

**„Anforderungen an eine soziale Stadtentwicklungspolitik“
von Prof. Dr. Frank Eckardt**



Die Entwicklung deutscher Städte in den nächsten Jahren ist angesichts der momentanen Krisensituation der Wirtschaft nur sehr schwierig vorherzusehen. Die Schwierigkeit einer Prognose oder auch nur Tendenzanalyse ist dabei in dreierlei Hinsicht problematisch: zunächst gilt nach wie vor der generelle Vorbehalt gegenüber allen Prognosen, das sie zumeist nur auf der vergangenen Erfahrung beruhen und damit vollkommen neue Entwicklungen und Ereignisse nicht vorher sehen. Zweitens ist unter den besonderen Bedingungen der gegenwärtigen Krise noch nicht deutlich, in welchem Umfang und

in welcher Weise sich diese auch sozial auswirken wird. Drittens schließlich verweist die Reflektion über den Begriff der „Krise“ auf eine Dimension gesellschaftlicher Wahrnehmung, die eine selektive Interpretation der komplexen Situation Deutschlands beinhaltet.

In meinem Beitrag möchte ich in sechs Schritten versuchen, mit diesen drei Schwierigkeiten umzugehen, so dass – trotz aller gebotenen Vorsicht gegenüber der allgemeinen Prognoseschwierigkeit – bestimmte Dimensionen städtischen Zusammenlebens und notwendiges sozialpolitische und stadtplanerisches Engagement deutlich werden.

1. Die Dimensionen der Krise

In den letzten drei Jahrzehnten kann man von einem grundlegenden Transformationsprozess städtischer Ökonomien in der westlichen Welt sprechen. Dieser Prozess wird oftmals als Postindustrialisierung bezeichnet (Vgl. Eckardt/Hassenpflug, 2003). Gemeint ist damit in erster Linie eine Diversifizierung der ökonomischen Angebotsstruktur durch eine verstärkte Hinwendung zur Dienstleistungsökonomie. Damit einher geht eine Konsumorientierung der städtischen Wirtschaft, in der die Fabrik als Organisationseinheit – und –ort

wesentlich an Bedeutung verliert. Dieser Prozess der urbanen Restrukturierung hat sich nicht überall gleichermaßen vollzogen und hat zu einer regional sehr unterschiedlichen Neugestaltung des wirtschaftlichen Lebens geführt. In der Konsequenz sind heute insbesondere die Städte von der Finanzkrise betroffen, die bislang den Prozess der Postindustrialisierung nicht vollzogen haben und nach wie vor auf einen Großbetrieb oder eine Branche ausgerichtet sind.

Im Nachhinein erscheint die Phase der erneuten Industrialisierung zwischen den Fünfzigern und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts als eine relativ harmonische Periode städtischen Wachstums. Verglichen mit der heutigen Situation hat die ökonomische Struktur der Stadt in jener Periode deutscher Geschichte eine relative Übersichtlichkeit zu bieten, die es auch erlaubte, soziale Infrastruktur, persönliche Lebensplanungen und die Ansprüche der Ökonomie durch eine rational planende Stadtpolitik miteinander zu verbinden. Der soziale Wohnungsbau ist ein Kind dieser gesellschaftlichen Entwicklung gewesen. Heute wissen wir, dass dies ein Wachstumsmodell gewesen ist, das es in dieser Form nicht wieder geben wird. Die deutschen Städte haben bisher – im internationalen Vergleich zumindest durch eine nationale

Wohlfahrtsstaatliche Politik und durch eine gesamtgesellschaftlich getragene Industriepolitik die deutschen Städte davor bewahrt, in ähnlich dramatischen Situationen zu verkehren, wie dies vergleichbare englische oder amerikanische Städten erlitten haben (vgl. Musterd/Ostendorf, 2000). Zu beobachten ist wiederum, dass der Bundesstaat sich die Rolle aufgebürdet hat, um Bilder wie aus Detroit oder auch Liverpool nicht für Deutschland entstehen zu lassen. Die lokale Politik erscheint hier jedoch machtlos, obwohl insbesondere die Städte von den Auswirkungen der Strukturkrise am stärksten betroffen sind.

