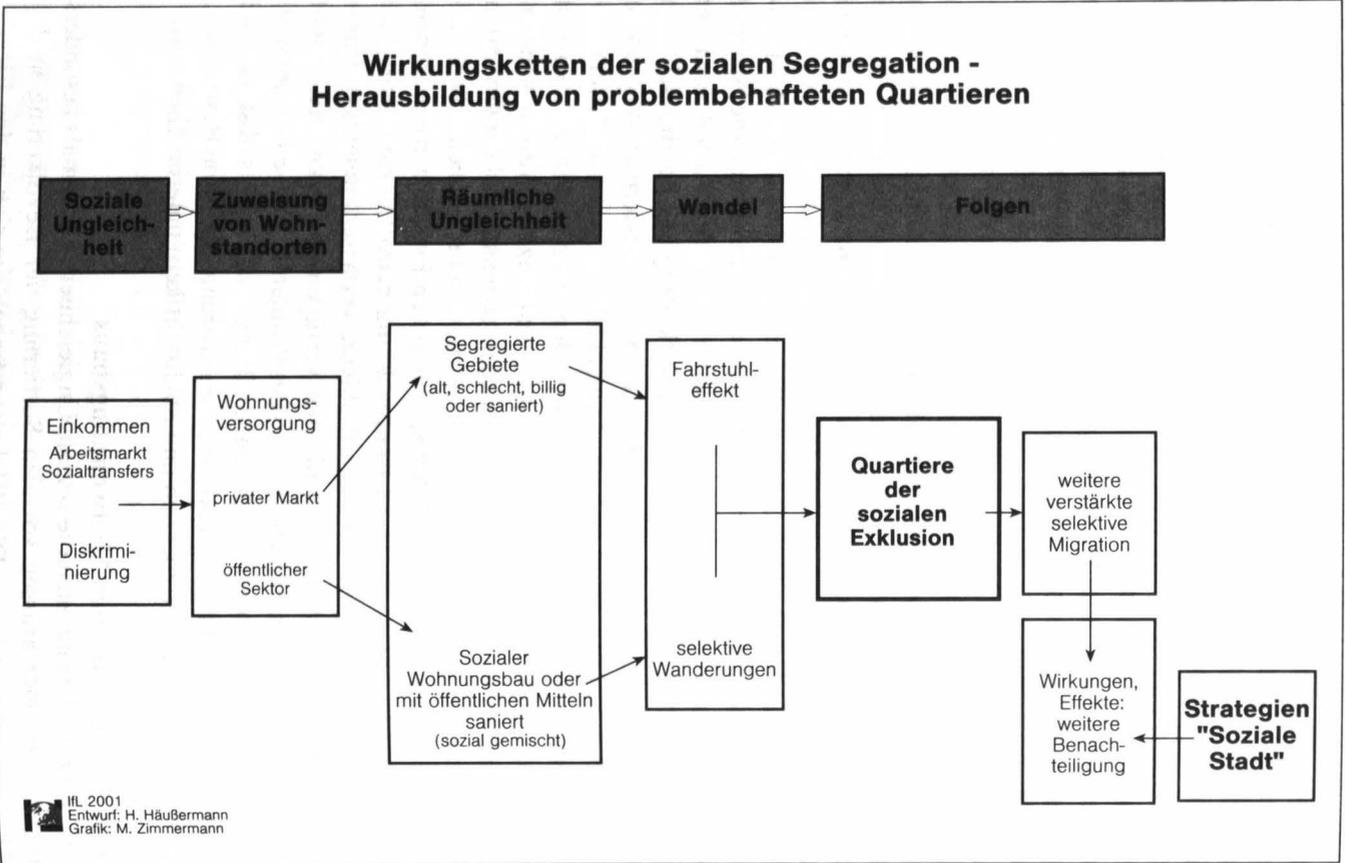


Abb. 1: Wirkungsketten der sozialen Segregation -
Herausbildung von problembehafteten Quartieren

politischen Lagern kamen (vgl. ZIMMERMANN 1998). Eines der herausragenden Ziele der sozialen Stadt- und Wohnungspolitik, die dann nach dem Ende der Kaiserzeit in den 1920er Jahren in den Großstädten tatsächlich praktiziert wurde, war der Abbau dieser Segregation und der Aufbau von Wohnquartieren, in denen, wie es später hieß, „die breiten Schichten des Volkes“ in Wohnungen leben konnten. Die neuen Wohnungen sollten von hoher Qualität, aber auch bezahlbar für Haushalte mit geringeren Einkommen sein. Dies wurde durch die Beteiligung von Stadt und Staat an der Baufinanzierung ermöglicht, ein Modell, das ab den 1930er Jahren „Sozialer Wohnungsbau“ genannt wurde. Wichtigstes sozialpolitisches Ziel der Intervention war es, zwischen Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt einen Puffer einzubauen, der die Gleichung „Wer arm ist, muss auch schlecht wohnen“ außer Kraft setzen sollte.

