

23. Jahrgang
2/96

Vierteljahres-
zeitschrift für
Stadtgeschichte
Stadtsoziologie
und
Denkmalpflege



Wohnen • Stadt-
entwicklung • Europa

Richard Sennet

Etwas ist faul in der Stadt

Dieter Läßle

Ökonomische Perspektiven der Städte

Jens Dangschat

Sozialräumliche Polarisierung der Städte

Stefan Krätke

Raumstrukturen nach Öffnung des Ostens

Juan Rodríguez-Lores

Stadtentwicklung und sozialer Wohnungsbau

Volker Roscher

Zum Grundriß im sozialen Wohnungsbau

Kohlhammer

Herausgegeben von Otto Borst



ISSN 0170-9364

Die alte Stadt. Vierteljahresschrift
für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie
und Denkmalpflege

Im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft
Die alte Stadt und in Verbindung mit
Hans Paul Bahrdt †, Helmut Böhme,
Rudolf Hillebrecht, Eberhard Jäckel
und Friedrich Mielke
herausgegeben von Otto Borst

Redaktionskollegium: Professor em. Dr. Otto Borst, Historisches Institut der Universität Stuttgart, Keplerstraße 17, 70174 Stuttgart (Hauptschriftleiter) – Hans Schultheiß, Rotenbergstraße 5, 70190 Stuttgart (Schriftleitung) – Frauke Schwesig, Robertstraße 26, 30161 Hannover (Redaktionslektorat). Professor Dr. Harald Bodenschatz, Technische Universität Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Dovestraße 1–5, 10587 Berlin – Professor Dr. Burkhard Hofmeister, Direktor des Instituts für Geographie an der Technischen Universität Berlin, Budapester Straße 44/46, 10787 Berlin – Professor Dr. Rainer Jooß, Historisches Seminar an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd, Oberbettlinger Straße 200, 73525 Schwäbisch Gmünd – Professor Dr. Hermann Korte, Universität Hamburg, Forschungsstelle Vergleichende Stadtforschung, Allendeplatz 1, 20146 Hamburg – Architekt Dipl.-Ing. Hellmut Richter, Ministerialrat im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde, Franz-Josef-Strauß-Ring 4, 80539 München.

Redaktionelle Zuschriften und Besprechungsexemplare werden an die Anschrift der Schriftleitung erbeten: 73726 Esslingen am Neckar, Postfach 269, Tel. (0711) 35 12-32 42.

Die Zeitschrift Die alte Stadt ist eine Mitgliederzeitschrift der Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt und erscheint jährlich in Vierteljahresbänden mit einem Gesamtumfang von etwa 420 Seiten. Der Bezugspreis im Abonnement beträgt jährlich DM 155,-; Vorzugspreis für Studierende gegen jährliche Vorlage einer gültigen Studienbescheinigung DM 118,- einschließlich Versandkosten und Mehrwertsteuer; Einzelbezugspreis für den Vierteljahresband DM 42,60 einschließlich Mehrwertsteuer und zuzüglich Versandkosten ab Verlagsort. Preisänderungen vorbehalten. Abbestellungen sind nur 6 Wochen vor Jahresende möglich.

Verlag, Vertrieb und Anzeigenverwaltung: W. Kohlhammer GmbH, 70549 Stuttgart, Tel. 0711 / 786 30. Verlagsort: Stuttgart. Gesamtherstellung: W. Kohlhammer Druckerei GmbH + Co., Stuttgart. Printed in Germany. *Die Zeitschrift* und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Alle Urheber- und Verlagsrechte sind vorbehalten. Der Rechtsschutz gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Jede Verwertung bedarf der Genehmigung der W. Kohlhammer GmbH. Der Verlag erlaubt allgemein die Fotokopie zu innerbetrieblichen Zwecken, wenn dafür eine Gebühr an die VG WORT, Abt. Wissenschaft, Goethestraße 49, 80336 München, entrichtet wird, von der die Zahlungsweise zu erfragen ist.

Verlag W. Kohlhammer Stuttgart Berlin Köln

INHALT

Wohnen • Stadtentwicklung • Europa

ABHANDLUNGEN

- VOLKER ROSCHER, Editorial 115
- RICHARD SENNETT, Etwas ist faul in der Stadt. Das Gespenst der Nutzlosigkeit und die Suche nach einem Ort in der Welt 118
- DIETER LÄPPLE, Ökonomische Perspektiven der Städte. Zwischen Globalisierung und Lokalisierung 128
- JENS DANGSCHAT, »Es trennt sich Spreu vom Weizen...«. Die sozialräumliche Polarisierung der Städte 141
- STEFAN KRÄTKE, Nach der »Blauen Banane«. Europäische Raumstrukturen nach der Öffnung des Ostens 156
- JUAN RODRÍGUEZ-LORES, Stadtentwicklung und sozialer Wohnungsbau. Die Anfänge in Europa 176
- VOLKER ROSCHER, Wohnung, Familie, Haushaltstyp. Sozialwissenschaftliche Anmerkungen zum Grundriß im sozialen Wohnungsbau 198
- DIE AUTOREN 218

Volker Roscher

Wohnen – Stadtentwicklung – Europa

Editorial

Wohnen, Stadtentwicklung, Europa – der Titel berücksichtigt die Stadt in ihrer Entwicklung. Geographisch haben wir sie auf Europa eingegrenzt, wohl wissend, daß die Stadt, die den Grundtypus des Lebens der Menschen in der gegenwärtigen – eben der städtischen – Gesellschaft darstellt,¹ sich schon lange nicht mehr aus so »partiellen« sozialen Teilräumen wie Europa generiert. Spätestens seit Anfang der 80er Jahre findet eine Debatte über die »Globalisierung« der Stadt, der Produktion und der daraus resultierenden Lebens- und Wohnverhältnisse statt. Ausgelöst wurde diese durch deutliche Veränderungen in bis dato für stabil gehaltenen Sozial- und Produktionssystemen, die – meistens auf Massenproduktion beruhend – latente, relative Garantien für bestimmte Bevölkerungsgruppen zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben nach dem Rollenverständnis der lebenslangen Arbeitsbiographie versprachen. Das vermehrte Ausbleiben dieses »Versprechens«² und die Aussonderung von nicht nur unteren sozialen Gruppen aus dem Lebenslaufberuf zeigte sozial neue, bedrohliche Kategorien des alten Modells der bürgerlichen Stadt.

Diese zunächst in den USA beobachteten Phänomene erschienen anfangs eher marginal und Kritikern eher als nicht übertragbar in den Bereich der europäischen Kultur, darauf weist *Läpple* in seinem Beitrag hin. Jedoch die in der Folge beleuchteten Fakten verdeutlichen: Die bisher verbreitete (Politiker-)Meinung, »wenn es der Wirtschaft gut geht, dann geht es auch der Stadt und der Bevölkerung gut«, ist nicht aufrecht zu halten. In der Bundesrepublik hat sich die Arbeitslosenquote seit 1981 verzweieinhalbfacht und ist von dem damaligen hohen Stand von 5% auf 12,3% im Februar 1996 gestiegen. Gleichzeitig hat sich seit 1960 die Wirtschaftsleistung in Deutschland mehr als verdreifacht, bei einem Anstieg des Arbeitsvolumens in Stunden von nur ca. 14%. Die Auto- und die Stahlindustrie geben an, daß sie mit derselben Belegschaft heute doppelt soviel

¹ 1988 lebten in den Ländern der heutigen Europäischen Union im Durchschnitt 82% der Bevölkerung in Städten; vgl. S. Krätke, Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, Basel/Boston/Berlin 1995, S. 2.

² Zum Problem des sozialen Versprechens, vgl. V. Roscher, Civitas Solis – Schöne neue Welt Weimar. Fordismus als Versprechen von sozialer Sicherheit und Stabilität in der Weimarer Republik, in: *Stiftung Bauhaus Dessau / Lehrstuhl Planungstheorie RWTH Aachen* (Hrsg.), *Zukunft aus Amerika. Fordismus in der Zwischenkriegszeit, Siedlung – Raum – Stadt*, Dessau 1995, S. 65 ff.

produzieren können wie vor zehn Jahren. Das Zauberwort heißt »Flexibilität« und meint alles zugleich: den *globalen* Arbeits-, Absatzmarkt und Produktionsort. Schon lange nicht mehr nur in den USA entstehen damit einhergehend neue »Städte- und Regionshierarchien«, die *Krätke* in seinem Beitrag charakterisiert. Wobei diese Hierarchien nicht statisch sind, die Chance, aus diesem Hierarchie-Wettbewerb als »Gewinner« oder »Verlierer« hervorzugehen, veränderlich ist und der Rang als »Gewinner« nichts über die soziale Stabilität in Stadt und Region aussagt.

Dangschat weist in seinem Beitrag am Beispiel der Stadt Hamburg, die als »europäische metropolitane Stadtregion« bislang zu den »Gewinnern« gehört, nach, daß eine verstärkte soziale Polarisierung in der Stadt eingetreten ist. Binnen zehn Jahren hat sich die Armut derart verschärft, daß aus zwei »armen« Stadtteilen, die etwa 70% vom Durchschnittseinkommen in der Stadt aufwiesen und zehn »reichen« Stadtteilen, die das Durchschnittseinkommen um mehr als 50% überschritten, mit einem Spitzenwert vom 2,3fachen des Durchschnitts, nun 14 »arme« geworden sind, die nur noch 56% des Durchschnitts erreichen und die 10 »reichen« viel reicher geworden sind und nun im Spitzenwert das 13,6fache des Durchschnitts erreichen.

Der Zusammenhang liegt auch in der Beschäftigung. Regulär voll beschäftigt sind in Großbritannien nur noch ca. 30%, in Deutschland 60%. Vor 20 Jahren waren es in beiden Ländern 80%.³ In Ländern mit fortgeschrittener Flexibilisierung sinkt die Arbeitslosenquote nominal (USA: 5,4%), weil sie in »flexible Unterbeschäftigung unterhalb der Sicht- und Hemmschwelle der Arbeitslosigkeit«⁴ überführt wird. Gleichzeitig sinken die Einnahmen der Städte und ihre Handlungsmöglichkeiten werden eingeschränkt.

Die Einflußmöglichkeiten der lokalen Politik sind zwar um so geringer, je abhängiger die lokalen »Wirtschaftscluster« vom Weltmarkt sind, abgeschwächt werden kann der Negativtrend jedoch durch lokal-regionale »Wirtschaftsmilieupolitik«, folgt man *Läpple* in seiner Argumentation.

Die lokale soziale Situation, der »Ort«, ist stark angegriffen und das soziale Identitätsbewußtsein durch die »Globalisierung« und »Flexibilisierung« beschädigt. *Sennett* plädiert in diesem Zusammenhang für »eine neue Art städtischen Lebens, die sich der neuen Ökonomie gewachsen zeigt«, lehnt aber »Rückzug in die mit Tradition befangene Architektur« ab und sieht wie *Krätke* und *Läpple* die Chance in der massiven Einflußnahme auf die regionale und lokale (globale) Wirtschaft, die eben doch nicht unabhängig vom Ort, von der Stadt, existieren kann.

³ U. Beck, Kapitalismus ohne Arbeit, in: Der Spiegel 20/1996, S. 140.

⁴ U. Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M. 1986, S. 232.

Wie in der aufkommenden bürgerlichen Stadt die Grundlagen für Wirtschaftsentwicklung und damit für Flächennutzung gelegt wurden, zeigt *Rodríguez-Lores* am Beispiel der frühen Wohnungsgesetzgebung in Europa auf. Der Bogen spannt sich bis in die heutige Versorgung mit Sozialem Wohnungsbau. Dieser ist allerdings nicht nur aus dem Gedanken der Verschiebung einer sozialen (Problem-)Gruppe aus der Stadt entstanden, sondern auch aus einer Überstülpung des bürgerlichen Gesellschafts- und Familienmodells auf die damalige Klasse der Proletarier.

Für *Roscher* war die »Reformwohnung« für die Zielgruppe schon bei ihrer Erschaffung sozial unpassend und ist heute – bei sich stark verändernden Haushalts- und Individualstrukturen, die aus dem neuen »flexiblen« Produktionstypus resultieren – gar sozial restriktiv. Die Ausgestaltung des Ortes: des Grundrisses, des »sozialen Hauses«, des Quartiers, seiner Integration in die Stadt wie die sozial-ökonomische Vernetzung von Stadt und Region bedarf einer neuen Handlungsgrundlage, die auch aus den lokalen Potentialen kommen muß, wenn die neue Wirtschaftsstruktur dem sozialen Ort Stadt nicht allzusehr schaden soll.

Hamburg, Mai 1996

Richard Sennett

Etwas ist faul in der Stadt¹

Das Gespenst der Nutzlosigkeit und die Suche nach einem Ort in der Welt

(Aus dem Amerikanischen von Meinhard Büning)

Das Wort »neu« gehört zu den Worten der englischen Sprache, die am häufigsten mißbraucht werden. Heute jedoch stehen wir wirklich am Anfang einer neuen Ära. Sie hat die arbeitenden Menschen genauso verwandelt wie die Orte, an denen sie leben, und das auf eine Art und Weise, die man sich vor nur zwanzig Jahren noch gar nicht hätte vorstellen können. Die großen Bürokratien und Regierungshierarchien schienen damals fest eingewurzelt, Produkte einer jahrhundertelangen ökonomischen Entwicklung und der Herausbildung von Nationalstaaten. Man sprach von »Spätkapitalismus« oder »vollentwickeltem Kapitalismus«, als seien ältere Wachstumskräfte nun in eine Phase des Endspiels eingetreten. Inzwischen hat ein neues Kapitel begonnen: Elefantenhaft angeschwollene Regierungen und Firmenverwaltungen gewinnen an Flexibilität und verlieren an Sicherheit; sie bedienen sich neuer Technologien, um global miteinander in Kontakt zu treten, und entledigen sich intern immer neuer Schichten von Managern und qualifizierten Beschäftigten. Arbeit hat sich in ihrem Wesen von festgelegten Funktionen oder klaren Karrierepfaden zu beschränkteren oder wechselnden Aufgaben verlagert. Die Arbeit liefert dem Arbeitenden keine stabile Identität mehr.

Mit diesen ökonomischen Veränderungen hat auch der Ort seine Bedeutung verändert. Orte haben an Identität verloren; ihre Bevölkerung ist aufgrund der Auswirkungen der globalen Arbeitskräftewanderungen immer vielfältiger zusammengesetzt; in diesem Sinne hat der Ort an Macht verloren, weil das entstehende ökonomische Netz sich nationalen oder lokalen Kontrollen entzieht. In früheren Generationen war Sozialpolitik auf die Überzeugung gegründet, Nationen – und innerhalb der Nationen die Städte – könnten ihre eigenen Geschicke kontrollieren; heute öffnet sich eine Kluft zwischen dem politischen Gemeinwesen und der Ökonomie.

Diese großen Veränderungen im modernen Kapitalismus haben ebenso weitreichende kulturelle Konsequenzen. Zum Beispiel wird bereits jetzt deutlich, daß mitten im materiellen Wachstum viele arbeitende Menschen verstärkt eine Empfindung persönlichen Scheiterns erfahren, daß sie sich für nutzlos halten, für randständig, relativ früh schon für verbraucht. Die Angst vor plötzlicher Verletzlichkeit befällt sogar diejenigen, die in der neuen Ökonomie erfolgreich sind, so daß sich das Gefühl vertieft,

¹ Der Artikel von Richard Sennett erschien zuerst am 22. September 1995 in »The Times Literary Supplement«, London, unter dem Titel »Something wrong in the City«. Wir danken der Times Newspaper Limited, London, für die freundliche Überlassung.

Arbeit vermöge dem Ich keinen festen Rahmen mehr zu liefern. Die neue ökonomische Ordnung höhlt nicht nur auf dem Markt das Selbstwertgefühl aus, sie untergräbt auch die Institutionen, die Menschen traditionell vor dem Markt schützten.

Im Ergebnis suchen die Menschen nach Ausgleich an den Orten, an denen sie leben: persönliches Ansehen an ihrem Wohnort, wenn schon nicht mehr am Arbeitsplatz, ein Gefühl der Zusammengehörigkeit und Stabilität in der Gemeinde, wie es in den großen, ständig umstrukturierten und weiterverkauften Firmen nicht mehr zu finden ist. Dieser *pas de deux* zwischen Arbeit und Markt ist natürlich weder in seinen Bewegungen vorhersagbar noch notwendigerweise schön anzusehen. Weil Orte, seien sie groß oder klein, nicht autark sind, können sie aber in Wirklichkeit gar nicht die sozialen Kompensationen liefern, nach denen die Menschen suchen. Und wenn sich Stadtviertel, Städte oder Nationen zu defensiven Zufluchtsorten gegen eine feindliche Welt entwickeln, dann kann es auch dazu kommen, daß sie sich Symbole des Selbstwert- und Zugehörigkeitsgefühls nur noch mittels Praktiken der Ausgrenzung und Intoleranz zu verschaffen vermögen.

Aber aus der großen ökonomischen Umwandlung, die wir derzeit miterleben, könnte auch etwas Besseres entstehen. Arbeit bietet dem Ich einen problematischen Rahmen, denn sie tendiert dazu, weltlichen Erfolg und persönlichen Wert gleichzusetzen. Und Scheitern muß nicht unbedingt eine katastrophale Erfahrung sein; Menschen lernen im Scheitern oft ihre Grenzen kennen oder lernen andere wahrzunehmen, in denen sie früher lediglich Instrumente ihres eigenen Willens sahen. Zu den Konsequenzen im staatsbürgerlichen Sinne gehört es, daß aufgewühlte Schicksale die Menschen dazu bewegen können, sich selbst nicht mehr als bloß ökonomische Wesen zu begreifen, eine gewisse Distanz zwischen sich und ihre materiellen Umstände zu legen.

Das hoffte vor einer Generation auch Hannah Arendt, als sie in »*Conditio Humana*« ihre berühmte Unterscheidung zwischen Arbeit und Politik traf. Sie hoffte, im städtischen Leben mit seinem großen Maßstab und seiner Unpersönlichkeit könnten Menschen ein gemeinschaftliches Leben führen, das nicht bloß ihr persönliches Glück spiegle beziehungsweise präge. Heute sprechen die Unsicherheiten der neuen Wirtschaft mehr denn je für ein Ich ebenso wie für eine Existenz, die nicht mehr an die Arbeitsbedingungen gebunden sind. Aber das kann weder in den klassischen Städten geschehen, die Arendt bewunderte, noch in defensiven, nach innen gerichteten Gemeinschaften. Wir brauchen eine neue Art städtischen Lebens, die sich der neuen Ökonomie gewachsen zeigt.

Die Ära des Hochkapitalismus – der Einfachheit halber werden wir ihr die beiden Jahrhunderte nach dem Erscheinen von Adam Smiths *The Wealth of Nations* im Jahre 1776 zuschreiben – war eine Ära, die nach schierem quantitativem Wachstum lechzte, die Folgen des Wachstums aber nur unter Mühen bewältigte. Zum Teil zeigte sich darin eine Angst vor dem Risiko. Nur wenige von Smiths Zeitgenossen in London

oder an anderen Orten Europas wollten auf die fremden Meere des unregulierten Handels hinaustreiben; sie wollten, wie in der Vergangenheit, die Regierung hinter sich wissen. Selbst in Amerika wollten die privatisierenden Neuerer, wie Oscar und Mary Handlin in einer Magisterarbeit über die Entwicklung der kolonialen amerikanischen Handelsfirma nachgewiesen haben, irgendwie der ungehinderten Drehung des Glücksrades Einhalt gebieten. Aber das ökonomische Wachstum schuf ein weiteres menschliches Problem für die Diener der neuen Herren.

Die strukturelle Komplexität der neuen Wirtschaft ließ die Qualität der täglichen Arbeit verarmen. Adam Smith verfocht die Ansicht, die durch die freien Märkte geförderte Arbeitsteilung werde eine komplexere Gesellschaft hervorbringen; die Gesellschaft, sagt er, verwandle sich in eine wahre Bienenwabe von Aufgaben. Aber die Arbeit wurde dabei zu einem Geflecht von Routinevorgängen und verurteilte den einzelnen Arbeiter zu einem betäubend langweiligen Tagewerk an einer beschränkten Aufgabe.

Im neunzehnten Jahrhundert konnten die Kritiker des Hochkapitalismus keinen bequemen Ausweg erkennen, wie diesem Zusammenhang zwischen Verarmung der Arbeitserfahrung und Zuwachs an struktureller Komplexität zu entrinnen sei. Marx erblickte keinerlei Möglichkeit, anders als durch eine Revolution das ökonomische Wachstum von der Verarmung der Arbeit zu trennen.

Dieses Paradoxon verarmter Erfahrung bei strukturellem Fortschritt scheint in der neuen politischen Ökonomie sein Ende gefunden zu haben – aber in Wahrheit ist es nur noch akuter geworden. Die moderne Technologie verspricht, die Routinearbeit in das Innere der neuen Maschinen zu verlagern, und dieses Versprechen hält sie sogar ein. Rein technologisch gesehen könnte man daher behaupten, die Arbeitsteilung gehe ihrem Ende zu, und mit ihr verschwinde ein menschliches Übel der alten Ordnung. Aber in Wirklichkeit »dequalifiziert« die neue Technologie die Arbeitenden, die nun als elektronische Hausmeister roboterähnlicher Maschinen komplexe Aufgaben, die Arbeiter vormals selbst erledigten, nur noch überwachen. Eine noch brutalere Trennung liegt heute in der Arbeitsteilung zwischen Arbeitenden und Arbeitslosen; viele Menschen sehen sich von Routineaufgaben befreit, nur um sich selbst als nutzlos oder zumindest als unterfordert zu empfinden, besonders im Kontext des globalen Arbeitskräfteangebots. – Es gibt keine einfache geographische Trennung mehr zwischen der qualifizierten Ersten und der unqualifizierten Dritten Welt; durchaus brauchbare Computerprogramme zum Beispiel werden in Bombay geschrieben, um zwei Drittel billiger als in den eigenen Büros von IBM.

Das Gespenst der Nutzlosigkeit überschattet heute auch das Leben gebildeter Menschen der Mittelklasse und beschert ihnen das weniger glücklichen Arbeitern vertraute Problem: es gibt zu viele qualifizierte Ingenieure, Programmierer, Systemanalytiker, ganz zu schweigen von Anwälten, Betriebswirten, Verkäufern von Sicherheitsanlagen. Die Jungen leiden besonders grausam unter dem Gefühl der Nutzlosigkeit, da ein

ständig sich ausdehnendes Ausbildungssystem sie immer differenzierter auf Arbeitsplätze vorbereitet, die es gar nicht gibt.

Die Lobredner der neuen Wirtschaft wollen davon nichts wissen. In einem populären Klassiker über moderne Großfirmen, »Reengineering the Corporation«, verteidigen die Autoren Michael Hammer und James Champy das »Umstrukturieren« gegen den Vorwurf, es sei ein bloßer Vorwand für Entlassungen, indem sie behaupten, »Verschlankung und Umorganisation bedeutet, mit weniger Menschen weniger zu leisten. Umstrukturierung dagegen bedeutet, mit weniger Menschen mehr zu leisten.« Das »weniger« im letzten Satz erinnert an die Apologien des älteren Sozialdarwinismus: wer nicht fit ist, wird irgendwie aus dem Blickfeld verschwinden.

Die natürliche Folge der Nutzlosigkeit wäre das disponible Ich. Anders als die institutionell erzeugte Langeweile des Fließbandes scheint dieses Erfahrungsdefizit dem Arbeiter eingeschrieben, weil er oder sie es nicht verstanden hat, sich für andere als wertvoll zu erweisen, und so einfach aus dem Blickfeld verschwand. Und die als persönlich empfundene Wertlosigkeit hat in einer auf Qualifikation beruhenden Ökonomie wiederum umfassende soziale Implikationen.

Was Michael Young in seinem prophetischen Essay »The Rise of the Meritocracy« befürchtete, ist Wirklichkeit geworden: da die Wirtschaft immer weniger hochqualifizierte Menschen braucht, um zu funktionieren, erweitert sich die »moralische Distanz« zwischen Masse und Elite. Die Massen, zu denen nun nicht mehr nur Menschen in Arbeitskleidung gehören, sondern auch Angestellte mit Schlips und Kragen, wirken im Vergleich mit dem produktiven Kern der Elite nur mehr peripher.

Einige illusionslose Ökonomen argumentieren, die gegenwärtigen Formen von Arbeitslosigkeit, Teilbeschäftigung, Dequalifizierung und Wohlfahrts-Parasitismus seien von der entstehenden Ordnung nicht zu trennen, da die Ökonomie auf das Prinzip des »mit weniger Menschen mehr« tatsächlich angewiesen sei. Ich möchte hier vor allem hervorheben, daß das klassische Wachstumsmodell für diese menschlichen Defizite keine Lösung bietet, weder durch die Produktion von immer mehr Konsumgütern noch durch eine weitere Arbeitsteilung. Kurz gesagt: der Markt fördert nicht gerade die Selbstachtung der Arbeitenden.

Epochen ökonomischen Wandels wirken immer destabilisierend, und die Ungewißheit gräbt sich tief in das Gewebe der bürgerlichen Gesellschaft. Grundlegende soziale Bindungen wie Vertrauen, Loyalität und Verpflichtung bedürfen zu ihrer Herausbildung der Zeit: man kann Loyalität nicht aus dem Nichts schaffen, so wie man eine neue Firma gründet – durch Anordnung. Und die Zeit ist auch entscheidend für das Gefühl des persönlichen Werts, das sich auf die Empfindung gründet, daß die Erfahrung eines Menschen mehr ist als eine Reihung willkürlich auftretender, persönlich unkontrollierbarer Ereignisse.

Im frühen Kapitalismus mußten die Menschen als Individuen und Staatsbürger um solche Sicherheit schwer kämpfen. Der Fortschritt des Kapitalismus war im neunzehn-

ten Jahrhundert alles andere als gleichmäßig und linear; er torkelte vielmehr auf den Aktienmärkten und aufgrund irrationaler Investitionen von Katastrophe zu Katastrophe. In diesen Krisen blühte ein bestimmter Charaktertyp auf – wir begegnen ihm bei Balzac ebenso wie in den prosaischeren Annalen der Finanz; er gedieh in der Unordnung und tat sich vor allem durch seine Fähigkeit zur Illoyalität hervor. Auf jeden verantwortlichen Kapitalisten wie Andrew Carnegie kamen Hunderte vom Schlage der Jay Goulds, sehr erfahren in der Kunst, sich rechtzeitig den selbst herbeigeführten Katastrophen zu entziehen. Weniger mächtige, verantwortungsbewußtere Menschen konnten unter solchen Bedingungen kaum Erfolg haben.

Max Webers berühmtes Bild vom modernen Leben, das sich auf einen »eisernen Käfig« beschränke, schätzt Stabilität als Errungenschaft im Leben normaler Menschen gering. Zum Beispiel konnten seine weniger privilegierten Zeitgenossen mittels der von ihm in »Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus« beschriebenen Dienstleistungsethik der beharrlichen, selbstverleugnenden, lebenslangen Bemühung ein Haus erwerben, und Hauseigentum entwickelte sich im neunzehnten Jahrhundert zu einem der wenigen Bollwerke gegen den kapitalistischen Sturm wie auch zu einer Quelle persönlicher und familiärer Ehre.

Andererseits fürchtete Weber schon zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts den Aufstieg großer nationaler Bürokratien und Firmen, die sich mit Hilfe der Dienstleistungsethik der Loyalität derer versichern würden, denen sie Sicherheit boten; er fragte sich, ob loyale Diener objektiv gesinnte Bürger abgeben könnten. Aber kleine Bürokraten, Opportunisten und dergleichen entwickelten aus ihrer Stellung in Bürokratien ein Gefühl für persönlichen Status und Ehrenhaftigkeit. T. H. Marshall, der geistige Vater des modernen britischen Wohlfahrtsstaats, verstand das gut: große Institutionen mögen sehr statisch sein, aber sie bieten ihren Mitgliedern ein Fundament der gegenseitigen Loyalität und der Zuversicht, daß die Ereignisse unter Kontrolle bleiben können, und das sind Voraussetzungen der Staatsbürgerschaft.

Der neue Drang, diese institutionellen Gebäude aufzulösen, zersetzt auch die bürgerlichen Dimensionen der dauerhaften Zeit. Betrachten wir die Loyalität. In der sich entwickelnden Wirtschaft, in der ökonomische Institutionen, wo immer es möglich ist, dauerhafte Arbeitsplätze mit Zeitarbeitern besetzen, und in der Menschen zunehmend wechselhafte, aufgabenzentrierte Arbeitsplätze übernehmen, statt einer stabilen, durch Bürokratien garantierten Karriere zu folgen, schwindet die Loyalität gegenüber Institutionen. Loyalität setzt voraus, daß persönliche Erfahrung sich in einer Institution akkumuliert; aber die neue politische Ökonomie läßt diese Akkumulation nicht mehr zu. Die profitable Leichtigkeit, mit der das internationale Kapital heutzutage Firmen sammelt, verkauft und neu zusammenstellt, untergräbt die Dauerhaftigkeit von Institutionen, denen gegenüber man Loyalität oder Verpflichtungen entwickeln könnte.

Natürlich ist es immer ein Fehler, wenn man sich vorstellt, die Vergangenheit könne

so einfach ausgelöscht werden, und sei es selbst durch eine so chamäleonartige Ökonomie. In die Gegenwart wird eine Reihe subjektiver Werte mitgeschleppt – Werte, die der persönlichen Zeit Dauerhaftigkeit und Zusammenhang verleihen, und diese geraten auf besonders bestürzende Weise in Konflikt mit der neuen Ökonomie der Arbeit.

Die Viktorianer bezogen ihr Selbstwertgefühl aus einem Leben, das sie als ein einziges, langes Projekt anlegten; die deutschen Werte der Bildung, die englischen Tugenden des Zielbewußtseins waren von Dauer. Karrieren in der Wirtschaft, in Militär oder Verwaltung ermöglichten Lebensprojekte und unterteilten das Arbeitsleben in eine klare Abfolge einzelner Schritte. Solche Erwartungen stellen die Gegenwart hinter die Zukunft zurück – eine Gegenwart, die sich in ständiger Umwälzung befindet und ein Individuum auf Irrwege oder zu flüchtigen Vergnügungen locken kann. Weber beschrieb die Zukunftsorientierung als Mentalität des Gratifikationsaufschubs, aber Lionel Trilling erkannte in dieser viktorianischen Ordnung der Zeit umfassender eine Frage des Willens: Willensstärke, die aus dem Chaos der Gegenwart Ordnung erstehen zu lassen vermag.

Aber das ist nur die halbe Erfahrung von einem Leben als Projekt. Es läßt die subjektive Vergangenheit aus und hebt statt des Scheiterns den Erfolg hervor. In »Also sprach Zarathustra« schrieb Nietzsche: »Ohnmächtig gegenüber dem Getanen ist er ein zorniger Beschauer alles Vergangenen. Der Wille kann nicht zurück wollen.« Aber Nietzsches Zeitgenossen beugten den Willen in die Zeit zurück.

Die Viktorianer beugten das Bewußtsein in die Vergangenheit, um aus den Entwurzelungen, zufälligen Richtungswechseln oder ungenutzten Lebenskapazitäten eine Lebensgeschichte zu formen, für die man Verantwortung übernehmen mußte, auch wenn diese Ereignisse jenseits der tatsächlichen Kontrolle des jeweiligen Menschen liegen mochten. Freud bemerkt, solche Verantwortungsgefühle seien moderne Empfindungen, im Gegensatz zu früheren Zeiten, als Menschen ihre Lebensgeschichten in den Händen der Götter, Gottes oder des blinden Zufalls wähten.

Heute wirken diese spätviktorianischen Werte der persönlichen Verantwortung noch ebenso stark wie vor einem Jahrhundert, aber ihr institutioneller Kontext hat sich verändert. Der eiserne Käfig wurde abgebaut, so daß die Individuen in einer anscheinend leeren Arena um Sicherheit und Zusammenhalt kämpfen. Die Beseitigung der institutionellen Stützen, am Arbeitsplatz wie im Wohlfahrtsstaat, beläßt den Individuen nur ihr Verantwortungsgefühl; das viktorianische Ethos umgreift heute oft eine negative Flugbahn enttäuschten Willens, des gescheiterten Versuchs, seinem Leben mittels der Arbeit einen Zusammenhang zu geben.

