

Walter Siebel

Die Zukunft unserer Städte¹

Die Zukunft der Stadt ist ein sehr weit gespanntes Thema. Ich werde mich auf drei Merkmale der europäischen Stadt beschränken:

1. Die Stadt als demokratisch legitimierte, handlungsfähiges Subjekt ihrer eigenen Entwicklung.

Die freien Reichsstädte waren souveräne staatsähnliche Gebilde. Die Stein-Hardenbergischen Reformen haben eine kommunale Selbstverwaltung etabliert, die im Grundgesetz der Bundesrepublik bekräftigt worden ist.

2. Die Stadt als Versprechen auf ein besseres Leben: Stadtluft macht frei.

Wer in die Stadt zieht, hofft sich aus politisch, ökonomisch und sozial beengten Verhältnissen zu befreien. Ohne diese Hoffnung gäbe es keine Städte, denn Städte entstehen und erhalten sich durch Zuwanderung. Deshalb sind es auch insbesondere die Städte, wo über gelingende Integration oder Ausgrenzung der Zuwanderer entschieden wird.

3. Stadtentwicklung als Wachstumsprozeß.

In den 150 Jahren industrieller Urbanisierung war die Entwicklung der europäischen Stadt von Wachstum geprägt: der Zahl der Einwohner, der Arbeitsplätze, des Steueraufkommens, der Gebäude und bebauten Flächen.

Alle drei Characteristica der europäischen Stadt sind heute gefährdet. Seit der Krise der altindustriellen Regionen, beginnend hier im Ruhrgebiet, ist dieses einheitlich Muster der Stadtentwicklung zerbrochen: Neben wenigen Städten und Regionen, die dem gewohnten Wachstumspfad weiterhin folgen können, gibt es solche, deren Entwicklung von Schrumpfen oder Stagnation geprägt ist. Es vertiefen sich soziale Spaltungen, die den Zusammenhalt der Stadtgesellschaft infrage stellen. Städte drohen zu Orten der Ausgrenzung zu werden, die radikalste Verneinung der Stadt als Ort der Hoffnung auf ein besseres Leben. Angesichts dieser Tendenzen und angesichts der Aufgaben, vor die die Städte damit gestellt sind, müsste ihr Handlungsspielraum erweitert werden, das Gegenteil ist der Fall, sodass von der europäischen Stadt als Subjekt ihrer eigenen Entwicklung kaum noch die Rede sein kann.

¹ Vortrag auf dem Mietgerichtstag in Dortmund 20.03.09. Der Text stimmt nicht mit dem Wortlaut des Vortrags überein.

Ich gehe zunächst auf einige Tendenzen ein, die den Handlungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung einengen (I), dann auf die Tendenzen einer Spaltung der Stadtgesellschaft und der analogen Verinselung der sozialräumlichen Struktur der Stadt (II) und benenne am Schluß einige mögliche Konsequenzen für eine sozial verantwortliche Stadtpolitik (III).

I

Drei Trends bestimmen die Stadtentwicklung:

Erstens der ökonomische Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs-Gesellschaft. Die Dienstleistungsgesellschaft aber wird auf absehbare Zeit eine ungerechtere Gesellschaft sein, als es die Industriegesellschaft in ihren beiden goldenen Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg gewesen ist. Es entstehen neue Formen sozialer Ungleichheit, die sich in der sozialräumlichen Struktur der Stadt niederschlagen, was zusätzliche Benachteiligungen zeitigen kann.

Zweitens der demographische Wandel: Die Bewohner der Bundesrepublik werden weniger und sie werden älter, was neue Aufgaben der Politik in Stadtteilen notwendig machen wird.

Drittens ist Deutschland zum Einwanderungsland geworden. Gegenwärtig leben mehr als fünfzehn Millionen Menschen in der Bundesrepublik, direkte Nachkommen von Zuwanderern oder selber Eingewanderte. Jeder fünfte Bewohner der BRD hat „Migrationshintergrund“. Sie leben vor allem in den großen Städten Westdeutschlands. In Stuttgart und Frankfurt stellen sie vierzig Prozent der Bewohner, bei den Kindern bereits sechzig Prozent, und das wird zur Normalität in vielen westdeutschen Großstädten werden. Damit kommen auf die Städte ungewohnte Integrationsaufgaben zu.

Diese Entwicklungen treffen auf eine Stadtpolitik, deren finanzielle und politische Handlungsmöglichkeiten erodieren. Verantwortlich dafür ist einmal die Globalisierung:

Sie hat einen Finanzmarkt etabliert, in dessen unkalkulierbare Krisen die Kommunen mehr und mehr eingebunden sind, teils durch eigene Schuld: viele Kommunen haben sich z.B. auf cross-border-leasing Geschäfte eingelassen, durch die sie jetzt in die Finanzmarktkrise hineingerissen werden.

Ähnliches gilt für die Folgen der Globalisierung auf den deutschen Immobilienmärkten

Die Finanzierungsstrategien mancher internationaler Investoren, die sich in den letzten Jahren mit Vorliebe ehemals gemeinnützige Wohnungen aufgekauft haben, lassen wenig

Gutes für die von ihnen erworbenen Bestände erwarten. Nicht nur schrumpft dadurch das Segment einer marktfernen Wohnungsversorgung weiter, es wird auch der pol. Spielraum der Kommunen eingeschränkt: Sie verlieren mit den ehemals kommunalpolitisch beeinflussbaren Wohnungsbauträgern die wichtigsten Partner einer sozial verantwortlichen Politik der Stadterneuerung.