Ende der 1980er Jahre hat die Bundesregierung dann verkündet, dass es nicht mehr notwendig sei, den sozialen Mietwohnungsbau weiter zu fördern, so dass inzwischen ein Prozess der rapiden Schrumpfung dieser Bestände eingesetzt hat. Da jährlich über 100.000 Wohnungen aus den Sozialbindungen herausfallen, neue jedoch kaum gebaut werden, ist der Bestand von 4 Mio. Sozialwohnungen (1980) auf inzwischen 1,9 Mio. gefallen, und er wird innerhalb weniger Jahre auf einen Restbestand absinken. Die Wohnungsbaugesellschaften, die sich in öffentlichem Eigentum befinden, sind von der Politik aufgefordert, Wohnungen zu verkaufen, um die Eigentumsquote im Lande zu erhöhen. Dabei werden in der Regel die attraktivsten Bestände privatisiert und die Bestände, die für die Aufnahme der bedürftigsten Mieter bereitgestellt werden, quantitativ verringert und räumlich konzentriert – und damit stigmatisiert. Die Erfahrungen aus Großbritannien könnten eigentlich davor bewahren, die gleichen Fehler auch in Deutschland zu machen (vgl. FORREST und MURIE 1988).

Die Modernisierung von Altbauwohnungen verringert zudem das Angebot an billigen Wohnungen im privaten Sektor. Während also die Zahl derjenigen Haushalte wächst, die aufgrund ihrer Einkommenssituation sich am normalen Wohnungsmarkt nicht adäquat versorgen können, schrumpft das Angebot, das genau für diese Situation entwickelt worden war – und vor allem gehen die Sozialwohnungen in kleineren Siedlungen im innerstädtischen Bereich verloren, weil sie zu den ältesten Beständen gehören. Das kleiner gewordene Angebot an Sozialwohnungen konzentriert sich räumlich in den jüngeren Beständen, die am Rande der Großstädte errichtet worden sind. Diese können deshalb die Ghettos des 21. Jahrhunderts werden³.

³ Eine vom Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V. (GdW), in dem überwiegend die ehemals gemeinnützigen und/oder öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften repräsentiert sind, in Auftrag gegebene Studie trägt den Titel ‚Überforderte Nachbarschaften‘ und be-

6 Ist Segregation überhaupt ein Problem?

Nicht jede Form sozialer Segregation wird als ein soziales Problem gesehen. Das wird rasch deutlich, wenn man an die sehr exklusiven Wohngebiete der Reichen denkt, die es in jeder Großstadt gibt, die extrem segregiert sind, die aber weder für die Sozialämter noch für Stadtplanungsämter als besonders problematisch gelten.

Auch die räumliche Segregation von Zuwanderern stellt nicht per se ein Problem dar. Die „ethnischen Kolonien“, die es in jeder großen Stadt gibt, können für die Zuwanderer einen Schutzraum darstellen, in dem sie sich auf der Grundlage der Anerkennung ihrer mitgebrachten Identität mit der neuen Heimat auseinandersetzen können (vgl. KRUMMACHER 1998 und HEITMEYER 1998). Gebiete mit einer hohen Konzentration von Bewohnern einer bestimmten Nationalität können insofern Übergangsorte darstellen, die nach innen sehr gut integriert sind, aber dennoch Brücken bilden können, die die Integration in die Aufnahmegesellschaft ermöglichen. Sie ermöglichen sozusagen eine behütete Erfahrung mit Rückzugsgarantie.

Dieser integrative Charakter einer ethnischen Kolonie kann sich aber ändern und in sein Gegenteil verkehren – das ist abhängig von der Dauer der Existenz einer solchen Subkultur, insbesondere aber davon, ob die Bewohner freiwillig oder erzwungen in einem solchen Ghetto leben. Bei unfreiwilliger Konzentration führt die Kolonie zu erzwungener Isolation. Segregation ist dann ein Problem, wenn die Tatsache, dass man in einem bestimmten Gebiet wohnt, selbst ein Faktor sozialer Benachteiligung wird – wenn also aus einem Wohngebiet der Benachteiligten ein benachteiligendes Wohngebiet wird.