Vor fünfundzwanzig Jahren führte ich für das Buch »The Hidden Injuries of Class« Gespräche mit Arbeitern in Boston, denen – wie Nietzsches »zornigen Beschauern« – sehr deutlich bewußt war, daß ihre Arbeit nicht ihrer Kontrolle unterlag, die aber dennoch die Verantwortung für ihr Schicksal übernahmen. In jener Generation löste eine ökonomische Katastrophe, die einen Arbeiter vielleicht seines Hauses beraubte, ein

doppeltes Bewußtsein aus: zorniger Beschauer zu sein und verantwortlich Handelnder zugleich. Heute dagegen geraten die Arbeitenden in diese Zwangslage gerade durch die Prozesse, die das Wirtschaftswachstum vorantreiben.

Betrachten wir, was geschieht, wenn die Karrierepfade durch Zeitarbeitsplätze ersetzt werden. Viele Zeitarbeiter haben zu ihrer Arbeit ein gespaltenes Verhältnis; sie wissen, daß von dieser Arbeit Firmen profitieren, die sich nicht auf Verpflichtungen einlassen wollen – aber dennoch glauben sie, wenn sie nur ihr Leben anders geordnet hätten, so hätten sie auch ihre Fertigkeiten zu einer Karriere nutzen und sich einen dauerhaften Arbeitsplatz verschaffen können. Die neue Wirtschaft, in der lebenslange Karriereprojekte entwertet werden, hat das optimale Arbeitsalter in die Jugend vorverlegt (früher reichte es von Ende zwanzig bis Mitte fünfzig, heute von Anfang zwanzig bis Anfang vierzig), obwohl die Erwachsenen länger und intensiver leben. Untersuchungen unter entlassenen Beschäftigten mittleren Alters ergaben, daß die Benachteiligung wegen ihres Alters sie in einen Zustand der Verstörung und Obsession versetzte. Sie halten sich nicht für ausgelaugt und auf dem absteigenden Ast, sondern für besser organisiert und zielbewußter als jüngere Arbeiter. Dennoch geben sie sich selbst die Schuld, weil sie in der Vergangenheit nicht die richtigen Schritte unternahmen, um auf solche Situationen vorbereitet zu sein.

Diese Hinterlassenschaft des persönlichen Verantwortungsgefühls lenkt den Zorn von den wirtschaftlichen Institutionen ab. Die Rhetorik des modernen Managements versucht tatsächlich, die Machtverhältnisse in der neuen Wirtschaft zu tarnen, indem sie den Beschäftigten das Gefühl zu vermitteln sucht, sie seien selbstbestimmte Subjekte; die Autoren von »Reengineering the Corporation« erklären dazu, in den neuen Institutionen »treten Manager nicht mehr als Aufseher auf, sondern eher als Trainer.«

In seiner »Rede über die Würde des Menschen« erklärte der Renaissance-Philosoph Pico della Mirandola, der Mensch sei »ein Wesen von abwechslungsreicher, vielfältiger und sprunghafter Natur«; in diesem empfindlichen Zustand sei »ihm gegeben, das zu haben, was er wünscht, und das zu sein, was er will«. Der Mensch ist sein eigener Schöpfer; Herr seiner Arbeit ist sein eigener Wert. In der Moderne übernehmen die Menschen die Verantwortung für ihr Leben, weil sie den Eindruck haben, es hänge von ihnen ab. Aber wenn die ethische Kultur der Moderne mit ihren Prinzipien persönlicher Verantwortung und zielgerichteten Lebens in eine Gesellschaft ohne institutionelle Schutzzräume mitgeschleppt wird, ist nicht Stolz oder Selbstwertgefühl die Folge, sondern eine Dialektik des Scheiterns mitten im Wachstum. Gibt es einen Weg, diese Bürde zu erleichtern?

Ein eigener Platz in der Welt macht das menschliche Tier zu einem sozialen Wesen. Im Idealfall könnten wir uns wie Hannah Arendt eine Stadt vorstellen, in der sich Loyalität und Verantwortung entwickeln läßt, befreit von der Bürde der materiellen Umstände und ihrer subjektiven Interpretation. Aber ein solch idealer Ort hat mit Formen moderner Gemeinschaft nur wenig zu tun.

In einer Gemeinschaft versuchen die Menschen, ihre Entwurzelungen und verarmten Erfahrungen im Berufsleben mit kommunalem Zusammenhalt und Illusionen zu kompensieren. Ich kann es statistisch nicht belegen, aber ich bin überzeugt, daß der Aufstieg der religiösen Rechten in den amerikanischen Vororten – eine Bewegung, die derzeit aus ihren traditionellen Hochburgen in den Kleinstädten in die Städte vordringt – einem zunehmenden Gefühl der existentiellen Bedrohung entspricht. Noch deutlicher zeigen sich viele zeitgenössische Bauprojekte als Rückzug aus einer komplexen Welt; sie bedienen sich einer in der »Tradition« befangenen Architektur, die einen mythischen kommunalen Zusammenhalt und gemeinsame Identität aus der Vergangenheit heraufbeschwört. Diese Suche nach Trost in einer scheinbar schlichteren Ära zeigt sich in Neu-England in den Wohnanlagen der amerikanischen Stadtplaner Elizabeth Platter-Zyberg und Andreas Duwany, bei den britischen Architekten, die sich für den Prinzen von Wales um eine Wiederbelebung »einheimischer« englischer Architektur bemühen, sowie bei den Stadtviertelsanierungen Leon Kriers auf dem Kontinent. All diese Kämpfer gegen die Unbehaustheit sind Artisten der Klaustrophobie, deren Ikonen jedoch Stabilität, Langlebigkeit und Sicherheit zu verheißen scheinen.

Man könnte sagen, diese Phantasiekommunen – christliche Vororte oder Stadtviertel, die sich gegen Immigranten verschanzen – seien Reaktionen auf reale Verletzungen. Und man könnte zu dem Schluß kommen, Arendts ideale Stadt sei dazu verurteilt, ein ferner Traum zu bleiben. In unserer Zeit sieht das Bild eher so aus, daß die Menschen, da sie im Berufsleben mehr leiden, zunehmend nach den Tröstungen geschlossener Systeme suchen. Aber ganz so pessimistisch bin ich doch nicht.

Zum einen können auch Orte auf die Wirtschaft einwirken, statt nur defensiv auf sie zu reagieren. Die sich entwickelnden Großfirmen präsentieren sich losgelöst von den lokalen Mächten: eine Produktionsstätte in Mexiko, ein Büro in Bombay, ein Kommunikationszentrum in Manhattan – das alles scheinen bloße Knoten in einem globalen Netz. Die Kommunen wagen es nicht, ihre Möglichkeiten zu nutzen, zum Beispiel Steuern zu erheben oder lokale Bestimmungen durchzusetzen, weil sie glauben, die Firmen könnten ihre Knoten mühelos verlagern – von Mexiko nach Kanada, von Manhattan nach Boston.

Die Spaltung zwischen politischem Gemeinwesen und Wirtschaft ist jedoch nicht notwendig unüberwindlich. Schon jetzt lassen sich Anzeichen erkennen, daß die Wirtschaft von Örtlichkeiten nicht ganz so unabhängig ist wie angenommen: in Dubuque, Iowa, kann man jede beliebige Aktie kaufen, aber eine Aktienbörse im Maisfeld gibt es nicht; die efeubewachsenen Kloster Harvards mögen so manches intellektuelle Talent hervorbringen, aber es mangelt ihnen an der Verrücktheit, der Unordnung und den Überraschungen, die Manhattan zu einem so anregenden, wenn auch nicht unbedingt angenehmen Arbeitsfeld machen. Ähnlich zeigt sich zunehmend auch in Südostasien, daß örtliche soziale und kulturelle Besonderheiten bei Investitionsentscheidungen von großer Bedeutung sind.

Firmen sind ebensowenig wie ihre Angestellten selbstbestimmte, freie Subjekte; daher besteht die Möglichkeit, kommunale Forderungen an die Ökonomie zu richten. Eine Kommune kann zum Beispiel mit investitionsbereiten Firmen einen Vertrag aushandeln, wonach im Ausgleich für Steuererleichterungen und andere Vorteile Arbeitsplätze auf eine bestimmte Zeit garantiert werden. Es besteht auch die Möglichkeit, strikte Bestimmungen für den Umgang mit älteren Arbeitskräften durchzusetzen. Wichtig erscheint mir eher der Wille zu handeln als ein besonderes politisches Zaubermitel; denn bislang trat die Politik eher als demütiger Bittsteller auf denn als notwendiger Partner mit eigenen Bedürfnissen.

Es besteht auch einiger Grund zu der Hoffnung, daß starke Kommunen nicht dazu verurteilt sein müssen, sich nach innen zu wenden. In neuerer Zeit bemüht sich die Stadtplanung darum, der Klaustrophobie entgegenzuwirken und Gemeinschaften füreinander zu öffnen. Zum Beispiel haben Planer bei Konzepten »aktiver Randbebauung« danach gestrebt, neue Wohngebiete von den lokalen Zentren weg und an die Grenzen zwischen den Gemeinden zu verlegen: wie bei einigen Experimenten in Ost-London lautet das Ziel, den Rand zu einer Zone der Interaktion und des Austauschs zwischen verschiedenen Gruppen zu machen. Eine andere Strategie besteht darin, zentrale Räume zu diversifizieren: Planer in Deutschland erforschen, wie man in zentralen Fußgängerzonen wieder Leichtindustrie ansiedeln könnte.

Solche städtischen Strategien wollen kein spezifisches Ergebnis vorherbestimmen. Ihr Ausgangspunkt sind bestimmte Annahmen über den Veränderungsprozeß; bei den Verfechtern der »aktiven Randbebauung« ist es die Vorstellung, je mehr die Menschen interagierten, desto stärker würden sie mit jenen konfrontiert, die ihnen unähnlich sind; bei den Planern der Innenstädte lautet der Ausgangspunkt, daß der Wert des Raums zunimmt, wenn er nicht nur kommerziellen Wert besitzt. Sie versuchen, Hannah Arendts Huldigung an die antike Agora mit ihren unterschiedlichen, sozial einbindenden Funktionen in heutige Räume zu übersetzen.

Hinter diesen hoffnungsfrohen Experimenten lauert die Drohung dessen, was eine Stadt zu einer Stadt macht: ihre Unpersönlichkeit. Die Literatur der modernen städtischen Kultur – von Baudelaire über Aragon und Benjamin bis zu Jane Jacobs – sieht in der gesichtslosen Menge immer wieder ein besonderes Gegenmittel gegen die Ichbezogenheit mit all ihren Bürden, eine Freisetzung in eine weniger personalisierte Existenz. Diese Freisetzung ist von besonderer Bedeutung im Rahmen sozialer Klassen und materiellen Glücks: Dichte und Gleichheit besitzen eine Affinität zur Erfahrung des Alltags.

Natürlich wird niemand behaupten, ein unpersönliches Stadtleben könne der Realität wirtschaftlichen Scheiterns oder der dadurch ausgelösten Empfindungen ein Ende machen. Ebenso wenig hat sich die innovative Stadtplanung in ihrer Bemühung um lebendige Randzonen oder gemischte Zentren auf das Problem dauerhafter sozialer Beziehungen konzentriert: das überließ man ästhetischen und sozialen Reaktionären,

obwohl doch die Suche nach neuen Formen dauerhafter menschlicher Beziehungen im Mittelpunkt der Konfrontation mit der sich entwickelnden politischen Ökonomie stehen sollte. Aber schon die Wohltat des dichten Geflechts aus Straßen, Kneipen, Spielplätzen und Märkten – weit lebendigere Orte als die Fantasiegemeinschaften von Prince Charles – bleibt nicht folgenlos. Solch verdichtete Formen bürgerlicher Gesellschaft prägen, wie sich Menschen selbst als Bürger wahrnehmen: das Gefühl eines »Rechts auf die Stadt«, wie das der verstorbene Henri Lefèbvre ausdrückte, verhilft Menschen zu dem Gefühl, sie hätten auch ein Recht auf andere Rechte.

Der Ort als Heilmittel für die Übel der Arbeit bietet eine große und aufklärerische Herausforderung für die neue materielle Ordnung. Die Wirtschaft »kultiviert« keine persönlichen Fertigkeiten und dauerhaften längeren Ziele, ebenso wenig wie soziales Vertrauen, Loyalität und Engagement. Die wirtschaftliche Praxis hat sich jedoch mit einer dauerhaften kulturellen Ethik verbunden, so daß institutioneller Mangel mit dem Willen zur Übernahme von Verantwortung für das eigene Leben einhergeht. Die Formen des politischen Gemeinwesens, um die wir uns bemühen müssen, werden irgendwie den Menschen helfen müssen, über die beiden Elemente dieser Kombination hinauszugelangen. Orte zu schaffen auf der Grundlage von Ausgrenzung, Gleichförmigkeit oder Nostalgie ist sozial verheerend und psychologisch nutzlos: ein von seinen Unzulänglichkeiten überfrachtetes Ich kann sich dieser Bürde nicht durch Flucht in die Phantasie entledigen. Gemeinwesen auf einem Fundament breit gestreuter, dichter, unpersönlicher menschlicher Kontakte müssen einen Weg finden, um diese Kontakte dauerhaft zu gestalten.

Baudelaire lieferte die berühmte Definition der Moderne als Erfahrung des Fließenden und Fragmentierten. Das Leben in seinen unzusammenhängenden Fragmenten zu akzeptieren, ist die Freiheitserfahrung des Erwachsenen; aber diese Fragmente müssen doch ineinander passen und sich irgendwo einfügen, an einem Ort, an dem sie überdauern können.

Dieter Läßle

Ökonomische Perspektiven der Städte

Zwischen Globalisierung und Lokalisierung

1. Die Polarisierung und Fragmentierung der Städte

In ihrem programmatischen Artikel »world city Formation: an agenda for research and action« verwendeten Friedmann und Wolff (1982) die polaren Raumbilder »Zitadelle« und »Ghetto«, um die mit der Globalisierung der Wirtschaft verbundenen Auswirkungen auf die Stadtgesellschaft anzudeuten.¹ Diese auf die Situation von Städten der Dritten Welt oder von nordamerikanischen Metropolen abzielenden Metaphern einer sozialräumlichen Polarisierung und ökonomischen Fragmentierung erschienen Anfang der achtziger Jahre – trotz des sprunghaften Anstiegs städtischer Arbeitslosigkeit – noch weit entfernt von der gesellschaftlichen Realität deutscher Städte.

Anfang der neunziger Jahre warnten jedoch die Oberbürgermeister von acht deutschen Großstädten in einem dramatisch formulierten Appell vor der zunehmenden Spaltung der Stadtgesellschaft und dem drohenden Zerfall der Städte. In ihrem Manifest »Rettet unsere Städte jetzt!« verwiesen sie auf die sich abzeichnenden Konturen von Armutsghettos, auf die drohende Gefahr von Slums aus Wellblech am Stadtrand und das bereits existierende konfliktreiche Nebeneinander von »Armutinseln« und Zonen provozierenden Reichtums in den inneren Bereichen der Stadt.²

Drohen den deutschen Städten nordamerikanische oder gar brasilianische Zustände? Führt die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft zu einer globalen Angleichung der Erscheinungsformen sozialräumlicher Polarisierung und ökonomischer Segmentierung? Oder ist dieses Oberbürgermeister-Manifest nur der appellative Ausdruck des sich verschärfenden Verteilungskampfes, der gegenwärtig zu einer Strangulierung des finanziellen Handlungsspielraumes der Kommunen zu führen scheint?

Kaum drei Jahre vor dem Mahnruf der Oberbürgermeister wurde in den meisten

¹ J. Friedmann / G. Wolff, World city formation: an agenda for research and action, in: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 6 (1982), No. 3, S. 309–344.

² G. Kronawitter (Hrsg.), Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister, Düsseldorf 1994. Mit der Parole »Rettet unsere Städte jetzt!« griffen die Oberbürgermeister einen wortgleichen Hilferuf auf, mit dem der »Deutsche Städtetag« bereits 1971 an die Öffentlichkeit appellierte. Anfang der 70er Jahre schienen die Städte allerdings aus ganz anderen Gründen in Gefahr zu sein. Damals sah man das zentrale Problem in einem »unbeherrschten« wirtschaftlichen Wachstum, das die traditionellen Stadtformen zu sprengen und die städtische Lebensqualität zu zerstören drohte. Vgl. *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), Rettet unsere Städte jetzt! Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 16. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1971 in München, Köln 1971.

Städten noch eine Wachstumseuphorie gepflegt, die sich vor allem auf »Ostphantasien« stützte, also auf die mit der deutschen Vereinigung und der Öffnung Osteuropas verknüpften wirtschaftlichen Entwicklungserwartungen.³

Für die Stadtregionen im Westen brachte die Vereinigung ab 1989 zunächst eine deutliche Verbesserung ihrer Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation. Durch das umfangreiche Finanzierungsprogramm zum Aufbau Ost konnte sich die deutsche Wirtschaft von der weltweiten Rezession abkoppeln. In dieser staatlich induzierten Boomphase gelang es den meisten Städten in den alten Bundesländern, das Niveau ihrer Arbeitslosigkeit deutlich zu senken. Allerdings erwies sich der Vereinigungsboom nur von begrenzter Dauer. Bereits im Verlauf des Jahres 1992 wurde die deutsche Wirtschaft – mit zeitlicher Verzögerung, aber nun besonders nachdrücklich – von der weltweiten Rezession erfaßt.

Die »Ostphantasien« wurden nach kurzer Blütezeit von einer neuen gesellschaftlichen Realität eingeholt. Die deutsche Vereinigung erwies sich als langwieriger, konfliktträchtiger und kostspieliger Transformationsprozeß. Fünfeinhalb Jahre nach dem Vollzug der deutschen Einheit und einem Transfer von rund 1000 Milliarden Mark von West nach Ost haben sich in den neuen Bundesländern bisher nur inselhaft tragfähige Wirtschaftsstrukturen herausgebildet. Die Öffnung Osteuropas, von der sich viele die Erschließung riesiger Märkte für westliche Waren und damit einen starken Wohlstandsimpuls erhofft hatten, brachte eine enorme Verschärfung der Standortkonkurrenz und einen bisher unbekanntenen Zuwanderungsdruck. Durch die veränderte geopolitische Lage wird die deutsche Wirtschaft unmittelbar »vor ihrer Haustüre« mit konkurrierenden Niedrigstlohn-Standorten konfrontiert. Gleichzeitig wurden vor allem die Großstädte zu Sammelbecken eines starken Zustroms von Aus- und Übersiedlern, von Bürgerkriegsflüchtlingen und politisch Verfolgten sowie von illegalen Einwanderern aus Ländern Osteuropas und der Dritten Welt.

In den Städten führten diese Entwicklungen zu einer schwerwiegenden Problemmulatio- n. Die Armutszuwanderung in die Kernstädte wird überlagert von einer weiterhin ungebrochenen Randwanderung jüngerer und finanzstarker Haushalte. Gleichzeitig verlassen immer mehr Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes die Stadt oder bauen Arbeitsplätze ab. Dabei sind die Dienstleistungsbereiche längst nicht mehr in der Lage, die wegbrechenden industriellen Arbeitsplätze aufzufangen. Im Gegenteil: In den traditionellen Dienstleistungsbereichen wie Handel, Banken, Versicherun-

³ Als Beispiel der damals vielerorts vorherrschenden Boomtown-Euphorie sei hier auf die Zukunftsprognose des Hamburger Bürgermeisters Henning Vorscherau zum Jahresbeginn 1991 verwiesen: »Am Ende dieses Jahrzehnts wird Hamburg ein sehr starkes Wachstum seiner traditionellen Stärken Handel und Wandel erlebt haben, mit allen Vorzügen für Beschäftigung und Steuerkraft...« (*Hamburger Abendblatt* vom 4. Januar 1991). Es ist kaum vorstellbar, daß derselbe Bürgermeister drei Jahre später unter dem Titel »Die Großstadt als sozialer Brennpunkt« die Gefahr einer Polarisierung und Ghettoisierung der Städte beschwor; vgl. G. Kronawitter (s. A 2), S. 77–106.

gen und Verkehr zeichnet sich – ähnlich wie in den Bereichen der traditionellen Warenproduktion – aufgrund zunehmender Rationalisierungs- und Industrialisierungseffekte eine rückläufige Beschäftigungsentwicklung ab. Als Folge dieser Entwicklung steigt die Zahl der Arbeitslosen und der Sozialhilfeempfänger seit 1992/93 ungebrochen an.

Für die finanzielle Situation der Städte hat dies fatale Folgen. Die Schere zwischen rückläufigen Einnahmen und ansteigenden Ausgaben öffnet sich seit 1992 immer weiter. Vor allem durch ein sinkendes Gewerbesteueraufkommen sind die Einnahmen der Städte in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Bei den Weststädten reduzieren sich die Einnahmen zusätzlich durch die Transferzahlungen in den Osten. In den Oststädten spitzt sich die Finanznot trotz Transferzahlungen weiter zu, da diese Städte kaum über Einnahmen aus Gewerbesteuern verfügen. Bei drastisch sinkenden Einnahmen haben sich die Ausgaben der Städte vervielfacht. Besonders dramatisch wirkt sich die wachsende Zahl von Sozialhilfeempfängern auf die kommunalen Finanzen aus. Der aus dieser Finanzsituation resultierende Sparzwang führt zur Vernachlässigung städtischer Infrastrukturen und zum Abbau kommunaler Dienstleistungen, der meist zu Lasten der Ärmsten geht.

In diesem Teufelskreis städtischer Problemkumulation nimmt die Arbeitslosigkeit eine Schlüsselrolle ein. Entscheidend ist dabei nicht nur das inzwischen erreichte quantitative Ausmaß der Arbeitslosigkeit, sondern vor allem deren zeitliche Verfestigung in der Form von Dauerarbeitslosigkeit sowie deren selektive stadträumliche Konzentration und deren Verknüpfung mit anderen Formen struktureller Benachteiligung wie Wohnungsnot und Obdachlosigkeit sowie Unterversorgung in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Die stadträumliche Konzentration und Kumulation sozialer Problemlagen führt dazu, daß ganze Stadtteile von einer Abwärtsspirale ökonomischer, sozialer und baulicher Erosion und sich verfestigender Armut erfaßt werden.

Als Folge des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels zeichnet sich gegenwärtig in den Großstädten eine folgenreiche Entkoppelung von Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosigkeit ab. So läßt sich am Beispiel der Hamburger Arbeitsmarktentwicklung aufzeigen, daß ein Großteil des neuen, zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs nicht aus dem Arbeitslosenbestand, sondern über steigende Zuwanderungen oder eine Aktivierung der stillen Reserve gedeckt wird. Gleichzeitig ist der im Konjunkturverlauf statistisch feststellbare Abbau der Arbeitslosigkeit bei arbeitslosen Arbeitern und insbesondere arbeitslosen Arbeiterinnen nicht das Resultat einer erfolgreichen Re-Integration in neue Erwerbstätigkeiten, sondern die Folge einer dauerhaften Abdrängung aus dem Arbeitsmarkt. Vor allem Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, deren Tätigkeitsfelder im Strukturwandel an Bedeutung verlieren, sowie ältere Menschen und Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen »bleibt nach einer längeren Arbeitslosigkeitsperiode mit gescheiterten Reintegrationsversuchen und dem Wegfall oder der Kürzung von Lohnersatzleistungen oftmals nur der resignative

Rückzug in die Stille Reserve. Jüngere, gut ausgebildete und belastbare Arbeitnehmer treten an ihre Stelle und sichern so die Effizienz des Beschäftigungssystems«. ⁴

Die Folge dieser Entwicklung ist nicht nur eine Verschärfung sozialer Ungleichheit und die Verfestigung struktureller Armut, sondern die dauerhafte Ausgrenzung sozialer Gruppen aus einer regelmäßigen Erwerbsarbeit und der – in unserer auf Erwerbsarbeit zentrierten Gesellschaft – damit verbundenen Teilhabe an dem sozialen, kulturellen und politischen Leben der Stadt. Auf die damit verbundene Spaltung der Stadtgesellschaft in sich abschirmende oder wegschauende »Gewinner« und ausgegrenzte »Verlierer« zielen die eingangs zitierten Metaphern »Zitadelle« und »Ghetto«, die inzwischen auch für die deutschen Städte eine bedrohliche Signifikanz bekommen haben.

Mit der These von der drohenden Spaltung der Stadtgesellschaft ist also nicht bzw. nicht nur die Verstärkung der für jede Großstadt konstitutiven Formen sozialer Ungleichheit, kultureller Unterschiede und sozialräumlicher Differenzierungen gemeint. Sondern diese These ist fokussiert auf die mit den gegenwärtigen Umstrukturierungsprozessen verbundenen Formen sozialer Desintegration und stadtstruktureller Erosion.

2. Das städtische Wirkungsgefüge: »Filter« oder »Verstärker«

Eine zentrale Ursache für die Erscheinungsformen sozialer Polarisierung und Desintegration in unseren Städten ist sicherlich die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft. Aber hat die Globalisierung in den letzten Jahren so sprunghaft zugenommen, daß sich damit der gegenwärtige Umbruch städtischer Entwicklungsprozesse erklären ließe? Unbestritten ist sicherlich, daß der Zusammenbruch des sozialistischen Blocks, die Öffnung Osteuropas und die deutsche Vereinigung einen starken Globalisierungsschub ausgelöst haben, der sich besonders stark auf die Ökonomie der deutschen Städte auswirkt.

Eine zunehmende Globalisierung »schlägt« jedoch nicht unmittelbar auf die Stadtgesellschaft durch, sondern die Globalisierungstendenzen werden auf städtischer Ebene in vielfältiger Weise gebrochen, gedämpft oder auch verstärkt durch ein komplexes Wirkungsgefüge unterschiedlicher Märkte, politischer und sozialer Regulationsformen und gesellschaftlicher Arrangements. In diesem Wirkungsgefüge nehmen die Vermittlungsprozesse zwischen Arbeitsmärkten, Wohnungsmärkten, Sozialpolitik und städtischen Lebensmilieus einen zentralen Stellenwert ein.

In einer Studie zur polarisierten Stadtentwicklung haben Hartmut Häußermann und Walter Siebel 1987 darauf verwiesen und an empirischen Beispielen verdeutlicht, daß die Vermittlungsprozesse zwischen Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt und Stadt-

⁴ Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburger Arbeitsmarktbericht 1991–1993/94, Hamburg o. J., S. 42.

struktur unter bestimmten gesellschaftlichen Voraussetzungen dahin wirken, »daß Krisen auf dem Arbeitsmarkt nur sehr verzögert und gebrochen auf die sozialräumliche Struktur durchschlagen«. ⁵ Als Ursache für die Pufferwirkung des städtischen Wirkungsgefüges von Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt und Stadtstruktur verweisen die Autoren auf den historischen Prozeß der Herausbildung des bundesrepublikanischen Entwicklungsmodells in der Nachkriegszeit: »Die lange Phase des Wachstums, der Vollbeschäftigung und einer funktionierenden Simultanpolitik haben eine materielle Substanz und eine räumliche Struktur entstehen lassen, die heute als Filter und Puffer gegen eine sich verschärfende Situation im Produktionsbereich wirksam werden.« ⁶

Diese für die Periode vor 1989 richtige Einschätzung liefert zugleich den Schlüssel für die Erklärung des gegenwärtigen Umbruchs städtischer Entwicklungsprozesse. Durch die verstärkte Globalisierung der Wirtschaft, die zunehmende Infragestellung des Sozialstaats-Konsenses und die in fast allen Großstädten vorfindbare »Weltmarkt-orientierung« städtischer Entwicklungspolitik ist die Filter-Wirkung des städtischen Wirkungsgefüges umgeschlagen in eine Verstärker-Funktion. Das heißt, die mit der Globalisierung der Wirtschaft verbundenen Probleme auf dem Arbeitsmarkt werden inzwischen für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung nicht mehr gedämpft, sondern verstärkt durch Wohnungsmarktprobleme und eine kumulative Verknüpfung mit anderen Formen sozialer, kultureller und politischer Benachteiligung. Stadtstrukturell wirken sich diese gleichgerichteten, sich gegenseitig verstärkenden Problemkumulationen als räumlich konzentrierte Abwärtsspiralen aus, wodurch die tradierte Integrationskraft von Stadtquartieren zerstört wird und das Gemeinschaftsverständnis der Stadtgesellschaft zerbricht.

3. *Eine Opinio communis städtischer Entwicklungsstrategien: Das Pimat der Außenorientierung*

Im Soge einer Standortdiskussion, in der in immer schrilleren Tönen die mangelnde internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft beklagt wird, setzen fast alle Großstädte auf den forcierten Aufbau und die Förderung »außenorientierter Leitsektoren« und den Ausbau ihrer City als möglichen Standort für Kontroll- und Steuerungsfunktionen international orientierter Unternehmen. Bei dieser Ausrichtung der Stadtpolitik auf die Förderung international und national wettbewerbsfähiger Strukturen wird unterstellt, daß die außenorientierten Wirtschaftsbereiche auf die

⁵ H. Häußermann / W. Siebel, *Polarisierte Stadtentwicklung. Ökonomische Restrukturierung und industrielle Lebensweisen*, in: W. Prigge (Hrsg.), *Die Materialität des Städtischen*, Basel/Boston 1987, S. 86.

⁶ Ebda., S. 86 f.

anderen wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadt ausstrahlen und diese gewissermaßen im »Huckepack« in die wirtschaftliche Dynamik einbeziehen.

In diesem Sinne lautet beispielsweise das zentrale entwicklungspolitische Credo des Entwurfs eines Stadtentwicklungskonzeptes für Hamburg wie folgt: »Die Wettbewerbsfähigkeit der im überregionalen und internationalen Wettbewerb stehenden Wirtschaftszweige des Verkehrs, des produzierenden Gewerbes und der unternehmens- und personenbezogenen Dienstleistungen muß gesichert und verbessert werden. Zugleich müssen die von Einkommenszuwächsen in diesen Bereichen ausgehenden Beschäftigungseffekte für stärker regional und lokal orientierte Zulieferer und Dienstleister in Hamburg verstärkt werden.« ⁷ Entsprechend der Tradition der Export-Basis-Theorie (vgl. folgenden Exkurs) werden die im überregionalen und internationalen Wettbewerb stehenden Wirtschaftsbereiche als »originär« und die regional und lokal orientierten Unternehmen als »derivativ« – d. h. als von den Einkommenszuwächsen in dem »Exportbereich« abhängig – betrachtet.

Exkurs: Die folgenreiche Metapher von den »Städtebildnern« und den »Städtefüllern« und die Langlebigkeit der »Export-Basis-Theorie«

Es gibt Denkfiguren, die offensichtlich so eingängig und einprägsam sind, daß sie gegen kritische Einwände immun zu sein scheinen. Eine derart persistente Denkfigur ist die von Werner Sombart eingeführte Unterscheidung der städtischen Bevölkerung in sogenannte »Städtebildner« und »Städtefüller«.

Als Ausgangspunkt für eine »Theorie der Städtebildung« fordert Sombart in seiner Studie »Der moderne Kapitalismus« (1916) einen »ökonomischen Stadtbegriff«, den er wie folgt definiert: »Eine Stadt im ökonomischen Sinne ist eine größere Ansiedlung von Menschen, die für ihren Unterhalt auf die Erzeugnisse fremder landwirtschaftlicher Arbeit angewiesen ist.« ⁸ Zentraler Bezugspunkt von Sombarts Definition ist somit der historische Tatbestand, »daß eine Stadt vom Überschuß des Landes lebt, ihre Lebensbedingungen, ihr Lebensspielraum also abhängig sind von dem Ausmaß dieses Überschußproduktes, das sie an sich zu ziehen vermag.« ⁹

Unmittelbar anknüpfend an diese Überlegung unterschied Sombart strikt zwischen den »originären Städtebildnern«, die kraft irgendwelcher Macht, irgendwelchen Vermögens, irgendwelcher Tätigkeit selbstherrlich imstande sind, die für ihren Unterhalt erforderlichen Erzeugnisse des Landes herbeizuziehen, und bloßen »Städtefüllern«, »die nicht aus eigener Kraft die notwendigen Unterhaltsmittel (will sagen Landeser-

⁷ *Stadtentwicklungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungskonzept (Entwurf)*, Hamburg 1995, S. 5.

⁸ W. Sombart, *Der moderne Kapitalismus*, Bd. 1: *Die vorkapitalistische Wirtschaft*, München/Leipzig 1916, S. 128.

⁹ Ebda., S. 130.

zeugnisse) sich zu verschaffen vermögen, sondern die nur teilnehmen an denen der primären Städtebildner«.