Auch Wanderungsbewegungen können den Handlungsspielraum der Städte sowohl finanziell wie politisch einengen. Wenn Wanderungen kommunale Grenzen überschreitet, verliert die Abwanderungs-Kommune einwohnergebundene Zuweisungen, Einkommenssteueranteile und Gewerbesteuer. Die Schätzungen schwanken: Am höchsten sind die Verluste in den Stadtstaaten: Bremen rechnet mit Mindereinnahmen in Höhe von 3300 € jährlich pro Abwanderungsfall, gleich ob es sich um einen Säugling handelt oder einen gutverdienenden Berufstätigen. Für normale Städte werde die Verlust auf 1500 € pro Jahr geschätzt. Da die Abwanderer weiterhin die zentralörtlichen Einrichtungen der Kernstadt nutzen, haben die Kommunen keine entsprechenden Ausgabenminderungen. Ins Umland wandern die Mobilitätsfähigen und das sind in erster Linie jüngere und einkommensstärkere Bewohner der Stadt. Die Risikogruppen bleiben zurück, eine der Ursachen für eine aus der Sicht der Kernstadt negative soziale Arbeitsteilung zwischen Suburbia und Kernstadt, bei der die Problemgruppen sich in der Stadt konzentrieren. Dementsprechend hat sich der Anteil der Sozialausgaben an den kommunalen Ausgaben in den alten Bundesländern zwischen 1980 und 2004 von fast 12% auf fast 22% annähernd verdoppelt während der Anteil der Sachinvestitionen sich von 30,4% auf 13% mehr als halbiert hat.

Zur strukturellen Finanzschwäche der Kommunen tritt die Erosion der politischen Basis kommunaler Politik: Der Idealtypus des Stadtbürgers, der sein Schicksal über Eigentum und Geschäft mit dem Geschick der Stadt verbunden hat, ist heute keine relevante Figur mehr. Es dominieren abwesende Investoren mit überlokalen Orientierungen. Auch die alltagspraktische Bindung der Bürger an ihre Stadt schwindet: Solange Stadt die Einheit des Alltags ihrer Bürger darstellte, d.h. solange der Bürger in der Stadt, in der er wohnte, auch seine Arbeit hatte, sich versorgte und die Verkehrsmittel nutzte, solange existierte eine Stadtbürgerschaft, die in sich selber die Konflikte zwischen den städtischen Funktionen Arbeit, Erholung, Wohnen und Verkehr austragen musste. Heute ist der Alltag vieler Bürger regional, arbeitsteilig über verschiedene Gemeinden hinweg organisiert: man wohnt in A, arbeitet in B, kauft ein in C und fährt durch D mit dem Auto hindurch. Die Kommunen sehen sich nicht mehr Stadtbürgern sondern Kundengruppen gegenüber, die spezialisierte Erwartungen kompromisslos erfüllt haben wollen: Von A ein durch nichts gestörtes Wohnen, von B einen leicht erreichbaren, expandierenden Arbeitsmarkt, von C ein Einkaufszentrum

mit vielen Parkplätzen und von D eine kreuzungsfreie Schnellstraße. Damit verlieren die Kommunen die politische Basis für die Kernaufgabe kommunaler Politik, nämlich einen Ausgleich zu finden zwischen den häufig konfligierenden Anforderungen der städtischen Funktionen Wohnen, Arbeiten, Erholung und Verkehr.

Angesichts dieser Erosion der finanziellen wie der politischen Basis kommunaler Politik droht die kommunale Selbstverwaltung zur leeren Hülse zu werden. Von der Stadt als einem demokratisch legitimierten, handlungsfähigen Subjekts ihrer eigenen Entwicklung kann kaum noch die Rede sein.

II

Die genannten Tendenzen bedrohen auch das zweite Merkmal der europäischen Stadt: Die Stadt als Ort der Hoffnung auf ein besseres Leben. In einzelnen Regionen, insbesondere in den Neuen Bundesländern und im Ruhrgebiet und ebenso in bestimmten Quartieren der großen Städte kumulieren negative Entwicklungen, was zu Teufelskreiseffekten führen kann: Wenn, etwa durch Abwanderung von Mittelschichtshaushalten die Zahl der Menschen in einem Raum zurückgeht, sinkt die Kaufkraft in diesem Raum. Daraufhin wird das privat organisierte Angebot an Gütern und Dienstleistungen, die Banken werden zurückhaltend bei der Vergabe von Krediten, was die Immobilieneigentümer veranlasst, nicht mehr ausreichen in Erhalt und Modernisierung ihrer Bestände zu investieren, das Gebiet verkommt auch äußerlich. Wenn dann noch in den Schulen der Anteil von Kindern aus sog. bildungsfernen Schichten steigt, so veranlasst das weitere Haushalte, fortzuziehen. Zurück bleibt eine problembelastete Bevölkerung, die sich Mobilität nicht leisten kann. Es entsteht durch eine Art der passiven Segregation (Konzentration einer sozialen Gruppe in einem städtischen Raum) ein sozialer Brennpunkt. Solche Prozesse verlaufen unter Bedingungen entspannter Wohnungsmärkte, auf denen zahlungsfähige Haushalte die gewünschte Wohnung auch in der ihnen genehmen Nachbarschaft finden, sehr schnell und sie sind kaum steuerbar, da sie auf freiwilligen Entscheidungen privater Haushalte beruhen.