2. Die Krise vor der Krise

Der Hinweis auf die vor der Finanzkrise vorangegangene Transformation der städtischen Ökonomien in der industrialisierten Welt verdeutlicht aber vor allem: Es handelt sich um einen umfassenden Veränderungsprozess und nicht um eine reguläre Konjunkturkrise. Der urbane Strukturwandel ist zudem nicht los zu sehen von anderen gesellschaftlichen Veränderungen, die die Tertiarisierung der Stadtökonomien hervorbringt und wiederum von

diesen angefeuert wird. Zu nennen sind hierbei vor allem die Diversifizierung der Lebensstile, die Kulturalisierung der Stadt und als Konsequenz die Neuformulierung der sozialen Frage.

Nirgendwo anders als in der Stadt ist die Vielfalt menschlicher Lebensstile so offensichtlich und anschaulich zu betrachten. Die Stadt bietet mehr denn je den Raum an, um unterschiedliches Verhalten auszuprobieren und sich auf unterschiedlichen Bühnen des öffentlichen und privaten Lebens so zu geben, wie man gerne sein möchte. Die Beobachtung der Vitalität städtischer Vielfalt beginnt mit der Ausbreitung des gastronomischen Angebots, der unzähligen Aktivitäten von einzelnen Vereinen im Freizeitbereich und den zahllosen Aktivitäten im öffentlichen Raum. Sie macht aber dort nicht halt, sondern die urbane Vielfalt ermöglicht eine Selbstverständlichkeit der Begegnung mit dem kulturell „Anderen“, die für viele noch in den achtziger Jahren kaum vorstellbar gewesen wäre.

Die Diversifizierung städtischer Lebensformen steht in einem engen Zusammenhang mit der kulturellen Globalisierung und der Integration von Migranten. Diese Thematik hat dazu geführt, dass Städte in den letzten Jahren sich verstärkt um ihre kulturelle Integrationsfähigkeit bemüht haben und hierzu einen politischen „Paradigmenwechsel“

(Häußermann/Kapphan, 2008) vollzogen. Die Anpassung lokaler Integrationspolitiken an die veränderte Lage in den meisten Großstädten, in denen Menschen mit Migrationshintergrund nicht mehr nur als Gastarbeiter eine geduldete Rolle einnehmen, sondern zu aktiven Gestaltern stadtdesellschaftlichen Lebens geworden sind, ist nur folgerichtig und hat Deutschland einen sozialen Frieden ermöglicht, von dem in den Vorstädten Frankreichs keine Rede sein kann. Die lokale Stadtpolitik hat in Deutschland vielerorts ein erhebliches Innovationspotential unserer Demokratie präsentiert.

Die Kulturalisierung der Städte stellt sich allerdings als ein komplexer und widersprüchlicher Prozess dar. Er spielt sich auf dem Hintergrund einer Neugestaltung des sozialen Feldes ab. Das soziale Feld ist eine Metapher, mit der die Soziologie versucht zu beschreiben, in welcher Weise gesellschaftliche Positionen durch Distanzen im sozialen Raum hergestellt werden. Mit dieser Begrifflichkeit reagiert die Soziologie auf den Befund, dass die postindustrielle Stadt sich nicht mehr nur und vorrangig nach Einkommensunterschieden aufteilt, sondern auch durch weitere gesellschaftliche Grenzen gekennzeichnet ist. Soziale Distanzen haben einen symbolischen Wert, der sich unter anderem an der Wohnadresse ablesen lässt (Bourdieu, 2002).

3. Die neue soziale Frage

Kennzeichen einer individualisierten Gesellschaft ist nicht, wie fälschlich und oft moralisch behauptet wird, dass Schrankenlosigkeit und Unstrukturiertheit vorherrschen. Vielmehr charakterisiert sie eine ambivalente Suche nach Abgrenzung und gleichzeitiger, zumeist kultureller Gemeinschaftsbildung. So segregieren sich die deutschen Städte teilweise stärker anhand von Altersgemeinschaften als nach Einkommen. Der Blick auf die demographische Segregation zeigt dabei, dass im Gegensatz zu den siebziger Jahren etwa heute nicht mehr die jüngeren Stadtbewohner stärker segregiert sind, sondern die älteren und dies unabhängig von der Einkommenssituation.