»Subjekte der Städtebildung« bzw. »Städtebildner« waren für Sombart beispielsweise: »ein König, der Steuern erhebt; ein Grundherr, dem gezinst wird; ein Kaufmann, der im Handel mit Fremden Profit macht; ein Handwerker, ein Industrieller, die gewerbliche Erzeugnisse nach auswärts verkaufen... usw.« Objekte der Städtebildung bzw. Städtefüller waren dieser Unterscheidung zufolge diejenigen Bevölkerungsgruppen, die ihren Unterhalt (direkt oder indirekt) von einem primären Städtebildner beziehen: »der Schuster, der dem König die Stiefel macht; der Sänger, der ihm seine Lieder singt; der Wirt, bei dem der Grundherr speist; der Juwelier, bei dem der Kaufmann seiner Geliebten den Schmuck kauft; der Theaterdirektor, in dessen Theater der Handwerker geht... usw.« Nach Sombart setzt jedes Verständnis für die Entstehung und Entwicklung einer Stadt die »klare Einsicht in den Unterschied dieser beiden grundverschieden gestellten Gruppen der städtischen Bevölkerung« voraus.¹⁰

Diese Denkfigur einer strikten Trennung zwischen Städtebildnern und Städtefüllern wurde Jahrzehnte später von der »urban economics«, in der Form der »economic base theory« bzw. der Export-Basis-Theorie aufgegriffen. Diese Theorie geht von der Hypothese aus, daß die wirtschaftliche Entwicklung der Städte im wesentlichen von einem einzigen kausalen Faktor, nämlich den »exportorientierten« Wirtschaftsaktivitäten, bestimmt wird. Nach diesem Konzept ist die städtische Wirtschaft bzw. die städtische Bevölkerung in zwei grundverschiedene Bereiche zu unterteilen: in die sogenannte »basic industries«, die auf die Produktion von Waren und Dienstleistungen ausgerichtet sind, die »exportiert« bzw. außerhalb der Stadtgrenzen abgesetzt werden und in die sogenannten »nonbasic industries«, in denen ausschließlich Waren und Dienstleistungen für den örtlichen Bedarf produziert werden. Die »basic industries« bilden – wie der Name schon andeutet – dieser Theorie zufolge die ökonomische Basis der Stadt. Sie haben die Funktion von »Städtebildnern«, wogegen den »nonbasic industries« die Rolle von »Städtefüllern« zugewiesen wird.

Nach der modernen Export-Basis-Theorie besteht zwischen den beiden Bereichen ein einseitiger funktionaler Beziehungszusammenhang: »Die Exporttätigkeit bestimmt maßgeblich die Höhe und das Wachstum des absoluten und des Pro-Kopf-Einkommens einer Stadt. Nur auf Grund des im Export verdienten Einkommens kann die (nonbasic-)Beschäftigung in den lokalen Wirtschaftsaktivitäten der Stadt existieren, denn das Exporteinkommen wird im lokalen (nonbasic-)Sektor ausgegeben.«¹¹ Die hier zitierte Formulierung, die aus einer neueren »Einführung in die Stadtökonomie« stammt, ist im Vergleich zu Sombarts Ausführungen längst nicht so bildhaft. Sie

¹⁰ Vgl. ebda., S. 131–133.

¹¹ Vgl. E. von Böventer / J. Hampe, Ökonomische Grundlagen der Stadtplanung. Eine Einführung in die Stadtökonomie, Hannover 1988, S. 56.

hat allerdings den formalen Vorzug, daß sie leicht in ein ökonometrisches Modell umgesetzt werden kann, mit dem sich die Veränderung der städtischen Produktions-, Einkommens- oder Beschäftigungsentwicklungen in Abhängigkeit von der Entwicklung der basic industries quantitativ genau bestimmen lassen.

Gravierende Probleme zeigen sich allerdings bei den Versuchen einer empirischen Anwendung dieser Modelle. Dies beginnt bereits mit der Schwierigkeit der funktionalen Abgrenzung von Basic- und Nonbasic-Tätigkeiten. Nicht unproblematisch ist auch die räumliche Abgrenzung der Stadt, die sich unmittelbar auf die Anteilsquoten der Basic- und Nonbasic-Bereiche auswirken. Denn je größer der wirtschaftliche Verflechtungsraum der Stadt angenommen wird, um so mehr werden die Exportbeziehungen mit dem Rest der Volkswirtschaft relativ abnehmen.

Viel gravierender als die Einwände gegen die praktischen Anwendungsmöglichkeiten dieser Modelle ist jedoch die Kritik an ihrer theoretischen Grundlage. Die zentrale Kritik konzentriert sich auf die einseitige Modellannahme, die Einkommen aus den Exporten seien die entscheidende Determinante der städtischen Entwicklung. In dieser Kritik wird nicht nur auf die notwendige Komplementarität zwischen Basic- und Nonbasic-Aktivitäten verwiesen, sondern vor allem hervorgehoben, daß die als Nonbasic-Aktivitäten klassifizierten ökonomischen und sozialen Potentiale letztlich entscheidend sind für die Anpassungs- und Erneuerungsfähigkeit von Stadtregionen. Mit großer Deutlichkeit wurde dies bereits in den fünfziger Jahren von dem deutsch-amerikanischen Stadtforscher Hans Blumenfeld formuliert: »It is thus the ›secondary‹, ›nonbasic‹ industries, both business and personal services, as well as ›ancillary‹ manufacturing, which constitute the real and lasting strength of the metropolitan economy. As long as they continue to function efficiently, the metropolis will always be able to substitute new ›export‹ industries for any which may be destroyed by the vicissitudes of economic life.«¹²

Trotz dieser grundsätzlichen Einwände gegen die Export-Basis-Theorie bestimmt dieses Denkmodell bis heute in hohem Maße die Entwicklungsstrategien und wirtschaftspolitischen Konzeptionen der Städte. Die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft läßt dieses Modell gegenwärtig offensichtlich plausibler denn je erscheinen.

4. Globalisierung der Wirtschaft und Neubewertung regionaler Wirtschaftszusammenhänge

In der neueren stadt- und regionalwissenschaftlichen Diskussion ist bereits vielfach auf die Widersprüchlichkeit der Globalisierung des Wirtschafts- und Sozialsystems hingewiesen worden: Einerseits führt die Globalisierung zur Herausbildung weltwei-

¹² H. Blumenfeld, The economic base of the metropolis, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 21 (1960), S. 114–132.

ter Netzwerke und zur Auflösung lokaler Traditionen und Sicherheiten. Andererseits bedarf die globale Ökonomie auch Formen der regionalen Verankerung und der sozialräumlichen Einbettung (»re-embedding«). In diesem Sinne führt die Globalisierung zu einer Neubewertung regionaler und städtischer Zusammenhänge.

Unter den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie verkaufen Unternehmen weltweit, beschaffen sich quer über den Globus Bauelemente, Technologien und Materialien oder sind in mehreren Ländern tätig, um den Vorteil billiger Produktionsfaktoren zu nutzen oder Absatzmärkte zu sichern. Derartige globale Strategien sind nicht nur Großkonzernen vorbehalten. Inzwischen richten selbst mittelständische Unternehmen ihre Strategien auf den globalen Wettbewerb aus, indem sie Teile ihrer Produktion ins Ausland verlagern, auf internationalen Beschaffungsmärkten einkaufen oder mit Firmen aus anderen Ländern kooperieren.

Diese Globalisierungstendenzen führen jedoch nicht – wie man zunächst annehmen könnte – zu einer Entwertung lokaler und regionaler Produktions- und Kooperationszusammenhänge. Im Gegenteil: Trotz wachsender Konzentration des Kapitals, globalisierter Märkte, elektronischer Datennetze und einer extrem hohen Mobilität der Akteure hat die Bedeutung der Region mit ihren endogenen Potentialen und Interaktionsformen nicht ab-, sondern zugenommen.

Durch die turbulenten Marktverhältnisse und instabilen Währungssysteme einer globalisierten Ökonomie sowie den Trend zu immer komplexeren Produkten und kürzeren Innovationszyklen wird die Möglichkeit der Einbettung von Produktions- und Dienstleistungsfunktionen in regionale Kooperationsnetzwerke zu einer wichtigen Voraussetzung für die Innovations- und Anpassungsfähigkeiten von Unternehmen. Die Orientierung auf die Region steht somit nicht im Gegensatz zur Globalisierung, sondern heißt Rückbesinnung auf die regionalen Potentiale zur Bewältigung der globalen Herausforderungen.

Für die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven von Städten ist diese Neubewertung des städtischen beziehungsweise des regionalen Umfeldes ein äußerst wichtiger Aspekt. Die Stadt beziehungsweise die Stadtregion ist somit nicht nur Standort, sondern vor allem sozialökonomisches Wirkungsfeld und räumliches Kooperations- und Innovationsmilieu für die ansässigen oder anzusiedelnden Betriebe sowie ein Kommunikations-, Lern- und Handlungssystem für die verschiedenen städtischen Akteure.

5. Das Problem der Teilökonomien der Stadt

Bei dem Versuch, die Auswirkungen der zunehmenden Globalisierung auf die städtische Ökonomie zu untersuchen und dabei insbesondere die zentralen Fragen nach der Beschäftigungsentwicklung und nach den Gestaltungsspielräumen und Strategien zukünftiger Stadtentwicklung zu klären, ist man mit einem schwierigen Problem konfrontiert. Angesichts der Differenzierungs-, Segmentierungs- und Verinselungspro-

zesse der städtischen Wirtschaft und Gesellschaft macht es keinen Sinn, diese Frage im Hinblick auf »die« Wirtschaft einer Stadtregion beantworten zu wollen. Die Wirtschaft von Großstädten besteht aus verschiedenen Teilökonomien mit je spezifischen historischen Traditionen und sehr unterschiedlichen Integrationsformen in globale, nationale und lokale Konkurrenz- und Entwicklungszusammenhänge. Daraus resultieren wiederum jeweils unterschiedliche Problemlagen, Gefährdungspotentiale und Gestaltungsmöglichkeiten. Aber wie lassen sich diese Teilökonomien identifizieren?

In einer Studie über die Entwicklungsperspektiven der Hamburger Wirtschaft habe ich zusammen mit meiner Forschungsgruppe versucht, die Teilökonomien einer Großstadt zu identifizieren und empirisch zu erfassen.¹³ Dabei gingen wir von der These aus, daß die Differenzierungs- und Segmentierungsprozesse der städtischen Wirtschaft sich nur sehr unzureichend durch die statistisch vorgegebenen Sektor- und Branchenstrukturen erfassen lassen. Der traditionelle »top-down«-Ansatz, bei dem das gesamtwirtschaftlich konzipierte Branchen- und Sektorkonzept gewissermaßen auf die städtische Wirtschaft projiziert wird, wurde in unserer Studie korrigiert bzw. ergänzt durch einen »bottom-up«-Ansatz, durch den die spezifischen städtischen Entwicklungsbedingungen – insbesondere die historisch gewachsenen Produktions- und Wertschöpfungsstrukturen sowie die Verflechtungszusammenhänge – in die Analyse einbezogen wurden.

Auf der Grundlage des Konzepts von Funktionsclustern¹⁴ wurden die Aggregate der Branchen und Sektoren so umgruppiert, daß sich eine möglichst kohärente Gesamtübersicht über die Größenproportionen und die Entwicklungstendenzen der verschiedenen Funktionsbereiche der städtischen Wirtschaft ergab.

Die Ergebnisse dieser Studie sind in Abb. 1 (Städtische Teilökonomien in der Kernstadt Hamburg) visualisiert. Die relative Größe der Kreise entspricht dem jeweiligen Beschäftigungsanteil der Teilökonomien an der Gesamtbeschäftigung. Die gestrichelte Linie gibt das Beschäftigungsvolumen von 1980, die geschlossene Linie das von 1990 an. Ein dunkler äußerer Ring deutet das jeweilige Beschäftigungswachstum, eine weißer Ring den entsprechenden Beschäftigungsverlust an. Mit der jeweiligen Nähe bzw. den Überlagerungen der Kreise werden funktionale Verflechtungen zwischen den Teilökonomien angedeutet.

Besonders hervorheben möchte ich hier nur die Teilökonomie der Stadtteil- und

¹³ Vgl. D. Läßle / H. Deecke / T. Krüger, Strukturentwicklung und Zukunftsperspektiven der Hamburger Wirtschaft unter räumlichen Gesichtspunkten. Gutachten für die Stadtentwicklungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1994; vgl. auch D. Läßle, Die Teilökonomien einer Großstadt in einer neuen Phase strukturellen Umbruchs. Das Beispiel Hamburg, in: U. Blien u. a. (Hrsg.), Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 1994.

¹⁴ Vgl. u. a. M. E. Portner, Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, München 1991.

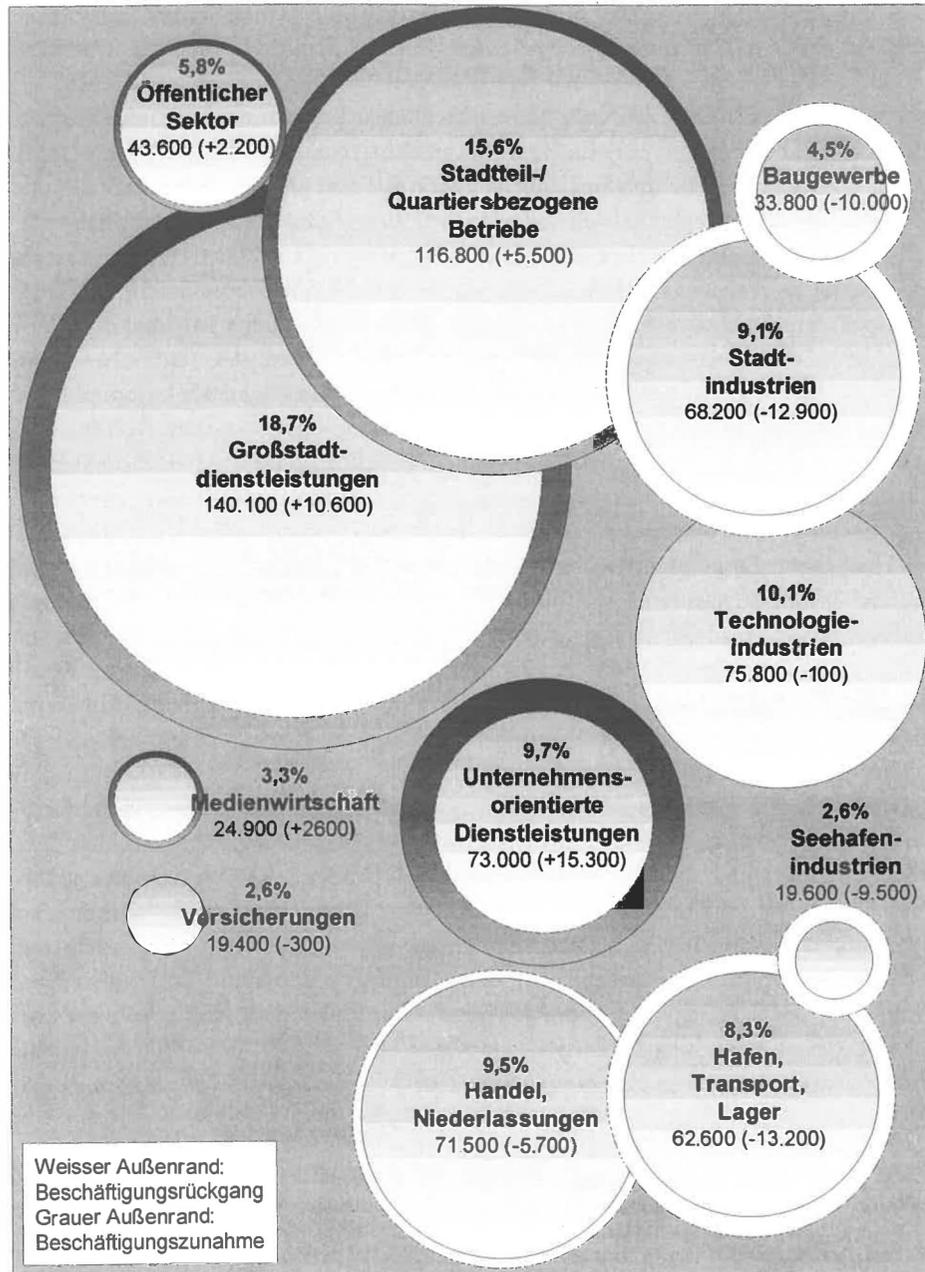


Abb. 1: Städtische Teilökonomien der Kernstadt Hamburg in Prozent der Gesamtbeschäftigung – Beschäftigte 1990 (Zu- bzw. Abnahme 1980–1990).

Quartiersbetriebe. Dabei handelt es sich um Dienstleistungen und Handwerksbetriebe, die stark lokal eingebunden sind durch örtlichen Absatz, den Wohnsitz der Erwerbstätigen oder den bestehenden preisgünstigen Gewerberaum. Zu den Stadtteil- und Quartiersbetrieben zählen u. a. Teile des Einzelhandels, des Gesundheitswesens, der Gastronomie und des produzierenden bzw. reparierenden Gewerbes. Diese Betriebe sind zum überwiegenden Teil auf lokale Bedürfnisse des Lebensalltags ausgerichtet und prägen in hohem Maße die urbane Qualität des jeweiligen Stadtteils. Die meisten dieser Betriebe sind bereits lange in den einzelnen Quartieren ansässig und verfügen oftmals über langjährige Kundenbeziehungen.

Mit über 116 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – das sind 15,6 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Hamburgs – bildet dieser Bereich eine der größten Teilökonomien der städtischen Wirtschaft. Trotz seiner Bedeutung für den städtischen Arbeitsmarkt und die Versorgungsqualität der Stadtteile befand sich dieser Bereich bisher im toten Winkel der Stadtpolitik. Soweit diese Betriebe überhaupt zum Thema der städtischen Politik wurden, handelte es sich meist um standortbezogene Einzelmaßnahmen im Kontext der Stadterneuerung. Ansonsten wird unterstellt, daß diese Betriebe sich im »Huckepack« der export- und weltmarktorientierten Unternehmen der Stadt entwickeln, ohne zu berücksichtigen, daß die stadtteil- und quartiersbezogenen Betriebe in den letzten Jahren – nicht zuletzt durch die Außenorientierung städtischer Wirtschaftspolitik – starken Verdrängungsprozessen ausgesetzt waren. Besonders negativ wirkt sich allerdings auch die zunehmende soziale Polarisierung der Stadt und die damit verbundene Abwärtsspirale ökonomischer, sozialer und baulicher Erosion einzelner Stadtteile auf die Existenz lokal orientierter Gewerbebetriebe aus.

6. Ansatzpunkte zukünftiger Stadtpolitik

Durch die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft stellt sich nicht nur die Frage der Anpassung von Branchen- und Sektorstrukturen an die veränderten Bedingungen des Weltmarktes, sondern in der gegenwärtigen Phase des Strukturwandels geht es um die viel grundsätzlichere Frage nach dem zukünftigen Entwicklungspfad der Modernisierung der Wirtschaft.

Der strukturelle Umbruch in der deutschen Wirtschaft ist vor allem geprägt durch die Einführung neuer Rationalisierungsstrategien und Organisationskonzepte. Das dominante Rationalisierungsmodell der Nachkriegszeit, die tayloristische Massenproduktion, steckt in einer tiefen Krise und hat in den hochentwickelten Ländern kaum mehr eine Perspektive. Gefragt sind heute neue Konzepte einer flexiblen und diversifizierten Qualitätsproduktion, die sich – unter Ausschöpfung der Innovationspotentiale der neuen Technologien – an die ständig verändernden Märkte und Konkurrenzbedingungen einer globalisierten Wirtschaft anpassen kann. Dies erfordert flexible

innerbetriebliche Strukturen, eine Neubewertung der menschlichen Arbeit sowie die Fähigkeit zur zwischenbetrieblichen Kooperation. Es ist also nicht mehr das vertikal integrierte Großunternehmen gefragt, das auf standardisierte Großfertigung oder tayloristisch organisierte Massengeschäfte ausgerichtet ist. Das Leitbild der gegenwärtigen Umstrukturierungsprozesse ist das »schlanke Unternehmen«, das eingebunden ist in zwischenbetriebliche Netzwerke. Dabei gilt dieses Leitbild gleichermaßen für Industrie- wie für Dienstleistungsunternehmen.

Angesichts dieser Zielrichtung des wirtschaftlichen Strukturwandels und der sehr begrenzten Handlungsmöglichkeiten städtischer Politik erweist sich die traditionelle Außenorientierung städtischer Entwicklungskonzepte als äußerst problematisch. Durch die Ausrichtung städtischer Förderungsstrategien auf global tätige Unternehmen trägt die Stadt zu einer Verstärkung der bereits wirksamen sozialen Polarisierungs- und ökonomischen Fragmentierungstendenzen bei.

Eine Neuorientierung städtischer Entwicklungskonzepte auf die Aufwertung bestehender, die Entwicklung neuer und die Reaktivierung brachliegender endogener Potentiale sowie die Stärkung der städtischen Produktions- und Lebensmilieus erscheint nicht nur ökonomisch erfolversprechender, sondern auch für die Stabilisierung und Erneuerung benachteiligter Quartiere dringend erforderlich.

Einen zentralen Stellenwert nimmt bei einer derartigen Neuorientierung städtischer Erneuerungsstrategien das Konzept der städtischen bzw. regionalen Produktions- und Innovationsmilieus ein.¹⁵ Denn – wie bereits ausgeführt – hat die Bedeutung der Region mit ihren endogenen Potentialen und Interaktionsformen durch die Globalisierung nicht ab-, sondern zugenommen. Die Möglichkeit der Einbindung in ein differenziertes regionales Milieu ist gerade unter den Bedingungen einer turbulenten globalen Ökonomie ein wesentlicher Aspekt der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von Unternehmen und beeinflusst damit in zunehmendem Maße deren Erfolg oder Mißerfolg auf dem Weltmarkt.

Die Entwicklung von städtischen bzw. regionalen Zuliefer-, Absatz- und Innovationsnetzwerken sowie die Stärkung der Stadtteile und Quartiere als Ressource der alltäglichen Lebensbewältigung und Puffer gegen die negativen Auswirkungen der Arbeitsmarktentwicklung sollten die zentralen Gestaltungsfelder einer neuen Stadtpolitik sein. Eine zukunftsfähige Stadtentwicklung in einer globalen Wirtschaft ist nicht möglich durch die forcierte Funktionalisierung der Stadt für die sich schnell verändernden Standortentscheidungen global agierender Unternehmen, sondern erfordert die Entwicklung flexibler und lernfähiger städtischer Produktionsmilieus sowie den Erhalt der sozialen und politischen Kohärenz der Stadtgesellschaft.

¹⁵ Zur konzeptuellen Ausarbeitung des Begriffs »regionaler Innovationsmilieus« siehe vor allem die Arbeiten der europäischen Forschungsgruppe GREMI; vgl. dazu u. a. R. Camagni (Ed.), *Innovation networks: Spatial perspectives*, London/New York 1991 sowie D. Läßle (s. A 13).

Jens S. Dangschat

»Es trennt sich die Spreu vom Weizen ...«

Die sozialräumliche Polarisierung der Städte

1. *Ökonomische Umstrukturierung*

Die gegenwärtigen (Stadt-)Gesellschaften sind durch mehrfache Fraktionierungen und Spaltungen gekennzeichnet. Während durch die Medien und durch einen Großteil der Wissenschaft vor allem die Heterogenisierung der Lebensstile und die Individualisierung der Verhaltensformen betont werden, werden die zunehmenden vertikalen sozio-ökonomischen Polarisierungen weitgehend übergangen. Dieses wird zudem von einer Armutsforschung unterstützt, die nicht nach den Ursachen, sondern allenfalls nach den Anlässen der Verarmung fragt; sie bleibt meist an der Oberfläche der Erscheinungsformen und konstatiert lediglich eine zunehmende Vielfalt und eine relativ kurze Dauer prekärer Situationen.¹

Hier wird die These vertreten, daß die Art, mit der gegenwärtig ein allgemeiner Wohlstand produziert wird, Armut erzeugt, ausweitet und räumlich konzentriert (»Armut durch Wohlstand«). Ursachen sind ein krisenhaftes kapitalistisches Wirtschaftssystem (Fordismus) und die Versuche zu dessen Modernisierung durch Flexibilisierung und Deregulierung der Produktionsabläufe und der Arbeitsbedingungen. Ursachen von Armut sind also die neuen Formen der Arbeitsorganisation und der Verteilung der Risiken und Chancen des Arbeitsmarktes, die durch betriebswirtschaftliche Entscheidungen einerseits und politische Regulationen andererseits erzeugt werden. Die ökonomische Umstrukturierung und ein veränderter Regulationsmodus, der insbesondere auf (groß-)städtischer Ebene sichtbar ist, verändert die Struktur der (städtischen) Gesellschaften in vielfacher Hinsicht. Dieses wirkt sich in neuen Formen sozialer Ungleichheit (sozio-ökonomische Polarisierung), neuen Lebensstilen, Lebensweisen und Wertesystemen (sozio-kulturelle Heterogenisierung) und neuen Haushalts-

¹ Innerhalb der gängigen Armutsdiskussion werden die Ursachen von Armut in Arbeitslosigkeit, in zu geringen Unterstützungsleistungen (Familienlastenausgleich, Unterhaltszahlungen, Sozialhilfe), in steigenden Wohnungsmieten und in »Schicksalsschlägen« wie Tod des Ernährers, Krankheit und Scheidungen gesehen. Die Grundlage hierfür sind die in der Sozialhilfestatistik genannten Kategorien. Nicht nur, daß die größte Kategorie der angeblichen Ursachen »Sonstiges«, also nicht bekannt ist (in der Regel knapp 50%), sondern vor allem die Tatsache, daß dabei nicht reflektiert wird, daß die »neue« Armut ein Aspekt einer stärker werdenden sozio-ökonomischen und sozial-räumlichen Polarisierung ist, ist das eigentliche Problem der geringen Bereitschaft, die Gründe der Armut zu analysieren. Auf diese Weise wird überwiegend konstatiert, daß Armut ein Phänomen darstellt, das sich unter Umständen ausdehnt, obwohl eine allgemeine Wohlstandsentwicklung feststellbar ist.

typen (sozio-demographische Differenzierung) mit entsprechend veränderten Standortpräferenzen aus.

Die internationale Arbeitsteilung führt in altindustrialisierten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland zu einem Abbau der Arbeitsplätze in traditionellen Fertigungen (Textil, Kohle, Stahl, Schiffbau, teilweise Automobilbau und Chemie) zugunsten der sog. Schwellenländer, die günstigere Produktionsbedingungen bieten: hohe Arbeitslosigkeit und qualifizierte resp. qualifizierbare Arbeitnehmer, geringerer Arbeitnehmer-Schutz, kaum tarifliche Regelungen (Lohnhöhe und Arbeitszeit), geringere Umweltschutz-Auflagen, Steuervorteile sowie häufig auch autoritärere Regimes.

Gleichzeitig steigt der Bedarf an Arbeitsplätzen in der Produktion moderner Güter und in bestimmten Dienstleistungssektoren. Dieses wird vereinfacht als »Tertiärisierung« oder als »Übergang von einer Arbeiter- in eine Dienstleistungsgesellschaft« gedeutet. Diese Begrifflichkeit ist insofern irreführend, als die Orte des ökonomischen Niedergangs und des wirtschaftlichen Aufstieges weder im regionalen, noch im nationalen Maßstab die gleichen sind und die beruflichen Qualifikationen der einen sozialen Gruppe (vor allem der Arbeiter) entwertet werden, während für die neuen Arbeitsplätze teilweise gänzlich andere Qualifikationen notwendig sind.

Das bedeutet, daß bereits die erste Phase der Umstrukturierung von Wachstum und Niedergang durch gleichzeitige Armut und Prosperität gekennzeichnet war und im Rahmen des Süd-Nord-Gefälles die »alte« Armut wieder erzeugte. Armut und Reichtum entwickelten sich nun nicht mehr zwischen Stadt und Land auseinander, sondern zwischen Regionen.

Diese Ausgangsposition stellt eine neue Herausforderung für (Stadt-)Regionen dar. Es entstand eine neuartige Konkurrenz unter den Regionen um die weltweit nach Anlagemöglichkeiten suchenden Kapitalströme. Immer wichtiger wurden dabei die regionalen Produktions- und Reproduktionsbedingungen. Für die Städte ergab sich in dieser welt-, zumindest europaweiten Konkurrenz die Hoffnung und Notwendigkeit, diese Investitionen in die eigenen Mauern zu lenken.²

2. Umbau der Stadtgesellschaften

Mit den neuen Berufen entstehen gerade in Städten neue Berufsbilder und Rekrutierungen, neue berufliche Milieus und Wertvorstellungen. Es sind vor allem Berufe, die

² Vgl. S. S. Duncan / M. Goodwin, Der lokale Staat und die Umstrukturierung gesellschaftlicher Beziehungen: Theorie und Praxis, in: J. Krämer / R. Neef (Hrsg.), Krise und Konflikte in der Großstadt im entwickelten Kapitalismus. Texte zu einer »New Urban Sociology«, Basel 1985, S. 190–219; S. Krätke, Städte im Umbruch. Städtische Hierarchien und Raumgefüge im Prozeß gesellschaftlicher Restrukturierung, in: R. Borst / S. Krätke / M. Mayer / R. Roth / F. Schmoll (Hrsg.), Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte, Basel 1990, S. 7–38.

ein Mehr an Flexibilität, Mobilität, Kreativität, Entscheidungs- und Teamfähigkeit verlangen. Da sie zudem eine bessere Ausbildung voraussetzen, ist mit ihnen eine stärkere Karriere-Orientierung verbunden. Dieses setzt »neue Menschen« voraus, zumindest neue Wertestrukturen. Ganz offensichtlich werden die Stärken, Präferenzen und Prägungen des Berufslebens im Privatleben dieser Menschen nicht abgelegt, zumal sehr häufig beide Bereiche miteinander verschränkt werden. Das bedeutet, die »neue Dienstleistungsklasse« setzt karriereorientierte, gut gebildete Menschen voraus, die im Beruf und in ihrer Freizeit unter hohem Effizienzdruck stehen. Das führt zu Haltungen, die mit demonstrativem Konsum, Hedonismus, Individualismus, Flexibilität und Entsolidarisierung beschrieben werden können.

Der »neue« Arbeitsmarkt erzeugt jedoch nicht nur die angesprochenen hochqualifizierten Arbeitsplätze, sondern in noch stärkerem Maße auch Arbeitsplätze am unteren Rand der beruflichen Hierarchie. Haushaltsbezogene Dienstleistungen nehmen in dem Maße zu, in dem die Zahl der karriereorientierten Menschen steigt. Diese organisieren die Reproduktion eben nicht nach dem Ehe- und Familienmodell (sprich: die Frau macht diese Arbeit), sondern sie kaufen sich den größten Teil als Dienstleistungen (Saubermachen, Waschen und Reinigen, Kochen, Kinder erziehen). Aber auch die wachsende Zahl der unternehmensbezogenen Dienste erfordert ein zunehmendes Heer an reinigenden, wartenden, zur Hand gehenden, Dienste abnehmenden, Sicherheit bewahrenden Kräften, die wiederum von spezialisierten Dienstleistern angeboten werden.

Diese Art von Arbeit hat die höchsten Zuwachsraten in einer modernen Stadtwirtschaft. Hier, wie in den haushaltsbezogenen Dienstleistungen, sind jedoch die Mehrheit der marginalisierten Beschäftigungsverhältnisse zu finden: Tagelöhner, befristete Beschäftigung, Saisonarbeit, (unfreiwillige) Teilzeitarbeit, Beschäftigung unterhalb der Pflichtgrenze zur Sozialversicherung etc. Sie haben eines gemeinsam: Die Entlohnung reicht nicht aus, um davon in einer Großstadt eigenständig zu wirtschaften. Wenn kein (Ehe-)Partner, keine Eltern oder Kinder für unzureichende Einkommen einstehen, dann sind es die Kommunen mit ihrer Sozialhilfe.