Für einige strukturschwache, ländliche Gebiete in den NBL kann das heißen, dass das Verfassungsgebot gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht mehr gewährleistet werden kann. Die Abwanderung führt sehr bald an den Punkt, wo der Betrieb von Infrastruktureinrichtungen wie Schulen, Kitas, Krankenhäusern etc. unwirtschaftlich wird, weil die dafür vorausgesetzte Mantelbevölkerung nicht mehr da ist. Aufgrund der „Kostenremanenz“ von Infrastrukturen – man kann den Querschnitt eines Kanalsystems nicht parallel zum Rückgang des Abwasservolumens reduzieren – steigen dadurch die Kosten/Kopf für den Unterhalt entsprechender Einrichtungen. Noch problematischer als die

Folgen des quantitativen Rückgangs der Bevölkerung sind die sozialstrukturellen Veränderungen. Wanderungen sind immer sozial selektiv. Es wandern die Jungen, die Qualifizierten und die Frauen. Das hat zur Folge, dass der regionale Arbeitsmarkt unattraktiv für Investoren wird und dass die künftigen Mütter fehlen. Beides beschleunigt den ökonomischen und demographischen Niedergang der Region. Zurückbleiben Männer mit niedrigen Qualifikationen und ohne Frauen, also mit beschränkten Aussichten auf die Normalität von Beruf und Familie. Ihnen bleibt nur der Stolz aufs deutsche Vaterland, den denn auch einige aggressiv zelebrieren.

Am Ende solcher Teufelskreise passiver Segregation lebt eine benachteiligte Bevölkerung in einem heruntergekommenen Gebiet, das weitere benachteiligende Effekte entwickelt. Solche benachteiligenden Effekte wirken in vier Dimensionen:

1. Materiell: Schlechtere Wohnungen, unzureichende Infrastrukturen und kaum Arbeitsplätze.
2. Sozial: Die informellen Hilfsnetze sind dort schwach, denn Arme können einander selten mit Geld helfen, und Arbeitslose haben kaum Zugang zu informellen Informationen über Arbeitsmöglichkeiten. Auch trägt die Hoffnung, an solchen Orten könne sich eine besondere Solidarität der Benachteiligten entfalten. Meist handelt es sich um Gruppen mit sehr unterschiedlichen Problemen in sehr unterschiedlichen Lebenssituationen und demzufolge wenig verallgemeinerbaren Interessen. Ihr dichtes Nebeneinander führt eher zu Konflikten und resigniertem Rückzug als zu politisch wirksamer, solidarischer Aktion.
3. Symbolisch: Die schlechte Adresse kann es erschweren, eine Lehrstelle/Job zu finden. Auch lässt das negative Image des eigenen Stadtteils das Selbstbild auf Dauer nicht unberührt, man definiert sich nach einiger Zeit selber als am Rande der Gesellschaft.
4. Fatalerweise sind diese Quartiere der Ausgrenzung häufig die Orte, an denen über die Integration der Zuwanderer entschieden wird. Die Filtermechanismen auf dem Wohnungsmarkt lenken die Zuwanderer in die Nachbarschaften der deutschen Verlierer des Strukturwandels. Verlierer sind selten in der Lage oder bereit, auf Fremde mit neugieriger Toleranz zuzugehen, im Gegenteil, sie brauchen Sündenböcke, einer Rolle, für die Fremde sich schon immer besonders geeignet haben. So muß man sich nicht wundern, wenn diese erzwungenen Nachbarschaften zu Arenen heftiger Konflikte und gegenseitiger aggressiver Abgrenzung werden.

So können benachteiligte Quartiere zu Orten der Ausgrenzung von Deutschen wie von Zuwanderern werden. Die Stadt als Ort der Ausgrenzung aber wäre die härteste Verneinung der europäischen Stadt als Ort der Hoffnung auf ein besseres Leben.

Das Lied von der Krise der Stadt ist ein altes Lied. Aber es gibt auch Gegenteilstendenzen, die die Städte stärken könnten.

Seit einiger Zeit werden die Kräfte, die den Auszug der Stadtbevölkerung nach Suburbia vorangetrieben haben, schwächer. Suburbanisierung ist ein Familienmodell, sie ist gebunden an die familiäre Lebensweise und den Wunsch nach dem Einfamilienhaus als deren ideales Gehäuse. Aber eben diese Lebensweise verliert an Bedeutung: absolut, denn eine wachsende Minderheit der Erwachsenen tritt gar nicht mehr in diese Lebensweise ein, sie bleiben kinderlos oder sogar lebenslang Single; relativ, denn angesichts steigender Lebenserwartung beansprucht die Familienphase nur noch den kleineren Teil des erwachsenen Lebens. Die Kinder bleiben durchschnittlich 20 Jahre im Haushalt der Eltern, nach ihrem Auszug haben die Eltern noch gut 25 bis 30 Jahre des Lebens „im leeren Nest“ vor sich, nun aber an einem Standort und in einer Wohnform, die große Vorteile für das Leben mit kleinen Kindern und viele Nachteile für andere Lebensphasen haben. Also erodiert die soziale Basis der Suburbanisierung.