Die neuen Trennlinien in der Stadt nach Alter, Familienstand, Lebensstil und kulturellem Hintergrund sind teilweise anders zu interpretieren als die alte Frage nach dem Einkommen. Teilweise überlagern sie sie, teilweise wiederum verschärfen sie sie auch. Im Allgemeinen gilt für die Großstädte Deutschlands, dass die soziale Segregation in den letzten 15 Jahren zugenommen hat (vgl. Friedrichs/Triemer, 2008). Der statistisch ermittelte Segregationsindex für alle Großstädte in Deutschland stieg von 20,75

im Jahr 1990 auf 23,78 im Jahr 2005. Dies äußert sich in einer erhöhten Konzentration von Sozialhilfe-Empfängern in einzelnen Stadtteilen: So nahm in dem genannten Zeitraum der Anteil von Sozialhilfe-Empfängern in beispielsweise München-Ludwigsvorstadt um 8,3 %, im Essener Ostviertel um 7,2 %; in Hannover-Bult um 10,7%, in Köln-Gremberg um 10,0 % oder in Dresden-Friedrichstadt um 8,8 % zu. Das nachbarschaftliche Nebeneinander von Arm und Reich in den deutschen Großstädten ist örtlich bereits erheblich in Frage gestellt.

Die Bedrohung des sozialen Mix ist nicht nur durch eine unterschiedliche ökonomische Ausgangslage der Einzelnen und der spezifischen lokalen Verhältnisse abhängig, sondern sie geht mit neuen Trennlinien und neuen Gemeinschaftsformungen in der Stadtkultur einher. Der französische Soziologe Robert Castel hat hierfür den Begriff der „Exklusion“ eingeführt, mit dem er einen schleichenden Prozess thematisiert, der sich durch den doppelten Ausschluss aus einmal dem Arbeitsprozess und zum anderen aus den Nahbeziehungen speist (vgl. Castel/Dörre, 2009). Castel hat in seiner Analyse des Wohlfahrtsstaates nachgewiesen, dass dieser für einen

sozialen Frieden in der Nachkriegsgesellschaften Europas sorgte, der vor allem auf der doppelten Integration in eine relativ stabile Arbeitsgesellschaft und eine übersichtliche soziale Welt beruhte. Heute, so seine Sorge, ist diese Integration des Einzelnen in dreierlei Form in Frage gestellt: Die Arbeitsverhältnisse erzeugen prekäre Lebensplanungen, die sozialen Nahbeziehungen werden dadurch überbelastet und der Wohlfahrtsstaat hat sich diesen neuen Lebensumständen nicht angepasst.

Die neuen Gemeinschaften, vor allem bei Migranten und Lebensstilgruppen wie etwa den Senioren, bieten zwar einen sozialpsychologischen Schutz gegen den Prozess der Exklusion, wie ihn Castel beschreibt, und erlauben es zum Teil Benachteiligten durch den Ausschluss in der flexibilisierten Lebens- und Arbeitswelt zu kompensieren. Zugleich lassen diese Vergemeinschaftungen allerdings jene umso isolierter und einsamer zurück, die nicht die persönlichen Kompetenzen haben, sich solchen Gemeinschaften anzuschließen.

4. Die Stadt der Ausgeschlossenen

Diese Form des doppelten Ausschlusses wird für die soziale Stadt die größte Herausforderung darstellen. Ihre besondere Problematik beruht darin, dass sie sich nicht an einzelnen sozialen Gruppen festmachen lässt, wenngleich alleinerziehende Frauen, junge Männer mit Migrationshintergrund, Gering- oder Nichtqualifizierte und Seniorinnen zu den am stärksten Betroffenen zählen. Die besondere Problematik der Exklusion hängt viel mit der sozialpsychologischen Konstitution der Stadtgesellschaft ab. Die weitverbreitete Angst vor dem sozialen Aus, fehlende vertrauensvermittelnde Vorbilder und Institutionen, mangelhafte diskursive Integration, politische und mediale Wiedererkennung haben dazu geführt, dass es nicht nur eine erschreckende Wiederkehr der Scham vor Armut im öffentlichen Leben gibt, sondern auch eine aggressive Ignoranz gegenüber den Betroffenen (vgl. Bude, 2006). Die heutigen Exklusionsprozesse, so der Berliner Soziologe Heinz Bude noch vor der Krise, führen dazu, dass insbesondere jene im Aus landen, die sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten mit zum Teil sehr komplizierten Arrangements einen gewissen Freiraum erkämpft haben, um sich einerseits irgendwie einen Lebensunterhalt jenseits des Wohlfahrtsstaates zu erarbeiten

und einen persönlichen Lebensentwurf zu verwirklichen. Das Scheitern dieser alternativen Lebens- und Arbeitskonzepte bedeutet auch, dass junge Erwachsene entmutigt werden, soziale und karrieretechnische Risiken einzugehen.