7 Welche Effekte kann die soziale Segregation haben?

Anlass für eine Diskussion über die räumliche Konzentration von sozialen Problemen bzw. von Haushalten, die mit besonderen Problemen behaftet sind, ist die Vermutung, dass sich die Konzentration von Benachteiligten zusätzlich benachteiligend für die Benachteiligten auswirke, dass aus benachteiligten Quartieren benachteiligende werden oder dass ‚arme Nachbarschaften ihre Bewohner ärmer machen‘ (vgl. FRIEDRICHS 1998). Die Tatsache, so die These, dass man in einer bestimmten Gegend wohnt, ist selbst ein Faktor der Benachteiligung, soziale Ungleichheit wird damit nicht nur befestigt, sondern verschärft.

schreibt die „soziale und ökonomische Erosion in den Großsiedlungen“ in Westdeutschland. Die Situation in den ostdeutschen Großsiedlungen wird dagegen noch als vergleichsweise harmlos dargestellt. Auf innerstädtische Probleme geht der GdW gar nicht ein, weil sich dort keine großen Bestände seiner Mitglieder befinden.

Diese Behauptung ist nicht unumstritten, zumindest ist sie in Deutschland bisher nicht überzeugend nachgewiesen worden, sie gehört aber zum selbstverständlichen Argumentationsreservoir derjenigen, die die räumliche Konzentration von Armen oder sozial Marginalisierten bekämpfen – und damit befindet man sich oft in einer unfreiwilligen Koalition mit sozialtechnischen oder sogar fremdenfeindlichen Ansätzen. Das darf jedoch nicht vom Denken abhalten.

Effekte eines Quartiers kann man sich auf verschiedene Weise vorstellen:

- Einerseits so, dass durch die vorherrschenden Überzeugungen und das dominante Verhalten der Bewohner eine 'abweichende Kultur' entsteht, die auch diejenigen prägt, die ihr bisher nicht angehörten. Soziales Lernen führt zu Verhaltens- und Denkweisen, die die Mitglieder einer solchen Kultur immer weiter von den Normen und Verhaltensweisen der Mainstream-Gesellschaft entfernen. Dadurch erleiden sie Nachteile, weil sie z.B. Chancen auf dem Arbeitsmarkt auch dann nicht mehr ergreifen können, wenn diese objektiv wieder gegeben sind. In der konservativen amerikanischen Version ist dies die zentrale Bestimmung der ‚underclass‘, die durch negative Verhaltensweisen und diese rechtfertigende Einstellungen charakterisiert sei.
- Andererseits zeichnen sich benachteiligte Quartiere durch Eigenschaften aus, die entweder die Lebensführung beschwerlich machen und/oder die Handlungsmöglichkeiten ihrer Bewohner objektiv einschränken. Dabei geht es um physisch-materielle Merkmale eines Quartiers (z.B. Qualität als Wohnort, die Erreichbarkeit von sozialen Einrichtungen) und um seine institutionelle Ausstattung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen.
- Eine dritte Dimension der Wirkungen stellt das negative Image eines Quartiers dar, das aufgrund eigener Erfahrungen oder aufgrund von Vorurteilen dem Quartier aufgestempelt wird, und das dann nach innen (gegenüber seinen Bewohnern) und nach außen (als Stigmatisierung der Bewohner) Effekte entfaltet, die die Handlungsmöglichkeiten der Bewohner erheblich einschränken. Bekannt sind die Beispiele, dass Arbeitssuchende sofort abgewiesen werden, wenn sie eine bestimmte Adresse als Wohnort nennen.

8 Politik gegen Ausgrenzung

Die wirkungsvollsten Mittel gegen die soziale und räumliche Ausgrenzung der überflüssig gewordenen Teile der städtischen Bevölkerung wären sicher die Beseitigung von Arbeitslosigkeit und die Bekämpfung von residentieller Segregation durch eine städtische Wohnungspolitik, die Belegungsbindun-

gen festhalten und durch Neubau neue schaffen kann. Doch wäre es für die absehbare Zukunft unrealistisch, von solchen Möglichkeiten auszugehen. Vorrangiges Ziel der Stadtpolitik muss es daher sein, die gegenwärtigen Erosions- und Entmischungsprozesse zu bremsen oder zu stoppen, um den Prozess der Fragmentierung der Städte nicht weiter an Fahrt gewinnen zu lassen. Trotz der Leerstände an Wohnungen, die sich durch die demographische Entwicklung der späten 1990er Jahre ergeben haben, sollte daher auf keinen Fall auf die Möglichkeit zur Korrektur von sozialräumlichen Ergebnissen marktwirtschaftlicher Entwicklung verzichtet werden. Eines der wichtigsten Instrumente dafür ist und bleibt die Möglichkeit, Haushalte mit besonderen Bedarfs- und Problemlagen eben nicht räumlich konzentriert unterzubringen.