Suburbanisierung wird ferner getragen vom Wunsch nach dem Eigenheim. Eigentumsbildung im Wohnungsmarkt setzt nicht so sehr hohe aber umso mehr langfristig kalkulierbare Einkommen voraus als Bedingung für die Kreditwürdigkeit eines Haushalts. Deshalb haben Beamte die höchste Eigentumsquote. Angesichts der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt ist diese Sicherheit für immer mehr Menschen nicht mehr gegeben. Wenn dann noch, wie geschehen, die staatliche Subventionierung der Eigentumsbildung und des Pendlerverkehrs zurückgenommen wird, erodiert die ökonomische Basis der Suburbanisierung.

Schließlich ändern sich die Zeitstrukturen. Für Haushalte mit einem Berufstätigen im Normalarbeitsverhältnis und mit regelmäßigen Arbeitszeiten sind große Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort, wie sie häufig mit suburbanen Wohnstandorten verbunden sind, ohne größere Schwierigkeiten zu bewältigen. Wenn aber zwei Mitglieder des selben Haushalts an verschiedenen Orten und zu individualisierten und flexibilisierten Zeiten berufstätig sind, wird es für sie außerordentlich aufwendig, im Umland und damit entfernt vom städtischen Arbeitsmarkt zu wohnen.

Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, Wandel der Lebensweise, Individualisierung der Zeitstrukturen und Rücknahme der Subventionen lassen erwarten, dass das Umland an Attraktivität gegenüber der Stadt einbüßt. Das heißt nicht, ein Ende der Suburbanisierung sei in Sicht. Auch weiterhin werden vor allem junge Familien in der Expansionsphase ins Umland ziehen - aus freien Stücken und getrieben von den Bodenpreisen. Aber der Trend wird schwächer. Die Kernstadt gewinnt als Wohnort wieder zumindest relativ an Gewicht gegenüber dem Umland. Wenn eine solche Stadtregion durch Abwanderung und

Geburtendefizit massiv Bevölkerung verliert, so wird sich das auf die Nachfrage nach Wohnungen im Umland auswirken. In Zukunft können Leerstände auch in den Einfamilienhausgebieten strukturschwacher Regionen auftreten mit entsprechenden Konsequenzen für die Immobilienpreise dort, was wiederum diejenigen in Schwierigkeiten bringen wird, die einen Teil ihrer Alterssicherung auf Immobilieneigentum gegründet haben.

Schwächung der Suburbanisierung bedeutet nur, dass der Trend aus der Stadt schwächer wird, nicht dass die Kernstädte wieder Wohnbevölkerung gewinnen. Es gibt aber auch positive Gründe für eine neue Attraktivität von Stadt als Ort des Wohnens und Arbeitens. Das sind zum einen ökonomische Gründe: die Wissensökonomie weist anscheinend eine hohe Affinität zu urbanen Milieus auf. Zum andern hat dies soziale Gründe. Sie hängen zusammen mit dem Wandel der Rolle der Frau. Früher konnte man, und es war in der Regel der Mann, ein berufsorientiertes Leben führen unter der Voraussetzung, dass man über einen traditionellen Haushalt, geführt von einer Hausfrau, verfügte, wodurch einem der Rücken frei gehalten wurde von allen außerberuflichen Verpflichtungen. Heute aber gibt es immer mehr qualifizierte Frauen, die selber berufsorientiert leben und nun ihrerseits Entlastung verlangen. Wenn immer mehr Menschen Beruf und Karriere in den Mittelpunkt ihres Lebens stellen, zugleich aber die sozialen Voraussetzungen dafür, nämlich die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau sich auflöst, dann ergibt sich ein Dilemma, aus dem nur zwei Wege herausführen. Beide lassen sich empirisch beobachten: Erstens: man reduziert radikal alle außerberuflichen Verpflichtungen, indem man seinen Haushalt mit arbeitssparenden Gerätschaften aufrüstet, Haushaltshilfen beschäftigt und auf Kinder verzichtet.

Der zweite Weg ist der Umzug in eine große Stadt. Moderne Dienstleistungsstädte sind zu begreifen als Maschinen, die jeden, der genügend Geld hat, jederzeit mit allem versorgen, wofür man früher einen privaten Haushalt benötigte. Die moderne Stadt mit ihrer Überfülle an privat und öffentlich organisierten Güter- und Dienstleistungsangeboten bietet Kinderbetreuung, Pflege der Alten und Kranken, Essen jeder Qualität, Wohnungspflege, Wäschereien, Unterhaltung, psychologischen Zuspruch und gewärmte Handtücher, kurz alles, was man zu seiner Reproduktion braucht. Die moderne Dienstleistungsstadt ist eine Form der Vergesellschaftung des privaten Haushalts und damit die Voraussetzung für das karriere- und berufsorientierte Leben hochqualifizierter Arbeitskräfte. Ohne die Stadtmaschine wäre die Existenz des modernen Singles gar nicht möglich. Deshalb suchen sie Wohnung in den Innenstädten.