Exklusion ist nicht mit Armut identisch. Der gesellschaftliche Umgang mit Armut aber produziert erst den Ausschluss der von Armut Betroffenen. Wenn jedes dritte Kind in einer deutschen Großstadt unter Bedingungen von Armut lebt und dieser Umstand in der gesellschaftlichen Krisendefinition ausgeschlossen wird, dann offenbart sich eine weitere Dimension unserer heutigen Krisenlage: ein erheblicher Verlust an Sensibilität und Solidarität. Die Unfähigkeit der politischen Artikulation auf Seiten der Ausgeschlossenen wie der Politisch Handelnden über die Folgen der Exklusion ist wahrscheinlich die schlimmste Bedrohung für die soziale Stadt der Zukunft.

5. Was bleibt zu tun?

Deutschlands Städte werden von weiteren Umstrukturierungen ihrer ökonomischen Basis nicht verschont bleiben, die Flexibilisierung und damit auch die Präkarisierung von Lebensumständen werden sich weiter fortsetzen. Die Angst vor der gesellschaftlichen Ausgrenzung

zwischen denen, die eine halbwegs sichere Position erreicht haben – sei es privat, sei es beruflich – und denen, die mit der Kurzlebigkeit ihrer Teilhabe umgehen müssen, wird sich ebenfalls weiter fortsetzen. Von der Rückkehr des Staates ist viel die Rede in diesen Tagen. Ein Zurück zur paternalistischen Rolle der Oberheit kann es aber nicht geben. So wie die Anforderungen an den Einzelnen sich unterschiedlich gestalten, so kann Lokalpolitik und Stadtplanung nicht mehr mit Masterplänen und gutgemeinter Programmatik adäquat reagieren. Dabei mag durchaus das eine oder andere Recht – etwa auf bezahlbaren Wohnraum und ein ansprechendes Lebensumfeld für alle – eine auch stärkere Verankerung in den staatlichen Regulationen erhalten. Die Rückkehr zum sozialen Wohnungsbau steht vielerorts wieder zur Debatte. Zweifelsohne gehört zu einer präventiven Strategie lokaler Armutsbekämpfung die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum. Wohnen ist ein Menschenrecht. Jedoch sollte der Blick auf die guten Zeiten des sozialen Wohnungsbaus nicht allzu nostalgisch ausfallen. Bezahlbaren Wohnraum für Arme bereitzustellen und gleichzeitig die Konzentration von ärmeren Stadtbewohnern zu verhindern, erscheint schon fast als die sprichwörtliche Quadratur des Kreises. Unterschätzt wird nach wie vor, welche stigmatisierenden Effekte von solchen Programmen

ausgehen können. Eine kritische Reflektion solcher Stigmata durch stadtteilorientierte Städtebau-Programme gehört zum Tabu in der Städtebau-Förderung. Die Errungenschaften eines Programms wie „Soziale Stadt“ sollen hier nicht geschmälert werden. Dennoch muss die Frage erlaubt sein, ob die über viele Jahre betriebene Deklaration von Stadtteilen als „besonders förderungswürdig“ etc. nicht auch das Negativ-Image eines Quartiers aufrecht erhält.

In der Praxis wird eine nur auf die Bereitstellung bezahlbarer Wohnungen ausgerichtete Politik nicht allzu viel nutzen. Der flexible Arbeitnehmer und Stadtbewohner braucht passgenaue Angebote, die ihn zum einen temporär und situationsgebunden helfen, zum anderen aber auch genügend Handlungsraum lassen. Stadtplanung und Lokalpolitik benötigen, um insbesondere diese sehr verletzte Gruppe von Menschen in ihrer Vorsorgeaufgabe einzubeziehen, einen pro-aktiven Ansatz. In der Planungstheorie wird dies als nicht-rationalistische Planung bezeichnet, womit ein Planungsansatz gemeint ist, der sich in der konsensuellen Integration unterschiedlichster Akteure und Interessen abmisst (Vgl. Friedmann, 1998). Dieser planungstheoretische Ansatz versucht, den Fehler der siebziger Jahre zu verhindern, den Planer nicht zu überfordern und ihn nicht selbst zum Akteur zu machen. Stattdessen kann ein solcher