3. Der »lokale« Staat

In Folge der neuen Herausforderungen interpretieren Kammern und Verbände sowie städtische Verwaltungen und Kommunalpolitiker »ihre« Stadt kaum noch als ein Gemeinwesen, sondern zunehmend vor allem als Wirtschaftsstandort. Ist dieses für Kammern und Verbände nicht überraschend, so stellt es für die kommunale Politik- und Planungsebene eine völlig neue Konstellation dar: Stadtverwaltungen sind nach eigenem Verständnis nicht mehr länger nur der »verlängerte Arm« des Nationalstaates, nicht mehr nur exekutierende Verwaltung, sondern Akteur, Promotor und Mana-

ger ihrer selbst.³ Diese zunehmende »außenpolitische« Orientierung der Städte stellt per se kein Problem dar. Entscheidend ist vielmehr, welche Wachstums- und Modernisierungsstrategien (Neo-Fordismus, flexibler Fordismus, Postfordismus oder Nachhaltigkeit) angestrebt werden, um die ökonomische Krise zu überwinden.

Dieses neue Selbstverständnis führt überwiegend zu traditionellen Strategien und Logiken der Modernisierung, d. h. Anstreben des Wirtschaftswachstums durch Technikentwicklung, welche jedoch auch die hergebrachten Formen der Orientierung am Gemeinwesen in Frage stellt. An deren Stelle tritt eine betriebswirtschaftliche Optimierung städtischer Politik und Verwaltung, was zur Folge hat, daß für eine Standortpolitik andere Politikfelder (Stadtentwicklungsplanung, Wohnungsbau und Stadterneuerung, Kultur- und Bildungspolitik, neuerdings Sozialpolitik) instrumentalisiert werden.⁴

Die Inkorporierung der Kulturpolitik für ein Hervorheben des eigenen Images durch »Festivalisierung« ist am offensichtlichsten.⁵ Am nachhaltigsten dürfte jedoch die Instrumentalisierung der Stadtentwicklung sein, mittels derer durch Handeln und Unterlassen die Räume der Sieger und der Verlierer der ökonomischen Umstrukturierung geformt werden; es werden die »Bühnen der Selbstdarstellung der Lebensstile«⁶ ebenso herausgebildet wie die »Inseln der Armut«, bisweilen auch »soziale Brennpunkte« genannt. In diesem Konzept kommt vor allem der Innenstadtentwicklung eine zentrale Funktion zu.⁷

Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Wohnungsknappheit in den Ballungszentren bewirken die zunehmende Attraktivität der innenstadtnahen Wohnlagen sowie die privat und öffentlich finanzierten Aufwertungen dieses Wohnungsbestandes einen hohen Nachfragedruck und, daraus folgend, Verdrängungen aus diesem (ursprünglich preisgünstigen) Segment.⁸ Diese Verdrängungsketten setzen sich in weniger attraktiven Wohnungssegmenten fort und führen an ihrem Ende zu einseitigen Kon-

³ Vgl. D. Harvey, Flexible Akkumulation durch Urbanisierung. Reflektionen über »Postmodernismus« in amerikanischen Städten, in: PROKLA 69 (1987), S. 109–131.

⁴ Vgl. J. S. Dangschat, Hausgemachte und importierte soziale Probleme in deutschen Großstädten, in: H. Mading (Hrsg.), Stadtperspektiven. Berlin 1994, S. 73–82.

⁵ Vgl. J. A. Whitt, Mozart in the Metropolis. The Arts Coalition and the Urban Growth Machine, in: Urban Affairs Quarterly 23 (1987), S. 15–36.

⁶ Vgl. J. S. Dangschat, Segregation – Lebensstile im Konflikt, soziale Ungleichheiten und räumliche Disparitäten, in: J. S. Dangschat / J. Blasius (Hrsg.), Lebensstile in den Städten. Konzepte und Methoden, Opladen 1994, S. 426–445; J. S. Dangschat, Raum als Dimension sozialer Ungleichheit und Ort als Bühne der Lebensstilisierung? Zum Raumbezug sozialer Ungleichheit und von Lebensstilen, in: O. G. Schwenk (Hrsg.), Lebensstil zwischen Sozialstrukturanalyse und Kulturwissenschaft, Opladen 1996, S. 99–135.

⁷ Vgl. H. Häußermann / W. Siebel (Hrsg.), Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte, in: Leviathan, Sonderheft 13 (1993).

⁸ Vgl. S. Krätke (s. A 2).

zentrationen von sozial Benachteiligten in benachteiligenden Wohn- und Lebensbedingungen.⁹

Jene Standorte sind eher schlecht erreichbar, wenig attraktiv, von Desinvestitionen der privaten Unternehmen und vom Rückzug des öffentlichen Sektors gekennzeichnet. Die Konzentration auf die Entwicklung der Innenstädte hat die Kräfte und Mittel der Stadtplanung dort gebunden; Wohngebiete der 50er Jahre und viele der Großsiedlungen der 70er Jahre wurden zu vernachlässigten Stadtteilen. Die bei dem erheblichen Wohnraumangel nahezu wirkungslosen Instrumente einer sozial verträglichen Belegungspolitik verschärfen die soziale Situation vor dem Hintergrund zunehmender Zahlen von Übersiedlern und Asylsuchenden, die bevorzugt in diesen Beständen untergebracht werden.

Der lokale Staat reagiert also mit unternehmerischen Strategien auf die Herausforderungen der Globalisierung und forciert den Umbau des regionalen Arbeitsmarktes, fördert neue Formen der Armut und integriert immer weniger die traditionelle, instrumentalisiert neben anderen Politikfeldern die Stadtentwicklung und unterstützt somit eine räumliche Konzentration von Armut.¹⁰

Diesen polarisierenden Tendenzen wird mittlerweile mit verschiedenen Formen, Strategien und Instrumenten der Armutsbekämpfung und quartiersbezogenen Empowerment-Strategien begegnet. Sie sind zugleich Felder neuen Konfliktmanagements und Formen »neuer Planungskultur«, die eine völlig neue Qualität der Bewohnerbeteiligung nach sich ziehen.¹¹ Solange diese Strategien jedoch als relativ klein dimensionierte Projekte unter Experiment-Vorzeichen behandelt werden, können mit diesen Strategien allenfalls die Symptome zunehmender sozialräumlicher Polarisierung verändert werden.

4. Armut in Hamburg

Diese allgemein anerkannten Thesen zur polarisierenden Stadtentwicklung¹² sollen am Beispiel Hamburgs verdeutlicht werden. Hamburg ist – verglichen mit den anderen bundesdeutschen Großstädten – in vieler Hinsicht die modernste, weil hier zentrale Prozesse der Stadtentwicklung (u. a. Suburbanisierung, Tertiärisierung, Arbeits-

⁹ Vgl. M. Alisch / J. S. Dangschat, Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich, Darmstadt 1993.

¹⁰ Vgl. D. Harvey (s. A 3).

¹¹ Vgl. R. Froessler / M. Lang / K. Selle / R. Staubach (Hrsg.), Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten, Basel 1994.

¹² Vgl. H. Häußermann / W. Siebel, Neue Urbanität, Frankfurt/M. 1987; S. Krätke, Stadt, Raum, Ökonomie, Basel 1995; J. S. Dangschat, Zur Armutsentwicklung in deutschen Städten, in: W. Strubelt / P. Schön (Hrsg.), Chancen und Risiken für die Agglomerationen in Deutschland, Hannover 1996. Im Druck.

platzverluste im tertiären Sektor) zuerst und am intensivsten einsetzen. Hamburg ist daher auch ein gutes Fallbeispiel zur Illustration (stadt-)gesellschaftlicher und stadträumlicher Polarisierungen. Zudem verfügt ein Stadtstaat eher über die politischen Gestaltungskräfte eines lokalen Staates, was nicht bedeutet, daß andere Großstädte diese Prozesse nicht auch durchlaufen oder künftig stärker durchlaufen werden.

4.1 »Unternehmen Hamburg«

Hamburg galt bis in die 70er Jahre hinein als die nach der Wertschöpfung und der Kaufkraft stärkste Region der damaligen EWG. Der Anteil an Beschäftigten im Dienstleistungssektor war 1977 mit 68 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weitaus der höchste in der Bundesrepublik. Die Krise des Schiffbaus, des Hafens mit seinen hafenbezogenen Industrien fand auf hohem Niveau der Beschäftigung, privaten Reichtums und relativ umfangreichen Steuermöglichkeiten des Stadtstaates statt. Doch die Entwicklungstrends waren – obwohl lange wenig beachtet – schon damals deutlich negativer als im Süden der Bundesrepublik.¹³

Von Dohnanyi brach als Erster Bürgermeister zu Beginn der 80er Jahre mit der traditionellen Orientierung auf den Hafen und forderte eine Hinwendung zu neuen Dienstleistungen. Ihm ging es darum, eine Politik zu betreiben, »die den Wettbewerb Hamburgs gegenüber anderen Städten (...) in allen Bereichen offensiv aufnimmt«. ¹⁴ Zwar forderte von Dohnanyi, »daß wir in Hamburg eine Politik betreiben müssen, die stets an der Spitze des sozialen Ausgleichs steht«, ¹⁵ machte aber auch deutlich, daß die »sozial Starken, also die Besserverdienenden, das heißt, die kräftigeren Steuerzahler, sich (nicht) abgewiesen fühlen« dürften, denn »die sozial Schwachen in Hamburg werden nur dann wirklich geschützt werden können, wenn die Starken in Hamburg auch als Steuerzahler bleiben«. ¹⁶

Nach heftigen Auseinandersetzungen innerhalb der regierenden SPD und der Handelskammer Hamburg um die neue wirtschaftspolitische Richtung legte diese ein hal-

¹³ Vgl. J. S. Dangschat / T. Wüst, Entwicklungen und Probleme der Agglomerationsräume in Deutschland – Fallstudie Hamburg, in: W. Strubelt / P. Schön (s. A 12).

¹⁴ K. von Dohnanyi, Unternehmen Hamburg, in: *Der Übersee-Club Hamburg* (Hrsg.), Vorträge vor dem Übersee-Club von Dr. Klaus von Dohnanyi. Hamburg 1983, S. 11.

¹⁵ Ebda., S. 13.

¹⁶ Ebda., S. 21. Mag dieser Zusammenhang zu Beginn der 80er Jahre noch auf realem Erfahrungswissen aufgebaut haben, so kann man heute davon ausgehen, daß dieser Zusammenhang nicht mehr gilt. Im Gegenteil, es gibt in der hochindustrialisierten westlichen Welt keine Stadt(region) und kein Land, wo zugleich die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit stabilisiert oder ausgebaut wurde und gleichzeitig die soziale Ungleichheit gewahrt oder gar abgebaut worden wäre. Es gilt vielmehr die These: Je stärker neo-liberale Modernisierungsstrategien umgesetzt wurden, um so weniger wettbewerbsfähig wurden diese Volkswirtschaften mittelfristig und um so stärker nahm die soziale Polarisierung zu.

bes Jahr später nach und konkretisierte die Forderungen: Konsolidierung des Haushalts durch Einsparungen der öffentlichen Hand, Wirtschaftsförderung auch gegen Ziele des Umweltschutzes und der Sozialverträglichkeit, »negative Beschäftigungseffekte« sollten notfalls in Kauf genommen, die Innenstadt und die knappen angrenzenden Wohnungen sollten für kaufkräftige Kunden aufgewertet werden.¹⁷

Viele dieser Forderungen wurden umgesetzt, insbesondere die von der Handelskammer vorgegebenen Leitlinien für eine Stadtentwicklung – eine bemerkenswert offene Einmischung in sachfremde Kompetenzen und ein noch willigeres Befolgen der einseitigen Interessen des Wirtschaftsstandortes Hamburg seitens der Stadtplanung, der städtischen Verwaltung und der kommunalen Politik.¹⁸

4.2. Armut trotz Wohlstand

1970 bezogen erst 23 167 Personen in Hamburg laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), 1980 waren es bereits 56 545, d. h. die Zahl hat sich in den 70er Jahren mehr als verdoppelt. Weitere zehn Jahre später war diese Zahl erneut, nun knapp um das Dreifache, angestiegen (151 000). Im Jahr 1993 bezogen in Hamburg 159 030 außerhalb von Einrichtungen lebende Personen HLU.

Mit dieser Zahl von Sozialhilfeempfängern hat Hamburg – neben Bremen – die höchste Sozialhilfedichte (HLU-Bezieher im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung) und mit dem wesentlich größeren Berlin die etwa gleiche Zahl von Empfängern. Da Hamburg pro Sozialhilfeempfänger die höchsten Beträge zahlt, ist Hamburg die Stadt mit den höchsten Belastungen aus der Sozialhilfe.¹⁹ Die Kosten für Sozialhilfe (aller Hilfefarten) sind in Hamburg von knapp 137 Mio. DM (1970) über 540 Mio. DM (1980) und 1,7 Mrd. DM (1990) auf heute (1993) knapp 2,12 Mrd. DM angestiegen – damit haben sich die Kosten der Sozialhilfe für die Kommune seit 1980 etwa vervierfacht, seit 1970 verfünffach.

Der innerstädtische Wohnungsmarkt birgt unter den gegenwärtigen und mittelfristig nicht zu lösenden Knappheitsbedingungen zunehmende Verarmungsrisiken und beschleunigt den irreparablen Prozeß der residentuellen Segregation, der zusätzlich

¹⁷ Vgl. *Handelskammer Hamburg* (Hrsg.), Herausforderungen für den Norden. Zur Diskussion um das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle, Hamburg 1984.

¹⁸ Vgl. zu dieser spezifischen Form bundesdeutscher, insbesondere Hamburger Public Private-Partnerships J. S. Dangschat, Konzeption, Realität und Funktion »Neuer Standortpolitik« – am Beispiel des »Unternehmens Hamburg«, in: H. Heinelt / M. Mayer (Hrsg.), Politik in europäischen Städten. Fallstudien zur Bedeutung lokaler Politik, Basel 1993, S. 29–48.

¹⁹ Das liegt zum einen an dem Altersaufbau der Wohnbevölkerung, vor allem aber am Stadtstaat-Status. In Flächenstaaten wird ein Teil der Sozialhilfekosten von den Regierungsbezirken und dem Bundesland übernommen, insbesondere die Kosten für Migranten.

stigmatisierend und sozial ausgrenzend wirkt.²⁰ Vor diesem Hintergrund sind Armuts-Bekämpfungsstrategien in Wohngebieten mit hohen Konzentrationen von Armut zwar von der Logik her sinnvoll, müssen vom erwartbaren Ergebnis jedoch zwangsläufig enttäuschen. Der Wohnungsmarkt verfestigt also Armutsrisiken und weitet sie für solche Menschen aus, die geringe (aber über formellen Armuts Grenzen liegende) Einkommen besitzen.

Für Hamburg liegen keine Einkommensberechnungen vor, die eine Anwendung der EU-Grenzwerte für Armut erlauben würden. Zieht man statt dessen die Ergebnisse der Lohn- und Einkommenssteuer-Statistik heran, muß man sich mit einer Reihe von Problemen dieser Statistik auseinandersetzen, da sie nicht für Analysen von Armut ausgelegt ist.²¹ Dennoch können diese Statistiken zu einer Interpretation von sozio-ökonomischer Polarisierung herangezogen werden, weil sie die einzigen flächendeckenden Informationen zu ungleichen Einkommen beinhalten.

Tabelle 1: Anteile niedriger und hoher versteuerter Einkommen (in Prozent) und durchschnittlich versteuertes Einkommen (in DM), Hamburg 1980–1989

Versteuertes Jahreseinkommen	1980	1983	1986	1989
unter DM 16 000	24,7	24,1	24,9	22,0
DM 16 000 bis unter DM 25 000	13,6	12,0	11,4	10,3
Ø-Einkommen in DM	39 469	44 240	45 548	56 075
DM 75 000 bis unter DM 100 000				8,3
DM 100 000 und mehr	6,9	10,1	11,9	7,9

Quelle: Statistisches Landesamt der Freien und Hansestadt Hamburg, Lohn- und Einkommenssteuerstatistik.

Veränderungen der Besetzung der niedrigsten Einkommensklassen der Steuerstatistik können aus unterschiedlichen Gründen verzerrt sein und sind daher bezüglich der Armut mit Vorsicht zu interpretieren. Zwischen 1980 und 1989 (dem gegenwärtig

²⁰ Vgl. J. S. Dangschat, Soziale Konturen der »neuen« Stadtpolitik in Hamburg, in: H. Häußermann (Hrsg.), Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas. Probleme der Stadt- und Regionalentwicklung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, Basel 1992, S. 178–190.

²¹ Die Lohn- und Einkommenssteuer umfaßt erstens alle Steuer-Einheiten, also auch Personen-Firmen (was die Spitze überschätzt). Bei Unterstützung durch Steuerberater kann zweitens dessen Büro-Adresse der Bezugs-Ort sein. Bei den niedrigen zu versteuernden Einkommen dürften Lohnsteuerkarten der Klasse V überwiegen – ob drittens dieses »Hinzuverdienende« (meist von Frauen) Ausdruck enger finanzieller Spielräume ist oder zur Absenkung der Steuerlast des Hauptverdieners (mit vorgetäuschten Beschäftigungsverhältnissen der Ehefrau) dient, ist kaum abzuschätzen. Die Statistik beinhaltet viertens keine Personen, die aufgrund ihres geringen Verdienstes (= Armut?) von einer Besteuerung freigestellt sind.

aktuellsten Wert) hat sich der Anteil der versteuerten Einkommen von unter DM 16 000 pro Jahr von knapp 25% auf 22% verringert (s. Tabelle 1). Wie hoch der Anteil derer ist, deren Einkommen unter der Pflichtgrenze zur Besteuerung liegt, läßt sich aus der Statistik nicht feststellen. Der Rückgang bedeutet also nicht, daß Armut in Hamburg geringfügig abgebaut wurde, denn im gleichen Zeitraum ist beispielsweise ein deutlicher Anstieg der Zahl von Sozialhilfeempfängern zu verzeichnen.

4.3. Armut durch Wohlstand

Bedeutsam an der »neuen« Armut ist, daß ihr eine deutliche Wohlstands- und Reichtums-Entwicklung gegenübersteht resp. – so zumindest die Thesen des hier gewählten Ansatzes – Armut Folge der Wohlstandsentwicklung ist, die eine Modernisierung der Wirtschaft, der (städtischen) Verwaltungen und schließlich der Gesellschaft voraussetzt.

Um dieses zu überprüfen, wird erneut die Lohn- und Einkommenssteuerstatistik der Jahre 1980, 1983, 1986 und 1989 herangezogen und hieraus die niedrigen, die hohen und die durchschnittlichen versteuerten Einkommen analysiert (s. Tabelle 1). Die Zahl der Steuerbürger mit niedrigen Einkommen hat sich – wie erwähnt – nur unwesentlich verändert. Der Anteil der höheren versteuerten Einkommen (über DM 75 000 pro Jahr) ist dagegen von 6,9% auf 16,2% angestiegen und hat sich damit mehr als verdoppelt.

Analysiert man die Einkommensentwicklung auf Stadtteilebene, so zeichnet sich in den 80er Jahren, insbesondere in der Zeit zwischen 1986 und 1989, eine deutliche Polarisierung der städtischen Räume bezüglich der versteuerten mittleren Einkommen ab. In Abbildung 1 sind die Verläufe der Einkommen in den fünf reichsten und dem fünf ärmsten Stadtteilen zu den vier Zeitpunkten der 80er Jahre, standardisiert an der durchschnittlichen Entwicklung in Hamburg, abgetragen.

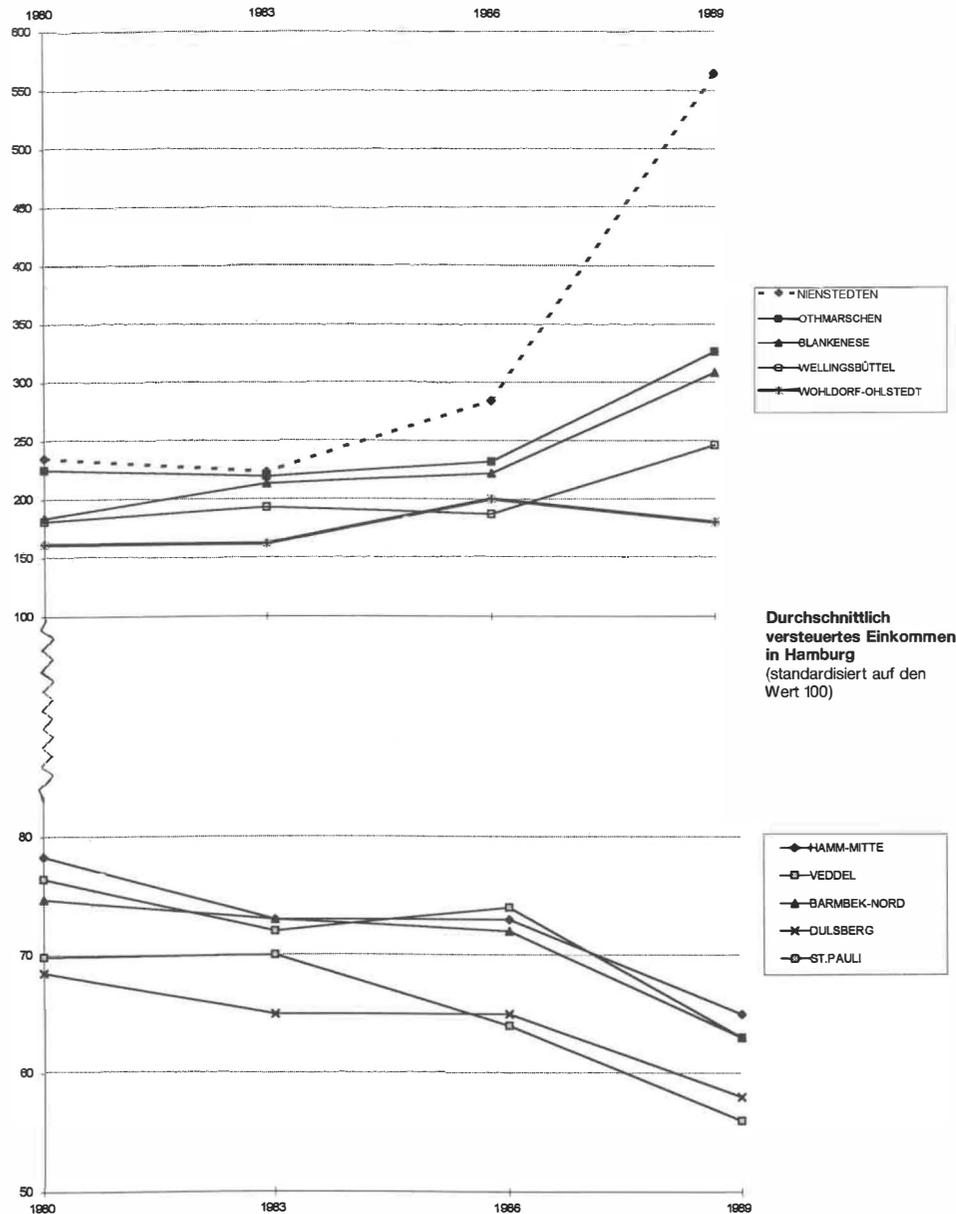
1980 gab es in Hamburg nur zwei »arme« Stadtteile (St. Pauli und Dulsberg) mit einem mittleren Einkommen, das knapp 70% des durchschnittlich in Hamburg versteuerten Einkommens betrug. Dem standen zehn »reiche« Stadtteile (in den Elbvororten im Westen und den Walddörfern im Norden) gegenüber, deren durchschnittliches Einkommen das der Stadt um mehr als 50% überstieg (Spitzenreiter ist der Elbvorort Nienstedten mit dem 2,3fachen des Hamburger Durchschnitts).

Neun Jahre später sind die »armen« Stadtteile nicht nur zahlreicher (jetzt 14), sondern auch ärmer geworden (St. Pauli hat nun nur noch 56% des in Hamburg versteuerten mittleren Einkommens, Dulsberg 58%). Die Konzentration der Armut hat sich in die von der Stadtplanung Hamburgs vernachlässigten Wiederaufbaugelände im östlichen Teil der inneren Stadt und nach Wilhelmsburg und Harburg im Süden ausgelehnt.

Auf der anderen Seite gibt es immer noch zehn reiche Stadtteile, die ihrerseits – ins-

Abb. 1

Relative Entwicklung der durchschnittlich versteuerten Einkommen in den fünf reichsten und ärmsten Stadtteilen Hamburgs (= 100)



besondere in den Elbvororten – sehr viel reicher geworden sind (die Nienstedtener haben nun das 13,6fache der durchschnittlichen Hamburger versteuert, die Blankeneseer gut das Sechsfache, die Othmarschener das 5,7fache). Allein zwischen 1986 und 1989 – also zu Beginn der wirtschaftlichen Boomphase Hamburgs – hat sich das mittlere versteuerte Einkommen in Nienstedten von knapp DM 130 000 auf DM 316 000 mehr als verdoppelt, was eine mittlere jährliche Steigerungsrate von DM 62 000 bedeutet.²² Im gleichen Zeitraum stieg das versteuerte Einkommen im Hamburger Durchschnitt nur um DM 4000.

Die sehr reichen Stadtteile haben sich trotz gleichbleibender Zahl jedoch verändert. Die »zweite Reihe« der Elbvororte (d. h. mit größerer Entfernung zur Elbe) und ein Teil der Walddörfer haben an Boden verloren. Zugelegt haben mit Rotherbaum und Harvestehude zwei Altbau-Stadtteile westlich und nördlich der Außenalster. Trotz erheblicher kleinräumiger Unterschiede (insbesondere für Rotherbaum) wirkt sich hier die Gentrifizierung in einem deutlichen Wachstum der gehobenen mittleren Einkommen aus. Generell ist die innere Stadt entlang der Außenalster und des Alsterlaufes kontrastreicher geworden – ein weiterer Hinweis auf die polarisierende Wirkung der gestiegenen Nachfrage nach innenstadtnahen Wohnungen. Noch deutlicher wird die Aufwertung der innenstadtnahen Wohnviertel in Nord-Süd-Richtung, wenn man die Veränderungsraten zwischen 1980 und 1989 betrachtet (vgl. Abbildung 2).

Die Armut nimmt im Osten und Süden der Stadt sowie in Osdorf zu – hier liegen die problematischen innenstadtnahen Wohngebiete (St. Georg, Wilhelmsburg), die Aufbaugebiete der 50er Jahre (Hamm, Horn, Barmbek) sowie viele Großsiedlungen (Osdorfer Born, Mümmelmannsberg, Kirchdorf-Süd). Die Gebiete der Armut nehmen nun weite Teile der Stadt ein. Ein weiteres Phänomen der Polarisierung ist, daß die Anzahl der mit durchschnittlichem Tempo wachsenden Stadtteile sehr viel kleiner geworden ist, d. h. der »gesamstädtische Durchschnitt« geht verloren.

5. Schlußfolgerungen

Armut ist einerseits ein Problem in Städten (und wird damit in zweifacher Hinsicht zum Problem der Städte: die soziale Integration geht verloren und die Finanzierung des sozialen Ausgleichs wird schwieriger bis unmöglich) und andererseits vergrößert sich die Polarisierung, indem die »neue« Armut durch die Reichtumsentwicklung in unmittelbarer Nachbarschaft erzeugt wird (»Armut durch Wohlstand«).

²² An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, daß die Geringverdiener nicht besteuert werden und daß den Selbständigen, die in den obersten Einkommensklassen überdurchschnittlich häufig vertreten sind, erhebliche legale Möglichkeiten eingeräumt werden, das zu versteuernde Einkommen abzusenken. Die Unterschiede der verfügbaren Einkommen sind demzufolge deutlich höher als es die Statistik wiedergeben kann.

Relative Veränderungen des durchschnittlichen versteuerten Einkommens, nach Hamburger Stadtteilen, 1980 -1989

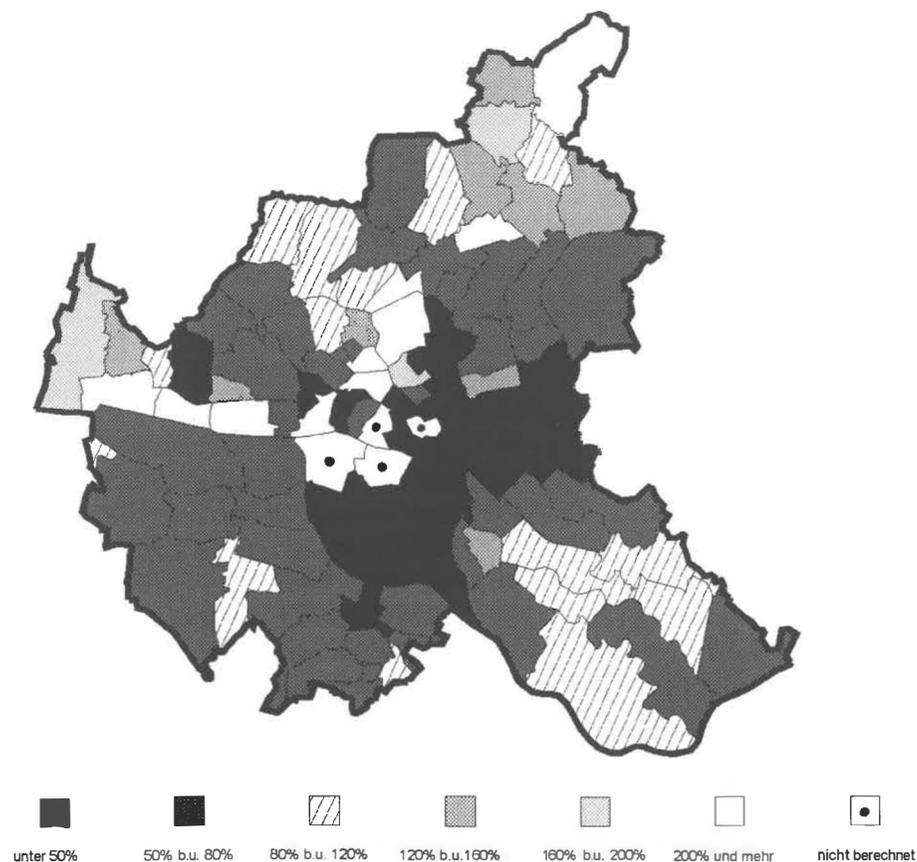


Abb. 2

»Alte« Armut entstand und entsteht dort, wo die Produktivität sinkt, resp. wenn an anderer Stelle oder mit einem höheren Einsatz von Technik die gleiche Arbeit effizienter gestaltet werden kann. »Neu« ist eine Armut, die produziert wird, damit das durchschnittliche statistische Wachstum (was rasch steigende Einkünfte von immer weniger Menschen bedeutet) und die Wettbewerbsfähigkeit der Standorte gesichert werden. Dazu sind gering entlohnte, marginalisierte Jobs notwendig, die mit Strategien der Flexibilisierung (Verfügbarkeit, wenn es der Produktionsprozeß oder die Dienstleistungsnachfrage wollen) und Deregulierung (Rückzug des Staates aus der Schutzfunktion der abhängig Beschäftigten) durchgesetzt werden. Die Folge ist ein Zuwachs an Arbeitsplätzen, die eine zu geringe Entlohnung beinhalten, um davon leben zu kön-

nen, und/oder die ein hohes Risiko für Verarmung bergen (»working poor«). Tritt ein weiterer Risikofaktor hinzu (beispielsweise Krankheit, Scheidung, fehlender Kindergartenplatz), kann Armut kaum noch verhindert werden. Einen besonderen Risikofaktor »neuer« Armut stellt der großstädtische Wohnungsmarkt dar. Verknappungspolitik der 80er Jahre hat zu starken Preissteigerungen in nahezu allen Wohnungsmarktsegmenten geführt. Der höhere Kapitalisierungsdruck führt zu verstärkter Spekulation mit Wohnraum durch intensive Modernisierung, hohe Mietpreissteigerungen, Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, insbesondere in den stark nachgefragten innenstadtnahen Wohnvierteln (Gentrification).

Globalisierungen und die internationale Arbeitsteilung haben einen erheblichen Druck auf die Städte ausgeübt, die in dem Bemühen, die eigene »Individualität« zu betonen, mit ähnlichen Strategien darauf reagieren. Die daraus resultierenden forcierten Modernisierungsprozesse beschleunigen die Umstrukturierung der regionalen Wirtschaft, wodurch auch die Produktion von Armut verstärkt wird. Eine zielgerichtete Instrumentalisierung verschiedener Politik-, Verwaltungs- und Planungsfelder durch eine einseitig auf betriebswirtschaftliche Effizienz ausgelegte Standortpolitik hat weitere Armut produziert, insbesondere zur räumlichen Konzentration von Armut geführt und damit eine soziale Ausgrenzung verursacht bzw. verschärft.