Diese neue Nachfrage nach Stadt ist so neu nicht. Die Stadt war immer aus eben den genannten Gründen der bevorzugte Lebensort der Singles und Kinderlosen. Neu ist, dass es immer mehr sind, insbesondere auch Frauen, die so leben wollen. Diese Nachfrage nach Stadt muß auch nicht notwendig mit steigenden Einwohnerzahlen einhergehen, eher im

Gegenteil. Weil es sich um gut verdienende, kleine Haushalte handelt, steigt die Wohnfläche pro Kopf. In derselben Bausubstanz wohnen möglicherweise weniger Menschen als vorher, ein typisches Merkmal von Gentrifizierungsprozessen. Deshalb ist es kein empirischer Gegenbeweis gegen die These von einer Renaissance der Innenstädte, wenn die Zahl der Stadtbewohner gleich bleibt oder gar weiter zurückgeht. Die neue Attraktivität der Stadt zeigt sich weniger in der Verschiebung der Bevölkerungsgewichte zugunsten der Stadt denn als eine Angleichung der Sozialstrukturen zwischen Kernstadt und Umland: Armenhaus nicht nur in der Stadt und Speck nicht nur im Gürtel der Umlandgemeinden mit entsprechend positiven Auswirkungen auf die Finanzsituation der Kernstadt.

Schrumpfen wird zum Schicksal der überwiegenden Mehrheit der deutschen Städte. Bevölkerungsgewinne sind nur für die wenigsten Städte zu erwarten. Es zerbricht das bislang einheitliche Muster der Stadtentwicklung in ein Nebeneinander von Schrumpfen, Stagnation und Prosperität. Innerhalb der großen Städte zeichnet sich ein Nebeneinander von aufgewerteten Gebieten für die neuen Urbaniten und Gebieten einer von Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung ab.

Die neue Nachfrage nach Stadt betrifft nur wenige Standorte mit hohen sozialen und physischen Umweltqualitäten, beispielsweise modernisierte, ehemals bürgerliche Wohnviertel der Gründerzeit. Daneben entstehen abgewertete Quartiere der Armen, Arbeitslosen und Migranten, vornehmlich in Beständen des sozialen Wohnungsbaus an der städtischen Peripherie, an umweltbelasteten Standorten und in nicht modernisierten Altbauquartieren. Denn die Kernstadt behält weiterhin ihre Funktion als Auffangbecken für Zuwanderer aus dem Ausland und für Arbeitslose, also Menschen, die in der Regel über wenig Kaufkraft verfügen. An die Stelle der großräumigen Segregation zwischen Kernstadt und Umland tritt eine kleinräumliche Verinselung von armen und wohlhabenden Quartieren. Und diese Verinselung wird noch befördert, wenn die Städte den Stadtumbau einsetzen, um sich für die Ansprüche der hochqualifizierten und einkommensstarken Arbeitskräfte herzurichten. Solche Verinselung aber ist doppelt gefährlich für die Integration der Stadtgesellschaft: Einmal wird in den Städten die zunehmend ungerechte Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums auf provozierende Weise sichtbar. Zum ändern werden in den Gebieten der Ausgrenzung die deutschen Verlierer und die Zuwanderer in eine hoch konfliktrichtige Nachbarschaft gezwungen.

III

Was sind die Konsequenzen für die Politik der Städte?

Neu an den genannten Entwicklungen ist die Tatsache, dass das Wachstum nicht W nicht mehr nach unten durchfiltert in Gestalt von besseren Wohnungen, höheren Einkommen und besseren Arbeitsplätzen für die dessen bedürftigen sozialen Gruppen dieser Gesellschaft. Trotz ökonomischen Wachstums hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit verhärtet, trotz steigenden Wohlstands. Es steigt die Armut von Kindern und von Alten. Kinderarmut aber ist eine besonders schwerwiegende Armut, weil sie negative Konsequenzen für die Sozialisation der Kinder haben kann. Und Altersarmut ist eine besonders schwerwiegende Armut, weil sie perspektivlose Armut ist. Man rechnet auch mit einer steigenden Wohnungsnot im Alter, wenn Menschen mit diskontinuierlichen Berufsbiographien ins Rentenalter kommen.

Die sog Neue Wohnungsnot ist so neu nicht, das Problem ist immer noch das gleiche, dass der Markt eine für angemessen gehaltene Wohnung nur zu Preisen bereitstellt, die die Zahlungsfähigkeit von Minderheiten übersteigen. Wohnungsnot wird es immer geben, weil sie wie die Armut in einer reichen Gesellschaft nicht absolut sondern nur relativ bestimmbar ist. Not wird als nicht mehr tolerable Abweichung vom Durchschnitt definiert. Heute wird als Wohnungsnot gezählt, wenn nicht jeder Person wenigstens ein Zimmer zur Verfügung steht. Um 1900 begann Wohnungsnot statistisch gesehen erst jenseits von 5 Personen pro heizbaren Zimmer. Mit steigendem Lebensstandard wird auch die Grenze, jenseits derer ein Zustand als Not wahrgenommen wird, angehoben. In den 50iger Jahren entfielen im Durchschnitt 15qm Wohnfläche auf jeden Bewohner der BRD, heute sind es über 40qm, entsprechend ist die Grenze gestiegen, ab der ein Haushalt als unterversorgt gilt.

Wohnen ist Bestandteil einer moralischen Ökonomie, in der nicht allein nach Angebot und zahlungsfähiger Nachfrage entschieden wird sondern auch nach Maßgabe kultureller Normen: was gilt als menschenwürdiges Wohnen und welches Maß an Ungleichheit in der Wohnungsversorgung ist die Gesellschaft bereit zu tolerieren? So kann auch in einer reichen Gesellschaft wie der Bundesrepublik die Wohnungsnot zunehmen, z.B. bei alten Menschen: ihre Zahl wird sehr schnell steigen, aber ihre Renten werden kaum mit den Miet- und Immobilienpreisen mithalten, also kann die Wohnungssituation einer wachsenden Minderheit alter Menschen unter das tolerable Maß fallen. Wenn aber Wohnungsnot auf neuem Niveau immer wieder neu definiert wird, dann sind auch wohnungspolitische Interventionen in den Wohnungsmarkt immer wieder gefordert.