Planungsansatz nur funktionieren, wenn er in einer vorab hergestellten Konsensualität der Stadtgesellschaft verwurzelt ist, in der Stadtplanung nicht länger auf die gefährlich reduzierte Rolle der Planung nach Antragslage beschränkt wird, sondern als Ergebnis von offenen Kontroversen in der Stadt die planerisch-städtebaulichen Optionen erarbeitet.

Die Wiederbelebung der Stadtgesellschaft ist daher eine vorrangige Herausforderung. Hierzu bedarf es starker Akteure aus allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Dringend ist allerdings noch mehr, dass die schwachen Interessen jener, der Ausgeschlossenen und der vielen, die Angst vor dem gesellschaftlichen Aus haben, ihre Artikulationsfähigkeit wieder gewinnen. Der Abbau von Scham, um im Alltag über Ausgrenzungen, Benachteiligungen und Armut zu reden gehört hierzu als erster Schritt. Dies gezielt, sensibel und dennoch mit aller Entschlossenheit zu tun, wäre die wichtigste Aufgabe einer neuen lokalen Sozialpolitik.

6. Lernen von der Krise

Eine solche neue Stadtpolitik müsste mit einigen lieb gewonnenen Traditionen brechen. Sie könnte diese Krise als Chance und als

Notwendigkeit für eine innovative Stadtgesellschaft aufgreifen. Hierzu gilt es aus meiner Sicht folgende Schritte zu unternehmen:

1. Die Krise kann nicht länger von einzelnen Unternehmen und Politikern definiert werden, sie muss die persönlichen Krisen von unterschiedlichen sozialen Gruppen einschließen.

2. Krisenzeiten sind Spiegelbild der demokratischen Vitalität. Die geringe und schwache öffentliche Beteiligung am politischen Leben in Zeiten der größten Wirtschaftskrise seit 60 Jahren muss als ein weiteres und wahrscheinlich viel ernsteres Krisenzeichen verstanden werden.

3. Komplexe Gesellschaften können sich nur lokal innovieren und mit neuen Formen des Zusammenlebens experimentieren. Europa, der Nationalstaat und das förderativ-korporatistische Modell Bundesrepublik müssen dafür allerdings den Rahmen bieten und für die Lokalpolitik Anreize schaffen. Institutionen, soziale Gruppen und Einzelne müssen sich beim Ausprobieren neuer Kooperationen und Ansätze sicher fühlen.

4. Wer eine soziale Stadt will, sollte dies nicht mehr indirekt oder aus der Defensive heraus propagieren. Soziale Teilhabe der Ausgeschlossenen wird man nur erreichen können, wenn diese auch politisch teilhaben können an jenen Diskursen, die sie direkt oder

indirekt betreffen. Die soziale Stadt ist eine demokratische Stadt. Die Krise bedroht beides.

Literaturangaben:

Bude, Heinz (2006) Soziale Exklusion und Exklusionsempfinden. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 58/2, S.233-252

Bourdieu, Pierre (2002) Ortseffekte. In: Ders. et al. (Hg.) Das Elend der Welt. Konstanz: UVK, S. 159-168.

Castel, Robert und Dörre, Klaus (Hg.) Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung : die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt: Campus.

Eckardt, Frank und Hassenpflug, Dieter (Hg.) (2003) Consumption and the post-industrial city. Frankfurt: Lang.

Friedmann, John (1998) Empowerment : the politics of alternative development. Cambridge: Blackwell.

Friedrichs, Jürgen und Triemer, Sascha (2008) Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten. Wiesbaden: VS.

Häußermann, Hartmut und Kapphann, Andreas (2008) Integrationspolitik der Städte – ein Paradigmenwechsel. In: M. Bommes und M. Krüger-Potratz (Hg.) Migrationsreport 2008. Frankfurt: Campus, S. 15-48.

Musterd, Sako und Ostendorf, Wim (Hg.) (2000) Urban segregation and the welfare state : inequality and exclusion in western cities. London: Routledge.