Diese Prozesse wurden am Beispiel von Hamburg – der wohl am stärksten polarisierten Großstadt in Deutschland – verdeutlicht. Wer eine Stadt zum Unternehmen erklärt, muß das Gesamtwohl des Gemeinwesens aus den Augen verlieren, auch wenn eine Großstadtverwaltung in der Umsetzung der Ideen des »Unternehmens Stadt« nicht so effizient ist. Wenn das Ziel darin besteht, die Besserverdienenden zu schonen, sie zu fördern und nötigenfalls Mittel zu ihren Gunsten umzuverteilen, und wer dabei hofft, daß Arbeitsplätze geschaffen, Steuereinnahmen erhöht und damit der Spielraum der Sozialpolitik erhöht wird, der irrt, durchschaut die Zusammenhänge nicht oder will die Gemeinschaft hinteres Licht führen.

Wie wenig Politik und Planung an einer Analyse von Armut innerhalb gesellschaftlicher Zusammenhänge interessiert ist, zeigt die extrem schlechte Datenlage. »Gesellschaft« existiert zudem nicht als Politikfeld, sondern Sozialpolitik tritt erst dann auf den Plan, wenn »das Kind in den Brunnen gefallen« ist. Es bleiben nur Feuerwehr-Politiken (»sozialer Brennpunkt«), weil es keine Frühwarnsysteme oder gar die Möglichkeit zur Gestaltung gibt. Würden andere Politikfelder derart vernachlässigt, müßte sich beispielsweise Wirtschaftspolitik auf das Unterstützen von nicht wettbewerbsfähigen Firmen, Umweltpolitik auf das Kalken von übersäuertem Boden beschränken.

Das Beispiel Hamburg zeigt, wie die »reichen« Stadtteile reicher wurden, während sich andere Stadtteile relativ, phasenweise auch absolut, verschlechterten. Die Stadt konnte ihr Versprechen, eine soziale Verteilungspolitik zu betreiben, die »stets an der Spitze des sozialen Ausgleichs« steht, nicht einlösen. Jetzt, wo die Stadt selbst verarmt und aus fiskalischen Gründen kaum noch Spielraum zur Gestaltung hat (und diesen

durch Abbau sozialer Einrichtungen und von Unterstützungen auch noch einseitig zu Lasten der Armen und insbesondere der sozial Ausgegrenzten ausweitet), wird die Schuld für die Misere nach Bonn verschoben.

Formal ist das sicherlich richtig, denn die Bundesregierung hat in fataler Weise die Kosten der Vereinigung unterschätzt. Sie hat nun selbst keinen Spielraum mehr, den Kommunen entgegenzukommen. Das bedeutet, daß die politische Regulation im Sinne der »Sozialen Marktwirtschaft« obsolet geworden ist. Der Wohlfahrtsstaat ist auf dem Rückzug – lean administration?

Die Folge ist, daß die Politik eine sozial ausgleichende Regulation weder auf Bundes- noch auf der kommunalen Ebene leisten kann, soll und will. Sie kann es nicht mehr, weil das Sozialsystem auf Annahmen über die Gesellschaft aufbaut, die längst nicht mehr der Realität entsprechen (nivellierte Mittelstandsgesellschaft, Generationenvertrag, Familienmodell, Normal-Erwerbsbiographie). Das in den 60er und 70er Jahren erfolgreiche soziale Sicherungssystem ist unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr finanzierbar; es muß rasch um-, nicht jedoch abgebaut werden – Pläne hierzu liegen seit etwa zehn Jahren auf dem Tisch.

Der Staat soll auch nicht mehr sozial ausgleichend regulieren, weil dieses die Staatsquote und die Lohnnebenkosten nach oben und die internationale Wettbewerbsfähigkeit nach unten treibe – das wird zumindest behauptet. Im Interesse wichtiger Kreise der Wirtschaft wird ein neo-liberales Modell angestrebt, das international weniger wettbewerbsfähig ist (wie beispielsweise die USA oder Großbritannien) und das zudem die soziale Polarisierung durch Niedriglöhne unterhalb der Armutsgrenze weiter verschärft.

Letztlich will der Staat auch nicht mehr sozial ausgleichend regulieren, weil er längst durch Parteieninteressen verkörpert wird. Diese haben immer weniger das Gemeinwohl im Auge, sondern die Interessen ihrer Unterstützergruppen, die sie dank ausgefeilter Erhebungs- und Interpretationstechniken der Demoskopien sehr genau zu kennen glauben. Auch in einer Demokratie ist das Ziel von Parteien lediglich, den Anteil der Wählerstimmen zu halten und zu verbessern – wie, das hängt von den Interessen der Unterstützenden ab. Entsolidarisierungen zwischen sozialen Gruppen werden auf diese Weise politisch festgeschrieben – eine bittere Bestätigung der These der Zweidrittel-Gesellschaft.

Armut wird daher von den Ursachen des Entstehens, des Ausweitens und Verfestigens abgetrennt, solange – wie es finanzierbar erscheint – sozialstaatlich-technokratisch bearbeitet und im Zweifelsfall an die sozial Ausgegrenzten oder »übergeordnete Mächte« zurückverwiesen.

Die Möglichkeiten des Marktes und der politischen Regulation der »Sozialen Marktwirtschaft« werden zudem überschätzt. Die ökonomisch erfolgreiche Phase von etwa 15 Jahren (von 1960 bis Mitte der 70er Jahre) wird als Grundlage von Wachstums- und Ausgleichserwartungen herangezogen. Sie scheint jedoch die Aus-

nahme der wirtschaftlichen Entwicklung gewesen zu sein. Die deutsche Volkswirtschaft wird auf absehbare Zeit nicht wieder in eine Position zurückkehren können, in der diese Regulation möglich ist. Die gegenwärtige ökonomische Krise ist also kein »Betriebsunfall«, sondern eher die Regel.²³

Es geht künftig in Deutschland nicht mehr um Einkommens- und Freiheitszuwächse in herkömmlicher Form (»Mehr vom Gleichen«), nicht um einen einseitigen Sozialabbau und auch nicht um die Privatisierung von Risiken (Pflege, Rente etc.) – ein neuer Gesellschaftsvertrag ist notwendig, der alle Aspekte gleichermaßen berücksichtigt, wenn man mit der Gesellschaft eine neue Zukunft gestalten will.

Dieses hat jedoch drei Voraussetzungen, die bislang nicht gegeben sind: Erstens eine gründliche und ehrliche Analyse der Gesellschaft (was notwendigerweise ein Interesse daran voraussetzt), zweitens die Einsicht, daß wir uns in Deutschland in erheblichem Maße von Wachstumsvorstellungen (ökonomische und bezüglich der eigenen Freiheiten) werden verabschieden müssen und drittens Personen und Institutionen, die einen solchen Diskurs aufnehmen und führen können.

Hierzulande neigen wir dazu, eine solche Rolle »der Politik« zuzuschieben, obwohl sie gegenwärtig dazu nur wenig geeignet erscheint. Unter der gegebenen Situation der Konkurrenz der Parteien um Macht, kann es sich jedoch keine Partei leisten – oftmals wider besseren Wissens –, diese Thematik problemadäquat zu verfolgen, denn sie würde mit Abwahl bestraft. Das Dilemma ist jedoch, daß ein großer Teil der Parteien- und Politikverdrossenheit gerade darauf beruht, daß Parteien in ihrer Aufgabe versagen, die Zukunft (mit) zu gestalten. Der Bürger mag in mancher Hinsicht unzureichend informiert sein, aber sein – auch von Empfindungen geleitetes – Urteilsvermögen über die Unmöglichkeit der technokratisch-logischen Steuerung sollte man nicht unterschätzen.

²³ Vgl. B. Lutz, Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt a.M. / New York 1985.

Stefan Krätke

Nach der »Blauen Banane«

Europäische Raumstrukturen nach der »Öffnung des Ostens«

1. Einleitung

Polarisierung der Stadt- und Regionalentwicklung so lautete die Formel, mit der in vielen westeuropäischen Ländern seit den 80er Jahren das Auseinanderdriften der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung von Städten und Regionen innerhalb des nationalen Wirtschaftsraumes umschrieben wurde. Das Nebeneinander von niedergehenden Industrieregionen und neuen industriellen Wachstumspolen sowie prosperierenden Dienstleistungszentren, von neuen Armutinseln in zerfallenden Stadtteilen und glitzernder Urbanität in metropolitanen Stadtzentren, erhält nun in den 90er Jahren einen deutlich erweiterten räumlichen Bezugsrahmen durch die europäische Integration und die Einbeziehung ostmitteleuropäischer Länder in eine »globale Marktwirtschaft«.

Wie wird sich das europäische Stadt- und Regionalsystem entwickeln, wenn im Zuge der Europäischen Integration, zu der sowohl die Schaffung des europäischen Binnenmarktes und die Aufnahme weiterer Länder in die Europäische Union (EU), als auch die Wiedervereinigung beider Teile Deutschlands und die Einbeziehung ostmitteleuropäischer (und osteuropäischer) Länder gehört, ein erweiterter gesamteuropäischer Wirtschaftsraum entsteht? Die Restrukturierung der räumlichen Arbeitsteilung und die Veränderung von regionalen Wirtschaftsstrukturen erfolgt im neuen Europa unter überlagerten Kontextbedingungen: nicht nur der sog. Transformationsprozeß in Ostdeutschland und den Ländern Ostmitteleuropas ist hierbei von Einfluß, sondern auch der gesellschaftliche Formationswandel in den westlichen Industrieländern (wie er in der Debatte um »Fordismus«/»Post-Fordismus« thematisiert wird).¹

Im gesamt-europäischen Rahmen zeichnen sich heute wachsende ökonomisch-soziale Strukturunterschiede zwischen Regionen und städtischen Entwicklungstypen ab, und die Konkurrenz zwischen Städten und Regionen hat sich im erweiterten gesamt-europäischen Wirtschaftsraum nachhaltig verstärkt. Wir sind mit Prozessen einer ökonomisch-funktionalen Hierarchisierung und qualitativ neuen Formen der

grenzüberschreitenden Vernetzung des Stadt- und Regionalsystems konfrontiert. Dabei ist die heutige Raumentwicklung generell durch ein Spannungsverhältnis zwischen Tendenzen der Globalisierung und Regionalisierung gekennzeichnet. Zur Globalisierung gehört die fortschreitende Konzentration von Komplexen strategischer Unternehmensaktivitäten in ausgewählten metropolitanen Zentren des Städtesystems, und die weiträumige Verlagerung standardisierter Fertigungsfunktionen in Wachstums-Peripherien des Regionalsystems – die heute zunehmend auch in Ländern Ostmitteleuropas geschaffen werden. Zur Regionalisierung gehört die Neuschaffung oder Revitalisierung von territorial integrierten Produktionskomplexen mit netzwerkartigen flexiblen Organisationsformen, in denen sich insbesondere höherwertige Fertigungsfunktionen und »design-intensive« Industrien zu dynamischen Industrieagglomerationen formieren – meist abseits der überkommenen Industrie-Zentren der fordistischen Massenproduktion, aber häufig in der Nähe von städtischen Ballungsgebieten. Im Zuge der Globalisierung wirtschaftlicher Verflechtungen, Investitionsstrategien und wirtschaftlicher Konkurrenzbeziehungen ist das Bewußtsein dafür gewachsen, daß die Entwicklungschancen und Lebensbedingungen in den Regionen und Städten heute zunehmend von raumübergreifenden externen Entscheidungszentren bestimmt werden. Im Kontext der zunehmenden Internationalisierung wirtschaftlicher und politischer Verflechtungen werden zugleich wirtschafts- und sozialräumliche Strukturunterschiede deutlicher wahrgenommen, was dann auch den Blick für Tendenzen der Regionalisierung geschärft hat. So wurde in der Raumentwicklung Westeuropas seit den 80er Jahren eine starke regionale Differenzierung von wirtschaftlichen Restrukturierungsprozessen festgestellt, welche

- a) die Verschiebung industrieller Produktionszentren im globalen Maßstab,
- b) die Entstehung neuer Produktionsräume mit hohem Besatz an Hochtechnologieunternehmen außerhalb der bestehenden »altindustrialisierten« Regionen,
- c) die im Vergleich zum Niedergang überkommener Industriezentren der Massenproduktion positive Entwicklungsdynamik von »industriellen Distrikten«, die sich auf Netzwerke kleiner und mittlerer Unternehmen gründen, und
- d) die selektive Konzentration neuer Wachstumspotentiale aus dem Bereich sog. »unternehmensorientierter Dienstleistungen« in metropolitanen Zentren des Städtesystems umfaßt.

In diesem Artikel werden zunächst Raumstrukturmodelle Europas vorgestellt, dann einige Tendenzen wirtschaftlicher Restrukturierung skizziert, welche die Veränderung des europäischen Stadt- und Regionalsystems vorantreiben, und schließlich wird eine (qualitative) Prognose zur möglichen Richtung der gegenwärtigen »Neudimensionierung« von Zentren und Peripherien des gesamt-europäischen Stadt- und Regionalsystems formuliert.

¹ Vgl. z. B. J. Hirsch / R. Roth, Das neue Gesicht des Kapitalismus, Vom Fordismus zum Post-Fordismus, Hamburg 1986; R. Borst u. a. (Hrsg.), Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte, Basel/Boston/Berlin 1990; A. Amin (Hrsg.), Post-Fordism, Oxford 1994.

2. Europäische Raumstrukturmodelle

Im westeuropäischen Raumgefüge ist wiederholt die Herausbildung einer polarisierten Raumstruktur konstatiert worden: So wurden besonders während der Vorbereitungsphase zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes großräumig orientierte Untersuchungen über »europäische Wachstumszentren der Zukunft« erstellt,² welche die kurz vor der deutschen Wiedervereinigung und der Öffnung ostmitteleuropäischer Länder gegebene wirtschaftsräumliche Konstellation in einem Raumstrukturmodell zu verdeutlichen suchten. Danach entstehen im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes im Raum der EU-Länder zwei verdichtete »wirtschaftliche Kraftfelder«, und zwar zum einen eine Nord-Süd-Achse in Europas dichtbesiedeltem und höchstentwickeltem Raum, die von Süd-England über die Rhein-Rhone-Linie bis in die Lombardei reicht (mit London und Mailand als Endpunkten); zum anderen eine Ost-West-Achse von der Toscana über Mailand, Lyon bis Barcelona und Valencia – dieser europäische »Sunbelt« erscheint als Ost-West-Schiene am Mittelmeer. »Die traditionellen nationalen Ballungsgebiete um London, Paris und Madrid profitieren auch in den neunziger Jahren von ihrer Rolle als Verwaltungs- und Dienstleistungszentren. Immer mehr in eine solche Funktion wachsen auch Brüssel als Sitz der EG-Kommission und Berlin hinein. Am meisten prosperieren werden jedoch Wirtschaftszentren mittlerer Größe, die auf der »Banane« oder dem »Sunbelt« liegen. (...) Kennzeichnend für diese Wachstumszentren ist neben ihrer geographischen Zentrallage eine führende Stellung in hochwertiger industrieller Fertigung und bei produktionsorientierten Dienstleistungen. (...) Relativ verschlechtern wird sich die Lage insbesondere für die peripher zu den Kraftfeldern Zentraleuropas gelegenen Gebiete wie Irland, der Norden Großbritanniens, Süditalien, Griechenland und Portugal. Auch ländliche Räume wie das französische Zentralmassiv sowie alte Problemregionen wie Lothringen gehören dazu. Die Position der schwachen Regionen verschlechtert sich zudem durch die Integration der Ostwirtschaften.«³ Als »Aufsteigerregionen« wurden hier u. a. Schwaben, die Region Provence-Alpes-Côte d'Azur, Worcester/Warwickshire, Emilia-Romagna, Toskana, Venetien, Valencia identifiziert. Als »Peripherie« des von der Blauen Banane umschriebenen Wirtschaftsraumes erschienen z. B. Nordengland, Westfrankreich, Portugal, Süditalien (sowie Nordeuropa und Ostmitteleuropa).

Die sogenannte »Banane« und der »Sunbelt« stellen *konstruierte* Raumgebilde dar, die eine naturwissenschaftliche Vorstellung von »Gravitationszentren« und »Kraftfeldern« auf den Wirtschaftsraum projizieren. In diesem Raumgebilde werden eine Reihe von etablierten Wirtschaftszentren und aufsteigenden Wirtschaftszentren sehr

² Vgl. RECLUS, Les Villes Européennes, Rapport pour la DATAR, Paris 1989; Ch. Nam / G. Nerb u. a., Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter EG-Regionen, in: Ifo-Schnelldienst 9 (1990); vgl. auch L. Schätzl, Wirtschaftsgeographie der Europäischen Gemeinschaft, Opladen 1993.

³ Ch. Nam / G. Nerb (s. A 2), S. 19f.

weiträumig zusammengefaßt. Diese »neue ökonomische Landkarte Europas« wurde aufgrund einer vielschichtigen Bewertung von Wettbewerbsfaktoren und Standortqualitäten europäischer Regionen erstellt.⁴ Dabei wurde zwischen den beiden nicht ohne weiteres miteinander vergleichbaren Regionsgruppen »etablierte Wirtschaftszentren« und »Aufsteigerregionen« unterschieden. Zur Einstufung europäischer Regionen nach ihrer Wettbewerbsfähigkeit wurde erstens die regionale »Wirtschaftsstruktur« bewertet nach den Kriterien Entwicklungsstand und -dynamik, industrielle Struktur, produktionsnahe Dienstleistungen, wirtschaftliches Umfeld; zweitens die »Raumlage« nach den Kriterien Infrastruktur und verkehrsgeographische Zentralitätseffekte; drittens die »Raumqualität« nach den Kriterien Verfügbarkeit und Qualität von Arbeitskräften, Forschungseinrichtungen, Ausbildungseinrichtungen, Verfügbarkeit von Wohnungen, Industrie- und Gewerbeflächen, Kultur- und Freizeitangebot.

Der unter dem Namen der »Blauen Banane«⁵ bekannt gewordene Korridor London-Mailand sollte eine großräumige Polarisierung des europäischen Raumgefüges versinnbildlichen. Die Botschaft war: Städte und Regionen, die nicht auf der Banane sitzen, haben im neuen Europa mit Wettbewerbsnachteilen zu rechnen, müssen darum kämpfen, nicht in eine wirtschaftlich periphere Position zu geraten. Innerhalb des Korridors der »Blauen Banane« sind allerdings Städte und Regionen mit höchst unterschiedlichen regionalökonomischen Strukturen (z. B. Duisburg und Stuttgart) lokalisiert, während bedeutende metropolitane Stadtregionen Europas wie Paris, Hamburg und Berlin in eine nahezu »periphere« Position rücken. Raumstrukturmodelle wie die »Blaue Banane« könnten aber nach der Konstruktions-Logik geographischer Entwicklungs-Korridore ohne weiteres um eine mittlere »Achse« von Paris nach Berlin und Warschau ergänzt werden.

Das Modell der europäischen »Kraftfelder« und Entwicklungsachsen wollte die mit der wirtschaftlichen Integration der EU-Länder (Schaffung des europäischen Binnenmarktes) verbundene Neudefinition von Kernzonen und Peripherien sichtbar machen. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands und der Öffnung Ostmitteleuropas wird das Raumstrukturmodell Europas aufs Neue modifiziert. Nach dem gleichen Strickmuster der Analyse werden seit der »Öffnung des Ostens« neue Raumstrukturmodelle und international vergleichende Bewertungen von Städten und Wirtschaftsregionen im erweiterten gesamt-europäischen Raumgefüge durchgeführt.⁶ Das Modell der

⁴ Vgl. ebda.

⁵ Vgl. RECLUS (s. A 2); vgl. auch J. de Vries, European Urbanization 1500–1800, London 1984.

⁶ Vgl. G. Nerb u. a., Großräumige Entwicklungstrends in Europa und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf, in: Ifo-Schnelldienst 17/18 (1992), S. 13ff.; M. Sinz, Europäische Integration und Raumentwicklung in Deutschland, in: Geographische Rundschau (1992), S. 686ff.; V. Schmidt / M. Sinz, Gibt es den Norden des Südens?, in: Informationen zur Raumentwicklung 9/10 (1993), S. 593ff.; EMPIRICA/BfLR u. a. (Hrsg.), The spatial consequences of the integration of the New German Länder into the Community and the impact of the developments of the countries of Central and Eastern Europe on the Community territory, Bonn 1993.

Blauen Banane wird durch die Reaktivierung von West-Ost-Verbindungen und die mögliche Ausbildung neuer Entwicklungsachsen modifiziert. So wird in Anlehnung an vorhandene Verkehrswegeführungen im ostmitteleuropäischen Raum z. B. eine Entwicklungs-Achse von Berlin über Frankfurt-Oder und Poznan bis nach Warschau konstruiert.⁷ Problematisch an derartigen geographischen Achsenkonstruktionen ist die höchst willkürliche Umbewertung eines real vorhandenen Transportkorridors in einen Entwicklungs-Korridor. Zwar gibt es im europäischen Rahmen durchaus Transportkorridore, die sich zu bandartig verstärkten wirtschaftsstarken Zonen formiert haben, aber daraus läßt sich nicht herleiten, daß jeder Transportkorridor auch einen solchen Entwicklungsraum ausbildet. Die Verkehrsachse Berlin-Warschau bildet insbesondere dann keinen Entwicklungskorridor, wenn sich die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik höchst selektiv auf die drei an diesem Verkehrsweg gelegenen Ballungszentren Berlin, Poznan und Warschau konzentriert. Die »Entwicklungsachse« Berlin-Poznan-Warschau stellt somit eine mechanistische Konstruktion dar. Mit Bezug auf die Restrukturierung des gesamteuropäischen Raumgefüges wurde östlich vom Nord-Süd-Korridor der Blauen Banane die Ausbildung eines neuen Nord-Ost-Korridors postuliert: Den Stadt-Regionen Berlin, Prag, Wien und Budapest z. B. werden »Brückenkopf-Funktionen« in dem sich neu formierenden erweiterten europäischen Wirtschaftsraum zugeschrieben, und damit wird die Vorstellung verbunden, daß sich (analog zur »Banane«) eine neue »Nord-Ost-Achse« im Osten Mitteleuropas herausbildet, die von Kopenhagen über Berlin, Dresden, Prag und Wien bis Budapest reichen würde.⁸ Damit sei dann auch eine »Aufwertung« des Raumes zwischen den beiden Achsen (Teile Deutschlands, der Tschechischen Republik und Österreichs) verbunden. Wie schon die alte »Banane«, so wird auch die neue Nord-Ost-Achse über Städte und Regionen mit sehr verschiedenartigen Produktionsstrukturen und höchst unterschiedlichen regionalen Funktions- und Entwicklungszusammenhängen gelagert. Die Frage nach der künftigen räumlichen Arbeitsteilung und ökonomisch-funktionalen Hierarchie zwischen den Städten und Regionen Europas ist mit der Konstruktion von großräumigen Entwicklungskorridoren und Kraftfeldern, die mit ihrem Gravitations-Hokuspokus eine vor-wissenschaftliche Betrachtung der sozioökonomischen Raumentwicklung verfestigen, nicht zu beantworten.

Raumstrukturmodelle wie die »Banane« und der »Sonnengürtel« sind Gebilde, die in Analogie zu naturwissenschaftlichen Vorstellungen über »Kräftefelder« konstruiert werden, indem man eine Reihe von regionalen Wirtschaftszentren weiträumig umschließt. Die Raumkonstruktion folgt wie gesagt einer Bewertung von Wettbewerbsfaktoren und Standortqualitäten europäischer Regionen, wobei traditionelle

⁷ Vgl. *S. v. d. Boel*, The challenge to develop a border region: German-Polish cooperation, in: *European Spatial Research and Policy*, 1 (1994), Lodz.

⁸ Vgl. *G. Nerb* (s. A 6).

wirtschaftsgeographische und regionalökonomische Bewertungskriterien wie Branchenstruktur, Raumlage und Raumqualität zugrundegelegt werden. In solchen Analysen werden Regionen im Grunde als »Behälter-Räume« angesehen, in denen verschiedene Infrastrukturen, Arbeitskräfte, und eine Anzahl von Betrieben aus mehr oder weniger wachstumsstarken Branchen angesammelt sind.⁹ Dabei gelten dann z. B. Hochtechnologie-Branchen und Forschungseinrichtungen als Ausstattungsmerkmale potentieller Aufsteiger-Regionen und -Städte. Doch begründet die Zugabe von High-Tech-Aktivitäten in den »Topf« bzw. den als Region betrachteten Behälterraum nicht zwangsläufig regionale Prosperität. Unter den westeuropäischen »Aufsteigerregionen« der 80er Jahre befanden sich auch etliche Gebiete, die keinen relevanten Anteil von Hochtechnologiebranchen aufweisen, sondern in eher traditionellen Branchen engagiert sind. Die Frage nach den gesellschaftlichen Entstehungsgrundlagen und den wirtschaftlich-sozialen Funktionsbedingungen der »Aufsteigerregionen« Europas ist mit den traditionellen Ansätzen der Stadt- und Regionalanalyse, die sich mehr an Raum-»Ausstattungen« und Branchenstrukturen als an räumlichen Beziehungsnetzen und regionsinternen Interaktionsformen orientieren, nicht zu beantworten. Mit den herkömmlichen Ansätzen lassen sich Städte und Regionen mit einer »positiven« Entwicklung zwar identifizieren, aber die Grundlagen dieser Entwicklung nicht befriedigend klären.

3. *Tendenzen des wirtschaftlichen und räumlichen Strukturwandels:*

Stadt und Region im Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung

Das europäische Raumgefüge unterliegt einer Ausdifferenzierung in zweierlei Dimensionen: erstens kommt es zu einer Restrukturierung von Produktionsräumen, bei der sowohl Tendenzen der Globalisierung als auch der Regionalisierung wirksam sind; zweitens kommt es zu einer Re-Hierarchisierung der »metropolitanen Regionen« und Stadtregionen Europas, bei der vor allem Tendenzen der Globalisierung wirtschaftlicher Verflechtungen und Kontrollbeziehungen durchschlagen. Der Strukturwandel des europäischen Städtesystems wird dabei von der selektiven räumlichen Verteilung und Konzentration (a) von unternehmerischen Direktions- und Kontrollkapazitäten sowie höherwertigen Dienstleistungsaktivitäten und (b) von wettbewerbsfähigen »innovativen« Produktionsstrukturen geprägt. In Stadt-Regionen sind stets beide Aspekte überlagert, so daß wirtschaftliche Prosperität hier sowohl auf starken raumübergreifenden Kontrollkapazitäten als auch auf wettbewerbsstarken regionalen Industriestrukturen basieren kann und beide Aspekte können auch »gegenläufig« ausgeprägt sein.

⁹ Vgl. *D. Läßle*, Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept, in: *H. Häußermann u. a.* (Hrsg.): *Stadt und Raum*, Pfaffenweiler 1991.

3.1. Restrukturierung von Produktionsräumen

Bei der Restrukturierung europäischer Produktions-Räume sind heute zwei konkurrierende Tendenzen wirksam auf der einen Seite steht die relativ weiträumige Streuung von Produktionsstandorten im Kontext von Unternehmensstrategien des »Global Sourcing«, auf der anderen Seite die relativ kleinräumige regionale Integration von Produktionsaktivitäten im Kontext von Unternehmensstrategien der »flexiblen Vernetzung« (Regionalisierung).

Die Aufsteigerregionen Westeuropas, welche sich abseits der traditionellen industriellen Ballungsgebiete identifizieren ließen, können als ein Phänomen begriffen werden, das mit der »Regionalisierung« zusammenhängt: Dazu gehören insbesondere jene Industriedistrikte, die sich auf ein Netzwerk kleiner und mittelgroßer Firmen gründen, und im Verhältnis zu den alten Industriezentren der Massenproduktion eine höhere Erneuerungsfähigkeit zeigen.¹⁰ Hier können die Vorteile einer Kombination von »geographischer Nähe« (bzw. Agglomeration) und sektoraler Spezialisierung einer Vielzahl von Kleinunternehmen genutzt werden, wobei nicht in erster Linie die kleinbetrieblichen Strukturen von Belang sind, sondern die Art und Weise der »Kollaboration« zwischen den lokalen Firmen.

Generell erscheint »Regionalisierung« in der ökonomischen Sphäre heute als ein Trend zur territorialen Integration von Produktionsstandorten und zur Bildung regionaler Netzwerke von spezialisierten Firmen und Zulieferern.¹¹ Der Trend zur weiträumigen Standortteilung und grenzüberschreitenden Verlagerung ausgewählter Fertigungsaktivitäten – als ein wichtiger Bestandteil der »Globalisierung« – ist heute längst nicht mehr in allen Unternehmen relevant. Vielmehr haben in Teilen der Industrie »flexible« Produktionssysteme, die auf industrie-organisatorische Innovationen setzen, den Faktor räumlicher Nähe zwischen Produzenten, Zulieferern und Dienstleistern wieder aufgewertet. Der Unternehmenssektor ist heute mit veränderten Rahmenbedingungen konfrontiert: Dazu gehören die Globalisierung der Märkte und die verschärfte Konkurrenz im Bereich standardisierter Massenprodukte, die Verkürzung von Produktzyklen und erhöhte Variabilität der Marktanforderungen, sowie eine verstärkte Qualitätskonkurrenz. Unter diesen Bedingungen waren in Westeuropa in den letzten Jahren gerade solche Unternehmen erfolgreich, die sich auf die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen oder auch »maßgeschneiderten« Produkten orientierten, und hierfür flexible industrielle Organisationsformen entwickelt haben.¹² Eine der wichtig-

sten Tendenzen ist hierbei die Formierung von netzwerkartigen Produktionskomplexen. Solche industriellen Organisationsformen haben in wirtschafts-räumlicher Perspektive eine territoriale Integration bzw. regionsinterne Vernetzung von Produktionsaktivitäten befördert. Dabei sind mindestens zwei Typen zu unterscheiden:¹³ Erstens die neu gebildeten Produktionsräume mit hohem Besatz an Hochtechnologieunternehmen – sie liegen in vielen Fällen abseits der alten Zentren von Schwerindustrie und Massenproduktion; zweitens die durch flexible und innovationsstarke kleinbetriebliche Unternehmensnetzwerke charakterisierten älteren industriellen Distrikte mit vorwiegend »design-intensiven« Industrien (wie z. B. Textil-, Leder- und Schuhindustrie, oder Keramikindustrie).

Regionale Netzwerke einer Vielzahl von High-Tech-Firmen haben sich z. B. in der Region Provence-Alpes-Cote d'Azur bei Grenoble und Montpellier, in der Region von Cambridge und im Bereich des Korridors zwischen London und Bristol, d. h. in einem Teil der westeuropäischen »Aufsteigerregionen« herausgebildet. In jenem Teil der anderen Aufsteigerregionen Europas, die von älteren industriellen Distrikten mit vorwiegend »design-intensiven« Produktionen gebildet werden, bestehen eine Vielzahl selbständiger kleiner und mittlerer Unternehmen, zwischen denen kooperative Beziehungsmuster vorherrschen, wobei dann auch gemeinsame unterstützende Einrichtungen der regionalen Wirtschaft geschaffen wurden;¹⁴ eine intensive Zusammenarbeit hat sich hier zugleich zwischen Firmen, Arbeitnehmervereinigungen und regionalem Staatsapparat herausgebildet. Diese Produktionsräume sind also durch funktionsfähige regionale Kommunikations- und Kooperationsstrukturen gekennzeichnet. Beispiele für diesen Typus von Industrieregionen finden sich im sog. »Dritten Italien«, d. h. in Teilregionen von Emilia-Romagna, Toskana und Veneto, sowie in Valencia und Katalonien, in Schwaben, im Schweizer Jura und in West-Jütland in Dänemark. Auf Basis der Analysen solcher Industrieregionen wird in der neueren »qualitativen« Regionalforschung den regionsinternen Verflechtungen und Beziehungsnetzen große Aufmerksamkeit geschenkt.

Allerdings läßt sich aus dem relativen Erfolg jener Industrieregionen Europas, die sich durch »innovative Produktionsstrukturen« (netzwerkartige Organisation, intensive Kooperation, unterstützende Einrichtungen auf regionaler Ebene) auszeichnen, keineswegs folgern, daß »Regionalisierung« der allein bestimmende Trend in der (industriellen) Raumentwicklung sei. Vielmehr sind gleichzeitig starke Tendenzen zur »Globalisierung« industrieller Organisationsbeziehungen wirksam.¹⁵ Die UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung hat erst jüngst den wachsenden Einfluß transnatio-

¹⁰ M. J. Piore / Ch. F. Sabel, *Das Ende der Massenproduktion*, Berlin 1985; F. Pyke / W. Sengenberger (Hrsg.): *Industrial districts and local economic regeneration*, Genf 1992.