Ich will zum Schluß drei Beispiele für neue Aufgaben einer sozial verantwortlichen Stadtpolitik benennen:

- Das Programm „Soziale Stadt“ als Politik gegen Ausgrenzung
- Die Integration von Zuwanderern
- Der demographische Wandel, insbesondere die Alterung

Die gewohnte Erscheinungsform sozialer Ungleichheit war als Hierarchie von Oben und Unten zu beschreiben. Heute handelt es sich auch um eine Spaltung zwischen Drinnen und Draußen, die sich in der sozialräumlichen Struktur der Stadt als Verinselung niederschlägt. Damit haben sich die Aufgaben der Stadtpolitik grundlegend geändert. Die klassische soziale Frage drehte sich um ein Mehr oder Weniger: bessere Wohnungen, mehr Geld, zusätzliche Arbeitsplätze. Dazu genügten eine Politik der Umverteilung und bauliche Maßnahmen: sozialer Wohnungsbau, technische Sanierung, Modernisierung, Transferzahlungen und im übrigen abwarten, bis das ökonomische Wachstum die Probleme aus der Welt schafft.

Heute genügen Bauen und Transferzahlungen nicht mehr. Konflikte müssen moderiert, soziale Netze aufgebaut, Menschen aktiviert werden. Bei der IBA Emscher-Park, einem Strukturprogramm zur Erneuerung des Ruhrgebiets, wurde sogar davon gesprochen, die eigentliche Aufgabe sei, die Mentalitäten und Verhaltensweisen in der Region zu ändern. Solche Ziele lassen sich allein mit Bauten und Geld nicht erreichen. Menschen hilft man in erster Linie mit Menschen und erst in zweiter mit Backsteinen. Das Programm Soziale Stadt weist da in die richtige Richtung, aber in seinem Rahmen werden immer noch zu viele Investitionen, nämlich 90%, für Bauen und Abriß aufgewendet und zu wenig für Interventionen durch den Einsatz von Menschen. Das Programm soziale Stadt muß zudem als Daueraufgabe begriffen werden. Die Aufgabe der sozialen Stadtpolitik ist schließlich mit der Erneuerung eines Gebiets nicht beendet. Solange es soziale Ungleichheit, Zuwanderung und Ausgrenzung gibt, solange ist auch eine soziale Stadtpolitik vonnöten, und das heißt kein Sonderprogramm sondern dauerhafte institutionelle und personelle Strukturen und Geld!

Mein zweites Beispiel für neue Aufgaben von Stadtpolitik ist die Integration von Zuwanderern. Es gibt drei Orte der Integration: Betrieb, Schule und Wohnquartier und nur letzteres ist durch Stadtpolitik beeinflussbar. Zuwanderer konzentrieren sich in bestimmten Quartieren der Stadt - das Phänomen ethnischer Koloniebildung, also Segregation nicht nur nach ökonomischen und sozialen sondern auch nach kulturellen Faktoren. Dieses

Phänomen ist besonders sichtbar in nordamerikanischen Einwanderungsstädten: little Italy, little Germany, the Jewish Ghetto, China Town, etc. Und indem sie soziale und kulturelle Distanzen in räumliche Distanzen übersetzt, hegt die solchermaßen segregierte sozialräumliche Struktur der Stadt die Konflikte zwischen verschiedenen Lebensweisen ein. Die Stadt- und Wohnungspolitik in der Bundesrepublik war immer eine Politik der Vermeidung von Segregation. Dafür gab es gute Gründe, solange es sich um eine vorwiegend ökonomisch bedingte Segregation handelte. Unter Bedingungen moderner Einwanderungsgesellschaften aber entstehen ethnisch und kulturell bedingte Segregationen, denen gegenüber diese Gründe nicht mehr gelten. Die Diskussion um Pro und Contra Segregation gleicht einer Auseinandersetzung, bei der jede der Parteien der anderen die jeweils vergessenen Seiten eines hochkomplexen Problems vorhält.²

Die Pattsituation in dieser Diskussion wird besonders deutlich, wenn man die Hypothesen zur Bedeutung von räumlicher Nähe für den Integrationsprozeß verfolgt. Gemäß der Kontakthypothese erleichtert räumliche Nähe Kontakte, Kontakte führen zu mehr Wissen übereinander, was dazu beiträgt, Vorurteile zu korrigieren und Toleranz zu fördern. Kurz: räumliche Mischung fördert die Integration, Segregation behindert sie. Die Konflikthypothese behauptet mit ähnlicher Plausibilität das genaue Gegenteil: Enge Nachbarschaften zwischen Menschen mit unterschiedlichen Gewohnheiten, Zeitstrukturen, Sauberkeitsstandards, Lärmempfindlichkeit, verschiedenen Lebensstilen und unterschiedlichen Auffassungen von der Rolle der Frau oder über Kindererziehung schaffen eine Fülle von Reibungsflächen. Normalerweise sucht man dem zu entgehen, indem man die Nachbarschaft von Gleichgesinnten sucht. Nach der Konflikthypothese schafft Mischung Konflikte, die sich durch Segregation vermeiden ließen.