Im übrigen muss in den Quartieren, wo sich aufgrund hoher Arbeitslosigkeit, sozialer Heterogenität und selektiven Abwanderungsbewegungen bereits eine Situation ergeben hat, die zu einer weiteren kumulativen Abwärtsentwicklung zu führen pflegt, eine Intervention seitens der städtischen Behörden erfolgen. Dabei kann es nur in den selteneren Fällen um die Beseitigung baulicher Mängel gehen, denn die heute vorherrschenden Probleme sind soziale Notlagen – und gegen diese kann man nur mit sozialen Programmen vorgehen (vgl. ALISCH 1999). Das Programm ‚soziale Stadt‘ des Bundes und der Länder bietet einen ersten Ansatzpunkt, ist aber noch viel zu sehr an baulich-physischen Problemdefinitionen orientiert. Die Bewohner in den benachteiligten Stadtquartieren müssen befähigt werden, ihr Schicksal wieder in eigene Hände zu nehmen – das ist die zentrale Aufgabe der Stadtpolitik angesichts der Tendenzen sozialer Ausgrenzung.

Literatur

- ALISCH, M. 1999 (Hrsg.), Stadtteilmanagement. Opladen.
- ALISCH, M.; DANGSCHAT, J. 1998: Armut und soziale Integration. Opladen.
- ANDREß, H.-J. 1999: Leben in Armut. Opladen/Wiesbaden.
- BREMER, P.; GESTRING, N. 1997: Urban Underclass – neue Formen der Ausgrenzung auch in deutschen Städten? In: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 106, 27. Jg., S. 55–76.
- DUBET, F.; LAPEYRONNIE, D. 1992: Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft. Stuttgart.
- FAINSTEIN, S. S., I. GORDON, M. HARLOE 1992 (Hrsg.): Divided Cities. New York und London in Contemporary World. Oxford.
- FORREST, R., A. MURIE 1988: Selling the Welfare State. The Privatization of Public Housing. London.
- FRIEDRICH, J. 1998: Do Poor Neighbourhoods Make Their Residents Poorer? Context Effects of Poverty Neighbourhoods on Residents. In: H.-J. ANDREß (Hrsg.): Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective. Ashgate.

- HÄUßERMANN, H. 1997: Armut in den Städten – eine neue städtische Unterklasse? In: Leviathan 25, S. 12–27.
- HÄUßERMANN, H., W. SIEBEL 1987: Neue Urbanität. Frankfurt/Main.
- HEITMEYER, W. 1998: Versagt die ‚Integrationsmaschine ‚Stadt‘? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen. In: W. HEITMEYER, R. DOLLA-SE, O. BACKES (Hrsg.): Die Krise der Städte. Frankfurt/Main. S. 443–467.
- HÜBINGER, W. 1999: Prekärer Wohlstand. Spaltet eine Wohlstandsschwelle die Gesellschaft? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/99 vom 30. April 1999.
- JENCKS, C.; PETERSON, P. E. (Hrsg.) 1991: The Urban Underclass. Washington.
- KRONAUER M. 1997: „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“. Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung. In: Leviathan 25, S. 28–49.
- KRUMMACHER, M. 1998: Zuwanderung, Migration. In: H. HÄUßERMANN (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen.
- SIEBEL, W. 1997: Armut oder Ausgrenzung? In: Leviathan 25, S. 67–75.
- WILSON, J. W. 1978: The Declining Significance of Race: Blacks and Changing American Institutions. Chicago.
- WILSON, J. W. 1987: The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy. Chicago.
- ZIMMERMANN, C. 1998: Wohnen als sozialpolitische Herausforderung. Reformersches Engagement und öffentliche Aufgaben. In: J. REULECKE (Hrsg.): 1800–1918. Das bürgerliche Zeitalter. Stuttgart (= Geschichte des Wohnens, 3).