¹¹ A. J. Scott, *New industrial spaces*, London 1988; M. Storper / R. Walker, *The capitalist imperative – Territory, technology and industrial growth*, Oxford 1989; G. Benko / M. Dunford (Hrsg.), *Industrial change and regional development: the transformation of new industrial spaces*, London 1991.

¹² Vgl. D. Läßle, *Neue Technologien in räumlicher Perspektive*, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 4 (1989), S. 213 ff.; G. Grabher (Hrsg.), *The embedded firm – on the socioeconomics of indu-*

ustrial networks, London / New York 1992; U. Hilpert, *Archipelago Europe: islands of innovation*, Brüssel 1992.

¹³ Vgl. A. J. Scott (s. A 11).

¹⁴ Vgl. F. Pyke / W. Sengenberger (s. A 10).

¹⁵ A. Amin (s. A 1).

nal organisierter Unternehmen herausgestellt, die heute rund um den Globus ca. 150 Millionen Arbeitsplätze kontrollieren. Die Globalisierung wird im europäischen Industriesektor durch die Unternehmensstrategie der weiträumigen Streuung von Betriebsstandorten (»Global Sourcing«)¹⁶ vorangetrieben. Hierbei geht es um die systematische Nutzung internationaler Differenzen von Produktions- und Arbeitsbedingungen, vor allem durch Standortteilung und Auslagerung bestimmter Fertigungsfunktionen in Billiglohn-Regionen.¹⁷ Früher wurden hierfür Standorte in der sog. Dritten Welt bevorzugt, heute dagegen eher Standorte innerhalb des gleichen wirtschaftlich-politischen Großraumes – z. B. innerhalb Europas, Nordamerikas, Südasiens.¹⁸ Globalisierung von Standortnetzen ist nicht zwingend als »interkontinentale« Streuung von Betriebsstandorten zu verstehen, sondern es kann hier auch die weiträumige, über die Grenzen nationalstaatlicher Wirtschaftsräume hinwegreichende Standortteilung mit eingeschlossen werden. Anreize zur grenzüberschreitenden Verlagerung von Fertigungsaktivitäten sind bekanntlich die Ausnutzung geringerer Lohnkosten, beliebig anzuordnende Arbeitszeiten, und die Erschließung neuer Märkte. »Global Sourcing« fördert die Ausbildung eines transnational organisierten industriellen Standortgefüges. Diese Strategie erhält gegenwärtig im erweiterten gesamt-europäischen Wirtschaftsraum zunehmende Bedeutung. Nach einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelstages unter 15 000 Unternehmen in Westdeutschland geht die Wahl *euro-päischer* (statt nationaler) Fertigungsstandorte immer stärker in die strategischen Überlegungen der Firmen ein. Während bisher eine Verlagerung der heimischen Produktion besonders in südeuropäische Länder wie Portugal, Spanien und Italien angestrebt wurde, zeichnet sich inzwischen eine Neuorientierung auf ostmitteleuropäische Länder ab. So planten 1993/94 bereits 30% der befragten deutschen Industrieunternehmen eine Verlagerung von Teilen der Produktion ins Ausland – und zwar vorwiegend in die östlichen Nachbarstaaten:¹⁹ Zielländer waren z. B. für 45,6% der Unternehmen die Tschechische Republik, für 9,7% Portugal, 7,3% Ungarn, 6,9% Polen, für jeweils 2,4% Italien und Spanien. Viele Projekte zur Produktionsverlagerung nach Osten sind bereits realisiert – das Ergebnis ist eine weiträumige Umverteilung von Arbeitsplätzen im europäischen Raum.

3.2. Rehierarchisierung von metropolitanen Regionen

Globalisierung setzt sich auch über räumlich erweiterte Kontroll-Verflechtungen des Unternehmenssektors durch. In den Ländern der Europäischen Union hat sich die

¹⁶ Vgl. D. Läßle (s. A 12).

¹⁷ Vgl. J. Grunwald / K. Flamm, *The Global Factory*, Washington D.C. 1985.

¹⁸ Vgl. Ch. Oman, *Globalisation and Regionalisation: The challenge for developing countries*, Paris 1994.

¹⁹ Vgl. W. Hirn / A. Nölting, *Flucht nach Osten*, in: *Manager-Magazin* 3 (1994), S. 84 ff.

Kapital-Konzentration bereits in der Vorlaufphase der Schaffung des europäischen Binnenmarktes beschleunigt. Seit Beginn der 80er Jahre ist insbesondere die Zahl der europaweiten Unternehmenszusammenschlüsse und Firmenaufkäufe stark angewachsen. Besonders bei den 1000 größten Industrieunternehmen der Europäischen Union ist die Anzahl der Zusammenschlüsse und Übernahmen seit 1983 von Jahr für Jahr angestiegen, mit einem deutlich zunehmenden Anteil von grenzüberschreitenden Aktionen.²⁰ In diesem Rahmen werden Wirtschaftseinheiten in mehr und mehr Regionen einer »externen« Kontrolle unterworfen. Der Internationalisierungs-Schub im europäischen Unternehmenssektor läuft parallel zu einer verstärkten standörtlichen Orientierung der Direktions- und Finanzfunktionen führender Firmen auf die entwickelten Stadtregionen der wirtschaftlich führenden Länder Europas. Im gesamt-europäischen Wirtschaftsraum wird sich aufgrund der zunehmenden Internationalisierung des Unternehmenssektors und der erweiterten Kontrollverflechtung zwischen den Stadtregionen die Hierarchisierung des Städtesystems stärker akzentuieren.

Von Bedeutung ist ferner die Globalisierung der Finanzmärkte: Internationale Kapitalanlagen, der spekulative Handel mit Währungen, Termingeschäfte, und die sogenannten derivativen Finanzgeschäfte, all dies gewinnt heute gegenüber dem sichtbaren und kontrollierbaren Warenhandel ein zunehmendes Gewicht, und zwar auch innerhalb von Industrie-Unternehmen. Der internationale Währungsfonds taxierte den Gesamtumfang spekulativer Finanzgeschäfte 1987 weltweit auf 1,6 Billionen Dollar – 1991 kam man bereits auf 8 Billionen Dollar.

Ein dritter Faktor, der die metropolitanen Zentren des Städtesystems prägt und das Auseinanderdriften zwischen den Stadtregionen befördert, ist die Expansion der sog. produktionsorientierten bzw. höherwertigen Dienstleistungen. Sie beruht zum einen auf der »Tertiärisierung der Produktion«, d. h. auf dem Bedeutungszuwachs von Forschung und Entwicklung, Produktionsplanung und Logistik, Design und Marketing, Service und Kundendienst innerhalb des Industriebereichs (auf Kosten des Anteils direkter Fertigungstätigkeiten), zum anderen auf der Strategie vieler Industrieunternehmen, eine Reihe von früher unternehmens-intern erbrachten Dienstleistungsfunktionen über den Markt zu beziehen. Die Auslagerung von Funktionen an selbständige Dienstleistungsunternehmen (die dann dem Dienstleistungs-«Sektor» zugerechnet werden) umfaßt häufig Unternehmens- und Steuerberatung, EDV-Beratung und Service, Buchhaltung, Werbung, Logistik. So expandieren die produktionsorientierten Dienstleistungsfunktionen auf der Basis von Veränderungen im Industriebereich. Im Zuge dieser Entwicklung sind wiederum die Industrieunternehmen mehr und mehr darauf orientiert, ein vielfältiges und leistungsfähiges Angebot hochwertiger Dienstleistungen nutzen zu können.

²⁰ Vgl. A. Amin, *Big firms versus the regions in the Single European Market*, in: M. Dunford / G. Kafkalas (Hrsg.), *Cities and Regions in the New Europe*. London 1992.

Die Restrukturierung der Hierarchie metropolitaner Regionen *im gesamt-europäischen Maßstab* ist (neben den Industriestrukturen solcher Stadtregionen) auf die zuvor beschriebenen drei Komponenten des wirtschaftlichen Strukturwandels zu beziehen: (a) die wachsende Internationalisierung der Wirtschaft, die erweiterte Kontroll- und Kapitalverflechtung zwischen den Stadt-Regionen und damit verbundene Stärkung von »Headquarter-Cities«, (b) die zunehmende Verselbständigung finanzwirtschaftlicher Kapitalanlagen gegenüber realwirtschaftlichen Produktionsaktivitäten²¹ und der damit verbundene Bedeutungszuwachs metropolitaner Finanzzentren, (c) die Transformation von Beschäftigungsstrukturen in Richtung einer internen »Tertiärisierung« der Industrie und der Ausbreitung hochwertiger unternehmensorientierter Dienstleistungen.

In diesem Kontext wächst die Bedeutung von »integrativen« Managementfunktionen in zweierlei Hinsicht: Erstens werden von Großunternehmen heute meist firmenübergreifende Systeme für die Steuerung von Produktionsaktivitäten entwickelt, was eine intensive firmenübergreifende Koordination erfordert. Zweitens wird auch eine firmenübergreifende Integration von Funktionen der Forschung, Entwicklung, Produktion und Vermarktung betrieben. Diese Entwicklungen begünstigen erstens eine standörtliche Orientierung von strategischen Unternehmensfunktionen großer Unternehmen an den Knotenpunkten von Netzwerken der Information und Kommunikation und von bedeutenden Straßen-, Schienen- und Luftverkehrs-Infrastrukturen, zweitens die Orientierung an der Verfügbarkeit eines hochqualifizierten und differenzierten Angebots von Arbeitskräften und Dienstleistungsfirmen, das die erweiterten Kontroll- und Managementaufgaben erfüllen kann. So werden im Kontext der Globalisierung von Unternehmensverflechtungen geographische »Knotenpunkte« der Koordination und Kontrolle von weltweiten ökonomischen Aktivitäten aufgewertet:²² »Global Cities« und metropolitane Zentren sind die greifbaren Verankerungspunkte einer raumübergreifenden wirtschaftlichen Kontrollkapazität²³ und damit die führenden Zentren des Städtesystems.

Vor der Formulierung einer Prognose zur möglichen Richtung der gegenwärtigen »Neudimensionierung« von Zentren und Peripherien des gesamt-europäischen Stadt- und Regionalsystems lassen sich aus den skizzierten Tendenzen des wirtschaftlich-räumlichen Strukturwandels einige Folgerungen für die europäisch vergleichende Stadt- und Regionalforschung ziehen:

Bei der Frage nach den »Faktoren« oder Bestimmungsgründen der (ungleichmäßi-

²¹ Vgl. S. Krätke, Stadt – Raum – Ökonomie, Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, Basel / Boston / Berlin 1995.

²² Vgl. S. Sassen, Cities in a world economy, Thousand Oaks 1994.

²³ Vgl. J. Friedmann / G. Wolff, World City Formation: An Agenda for Research and Action. in: International Journal of Urban and Regional Research 3 (1982) London; S. Sassen, Neue Zentralität, in: P. Noller / W. Prigge / K. Ronneberger (Hrsg.), Stadt-Welt, Über die Globalisierung städtischer

gen) Regionalentwicklung in Europa stellen die »traditionalen« Konzepte der Raumforschung die Bedeutung regionaler Ausstattungsmerkmale in den Mittelpunkt. In neueren Konzepten der »qualitativen« Regionalforschung werden diese Einflußfaktoren nicht mehr als vorrangig angesehen, vielmehr wird darüber hinausgehend die Art der Beziehungen zwischen regionalen Organisationen und Akteuren analysiert. Für diese Ansätze der Regionalforschung ist die starke Betonung der Rolle des »institutionellen Wandels«, der Restrukturierung industrieller Organisationsbeziehungen, und der »soziokulturellen Prägung« von regionalwirtschaftlichen Beziehungsnetzen charakteristisch.²⁴ Hiermit ist die »Art und Weise der Verwendung« von Arbeit und Kapital in der Region angesprochen, d. h. das besondere regionale Produktions- und Regulationssystem. Die ökonomisch-sozialen Interaktionsmuster, industriellen Organisationsbeziehungen und politischen Koordinationsmechanismen in einer Region können als ihr Regulationssystem verstanden werden, das durch regionsspezifische soziokulturelle Prägungen und industrielle Kompetenzen beeinflusst wird, und die »endogene« Erneuerungs- und Wettbewerbsfähigkeit einer Region bestimmt. Produktions- und Regulationssystem einer Region zusammen können ein mehr oder weniger »kohärentes« regionales Entwicklungsmodell darstellen.²⁵

4. Jenseits der »Blauen Banane«: Zur Neudimensionierung von Zentren und Peripherien im erweiterten europäischen Wirtschaftsraum

Die Ausführungen des vorausgehenden Abschnittes über Tendenzen des wirtschaftlichen und räumlichen Strukturwandels in den Städten und Regionen Europas legen die These nahe, daß im erweiterten gesamt-europäischen Raumgefüge mit einer zunehmenden *Ausdifferenzierung regionaler Entwicklungstypen* hinsichtlich ihres Produktions- und Regulationssystems zu rechnen ist. Mit einem »dualen« Zentrum-Peripherie-Schema kann das wirtschaftsräumliche Gefüge Europas nicht mehr zureichend erfaßt werden. Das »Mosaik« der Regionen im neuen Europa wird z. B. prosperierende metropolitane Regionen mit »innovativen« Produktionsstrukturen, aber auch solche mit eher traditionellen (fordistischen) Produktionssystemen umfassen; es wird »Aufsteiger«-Regionen außerhalb der überkommenen Industriezentren geben, die

Milieus, Frankfurt-M. / New York 1994; H. Gräber u. a., Externe Kontrolle und regionale Wirtschaftspolitik, Berlin 1987.

²⁴ Vgl. M. Storper, The resurgence of regional economies, ten years later: The region as a nexus of untraded interdependencies, in: European Urban and Regional Studies 2 (1995), S. 191ff.; M. Storper / A. J. Scott, The wealth of regions: Market forces and policy imperatives in local and global context, in: Futures 5 (1995), S. 505 ff.; E. Bergman / G. Maier / F. Tödting (Hrsg.), Regions reconsidered: economic networks, innovation and local development in industrialised countries, London 1991; R. Camagni (Hrsg.), Innovation networks: spatial perspectives, London 1991.

²⁵ Vgl. O. Crevoisier / D. Maillat, Milieu, industrial organization and territorial production system: towards a new theory of spatial development, in: R. Camagni (s. A 24), S. 13ff.

sich auf »innovative« Produktionssysteme gründen, oder solche, die revitalisierte »industrielle Distrikte« darstellen; es wird alte und neue Wachstums-Peripherien unter Kontrolle der metropolitanen Regionen geben, die sich als »Ausführungs-Regionen« (bzw. verlängerte Werkbänke) der führenden Industriezentren darstellen, und schließlich wird es im neuen Europa viele marginalisierte Regionen geben, die vom europäischen Wirtschaftszusammenhang abgekoppelt sind, unter denen sich nicht nur ländliche Peripherien und marginalisierte Agrarregionen befinden, sondern auch eine Reihe von niedergehenden alten Industriezentren, die einer massiven Deindustrialisierung ausgesetzt sind.

Das Forschungsinstitut »Empirica« hat 1993 mehr als 400 Regionen in West-, Nord-, Mittel- und Osteuropa hinsichtlich ihrer Attraktivität als Produktionsstandorte untersucht,²⁶ wobei Kriterien wie Arbeitskräftepotential, Kosten (insbesondere Lohnkosten), Produktionsdichte (bzw. Industriebesatz), Angebot privater Dienstleistungen, Besatz mit Forschungseinrichtungen, Erreichbarkeit und Marktpotential, sowie Lebens- und Umweltqualität zugrundegelegt wurden. Mittels Cluster-Analysen wurden dabei vier Regionstypen herauskristallisiert: Erstens »kostengünstige Produktionsstandorte«, die neben geringen Lohnkosten auch noch andere Standortvorteile wie z. B. qualifizierte Arbeitskräfte und gute Erreichbarkeit bieten (Beispiel-Regionen sind Poznan in Polen, West- und Südböhmen in der Tschechischen Republik, Bratislava in der Slowakei, Győr-Sopron in Ungarn, Burgenland in Österreich); zweitens »Hoffnungsträger im Hochpreissegment« als Regionen, die zwar keine besonderen Kostenvorteile bieten, aber gerade für distributions- und kommunikationsorientierte Unternehmen wettbewerbsfähige Produktions-Standorte darstellen (Beispiel-Regionen sind Hannover, Lombardia, Zürich u. a.), und drittens Regionen eines »Mischtyps«, die weder eindeutig produktions- noch dienstleistungsorientiert sind (Beispiel-Regionen sind Rhone-Alpes, Provence-Alpes-Cote-d'Azur, Emilia-Romagna, Veneto u. a.). In den beiden letzteren Gruppen befinden sich viele derjenigen Regionen, welche auf Basis der neueren »qualitativen« regionalökonomischen Analyse als Regionen mit revitalisierten industriellen Distrikten oder mit innovativen Produktionssystemen klassifiziert würden – dies kann aber mit den traditionellen Meßgrößen der empirischen Regionalforschung, die weder Intensität noch Qualität regionalwirtschaftlicher Organisationsbeziehungen anzeigen, nicht erfaßt werden. Die vierte Gruppe von Regionen bilden nach der Empirica-Studie »Verlierer mit mangelhaftem Standortprofil«, die meist außer geringen Kosten nichts zu bieten haben (Beispiel-Regionen sind Makedonien in Griechenland, Galizien in Spanien, Alentejo in Portugal, Fejér in Ungarn u. a.). Interessant ist nun die West-Ost-Verteilung dieser Regionstypen im gesamt-europäischen Wirtschaftsraum: Die »Verlierer mit mangelhaftem Standortpro-

²⁶ Vgl. *EMPIRICA*, Produktionsstandorte in West- und Osteuropa, Bonn 1993; *EMPIRICA*, Zukunftsstandorte in Osteuropa, Bonn 1992.

fil« verteilen sich relativ gleichmäßig zwischen West- und Mittel- bzw. Osteuropa. Von den als »kostengünstige Produktionsstandorte« identifizierten 198 Regionen befinden sich 124 in Ostmitteleuropa und Osteuropa, 74 in Westeuropa, woraus man schließen kann, daß im erweiterten gesamteuropäischen Wirtschaftsraum die Mehrzahl jener Regionen, die sich aus der Perspektive von traditionellen unternehmerischen Strategien der funktional-räumlichen Arbeitsteilung als Standorte für verlängerte Werkbänke und standardisierte Massenfertigung anbieten, »im Osten« zu finden sind. Die 178 europäischen Regionen, welche nach der Empirica-Studie dem »Mischtyp« oder dem Typus »Hoffnungsträger im Hochpreissegment« zugehören (s. o.), sind ausschließlich in Westeuropa lokalisiert. Danach ist zu befürchten, daß sich im neuen Europa ein akzentuiertes West-Ost-Gefälle zwischen »strukturstarken« Produktionsräumen und Ausführungs-Regionen ausbildet. Dieses Qualitäts-Gefälle könnte längerfristig modifiziert werden, wenn bestimmte Regionen Ostmitteleuropas und Osteuropas aktiv den Aufbau innovativer regionaler Produktions- und Regulationssysteme betreiben (die Chancen hierfür sind ein offenes Forschungsthema).²⁷

Im Stadt- und Regionalsystem des erweiterten gesamt-europäischen Wirtschaftsraumes findet eine *Neudimensionierung von »Zentren« und »Peripherien«* statt: Zu den »Zentren« mit hohem Entwicklungspotential gehören insbesondere die »führenden« metropolitanen Regionen Europas (wie gehabt), und in neuerer Zeit auch die »Aufsteigerregionen« mit innovativen Produktions- und Regulationssystemen (revitalisierte industrielle Distrikte, neue regional integrierte Produktionskomplexe) – sie zusammen bilden die Entwicklungs-Zentren im europäischen Raumgefüge. »Peripherien« sind die Regionen mit internen Strukturschwächen (insbesondere des regionalen Regulationssystems), geringer Entwicklungsdynamik oder gar starken Niedergangerscheinungen: dazu gehören erstens »marginalisierte« Wirtschaftsregionen (z. B. Regionen ohne relevanten Industriebesatz, Regionen massiver Deindustrialisierung, usw.), zweitens die von den Entwicklungs-Zentren (zum Teil neu) formierten Wachstums-Peripherien oder abhängigen Ausführungs-Regionen mit funktional spezialisierten und extern kontrollierten Industriestrukturen – dieser Typus peripherer Wirtschaftsregionen ist durch seine ökonomischen Verflechtungen mit den Entwicklungs-Zentren besser gestellt als die marginalisierten Regionen, hat aber infolge der internen Strukturschwächen längerfristig nur eine instabile Entwicklungsperspektive.

In ähnlicher Weise läßt sich die Re-Hierarchisierung des Städtesystems im erweiterten europäischen Wirtschaftsraum konzeptualisieren. Der Strukturwandel des europäischen Städtesystems wird in erster Linie von der räumlichen Verteilung und Kon-

²⁷ Vgl. R. Murray, Flexible specialisation and development strategy: The relevance for Eastern Europe, in: H. Ernste / V. Meier (Hrsg.), Regional development and contemporary industrial response, Extending flexible specialisation, London / New York 1992; G. Grabher, Eastern »Conquista«: The truncated industrialisation of Eastern European regions by large Western-European Corporations, in: H. Ernste / V. Meier (ebda.).

zentration von (a) unternehmerischen Kontrollkapazitäten, Finanzkapazitäten und höherwertigen Dienstleistungsaktivitäten, und (b) »innovativen« Produktions- und Regulationssystemen geprägt. Für Stadt-Regionen sind stets beide Aspekte relevant, denn es wäre irreführend, Städte nur als »Dienstleistungszentren« oder nur als »Industriezentren« zu analysieren. Wenn der Strukturwandel des europäischen Städtesystems als ein Prozeß ökonomisch-funktionaler Hierarchisierung betrachtet wird, sind Analysen des Städtesystems, welche die Bevölkerungskonzentration und -entwicklung in den Mittelpunkt stellen,²⁸ wenig aussagekräftig. Das Schrumpfen oder Wachstum der Einwohnerzahl von Städten in Europa ist für die Frage, welche Rangstellung und Funktion eine Stadt im Zuge der wirtschaftlichen Restrukturierung des europäischen Raumgefüges erhält, nur von untergeordneter Bedeutung. Von fragwürdiger Aussagekraft sind auch jene neueren Versuche einer Klassifizierung des gesamt-europäischen Städtesystems nach der »Öffnung des Ostens«, die als Kriterien der Rangstellung das Bevölkerungspotential, die (nationale) Hauptstadtfunktion, und den Besatz mit hochrangigen Einrichtungen der Wirtschaft in den Mittelpunkt stellen²⁹ (d. h. einem veralteten Konzept »Zentraler Orte« folgen). Daraus ergeben sich Rangkategorien der Städtehierarchie, bei denen die vorausgehend dargestellten Tendenzen des wirtschaftlichen und räumlichen Strukturwandels in Europa ausgeblendet bleiben, so daß die Art und Weise der ökonomisch-funktionalen Eingliederung von Städten Ostmitteleuropas und Osteuropas in das gesamt-europäische Städtesystem nicht erfaßt werden kann. Besonders kraß zeigt sich dies an der Einstufung von Moskau als »potentielle Global City«: dabei wurden nicht die vom Global City-Konzept thematisierten wirtschaftlichen Entwicklungszusammenhänge beachtet, wie sie in London, Paris, New York usw. feststellbar sind, sondern eher die große Bevölkerungskonzentration in Moskau und die Tatsache, daß diese Stadt ein politisch-militärisches Machtzentrum repräsentiert.

Hauptkomponenten der ökonomisch-funktionalen Hierarchie des europäischen Städtesystems sind wie gesagt die Qualität und »Reichweite« von Kontrollkapazitäten, Finanz- und Dienstleistungsfunktionen, sowie das relative Gewicht von eher traditionellen industriellen Produktionssystemen oder die Verbreitung von »innovativen« Produktions- und Regulationssystemen im Industriesektor der jeweiligen Stadtregion. Relevante Rang-Kategorien des Städtesystems sind danach (1.) »Global Cities«, zu deren Typisierungs-Merkmalen v. a. ein Übergewicht von Unternehmenszentralen und Finanzzentren mit internationalem Geschäftsfeld sowie eine Konzentration hochrangiger Dienstleistungen gehört; (2.) »Europäische metropolitane Stadtregionen«, in

²⁸ Vgl. *L. v. d. Berg u. a.*, *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*, Oxford 1982; *P. Cheshire / D. Hay*, *Urban Problems in Western Europe: An Economic Analysis*, London 1989.

²⁹ Vgl. *Institut für Länderkunde Leipzig* (Hrsg.): *Zentrensysteme als Träger der Raumentwicklung in Mittel- und Osteuropa* (Beiträge zur Regionalen Geographie, Bd. 37), Leipzig 1994; *EMPIRICA/BfLR* (s. A 6).

denen sich Unternehmenszentralen und Finanzzentren mit europaweitem Geschäftsfeld konzentrieren, die aber in ihrem Industriesektor teils »innovative« Produktions- und Regulationssysteme ausbilden, teils überkommene regionale Industriestrukturen aufweisen; (3.) »Städte mit einer Spezialisierung auf innovative Industriestrukturen«, zu deren wichtigstem Merkmal nicht der Besatz mit raumübergreifenden unternehmerischen Kontrollkapazitäten u. ä. gehört, sondern eine Konzentration von Produktionsstätten und Firmen mit flexiblen Produktionsmodellen und starker regionsinterner Vernetzung, sowie ein vielfältiges Angebot von unmittelbar produktionsorientierten Dienstleistungen; (4.) »Städte mit einer Spezialisierung auf Funktionen der standardisierten Massenfertigung (Ausführungs-Städte)«, die sich im Produktionsbereich durch ein Übergewicht von (häufig extern kontrollierten) Betrieben mit traditionellen industriellen Organisationsformen auszeichnen; (5.) »Marginalisierte Stadtregionen«, deren wirtschaftliche Struktur durch Merkmale wie Niedergang oder Fehlen lebensfähiger industrieller Produktionsstätten, geringes Angebot unternehmensbezogener Dienstleistungen, bedeutender Umfang der »informellen« Ökonomie gekennzeichnet ist.

Eine »Hierarchie« der europäischen Städte ist nicht als starre Rangordnung zu verstehen, sondern Ausdruck veränderlicher Beziehungen in einem europaweiten Netz von konkurrierenden Stadtregionen.³⁰ Die einzelnen Stadtregionen können ihre ökonomisch-funktionale Position im gesamt-europäischen Wirtschaftsraum verändern – die möglichen Positionsverschiebungen sind jedoch nicht beliebiger Art, sondern erfolgen in einem Rahmen begrenzter Entwicklungsoptionen. So können sich einige der bislang vorrangig im nationalen Rahmen bedeutsamen Städte über den Ausbau von Komplexen strategischer Unternehmensaktivitäten in die Kategorie der »europäischen metropolitanen Regionen« transformieren, und es können »Städte mit spezialisierten Produktionsfunktionen der standardisierten Massenfertigung« im Zuge von Deindustrialisierung oder weiträumigen Produktionsverlagerungen in die Kategorie »marginalisierter Stadtregionen« abrutschen; – dagegen können im erweiterten gesamt-europäischen Wirtschaftsraum einige Städte, die sich zuvor in einer »marginalisierten« Position befanden, durch die Neuansiedlung von Produktionskapazitäten der Kategorie »verlängerte Werkbänke« den Anschluß an europäische Produktions-Netzwerke erreichen. Die ERECO-Studie³¹ zur Rehierarchisierung der Stadtregionen Europas zeigt mögliche Positionsveränderungen auf Basis von Meßgrößen, die neben Infrastrukturausstattungen im Verkehrs- sowie Forschungsbereich auch »strategische« Unternehmensaktivitäten (Headquarter-Funktionen und das Potential marktorientierter Dienstleistungen) und Aktivitäten zur Schaffung von »High-Tech«-Komplexen einbeziehen. Diese Studie kommt zu dem Ergebnis, daß die Dynamik der Positionsver-

³⁰ Vgl. *S. Krätke* (s. A 21).

³¹ Vgl. *ERECO*, *European Regional Prospects* (Abridged Version), Cambridge 1993.

schiebungen im europäischen Städtesystem speziell bei den *mittelgroßen* Städten besonders ausgeprägt ist. Zu den »Verlierern« gehören viele britische Städte, während sich die »Gewinner«-Städte häufig außerhalb der mit der »Blauen Banane« und dem »Sunbelt« umschriebenen Wachstumszonen der EU befinden. Unter den Großstadtregionen Westeuropas werden vor allem britische Großstädte wie Manchester und Birmingham sowie südeuropäische Städte wie Turin und Marseille den »Verlierern« zugeordnet. Die meisten der im Korridor der »Banane« etablierten Großstadtregionen (wie Amsterdam, Düsseldorf, Frankfurt/M., Stuttgart, Mailand) werden als »stabile« Zentren eingestuft; zu den »Gewinnern« unter den westeuropäischen Großstadtregionen gehören (mit Paris, Barcelona, Hamburg, Berlin, und Wien) viele Zentren, die außerhalb der »Banane« lokalisiert sind.

Zahlreiche regionalwissenschaftliche Befunde deuten auf eine polarisierte Entwicklung von Städten und Regionen im neuen Europa hin,³² und es ist zu erwarten, daß sich dieses Entwicklungsmuster im Zuge der Integration ostmitteleuropäischer und osteuropäischer Länder noch stärker akzentuieren wird. In diesem Kontext stellt die *Art und Weise der Integration* ostdeutscher und ost-mitteleuropäischer Städte und Regionen in das neue wirtschaftsräumliche Gefüge Europas eine Herausforderung für die Raumforschung dar: welchen dieser Städte und Regionen kann eine Eingliederung in das Netz der wettbewerbsfähigen metropolitanen Regionen Europas gelingen, in welchen Städten/Regionen können Strukturen »industrieller Distrikte« revitalisiert oder »innovative« Industriestrukturen neu geschaffen werden, in welchen Städten/Regionen wird sich eher die funktionale Spezialisierung auf geringqualifizierte Produktionen durchsetzen, und welchen Städten droht eine Marginalisierung im erweiterten europäischen Wirtschaftsraum? Hier läßt sich die These vertreten, daß die europäische Integration und die »Öffnung des Ostens« eine akzentuierte Polarisierung zwischen den städtischen Entwicklungstypen im gesamteuropäischen Maßstab hervorbringen wird:

Die *gesamteuropäische* Städtehierarchie wird künftig von einzelnen »Global Cities« wie London und Paris, und einer Reihe damit eng verbundener »europäischer metropolitanen Stadtregionen« (wie Brüssel, Mailand, Zürich, Frankfurt/M., München, Hamburg, Berlin, Barcelona, Wien u. a.) dominiert. Einzelne Stadtregionen Ostmitteleuropas können diese Position einnehmen, soweit sie in der »globalen Markt-

³² Vgl. P. Ache / H.-J. Bremm / K. Kunzmann, Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Westdeutschland, Bonn 1992; M. Dunford / G. Kafkalas (Hrsg.), Cities and Regions in the New Europe, London 1992; S. Krätke, Hierarchisation of Urban Regions in the new Europe, in: P. Getimis / G. Kafkalas (Hrsg.), Urban and Regional Development in the new Europe, Athen 1993; ERECO (s. A 31); M. Dunford, Winners and Losers: The new map of economic inequality in the European Union, in: European Urban and Regional Studies 2 (1994), S. 95 ff.; H. Arnold, Disparitäten in Europa: Die Regionalpolitik der Europäischen Union, Basel / Boston / Berlin 1995.

ökonomie« zum Standort von Komplexen strategischer Unternehmensaktivitäten für die Einbindung der Märkte Ostmitteleuropas und Osteuropas ausgebaut werden (z. B. Prag, Warschau, Budapest). Die bereits etablierten metropolitanen Zentren Europas stehen weiterhin in Konkurrenz miteinander, doch können auf dieser Ebene des Städtesystems nur noch »graduelle« Verschiebungen von Vorteilspositionen erreicht werden.