Die Kontroverse lässt sich auflösen. Einmal durch angemessene Erklärungen. Ein Denkfehler in der Diskussion liegt darin, mit physischen Faktoren soziale Phänomene erklären zu wollen. Zwar ist es richtig, dass für bestimmte Kontakte, etwa Umarmungen oder Prügeleien, physische Nähe unabdingbare Voraussetzung ist. Aber die bloße Tatsache physischer Nähe erlaubt keinerlei Prognose über die Qualität der dadurch ermöglichten Kontakte. Das hängt allein von den sozialen Bedingungen ab, unter denen physische Nähe zustande kommt. Vereinfacht: wer sich liebt, der wird die Nähe für eine Umarmung nutzen, wer sich haßt für eine Prügelei. Gegenwärtig aber kommen Nachbarschaften zwischen Deutschen und Zuwanderern eher unter ungünstigen sozialen Bedingungen zustande. Die Filtermechanismen auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten führen die Zuwanderer systematisch in die Nähe zu den Verlierern des gesellschaftlichen Strukturwandels unter den

² Vgl. zum Folgenden ausführlich: Hartmut Häußermann, Walter Siebel: Soziale Integration und ethnische Schichtung. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin/Oldenburger 2001, <http://www.bmi.bund.de/Downloads/Haeussermann.pdf> S.43ff

Deutschen. Wer sozialen Abstieg hinnehmen musste oder in existentiell ungesicherter Situation lebt, der ist aber am wenigsten in der Lage, mit urbaner Toleranz auf die Fremden zu reagieren, im Gegenteil, er braucht Sündenböcke, und Fremde haben sich für diese Rolle immer gut geeignet. Kein Wunder also, dass in solchen Nachbarschaften Konflikte auftreten.

Der zweite Denkfehler besteht in zu geringer Differenzierung zwischen funktionaler Segregation, die gewöhnlich freiwillig eingegangen wird, und struktureller, durch den Wohnungsmarkt oder Diskriminierung erzwungener Segregation. Segregation ist eben nicht gleich Segregation. Ein deutlicher Hinweis auf funktionale Segregation sind die hohen Segregationsgrade gerade bei den Gruppen mit vielen Optionen auf dem Wohnungsmarkt. Breite Wahlmöglichkeiten eröffnen die Möglichkeit, neben der Qualität der Wohnung und der physischen Umgebung auch Gesichtspunkte der sozialen Umwelt bei der Wohnstandortwahl zu berücksichtigen. Daß unter solchen Umständen in der Regel sozial homogene Nachbarschaften bevorzugt werden, beruht nicht nur auf dem Wunsch, Konflikten im buchstäblichen Sinne aus dem Weg zu gehen. Es bringt auch handfeste Vorteile: eine „gute Adresse“ ist ein Prestigewert und die beste Garantie für stabile Immobilienwerte. Daß die Nachbarschaft mit Ihresgleichen auch für Zuwanderer attraktiv ist, beweist das Phänomen der Kettenwanderung, wonach spätere Zuwanderer eben dorthin ziehen, wo ihre Landsleute sich bereits angesiedelt haben, selbst wenn die ursprünglichen Gründe der Zuwanderung in diese Region, etwa günstige Arbeitsmöglichkeiten, nicht mehr zutreffen. Der noch in den 70iger und 80iger Jahren anhaltende Zuzug von Türken in das Ruhrgebiet ist eine solche Kettenwanderung. Die räumlich getrennten kleinen Welten, in denen sich die verschiedenen Einwanderergruppen konzentrieren, bilden einen Puffer zwischen dem eingewanderten Individuum und der Aufnahmegesellschaft, einen Brückenkopf in der Fremde, wo der Einwanderer vertraute Sitten, Einrichtungen und Menschen findet, wo seine Sprache verstanden wird und so der Schock der Migration gemildert ist. Die freiwillige Segregation hat wichtige Vorteile gerade für neu Zugewanderte. Sie finden in den ethnischen Kolonien erste Informationen über die neue und fremde Umgebung, materielle Hilfen, Schutz vor Isolation, oder auch nur Menschen, die die selbe Sprache sprechen und mit denen sie sich deshalb ungehemmt verständigen können. Zuwanderer, die noch nicht vollständig in Markt und sozialstaatliche Netze integriert sind, sind besonders auf informelle Hilfsnetze angewiesen, und solche Netze bilden sich in der Regel leichter unter Menschen mit ähnlichen Orientierungen.

Allerdings ist die Differenzierung zwischen freiwilliger, funktionaler und erzwungener, struktureller Segregation nur analytisch leicht. In der Praxis überlagern sich die Elemente

freiwilliger und erzwungener Segregation. Das aber rechtfertigt keineswegs, nun durch Stadt- und Wohnungspolitik jede Form der Segregation zu verhindern. Erzwungene Desegregation ist ebenso wenig integrationsfördernd wie erzwungene Segregation, da sie den Aufbau der informellen Netze behindert, auf die gerade neu Zugewanderte besonders angewiesen sind. Zuwanderung verlangt daher von der Stadtpolitik eine Wanderung auf schmalen Grad: freiwillige Segregation muss ermöglicht werden, z.B. durch Erweiterung der Optionen von Zuwanderern auf dem Wohnungsmarkt, und erzwungene muß verhindert werden, z.B. durch Antidiskriminierungsmaßnahmen, Wohngeld, soziale gebundene Wohnungen in allen Wohngebieten einer Stadt und durch Sicherung erschwinglichen Wohnraums; Einwandererquartiere müssen als Dauerinstitution der Stadt anerkannt werden und zugleich muß alles daran gesetzt werden, dass sie nicht zu Fallen werden, aus denen die Zuwanderer keinen Weg mehr in die Aufnahmegesellschaft finden.

Zu Fallen aber werden sie vor allem dann, wenn die Integration in die Systeme von Bildung, Wirtschaft und Politik nicht gelingt. Wenn die räumliche Segregation einer ethnischen Gruppe sich mit Diskriminierung, Arbeitslosigkeit und politischer Rechtlosigkeit überlagert, dann ist es nicht verwunderlich, wenn die Betroffenen darauf mit Rückzug in eine eigene, enge und abgeschottete Welt reagieren, was wiederum ihre Chancen auf Erfolg in den Systemen der Aufnahmegesellschaft behindert. Am Ende eines solchen Prozesses negativer Wechselwirkungen stünde dauerhafte Ausgrenzung.

Für Stadtpolitiker wäre ein klares Nein oder ein klares Ja zur Segregation sicherlich einfacher. Aber es ist nicht die Aufgabe von Wissenschaft, die Welt einfacher darzustellen als sie ist, sondern ihre Komplexität damit die möglichen Nebenfolgen einer unterkomplexen Politik. Und auch die Politik sollte den Satz von Sigmund Freud beherzigen: Es gibt für jedes komplexe Problem eine einfache Lösung, nur die ist in der Regel falsch.

Mein drittes Beispiel für neue Aufgaben einer sozial verantwortlichen Stadtpolitik sind die Konsequenzen der Alterung der Bevölkerung. Alter ist in unserer Gesellschaft sozial definiert als die Zeit nach dem Ende der Berufstätigkeit. Dieses sozial definierte Alter ist immer länger geworden, ohne dass die Berufstätigkeit entsprechend verlängert worden wäre. Im Gegenteil, in der Bundesrepublik ist nicht zuletzt aufgrund einer Politik der Frühverrentung die Beschäftigungsquote der 55-65Jährigen die niedrigste aller OECD Staaten. Im Durchschnitt geht man heute in Deutschland mit 62,4 Jahren in Rente und hat dann noch 20-30 Jahre vor sich. Diese Zeit des Alters unterteilt man in das autonome Alter – durchschnittlich bleibt man bis 72 ohne nennenswerte gesundheitliche Einschränkungen -, das unterstützungsbedürftige Alter und schließlich das abhängige Alter. Mit diesen Phasen

ändern sich die Ansprüche an die architektonischen, technischen und vor allem sozialen Qualitäten der Wohnumgebung.

Diese historisch einmalig lange Zeit des Alters wird zu $\frac{3}{4}$ der wachen Zeit in der Wohnung und dem näheren Wohnumfeld verbracht. Damit gewinnt das Wohnquartier allein aufgrund der demographischen Entwicklung enorm an Bedeutung. Dominant ist der Wunsch danach, in der eigenen Wohnung, in der gewohnten Umgebung und mit den vertrauten Nachbarn alt zu werden. Der demographische Wandel wird deshalb dazu zwingen, die Dimensionen zu erweitern, in denen Wohnqualität definiert ist: Räumlich über die Wohnung hinaus in das Wohnumfeld und inhaltlich über technisch-architektonische Qualitäten hinaus in einen weiten, differenzierten und mit fortschreitendem Alter sich wandelnden Bereich sozialer Dienstleistungen.

Vieles, was Menschen im Alter benötigen, lässt sich durch Markt und Staat, also über Professionalisierung und gegen Geld organisieren, aber eines nicht, und zwar das, was nicht nur alte Menschen am dringendsten benötigen: Achtung, Vertrauen und Liebe. Diese Qualitäten menschlicher Beziehungen sind nicht professionalisierbar und nicht gegen Geld verfügbar. Sie bleiben gebunden an informelle soziale Systeme: an Nachbarschaft, Freundschaft und Verwandtschaft. Das leistungsfähigste dieser Systeme aber, das der Verwandtschaft steht aufgrund der demographischen Entwicklung und der Änderung der Lebensweise für immer mehr alte Menschen nicht mehr ausreichend zur Verfügung: Das Einzelkind zweier Einzelkinder hat nach dem Tod seiner Eltern keinerlei direkte Verwandten. Und Ähnliches gilt für den kinderlosen Witwer und den, der lebenslang als Single gelebt hat. Das ist der vielleicht bedrückendste Aspekt des demographischen Wandels, weil es dafür eben keine sozialpolitische oder marktförmige Antwort gibt.

Schon gar nicht gibt es darauf eine stadtplanerische Antwort. Steuerung des Schrumpfens, Integration von Zuwanderern, die soziale Spaltung der Stadtgesellschaft, die Alterung der Stadtbevölkerung - all das sind Aufgaben, die sich der traditionellen Wohnungspolitik, den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen entziehen und die mit den klassischen Qualifikationen von Architektenplanern weder angemessen erkannt noch wirksam zu bearbeiten sind. Vielleicht muß man angesichts der genannten Entwicklungen generell von einem Veralten der klassischen raumbezogenen Planungsinstrumente und der traditionellen Qualifikationen von Stadtplanern und Architekteningenieuren sprechen.