In einer instabilen »Übergangs«-Position befinden sich heute jene Städte, die zuvor primär im *nationalen* Wirtschaftszusammenhang bedeutende Standortzentren darstellten. Im Rahmen des erweiterten gesamt-europäischen Wirtschaftsraumes wird es zu einer verstärkten Konkurrenz zwischen den eher »national bedeutsamen« Städten kommen, die jetzt darum kämpfen, in das *europäische* Netz metropolitaner Zentren integriert zu werden, und nicht etwa auf den Rang einer Stadtregion mit spezialisierten Produktionsfunktionen abzusinken. Unter den zuvor eher national bedeutsamen Stadtregionen der Länder Ostmitteleuropas können vor allem jene ihre Position verbessern, die neue strategische Unternehmensaktivitäten an sich ziehen. So konzentrieren sich z. B. in Polen die Standorte von Firmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung höchst selektiv auf bestimmte Agglomerationszentren des Landes: die zur Erschließung des *polnischen* Marktes dienenden Wirtschaftsaktivitäten europäischer Firmen werden vorzugsweise in einer der großen Stadtregionen Polens lokalisiert³³: Die Zahl der Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung stieg von 1989 bis Ende 1992 von 429 auf 10 131. Davon waren z. B. in den Regionen Warschau 3569, Gdansk 739, Poznan 705, Katowice 685, Wroclaw 452 angesiedelt; Sczcecin ist mit 529 »Spitzenreiter« unter den Grenzregionen Westpolens, mit großem Abstand folgt Zielona Gora mit 224. So können ausgewählte Ballungszentren wie Warschau, Poznan, Gdansk und Wroclaw mit ihrer besonderen Entwicklungsdynamik im gegenwärtigen Transformationsprozeß (gemessen an Indikatoren der Beschäftigung, der Investitionsaufwendungen im Privatsektor, der ausländischen Kapitalbeteiligungen, usw.) die anderen Stadtregionen Polens weit hinter sich lassen.

Auf den unteren Etagen der ökonomisch-funktionalen Städtehierarchie liegen erstens die vom Netz der europäischen metropolitanen Zentren abhängigen, auf gering qualifizierte Produktionsfunktionen spezialisierten Städte, und zweitens die vom europäischen Produktionszusammenhang abgekoppelten, »aufgegebenen« Städte. Diese beiden Kategorien werden die »Peripherie« des europäischen Städtesystems bilden, die sich geographisch bisher vor allem in einzelnen Regionen Nordwesteuropas und im südeuropäischen Raum lokalisieren ließ. Durch die Einbeziehung der

³³ Vgl. A. Mync, Regionale Entwicklungspotentiale und aktuelle Strukturveränderungen in Polen, in: Informationen zur Raumentwicklung 9/10 (1993); G. Gorzelak, Regional Patterns of Polish Transformation 1990–2005, in: K. Wódz (Hrsg.), Transformation of old industrial regions as a sociological problem, Katowice 1994.

ostmitteleuropäischen Länder in den erweiterten gesamteuropäischen Wirtschaftsraum wird sich die »Peripherie« des europäischen Städtesystems nach Osten hin ausweiten, da nur wenige der ostmitteleuropäischen Städte gute Chancen haben, in das Netzwerk der europäischen metropolitanen Zentren eingeschlossen zu werden.

Die geographische Ausweitung der »Peripherie« intensiviert die Konkurrenz zwischen peripheren Städten um die Ansiedlung oder Übernahme von industriellen Produktionsstätten von seiten investitionsstarker West-Firmen konkurrieren heute z. B. Städte in Portugal und Spanien mit Städten in Polen und der Tschechischen Republik. Die funktionale Fragmentierung von Unternehmensaktivitäten und standörtliche Verlagerung von standardisierten Fertigungsfunktionen in periphere Regionen stellt ein »klassisches« Muster der funktionalen räumlichen Arbeitsteilung dar,³⁴ sie kann aber im erweiterten europäischen Raumgefüge eine »neue Geographie der De-Industrialisierung« hervorbringen, die zu Lasten von Produktionsstandorten im nordwest- und südeuropäischen Raum geht. Der neue Fertigungsstandort von Opel in Eisenach z. B. wird in Zukunft wichtige Zulieferbetriebe vor allem in der Tschechischen Republik »heranziehen«, da die Zulieferungen von spanischen Teileproduzenten während der großen französischen Streiks im Dezember 1995 nicht mehr durchkamen. Die Verlagerung ausgewählter Fertigungsaktivitäten an Billiglohnstandorte in ausgewählten Stadtregionen Ostmitteleuropas läßt sich u. a. zwischen Deutschland und Polen studieren.³⁵ Hier formieren sich ausgehend von den metropolitanen Regionen Deutschlands vor allem mit den Industriezentren Westpolens (wie Poznan) neue Produktionsverflechtungen und Firmenkooperationen, welche die Belieferung des deutschen Marktes bezwecken. Dabei geht es um die Produktion von Zuliefer- bzw. Fertigerzeugnissen in Polen durch polnische Tochterfirmen deutscher Unternehmen oder deutsch-polnische Joint Ventures für den deutschen Markt. Dazu wird meist Material aus Deutschland angeliefert, in Polen verarbeitet und nach Deutschland zurückgeliefert. Es handelt sich um einfache Lohnveredelungsarbeiten, die auf die Nutzung der Lohnkostenvorteile auf polnischer Seite abzielen. Sog. Lohnveredelungsindustrien, deren Erzeugnisse re-exportiert werden, können bei Ansiedlung in dem zum Zielland nahegelegenen Raum Westpolens einen Transportvorteil bieten.

Fazit: Die Erweiterung des gesamteuropäischen Wirtschaftsraumes durch die »Öffnung« des Ostens bzw. Einbeziehung in eine globale Marktökonomie führt zu einer

stärkeren Ausdifferenzierung der europäischen Städtehierarchie und einer akzentuierten Polarisierungsstruktur des gesamteuropäischen Raumgefüges. Dieses Raumgefüge wird eher die Gestalt eines Mosaiks (oder eines »Leopardenfells«) regionaler Entwicklungstypen annehmen, als in großräumige Korridore oder Achsen mit einheitlichen Funktions- und Entwicklungszusammenhängen gegliedert zu sein. Nicht die »Banane«, aber das von ihr symbolisierte Polarisierungsmodell des europäischen Raumgefüges bleibt aktuell – ein Raumgefüge, daß von den westeuropäischen metropolitanen Regionen, den Knotenpunkten eines hierarchisch vernetzten gesamteuropäischen Wirtschaftsraumes dominiert wird.

³⁴ D. Massey, *Spatial Divisions of Labour*, London / Basingstoke 1984; R. Martin / B. Rowthorn (Hrsg.), *The Geography of De-Industrialisation*, London 1986; F. Fröbel / J. Heinrichs / O. Kreye, *Umbruch in der Weltwirtschaft*, Reinbek 1986; R. Welz Müller (Hrsg.), *Marktaufteilung und Standortpoker in Europa*, Köln 1990; S. Hardy u. a., *An enlarged Europe, Regions in competition*, London 1994.

³⁵ Vgl. S. Krätke, *Probleme und Perspektiven der deutsch-polnischen Grenzregion*, in: H. Schultz / A. Notnagle (Hrsg.), *Grenze der Hoffnung, Geschichte und Perspektiven der Grenzregion an der Oder*, Potsdam 1996.

Juan Rodríguez-Lores

Stadtentwicklung und sozialer Wohnungsbau

Die Anfänge in Europa

Das öffentliche Wohnungsförderungssystem, das seit 1940 als »sozialer Wohnungsbau« bekannt ist, befindet sich seit ca. 15 Jahren in andauernder Krise, während die Wohnungsnot unaufhaltsam gestiegen ist. Das System stammt vom vorigen Jahrhundert. Reaktionen auf die Krise drehen sich wieder um politisch-ökonomische Kernfragen aus den Anfängen: Wieviel Geld, woher, an wen, zu welchen Bedingungen und auf welchen Wegen? Wieviel »Staat« und wieviel »Markt«? Neben der Geldfrage stellt sich heute auch sehr akut die Bodenfrage dar, und zwar sowohl unter den alten Aspekten der Knappheit des Bodens und seines hohen Preises wie auch unter dem Aspekt des Standortes. Unter diesem letzten Aspekt verweist die Frage unmittelbar auf die historisch unbefriedigend gestalteten Beziehungen zwischen sozialem Wohnungsbau und Stadtentwicklung, die heute unter völlig neuen Bedingungen erscheinen und nach einer Wende verlangen.

Die weit zurückliegenden Anfänge des Systems und die Hartnäckigkeit der Krise lassen vermuten, daß diese eine schwer heilbare Alterskrankheit sein könnte, wenn alte Probleme, Aufgaben und Bedingungen sich geändert haben und neue entstanden sind, aber alte, ideologische und technische Prämissen bestehen bleiben. Auf diesen Zusammenhang wird man am Ende dieses Beitrages nach vorheriger Hinterfragung der Anfänge zurückkommen. Aus den Anfängen erscheinen wichtig Theorien und Aktivitäten, die zur Aufstellung der ersten Wohnungsgesetze führten, und der Fördermechanismus, der aus diesen Gesetzen hervorging.

Sie alle hatten zwar das Wohnungsproblem zum Gegenstand, aber auch bestimmte Ziele der Stadtentwicklung, die heute zum großen Teil obsolet geworden zu sein scheinen.

1. Wohnungsnot und Wohnungsfragen

Das Wohnungsproblem war immer eine notwendige Erscheinung der Armut. Für die direkt Betroffenen heißt es noch heute »Wohnungsnot«, die von ihnen als Zustand der Hilflosigkeit, über keine zweckmäßige und bezahlbare Wohnung verfügen zu dürfen, und als schlichtes Geldproblem empfunden wird. Aus der Sicht außenstehender, indirekt betroffener Beobachter hingegen, heißt das Problem »Wohnungsfrage«, Theorie des Wohnungsproblems und Vergeistigung fremder Betroffenheit.

»Wohnungsnot« und »Wohnungsfrage« entsprechen unterschiedlichen Strukturen

von Betroffenheit. Sie sind deshalb häufig unvereinbar auseinandergegangen. Zwar mögen die Darsteller der »Wohnungsfrage« gelegentlich auch von »Wohnungsnot« reden, aber sie meinen damit nicht immer den Zustand der Hilflosigkeit, sondern vielmehr andere allgemeine oder gar eigene Probleme.

Das ist ein Grund dafür, warum es schon im 19. Jahrhundert eine »Wohnungsnot«, aber viele »Wohnungsfragen« gab. Die damalige »Wohnungsnot« traf völlig neue Bevölkerungsschichten in sich in Umbruch befindenden Industriestädten und Landregionen: arbeitende und arbeitslose Fabrik- und Landarbeiter, aufsteigende Mittelschichten, absteigende Betreiber alten Gewerbes, enteignete Bauern. Deshalb war jene »Wohnungsnot« anders als die bisher bekannte, aber ähnlich der heutigen. Die vielen »Wohnungsfragen« entsprangen aus der fremden Betroffenheit außenstehender Kräfte, deren Interessen auch durch die Wohnungsnot indirekt bedroht waren: Grund- und Hausbesitzer, Industriebesitzer und Staat. »Spezialisten« – Städtebauer, Soziologen, Ökonomen, »Reformer« u. v. m. – vergeistigten die Bedrohung jener Kräfte als »Wohnungsfrage« aus den jeweiligen Perspektiven. Ihre »Wohnungsfragen« sind besser dokumentiert als die »Wohnungsnot« der direkt Betroffenen, die allenfalls fremdinterpretiert in zahlreiche Wohnungs- und Gesundheitsuntersuchungen und leblose Statistiken Eingang fand.

Im verworrenen Knäuel von »Wohnungsfragen« aus fremden Perspektiven wurde die Wohnungsnot politisiert und verwissenschaftlicht. Sie verlor dabei ihre ursprüngliche Einfachheit als natürliche Folge der Armut oder Zustand der Hilflosigkeit und entpuppte sich schließlich als äußerst komplexer Zusammenhang fremder Probleme: »Hygienisierung« der Gesellschaft und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Individuums, Neuordnung des Stadtwachstums und der Wohnungswirtschaft u.a. Finanzlösungen endeten im lähmenden Kompetenzenkampf zwischen Staat und Markt und in skurrilen Dilemmata über den Ursprung des Problems im hohen Preis der Wohnung oder dem niedrigen Lohn der Nutzer, in den hohen oder den niedrigen Standards usw. Aus Politisierung und Verwissenschaftlichung des Wohnungsproblems gingen unzählige Publikationen und zwangsläufig einander widersprechende Reformvorschläge, aber auch zwei Verlierer hervor: die »Wohnungsnot« und ihre natürlichen Darsteller.

2. Hygienisierung, Philanthropie, Werkwohnungsbau, Selbsthilfe

Seit der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts wurde »Hygienisierung« zur vorrangigen Aufgabe im Kampf gegen eingebilddete und reelle Feinde der Gesellschaft: gegen »Miasmen«, Schmutz und Sozialismus, die den körperlichen und sittlichen oder geistigen Zerfall der Arbeitskraft verursachten; gegen »Proletarier«, die die Stadt und die traditionelle bürgerliche Dominanz in ihr gefährdeten, die Innenstadt verslumten und ihre Umwandlung in ein Geschäftszentrum behinderten. Der Kampf fand an vielen

Fronten der Stadt statt: in Schulen, Fabriken, Wohnungen, unter der Erde u. v. m. Daran waren die wichtigsten Wissenschaften und Techniken der Zeit beteiligt: von den Natur-, Sozial- und Ingenieurwissenschaften über die Medizin bis zur Architektur und dem Städtebau. »Hygienisierung« verfolgte ein umfassendes Ziel, das den Fordismus unseres Jahrhunderts vorwegnahm: Steigerung der Leistungsfähigkeit des Individuums durch körperliche und sittliche Gesundheit, disziplinierte Lebensführung und funktionelle Umgestaltung der Stadt und des Stadtlebens. Die einzelnen Elemente – Individuum, Gesundheit, Erziehung, Arbeit, Wohnung, Stadt – waren dem umfassenden Ziel untergeordnet und erhielten von ihm ihre Wertigkeit.

Am Anfang waren die »Philanthropen«. Vielen von ihnen war aus lauter Sorge um die sittliche Gesundheit des Volkes die Polizeistunde für Arbeiterkneipen wichtiger als das Dach über dem Kopf der Armen. Zur Lösung dieses zweiten Problems erfanden sie einen wegweisenden Kompromiß zwischen Fürsorge und Markt zur Erschließung notwendiger Finanzquellen. Der Kompromiß bedeutete teils Fürsorge alten Stils und Profitverzicht, teils materielle und immaterielle Vergütung der beteiligten Privatkräfte, d.h. rund 5% Rendite und Versittlichung eines verwilderten Proletariats. Anscheinend waren 5% zu wenig oder Versittlichung etwas zu Vages, so daß der erwartete Kapitalfluß ausblieb. Aber die Idee führte zur internationalen Verbreitung von »gemeinnützigen Vereinen« und Gesetzen für die Unterstützung der »Gemeinnützigkeit«.

Fabrikbesitzer nahmen als erste und überall den »philanthropischen« Kompromiß ernst. Schließlich litt ihre Produktion stark unter den Folgen der Wohnungsnot und sie selbst waren Teil des Marktes. Vor allem besaßen sie mit dem Mietvertrag ein sehr wirksames Instrument, um das Ziel der Versittlichung sicherzustellen und es in den materiellen Vorteil einer kompetenten und disziplinierten Belegschaft umzumünzen. Die »Philantropie« der Industriellen verwirklichte ein weiteres wegweisendes Prinzip der »Hygienisierung«: die gezielte Förderung der Leistungsfähigsten. Als »Werkwohnungsbau« ist sie in die Geschichte des Wohnungs- und Städtebaus als große Leistung eingegangen und währte jahrzehntelang, bis ab Ende des Jahrhunderts der Staat den Industriellen die Finanzlast nach und nach abnahm.

Sogenannte »Selbsthilfe« als »Genossenschaft« und losgelöst von ihren Ursprüngen in den Arbeiter-Solidarvereinen genoß ähnliche große internationale Akzeptanz wie die »Gemeinnützigkeit«, da auch sie sich auf die neu entdeckte Sparkraft des Volkes stützte. Damit wurde ein wichtiger Kunstgriff der »Philantropie« und der »Gemeinnützigkeit« vervollkommenet, um fehlendes Kapital durch Mobilisierung der Volksparsnisse und Förderung der Sparkraft zu erschließen. Die Verabschiedung von der alten Politik der Fürsorge wurde vollzogen und an ihre Stelle trat ein neues, liberalistisches Prinzip, das die Kosten für die Befriedigung elementarer Bedürfnisse auf die Bedürftigen selbst abwälzte. Damit wurde auch faktisch das diskriminierende Prinzip des »Werkwohnungsbaus« übernommen und die Förderung der Leistungsfä-

higsten in einzelnen Betrieben auf Finanzfähige im allgemeinen ausgedehnt. Aber letztlich zog auch die »Selbsthilfe« diesem Prinzip allzu enge Grenzen: die Finanzfähigen waren wiederum nirgendwo so zahlreich, daß ein bedeutend großer Teil der Gesellschaft sich selbst am eigenen Schopf aus dem Sumpf der Wohnungsnot hätte herausziehen können.

3. Zentrumsbildung und Stadterweiterung

Die Hygienegesetze aus der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts halfen das Wohnungsproblem endgültig zu politisieren und brachten es am engsten in Beziehung zur Stadtentwicklung und zum Markt. Die britischen Gesetze von 1868 und 1875 spielten dabei eine Vorreiterrolle.¹ Die Politisierung geschah durch formelle Eingliederung des Arbeiterwohnungswesens in die Gesundheitspolitik zum Zweck baulicher Sanierung und strenger Kontrolle der Arbeiterwohnviertel und -häuser. Dadurch durfte Wohnungs- als Gesundheitspolitik zum Mittel innerstädtischer Entwicklung werden.

Innerstädtische Entwicklung war nach überall herrschender Vorstellung Umgestaltung der Innenstadt zum tertiären Zentrum und nur möglich nach Neutralisierung gefährlicher und entwicklungshemmender Elemente, d. h. durch ihre Vertreibung oder polizeiliche Kontrolle. In den englischen Gesetzen wurde dieses doppelte Ziel durch Kooperation zwischen Planungsbehörde und Markt und haarfeine Gestaltung der Gesundheitsbehörde auf lokaler Ebene gefördert. Kooperation bedeutete eine liberalistisch geprägte Arbeitsteilung: die lokale Behörde wurde mit der Kostenseite der Stadtsanierung belastet (vorbereitende Untersuchungen, Enteignung ohne Gewinn und mit Reprivatisierungszwang, Planung der Baumaßnahmen und Beschaffung von Wohnungen für die Vertriebenen im Planungsgebiet); Privatinvestoren wurden Prioritäten bei den rentablen Ausführungsarbeiten eingeräumt. Mit dem vorgeschobenen Ziel, für die wegen Stadtsanierung obdachlos gewordenen Menschen neue Wohnun-

¹ Ein vermeintliches Wohnungsgesetz aus dem Jahre 1851 (»Lodging Houses Act«) war eigentlich noch ein Gesetz im Sinne der alten Fürsorge oder Armenpolitik für »Logierhäuser« oder »Arbeiterwohnheime«. Die Vieldeutigkeit des Wortes »Lodging Houses« hatte wahrscheinlich dazu geführt, daß es als Wohnungsgesetz »über Mietshäuser« falsch interpretiert wurde. Die beiden folgenden Gesetze hingegen (»Artisans' and Labourers' Dwellings Act« von 1868 und »Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act« von 1875) waren eindeutige Gesetze über Stadtsanierung und öffentliche Gesundheitspflege mit anschließenden, aber instrumentell unzureichenden Bestimmungen über die Bereitstellungen von Ersatzwohnungen für die aus Sanierungsgebieten vertriebene Bevölkerung. Dem in Großbritannien ausgeprägten, legislativen Interesse für Hygiene waren seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts empirische Untersuchungen über die Gesundheits- und Wohnungsmissstände vorangegangen, die gelegentlich auch ihre immensen, materiellen und sozialen Kosten akribisch berechneten und damit das kollektive Bewußtsein für die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens vorbereiteten (vgl. hierzu J. Rodríguez-Lores: Sozialer Wohnungsbau in Europa. Die Ursprünge bis 1918: Ideen, Programme, Gesetze, Bd. 16 der Reihe »Stadt. Planung. Geschichte«, Basel / Berlin / Boston 1994, S. 54).

gen in ihren alten Wohnvierteln bereitzustellen, stellten sich die britischen Hygiene-gesetze als sozial-aufgeklärte Wohnungsgesetzgebung dar. Aber wegen der ungleichen Verteilung von Kosten und Gewinnen unterstützten sie faktisch die Dynamik der innerstädtischen Entwicklung als privates Geschäft mit den zwangsläufigen Folgen der Entproletarisierung und Zentrumsbildung nach Haussmannschem Muster. Auch andere europäische Boden- oder Enteignungsgesetze förderten eine ähnliche Entwicklung immer im Namen des Wohnungsproblems.²

Die lokale Gesundheitsbehörde in Großbritannien vereinte in sich Aufgaben der Stadtplanung, Baupolizei und Wohnungsaufsicht und stellte einen ausgeklügelten Beobachtungs- und Planungsapparat aus Beamten und Medizinern, die vor allem die Häuser und Viertel der Armen ins Visier nahmen und Erkenntnisgrundlagen für Planungs- und Disziplinierungsvorhaben zu liefern hatten. Ungeachtet seiner Auswirkungen auf Verschärfung der Wohnungsnot gaben sich auch die anderen Industrieländer einen ähnlichen Kontrollapparat. Zu ihm gehörten die neuen Gesundheits-, Wohnungsaufsichts- und Statistikämter, die modernisierte Baupolizei und die alten Armen-gesetze mit ihren Asylen, Armenhäusern, Arbeiter-»Kasernen« u. ä.³ Der Erkenntnis- und Erfassungshunger des Staates gegenüber vermeintlichen sozialen Gefahren wurde im 19. Jahrhundert zur Fortsetzung früherer Bevölkerungspolitik mit neuen Mitteln.

² Gemeint sind hier französische Gesetze und Dekrete, die vor allem seit den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts den Umbau von Paris unter Prefekt Haussmann begleiteten. Vgl. hierzu *Th. Hall*, Paris – Napoleon III. – Haussmann. Unerreichbares Vorbild für den Umbau zur Metropole, in: *G. Fehl / J. Rodríguez-Lores* (Hrsg.), Stadt-Umbau. Die planmäßige Erneuerung europäischer Großstädte zwischen Wiener Kongreß und Weimarer Republik, Bd. 17 der Reihe »Stadt. Planung. Geschichte«, Basel / Berlin / Boston 1995, S. 41–56.

Nach dem französischen Muster entstand zur gleichen Zeit auch in Belgien eine wichtige Enteignungsgesetzgebung, wie z. B. das »Gesetz betreffend die Enteignung für die Assanierung ungesunder Viertel vom 1. Juli 1858« und das »Gesetz über Enteignungen für öffentliche Zwecke vom 15. November 1867« (vgl. hierzu *M. Smets* und *D. D'Herde*, Die belgische Enteignungs-Gesetzgebung und ihre Anwendung als Instrument der städtebaulichen Entwicklung von Brüssel im 19. Jahrhundert, in: *J. Rodríguez-Lores / G. Fehl* (Hrsg.), Städtebaureform. Von Licht, Luft und Ordnung in der Stadt der Gründerzeit, Bd. 5, II der Reihe »Stadt. Planung. Geschichte«, Hamburg 1985, S. 447–484).

³ Diese alten Einrichtungen der Armenpolitik wurden übernommen und modernisiert, d. h. dem wachsenden Bedarf einer neuen sozialen Klasse von Industriearbeitern organisatorisch und architektonisch angepaßt. Dazu gehörten neben den neuen architektonischen Lösungen für das Kollektivhaus vor allem auch die neuen Hausordnungen, die in erster Linie von den sozialen Gefahren der neuen Klasse, aber auch von ihren differenzierten Bedürfnissen nach Ledigen, Verheirateten usw. Rechnung zu tragen versuchten. In Deutschland waren viele der ersten regionalen Wohnungsgesetze eigentlich erweiterte Armengesetze für das Industriezeitalter (vgl. hierzu *J. Rodríguez-Lores* [s. A 1], S. 133 ff.). Eine besondere Kontrolleinrichtung waren die sogenannten »Enquêtes« oder empirischen Untersuchungen über Hygiene- und Wohnungszustände.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren sie hauptsächlich eine Art Frühwarnsystem hinsichtlich der Gefahren aus Industrialisierung und ungeplanter Urbanisierung. In der zweiten Hälfte des gleichen Jahrhunderts dienten sie auch zur Aufstellung und Propagierung von Wohnungsreformprogrammen (vgl. hierzu *J. Rodríguez-Lores* [s. A 1], S. 49f. und 54).

Zwar war die räumliche Aussperrung der Armen von der Stadt nicht mehr überall möglich, aber genaue Kenntnisse über solche Gefahresträger suggerierten eine kontrollierte soziale Sicherheit.

Stadterweiterung wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur vorherrschenden Aufgabe des Städtebaus. Sie sollte die notwendige Ergänzung zur Zentrumsbildung und als Auffangbecken für ausgesiedelte arme Bevölkerung und Arbeitsstätten aus der Stadt werden. Ihr Motor sollte also der Volkswohnungsbau sein und im Gegenzug erwartete man von ihr billigen Boden und gesunde Umwelt. Diesem Wunschgeschäft auf Gegenseitigkeit stand jedoch die herrschende Erweiterungspraxis nach kleinen Neubauvierteln für Wohlhabende und großen, ungeordneten – ungeplanten oder geplanten – Wachstumsgebieten für Massenwohnungsbau entgegen.⁴

In Deutschland war dieser Konflikt der Ausgangspunkt für die erste zusammenfassende Theorie der Stadterweiterung und ihrer Beziehungen zum Volkswohnungsbau von R. Baumeister. Schon in seinem frühen Hauptwerk vom 1876⁵ betrachtete Baumeister das Wohnungsproblem neben dem Verkehr als eine Hauptfrage des neuen Städtebaus. Er ging vom scheinbaren Paradoxon der Praxis aus: die sozial reine Erweiterung für Wohlhabende hätte die »Wohnungsfrage... zur Wohnungsnot« werden lassen, weil sie räumlich begrenzt war, den Boden verteuerte und die Funktionsprobleme der Stadt verschärfte (Verslumung, Funktionsmischung, Verkehr);⁶ aber auch die sozial neutrale und räumlich immense Planung für Berlin von J. Hobrecht hatte kaum Entlastung der Innenstadt hervorgebracht, weil auch hier Boden und Wohnungen sehr teuer wurden: die Spekulation hatte im Erweiterungsgebiet höchste Bodenpreise verlangt, die der intensivsten Bodennutzung nach dem baupolizeilich erlaubten Bautypus der teuren und ungesunden Mietskasernen entsprachen. Häuserbauer für den eigenen Bedarf konnten sich Grundstücke nicht leisten. Freie Bauproduzenten mußten sich dem Diktat der Spekulation unterwerfen und unter großer Verschuldung den teuren Bautypus überall errichten. Die Lösung des Rätsels wurde durch eine tautologische Markttheorie geliefert, die die paradoxe Wirklichkeit auf den Kopf stellen und die planmäßige Steuerung der Sozialstruktur zur Schlüsselwaffe gegen die Spekulation werden lassen wollte. Eine große Stadterweiterung würde von sich aus das Bodenangebot vermehren, die Konkurrenz auf dem Bodenmarkt wiederherstellen und die Bodenpreise senken; unter freien Konkurrenzbedingungen würden die Marktkräfte für Anpassung der Boden- und Wohnungspreise an die Sozialstruktur sorgen, wie es in den Neubauvierteln für Reiche bereits geschah. Diese Gesetze, die die Bodenmono-

⁴ Zur Theorie und Typologie der Stadterweiterung im 19. Jahrhundert vgl. *G. Fehl / J. Rodríguez-Lores* (Hrsg.), Stadterweiterungen 1800–1875. Von den Anfängen des modernen Städtebaus in Deutschland, Hamburg 1983.

⁵ *R. Baumeister*, Stadt-Erweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung, Berlin 1876.

⁶ Ebda., S. 3.

pole in Berlin wegen der sozialen Undifferenziertheit der Planung außer Kraft gesetzt hätten, könnten durch Vorschreibung von reinen Arbeiter- und Fabrikvierteln wiederhergestellt werde. Es sah wie eine Kampfansage an die mächtigsten Kräfte der Stadt aus, dem Bürgertum und der Spekulation Teile der attraktiven Außenstadt wegen Arbeiterwohnungsbaus entziehen zu wollen. Die Theorie fand dennoch breite Akzeptanz, weil sie sich eigentlich nur gegen die großen Bodenmonopole richtete. So wurde sie auch allgemein verstanden. Außerdem wurde sie durch die widrigen Bedingungen der Zeit legitimiert: das Erweiterungsgeschäft stockte, weil der Wohnungsteilmarkt der Wohlhabenden Sättigungserscheinungen zeigte; Kleinkapital lag brach, weil geeignete Investitionsgrundstücke fehlten; Volkswohnungsbau auf billigem Gelände könnte dieses Kapital mobilisieren und das Erweiterungsgeschäft wieder in Gang bringen. Schließlich kam die Theorie auch den Interessen des Bürgertums entgegen, weil sie die Dezentralisierungsdynamik umzukehren vorschlug: nicht mehr die Reichen sollten die unsichere und ungesunde Stadt verlassen, sondern die Arbeiter und die Fabriken, und die Stadt würde wieder sicher und gesund. Die Ankoppelung der Lösung des Wohnungsproblems an die Zonierung war bereits international erfolgreich,⁷ aber damals fehlten in Deutschland noch die Mittel für ihre planmäßige Durchsetzung. Baumeisters späteres Werk bestand darin, unter den Bedingungen des schwachen, preußischen Planungssystems ein Ergänzungsmittel zum Fluchtlinienplan zu entwickeln, das bei der Festlegung der Bodennutzung helfen würde. Seine Bemühungen, die Bauordnung zu einem solchen Mittel zu gestalten, gipfelten in den 90er Jahren im Vorschlag der territorialen Zonierung mit Hilfe der sogenannten »Zonenbauordnung«. Damit wurde die Stadtperipherie aus »gemischten« Arbeiter- und Fabrikvierteln übersprungen und das Umland mit seinem billigsten Boden als zukünftiger Standort des Volkswohnungsbaus nach dem Ideal des Kleinhauses im Grünen vorgesehen.⁸

Baumeisters Vorschlag wurde in den meisten deutschen Städten bis zum ersten Weltkrieg in Pläne umgesetzt.⁹ Aber seine territoriale Dimension kam eigentlich auf Umwegen zum Erfolg, als sie nach der Jahrhundertwende aus dem Ausland und mit der

⁷ Die Notwendigkeit der räumlichen Trennung zwischen bürgerlichen und Arbeitervierteln bzw. der Dezentralisierung der Arbeiter- und Fabrikviertel aus der gebauten Stadt wurde vordergründig aus der Sicht der Hygiene und der Funktionalität begründet. In der Tat handelt es sich um eine weit verbreitete Methode für die Reorganisation des Boden- und Wohnungsmarktes in den Wachstumsstädten.

⁸ Einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Theorie lieferte auch in den 90er Jahren der Frankfurter Bürgermeister *F. Adickes*, Die unterschiedliche Behandlung der Bauordnungen für das Innere, die Außenbezirke und die Umgebung von Städten, in: Deutsche Vierteljahresschrift für öffentliche Gesundheitspflege, Bd. 36, Braunschweig 1894. Zur Entwicklung der Theorie und Praxis in Deutschland vgl. *J. Rodríguez-Lores*, Die Zonenplanung – Ein Instrument zur Steuerung des Kleinwohnungsmarktes?, in: *J. Rodríguez-Lores, G. Fehl* (Hrsg.), Die Kleinwohnungsfrage. Zu den Ursprüngen des sozialen Wohnungsbaus in Europa, Bd. 8 der Reihe »Stadt. Planung. Geschichte«, Hamburg 1988, S. 157–207.

⁹ Ebd., S. 168 ff.

Aura des »Englischen« versehen (Howards genossenschaftliche Kleinstädte) reimportiert wurde und auf den vorbereiteten Boden der Genossenschaftsbewegung fiel. Prompt wurde die deutsche Idee als englisches Kind adoptiert und zur »Bewegung« erkoren.¹⁰ In den 20er Jahren, als endlich öffentliche Gelder zur Verfügung standen,¹¹ konnte die Idee in Stadtentwicklungsprogramme für die territoriale Dezentralisierung von Volksschichten in großem Umfang in sogenannte »Trabantenstädte« umgesetzt werden.

4. Ein hausgemachtes Dilemma: Ist die Wohnung zu teuer oder sind die Benutzer zu arm?

Der Konkurrenzkampf unter den »Wohnungsfragen« verschärfte sich, als es offen um die ökonomischen Ursachen und Lösungen für das Wohnungsproblem als Geldfrage ging. Die Frage schien bestehende Interessen besonders zu gefährden. Nur wenige Prinzipien waren unstrittig: daß die Wohnung eine Ware sei, die ein Kapital darstelle, das seinerseits Zins bzw. Miete verlange; daß die Wohnungsversorgung nach dem Tausch von Leistung gegen Leistung erfolgen müsse. Das Tauschprinzip bedeutete zwar Reduktion von Komplexität, weil man die Lösung des Wohnungsproblems an die Arbeit ankoppeln und auf Einkommensbezieher beschränken durfte. Aber es hatte auch eine unangenehme Folge, die das Prinzip selbst in Frage stellte:

¹⁰ 1902 wurde die »Deutsche Gartenstadtgesellschaft« mit ähnlichen propagandistischen Zielen wie zahlreiche »Gartenstadtgesellschaften« zur gleichen Zeit in anderen europäischen Ländern gegründet. Zur deutschen »Bewegung«, vgl. *F. Bollerey / G. Fehl / K. Hartmann* (Hrsg.), Im Grünen Wohnen im Blauen planen. Ein Lesebuch zur Gartenstadt, Bd. 12 der Reihe »Stadt. Planung. Geschichte«, Hamburg 1990.

¹¹ Bis 1918 zeichnete sich die deutsche Gesetzgebung für die soziale Wohnungsförderung durch zwei Strukturen aus: durch die Existenz zahlreicher, konjunktureller Ländergesetze, die eher erweiterte Armengesetze bzw. von kurzfristiger Dauer waren, und durch die Verwendung des Vermögens öffentlicher Versicherungsanstalten für die Unterstützung gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Wohnungsbaus. Gleichzeitig wurden intensive Debatten auch innerhalb der staatlichen Verwaltung über die Notwendigkeit eines nationalen »Reichswohnungsgesetzes« nach ausländischem Vorbild erfolglos geführt (vgl. hierzu *L. Niethammer*, Ein langer Marsch durch die Institutionen. Zur Vorgeschichte des preußischen Wohnungsgesetzes von 1918, in: *L. Niethammer* (Hrsg.), Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft (Wuppertal 1979, S. 363–384; *J. Rodríguez-Lores* (s. A 1), S. 41 f., 46 f., 133–162). Dieser prekären Lage im nationalen Maßstab setzte das Preußische Wohnungsgesetz von 1918 faktisch ein Ende. Obwohl es sich wieder formal um ein Landesgesetz und um die Novellierung des Städtebaugesetzes von 1875 handelte, wurden hier Finanzierungserfahrungen aus dem Ausland übernommen und andere Mechanismen der Wohnungsförderung, wie z. B. die Zonierung, berücksichtigt. In der Folgezeit konnten wirksame Finanzquellen, wie z. B. Einnahmen aus der Hauszinssteuer, erschlossen werden. Sie gestatteten eine Siedlungsplanung, die hinter sozialistischem Pathos ältere Ziele der Dezentralisierung von Volksschichten und der territorialen Neugliederung nach Gartenstädten zu verwirklichen versuchte. In diesem Zusammenhang war eine zukunftsweisende Leistung der 20er Jahre die Entstehung großer gemeinnütziger Träger des sozialen Wohnungsbaus. Zum Text des Wohnungsgesetzes von 1918 vgl. *J. Rodríguez-Lores* (s. A 1), S. 163–173.

Arbeit war schon damals eine unsichere Variable und gerade diese Zielgruppe der Einkommensbezieher konnte sich keine gute Wohnung leisten. Es war die gleiche Sackgasse der Philanthropie und der Selbsthilfe. Die Erklärungsversuche endeten in einem scheinbaren Dilemma, in dem wie in einem Spiegel das gleiche Problem je nach der Perspektive verdoppelt und verkehrt wurde: die Wohnungen wären zu teuer – sahen die einen –; die Einkommensbezieher wären zu arm – sahen die anderen.

Natürlich ging es bei diesem Dilemma nicht um Spiegel noch um Logik, sondern vielmehr um Logistik im Rahmen eines Interessenkampfes, bei dem Interessengruppen durch gegenseitige Schuldzuweisungen den eigenen Besitzbestand zu sichern versuchten und aus dem in allen Fällen das Tauschprinzip als Sieger hervorgegangen wäre. So war das Wohnungsproblem für den Immobilienblock selbstverständlich eine »Lohnfrage«, welche die Industriellen mit höheren Löhnen bzw. der Staat mit Miethilfe zu lösen hätten. Marktfreiheit und Marktpreise wären gegen die Konkurrenz durch politisch verbilligte Wohnungen zu sichern.¹² Für den Industriellenblock hingegen, der ein gemeinsames Interesse an billiger Reproduktion seiner Arbeitskräfte hatte, war das gleiche Wohnungsproblem eine »Wohnungspreisfrage«, welche nach Mietsenkungen bzw. subventionierten Wohnungen verlangte.¹³ Der Staat war zwischen beiden Blöcken eingequetscht. Offenbar verlangten sie von ihm Widersprüchliches: sowohl einen allgemeinen freien Wohnungsmarkt wie auch einen besonderen geschützten für Arbeiter.

Im Umfeld dieses Interessenkampfes entstand die versöhnende Suche nach Maßnahmen für sachbezogene Preissenkungen. Die erforderliche Erforschung preisbildender Faktoren offenbarte jedoch tiefe Risse bei beiden Interessenblöcken. Große Akzeptanz hatte die Rückführung des Wohnungsproblems auf eine »Bodenfrage«, da diese nur Teile des Immobilienblocks ins Visier nahm: Bodenbesitzer, -monopolisten, -händler und Hypothekengeber, die inflationäre Preisbildung betrieben. Außerdem konnte diese Erklärung der zügigen Durchführung der Stadtentwicklung und den Interessen der daran beteiligten, öffentlichen und privaten Investoren zugute kommen. Deshalb wurde nicht nach Abschaffung der Grundrente verlangt, wie es aus der Sicht des Wohnungsproblems erforderlich gewesen wäre, sondern lediglich nach ihrer Umverteilung, d. h. z. B. nach ihrer fiskalischen Abschöpfung, der Übertragung der Verfügungsgewalt über den Boden auf »produktive« Kräfte der Stadtentwicklung u. ä. Ein Wunschziel dieser »Bodenreform« war die sich selbst finanziell tragende Wohnungs-

¹² Centralverband der Haus- und städtischen Grundbesitzervereine Deutschlands: Thesen zur Wohnungsfrage vom Standpunkt der Hausbesitzer (1899), in: J. Rodríguez-Lores (s. A 1), S. 43 f., 192–194.

¹³ Verband »Arbeiterwohl«: Leitsätze zur Arbeiterwohnungsfrage (1896); und Südwestdeutsche Konferenz für Innere Mission: Nationale Ansiedlung und Wohnungsreform (1899), in: J. Rodríguez-Lores (s. A 1), S. 195–198 und 199. Zu ähnlichen Wohnungsprogrammen auch im Ausland ebda., S. 37 ff.

bau- und Stadtentwicklung, z. B. durch Gewinne aus Bodenverwertung, die auch für Privatinvestoren attraktiv würde. Auswirkungen auf die Verbilligung der Wohnungen waren zweifelhaft, da kein Zwang zur Weitergabe der Grundrentenvorteile an die Wohnungsnutzer vorgesehen war.

Eine andere Erklärung war die Rückführung der hohen Wohnungspreise auf eine »Kapitalfrage«. Sie kam den Wurzeln des Geldproblems näher und hatte mehrere Gesichter und Ursachen: hohe Kreditkosten, chronischer Kapitalmangel, inflationäre Manipulationen von Hypotheken, geringe Rentabilität des Volkswohnungsbaus. Wirtschaftlich-technische Lösungsvorschläge, wie z. B. Reform der Hypotheken- und Kreditmechanismen, waren wegweisend für die Entschärfung der alten Frage der Erschließung billiger Kapitalquellen und für die Gestaltung der Subjektförderung.

Das Wohnungsproblem als »Baukostenfrage« zeigte mehrere Varianten. Eine war die »Architektur-« oder »Baupolizeifrage«. In technischer Hinsicht leitete sie eine fruchtbare Erforschung von sparsamen Bautypen ein, die in der »Wohnung für das Existenzminimum« – mechanische Entsprechung von Minimallohn und Wohnung – und der entsprechenden Siedlungsarchitektur der 20er Jahre gipfelte. Aber im Hinblick auf das eigentliche Problem der Baukosten- und Wohnpreissenkung versandete sie in ausgewogenen Debatten über die scheinbare Unmöglichkeit der »guten und billigen« Wohnung oder in der fragwürdigen Strategie der Standardsenkung.

5. Aus sozialistischer Sicht: Reorganisation der Produktion und des Territoriums

Der Sozialismus war, u. a. auch im Hinblick auf das Wohnungsproblem, durch die Dialektik zwischen philosophischem Optimismus der Aufklärung (Vernunft sei Gerechtigkeit) und tagespolitischem Zwang durchzogen und gelegentlich auch gespalten. Sozialisten griffen herrschende Prämissen an, weil sie das Wohnungsproblem verblendeten und es ungerecht lösten: das diskriminierende Tauschprinzip, die sinnlose Suche nach privaten Kapitalquellen für ein privatwirtschaftlich unrentables Geschäft und nach reinen technischen Lösungen bei Unantastbarkeit der sozialen Ursachen, den zwiespältigen Gebrauch des Wohnungsproblems für die Kritik und gleichzeitig für die Entwicklung der Großstadt, die Vernachlässigung der ländlichen Wohnungsnot usw.

Diesen Prämissen wurden andere entgegengesetzt, die zwar aus der logischen Vernunft entsprangen und Gerechtigkeit versprachen, aber auch den tagespolitischen Zwang berücksichtigten: das Verständnis der Wohnung als öffentliche Leistung und individuelles Recht; die Beseitigung unnötiger und ungerechter Kosten, wie Grundrente, und ihrer Ursachen, wie Grundbesitz; die Überwindung der Großstadt, Mitverursacherin der städtischen und der ländlichen Wohnungsnot; die territoriale »Umverteilung« der Urbanisierung, um städtische und ländliche Wohnungsnot durch Beseiti-

gung des Gegensatzes zwischen Stadt und Land zu lösen; die Überführung der Produktion – ihrer Mittel und Leitung – in die Hände der Gesellschaft.

Aus dieser letzten Prämisse wurde das weit verbreitete Mißverständnis, daß damit die Lösung des gegenwärtigen Wohnungsproblems auf eine unbestimmte Zukunft verschoben werden sollte. Zwar war die Prämisse tatsächlich die politökonomische Formel für die Einlösung der konkreten Zukunftsvision der Wohnung als individuelles Recht, aber sie half auch, tagespolitische Maßnahmen für die Gegenwart zu konzipieren, die die Wohnungsnot unmittelbar zu lindern hatten. Nach ihr verwandelte sich die hilflose »Philanthropie« in einen operativen Vorschlag für Volkswohnungsbau, wie etwa bei Owens »New Lanark« oder Godins »Famillistère«; sie war der Motor für städtebauliche Gründungsexpeditionen unterschiedlichen Erfolgs nach Amerika und für ursprüngliche »Selbsthilfe« der Arbeiter als praktizierte Gegenhilfe in allen Lebenslagen. Aus ihr ging vor allem programmatische Wohnungspolitik als gerechte Umverteilung des Wohnungsbestandes und als kommunal-öffentlicher Wohnungsbau hervor.¹⁴

Kommunale Programme konnten vor dem Ersten Weltkrieg u. a. wegen des Ausbleibens einer Kommunalreform nur bruchstückhaft umgesetzt werden. Erst danach entstanden unter günstigeren, lokalen oder nationalen Bedingungen bedeutende Experimente. In der Sowjetunion wurde nach der Revolution die Sofortmaßnahme der Umverteilung des Wohnungsbestandes durchgeführt und während des ersten Fünfjahresplans das städtische und ländliche Wohnungsproblem an eine immense territoriale Umverteilung angekoppelt.¹⁵ Der kommunal-öffentliche Wohnungsbau in Wien (1924–1934) beruhte auf Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums und gehörte seinerzeit zu den wichtigsten Errungenschaften der Wohnungspolitik und Stadtentwicklungsplanung.¹⁶

¹⁴ Das Programm des italienischen Genossenschaftsbundes aus dem Jahre 1910 war sehr wichtig, weil es auf praktischen Erfahrungen in großen Industriestädten (Mailand, Genua, Bologna) beruhte. Die wichtigsten Punkte waren folgende: 1) Kommunales Grundeigentum und kommunale Bodenpolitik; 2) kommunale Arbeiterwohnungsproduktion; 3) Wohnungsverteilung als öffentliche Dienstleistung und zum politischen Mietpreis; 4) Wohnungshygiene; 5) Beziehungen zwischen Wohnungsbau und Stadtentwicklung, d. h. Arbeiterwohnungsbau als wesentlicher Bestandteil der Stadt (Lega Nazionale delle Cooperative e Federazione Nazionale delle Società di Mutuo Soccorso. Primo Congresso Italiano per le Case Popolari, Milano 1910. Vgl. hierzu J. Rodríguez-Lores (s. A 1), S. 34f.).

¹⁵ Der Versuch, das städtische und ländliche Wohnungsproblem an eine immense »territoriale Umverteilung« der Urbanisierung anzukoppeln und dadurch den Widerspruch zwischen Stadt und Land zu überwinden, brachte zwar in den Jahren 1929–1931 eine rege theoretische und planerische Tätigkeit hervor, z. B. originelle Planungsprojekte für eine lineare Neuordnung des Territoriums um Moskau und die Gründung zahlreicher Industriestädte. Aber wegen der ausgebliebenen staatlichen Unterstützung versandete der Ansatz in internen Städtebaudebatten und hatte als »Desurbanismus« wenig Chance im internationalen Maßstab.

¹⁶ Unter dem Aspekt der Stadtentwicklung sei hier das Ziel der Errichtung der neuen Arbeiterviertel im engen städtischen Raum hervorgehoben. Das gleiche Ziel verfolgten programmatisch die italienischen Sozialisten (s. A 14).

6. Zum System und Fördermechanismus der ersten europäischen Wohnungsgesetze

Aus den vielen Theorien des Wohnungsproblems war ein Knäuel an einander widersprechenden Forderungen entstanden, das in mühsamen Verhandlungen auf Staatsebene entwirrt werden mußte. Das Ergebnis waren die ersten nationalen Wohnungsgesetze: eine selektive Synthese, die bestimmte Forderungen unterstützte, andere jedoch unterdrückte.¹⁷ Öffentlicher Wohnungsbau und Fürsorge wurden behindert bzw. marginalisiert. Statt dessen wurde ein marktkonformes System ausgebaut, das durch öffentliche Fördermaßnahmen und subsidiäre Eingriffe gesteuert werden sollte.

Das System sah eine Art freiwilligen »Pakt« vor,¹⁸ bei dem der Staat Fördermaßnahmen lieferte, während Kapital und Volk das notwendige Geld bereitzustellen hatten. Eine Hauptaufgabe der Gesetze bestand darin, den technischen Fördermechanismus zu gestalten, der das System oder den »Pakt« zum Funktionieren bringen würde: förderungsfähige Privatkräfte (Investoren, Bauträger und Wohnungsnutzer) zu bestimmen und entsprechende öffentliche Fördermaßnahmen für sie zu beschließen. Über die doppelte Funktion des Fördermechanismus herrschte allgemeines Einvernehmen: Wiederherstellung der Rentabilität des Volkswohnungsbaus und Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit potentieller Wohnungsnutzer.

Neben diesem Grundkonsens förderten nationale Traditionen und vor allem die in den einzelnen Ländern jeweils vorhandenen Bedingungen und Kräfte technische Unterschiede zutage, auf die in dieser Abhandlung nicht eingegangen werden soll. Hier wird nur eine synthetische Darstellung des gemeinsamen Kerns möglich sein. Folgende Elemente werden dafür in Betracht gezogen: Wohnungsnutzer, Kapital- und Bauträger, Fördermaßnahmen, Wohnungsformen, Fremdaufgaben.

6.1. Wohnungsnutzer

Marktorientierung und Subsidiaritätsprinzip erzwangen bei der Festlegung förderungsfähiger Volksschichten die soziale Spaltung nach Zahlungsfähigen, die bei ent-

¹⁷ Nach einem restriktiven Begriff, der vor allem die Aspekte des nationalen Geltungsbereiches und der Berücksichtigung der Finanzfrage betrachtet, handelte es sich um folgende Gesetze:

»Gesetz über die Arbeiterwohnungen und die Einrichtung von Förderkomitees vom 9. August 1889« (Belgien), »Gesetz über das Wohnungswesen der arbeitenden Klassen vom 18. August 1890« (Großbritannien), »Gesetz über die Billigwohnungen vom 30. November 1894« (Frankreich), »Wohnungsgesetz vom 22. Juni 1901« (Niederlande), »Gesetz für die Volkswohnungen vom 31. Mai 1903« (Italien), »Gesetz vom 22. Dezember 1910, betreffend die Errichtung eines Wohnungsfürsorgefonds« (Österreich), »Gesetz über Billigwohnungen vom 12. Juni 1911« (Spanien). Deutsche Übersetzung aller Gesetze in J. Rodríguez-Lores (s. A 1), S. 60–132.

¹⁸ Unter diesem Motto des »Paktes« bzw. »Association« von Kapital, Arbeit und Staat stand schon eines der ersten und umfassendsten Wohnungsprogramme des Belgiens E. Ducpétiaux: Projekt eines Wohnungsvereins für die Verbesserung der Wohnungen und der Wohnviertel der Arbeiterklasse in Brüssel (1846), deutsche Übersetzung in J. Rodríguez-Lores (s. A 1), S. 174–191.

sprechender öffentlicher Unterstützung sich durch Miete oder Kauf an der Finanzierung der Wohnung beteiligen könnten, und nach Zahlungsunfähigen, die u. a. auf die Fürsorge verwiesen wurden. Die Festlegung geschah nach beruflichen oder ökonomischen Kategorien und indirekt durch die Art der Fördermaßnahmen selbst. Ursprünglich wurde die Förderung auf »Arbeiter« bezogen, aber bald wurde der »Arbeiter«-Begriff namentlich auf eine Vielfalt von sozialen Gruppen ausgedehnt, die an der gesellschaftlichen Produktion von Reichtum beteiligt waren: »Handwerker«, »Angestellte und Beamte«, »kleine Gewerbetreibende«, »nicht Hausbesitzer« usw.¹⁹ Die ökonomischen Definitionskategorien dehnten die förderungsfähige Zielgruppe auf die ökonomischen Mittelschichten eindeutig aus, wie z. B. das festgelegte Familieneinkommen: während die Obergrenze auf dem Niveau eines mittelschichtigen Einkommens lag, sperrte die Untergrenze Arme und niedrige Arbeiter von der Förderung aus.²⁰ Im gleichen Sinne waren gewisse Fördermaßnahmen und -bestimmungen wirksam, wie z. B.: die auf Marktniveau hohen zugelassenen Miet- oder Kaufpreise und die Grundorientierung der Förderung auf den Kredit und den Hauserwerb.²¹

6.2. Fördermaßnahmen

Die meisten Gesetze gingen vom Wohnungsproblem als »Kapitalfrage« aus und waren deshalb in erster Linie Finanzierungsgesetze.²² Die an der Reform der Kredit-

¹⁹ Wie es aus den Gesetzestiteln zu ersehen ist (s. A 17), war der Ausgangspunkt der Begriff »Arbeiter« (Belgien) oder »arbeitende Klassen« (Großbritannien). In Belgien stieß er sofort auf Kritik, weil er mit »Fabrik-« und »Handarbeiter« verwechselt wurde und somit breite Volksschichten ausschloß. In Frankreich wurde von vornherein darauf verzichtet, weil der Begriff der bisherigen Förderungspraxis des Staates widersprach. Das Problem wurde teilweise mit sozial neutralen Bezeichnungen für die förderungsfähigen Wohnungen gelöst, d. h. »Billigwohnungen« (Frankreich, Spanien) oder »Volkswohnungen« (Niederlande, Italien). In Deutschland setzte sich die technische Bezeichnung »kleine« oder »Kleinwohnung« bzw. »für Minderbemittelte« durch.

²⁰ Z. B. schloß das britische Wohnungsgesetz Armenhilfeempfänger ausdrücklich von der Wohnungsförderung aus. Das italienische Wohnungsgesetz sah eine sehr hohe Obergrenze von 3500 Lira für das Familieneinkommen vor, während das Durchschnittseinkommen eines städtischen Arbeiters bei 1000 Lira und darunter lag. Später wurden weitere Anpassungen an die höheren Marktsegmente angestrebt, z. B. in einer Verordnung, die die Mieten bzw. Kaufpreise für geförderte Wohnungen nach dem Mietspiegel und der Größe der Städte staffelte.

²¹ Es gab Ausnahmen, die teilweise revidiert wurden. In den Ausführungsbestimmungen des niederländischen Gesetzes von 1901 wurde Eigentumsbildung ausgeschlossen. Auch das britische Gesetz von 1890 sah nur die Förderung von Mietwohnungen vor. Aber bald danach wurde mit dem »Small Dwellings Acquisition Act« von 1899 der lokalen Behörde gestattet, Darlehen für den Erwerb von Häusern zu vergeben, deren Marktwert 400 Pounds nicht überschreiten durfte.

²² Nach speziellen Unterscheidungsmerkmalen wären feinere Kategorisierungen möglich. So könnten z. B. das britische Gesetz und das niederländische auf den ersten Blick wie Sanierungsgesetze erscheinen, die darüber hinaus die Rolle der Gemeinden besonders hervorhoben. Nichtsdestoweniger stellten sich auch diese beiden Gesetze der Finanzfrage und vertraten letztlich die hier geschilderten, allgemeinen Lösungen.

und Hypothekenmechanismen orientierten Maßnahmen stellten einen Selektionsmechanismus dar, da sie bei Wohnungsnutzern ökonomische Kraft voraussetzten, die es sicherzustellen galt. Diesbezüglich war das belgische Gesetz von 1889 wegweisend, das hauptsächlich ein Kreditfinanzierungsgesetz war. Demnach kristallisierten sich folgende Maßnahmen heraus: billige Darlehen, erleichterte Hypotheken (öffentliche Bürgschaften und Hilfeleistung beim Abschluß der zweiten Hypothek) und zeitlich begrenzte Steuer-, Abgaben- und Gebührenvorteile (Erlaß oder Senkung bzw. Zahlungserleichterung). Besondere Begleitmaßnahmen hatten die Kreditwürdigkeit der Wohnungsnutzer sicherzustellen (z. B. »Arbeiter-Lebensversicherungen«).²³ Solidarmaßnahmen (z. B. Mietgeld oder Beihilfen) spielten eine untergeordnete Rolle.²⁴

6.3. Kredit- und Bauträger

Da das System auf Mobilisierung von Privatkapital ausgerichtet war, bestand ein Grundproblem darin, Bauträger, Investoren oder Kreditgeber für einen riskanten Wohnungsbau und unter den Bedingungen niedrigen Zinseszins bzw. Profites zu interessieren. Es wurde an die »Philanthropie« des einzelnen appelliert (Schenkungen zu machen, Boden bereitzustellen oder Aktien zu kaufen) und vor allem die Mobilisierung des Volksvermögens angestrebt. Demzufolge waren karitative Stiftungen, Wohlfahrtsämter, gemeinnützige und genossenschaftliche Vereine, Sparkassen und Volksbanken, Arbeiterversicherungsanstalten u. ä. als Hauptlieferanten von Kapital vorgesehen. Diese Einrichtungen und eventuelle Einzelinvestoren oder Häuserbauer für den eigenen Bedarf erhielten gewisse Begünstigungen: Investitionsrisiko wurde durch erleichterten Zugang zum lohnenden Wohnungssektor der Mittelschichten abgemildert; Profitverlust durch finanzielle Vorteile ausgeglichen (z. B.: relativ hohe Obergrenzen für Zins- und Profitsätze, erleichterte Enteignungsbedingungen, verbilligte Grundstücke und Kredite, Senkungen bzw. Zahlungserleichterungen für Steuern, Abgaben und Gebühren).

Da geförderter Wohnungsbau keine Konkurrenz für die Privatwirtschaft werden

²³ Die Lebensversicherung für Arbeiter als Garantie für das Darlehen bzw. die Hypothek war eine der originellen Neuerungen des belgischen Gesetzes von 1889, die auch das französische Gesetz von 1894 und das spanische von 1911 vorsahen. Sie hatte jedoch zwei Nachteile: Die jährliche Belastung des einzelnen Arbeiters wurde entsprechend höher und erreichte z. B. in Belgien insgesamt 7½% der Darlehenssumme (4% Hypothekenzinsen, 2½% Tilgung, 1% Versicherungsprämie). Das zeitlich befristete, französische Modell (»assurance temporaire«), nach dem die Rückzahlung der Versicherungssumme mit dem 65. Lebensjahr beendet werden sollte, zeigte deutlich die Benachteiligung älterer Arbeiter gegenüber den jüngeren. Erstere hatten höhere Versicherungsprämien zu bezahlen oder sie schieden aus der Versicherung.

²⁴ Im niederländischen Gesetz waren staatliche Beihilfen an die Gemeinden vorgesehen. In der Tat konnten damit in den Niederlanden die billigsten Sozialwohnungen in internationalem Vergleich hergestellt werden. Aber sie waren auch die kleinsten.

durfte und den des »Sozialismus« verdächtigen, kommunalen Aktivitäten ein Riegel vorgeschoben werden sollte, wurden für diese Aktivitäten und gelegentliche Staatskredite oder Beihilfen einschränkende Bestimmungen erlassen: Die Kommunen waren gar nicht als Förderbauträger vorgesehen oder sie durften nur ersatzweise eingreifen, wenn die Privatinitiative ausblieb und hatten die riskantesten und teuersten Aufgaben zu übernehmen;²⁵ ihnen wurde untersagt, mit Enteignungsmaßnahmen Bodenvorratspolitik zu betreiben oder ihre Wohnungsmaßnahmen zu finanzieren; diese Maßnahmen samt Rückzahlung von Staatskrediten waren aus lokalen Steuern zu bestreiten.²⁶ Beihilfen wurden für Wohnungen gewährt, die kaum Marktkonkurrenz darstellen konnten.²⁷ Gelegentlich wurden den Kommunen staatliche Organe zur Seite gestellt, die ihre knappen wohnungspolitischen Befugnisse weiter einschränkten.²⁸

²⁵ Eine riskante Aufgabe war z. B. die Wohnungsvermietung in den unteren Marktsegmenten. Die Bestimmungen des italienischen Wohnungsgesetzes von 1903 waren in dieser Hinsicht typisch. Die in der Praxis weit entwickelten wohnungspolitischen Aktivitäten der Gemeinden wurden auf die unteren Marktsegmente für das Familieneinkommen unter 1500 Lira bzw. auf den Bau von Volkshäusern eingeschränkt, wenn keine Privatinitiative in diesen Bereichen vorhanden war.

²⁶ Genau hier lag der große Widerspruch des britischen Gesetzes von 1890, das einerseits, ähnlich wie später das niederländische Gesetz, die Gemeinden gegenüber der Privatinitiative als Träger des sozialen Wohnungsbaus formell bevorzugte, aber andererseits alle finanziellen Lasten auf die Gemeinden selbst abwälzte. Dieser Widerspruch könnte die Erfolglosigkeit in der ersten Anwendungsphase des Gesetzes bis zur Jahrhundertwende erklären.

²⁷ Das war z. B. der Fall des niederländischen Gesetzes von 1901 (s. A 24).

²⁸ Im belgischen Wohnungsgesetz von 1889 hatten solche Organe (»Förderkomitees«) hauptsächlich Kontrollfunktionen, mit denen sie die Präsenz des Staates auf lokaler Ebene garantierten und die Befugnisse der Gemeinden einschränkten: sie überwachten die Anwendung des Wohnungsgesetzes, stellten die Bescheinigungen aus, die Arbeiter für die Förderung berechtigten, hatten das Vorschlagsrecht in bezug auf die Durchführung von Sanierungen und den Wiederkauf von Grundstücken bei Zonenenteignungen, durften Wohnungsuntersuchungen einleiten und Wettbewerbe aus der Sicht der Reinlichkeit organisieren, die disziplinierende Wirkung auf die Arbeiterfamilien ausübten usw. (Vgl. hierzu *J. Rodríguez-Lores* (s. A 1), S. 206.) Ein ähnliches Gremium (»College«) war im niederländischen Gesetz von 1901 vorgesehen (ebda., S. 209). Dieses wurde in einem Sanitätsgesetz des gleichen Jahres durch eine lokale Kommission aus staatlichen Inspektoren (für öffentliche Gesundheitspflege, Nahrungsmittel und Hypothekenwesen, Wohnungswesen und Ausführung des Wohnungsgesetzes) ergänzt. (Ebda., S. 210). Ähnliche Funktionen wie die belgischen Förderkomitees hatten die französischen »comités des habitations à bon marché« (Ebda., S. 212). Im italienischen Wohnungsgesetz von 1903 waren Selbständige Anstalten für die Volkswohnungen (»Istituti autonomi per le case popolari«) vorgesehen, die in der Folgezeit ureigene Aufgaben der Gemeinden bei der Wohnungsversorgung übernahmen. In der Tat wurden sie während der Parlamentsdebatten als »eine Art Mittelweg zwischen kommunalisiertem Unternehmen und privater Initiative« definiert. Über die Kontrollfunktionen hinaus durften sie Wohnungen bauen und verkaufen, die geförderte Privatinitiative koordinieren und überwachen, den vorhandenen kommunalen Wohnungsbestand übernehmen und verwalten. Durch das neue Wohnungsgesetz von 1908 wurden ihre Rechte formalisiert (ebda., S. 218 f.). Diese italienischen Anstalten als Ersatz der gemeindlichen Aktivitäten dienten als Beispiel für die Einführung ähnlicher Organe in Spanien in den 20er Jahren (ebda., S. 216).

6.4. Wohnungsformen

Wegen der überwiegenden Form der Subjektförderung durch Kredit- und Steuererleichterung hatte der Hauserwerb eine hervorragende Stellung in den Gesetzen. Der entsprechende Typus des Einzelhauses wurde besonders angestrebt und mit Argumenten aus der Hygiene und der Sozialpolitik gerechtfertigt. Wenn auch Mietshäuser gelegentlich gefördert wurden, waren sie in der Regel Ergebnis taktischer Standardreduzierung und für finanzschwache Nutzer vorgesehen; wegen ihrer sozialen Risiken unterlagen sie strengen Kontrollbestimmungen.²⁹ Die Ausrichtung auf den Bedarf der Mittelschichten wurde durch die Definition förderungsfähiger Wohnungen bekräftigt: ursprünglich »Arbeiterwohnungen« genannt, wurden sie danach allgemeiner in »Volks-«, »Billig-« oder »Kleinwohnungen« umbenannt. Die genehmigte Obergrenze des Miet- oder Kaufpreises durfte durchschnittliche Marktwerte erreichen. Verschärfte Bauvorschriften spielten eine zwiespältige Rolle: sie erzwangen zwar hohe sanitär-technische Standards, aber machten zugleich die Wohnung für die unteren Schichten unerschwinglich. Gelegentlich bestand die Förderung in der Befreiung von solchen oder anderen Bauvorschriften.

6.5. Fremdaufgaben

Die Wohnungsgesetze übernahmen auch Aufgaben in Fremdbereichen, die teilweise dem Wohnungsbau nahe standen, insbesondere in der Stadtentwicklung und der Hygiene. Die Frage, ob vorangestellte, soziale Ziele und Fremdaufgaben sich gegenseitig unterstützten, wie es vorgegeben wurde, oder ob die ersten propagandistisch mißbraucht und letztlich durch die zweiten ersetzt wurden, könnte nur eine empirische Analyse der Handhabung der Gesetze zuverlässig beantworten. Die Gesetze selbst hüllten sich in Ambiguität, die praktischen Mißbrauch offen ließ und offenbarten gewisse Tendenzen: Ausbau des allgemeinen planungsrechtlichen Instrumentariums, wobei bisherige Versäumnisse der Stadtentwicklung nachgeholt wurden; Entlastung der Innenstadt von armer Bevölkerung, wobei deren Umbildung als Geschäftszentrum zumindest indirekt gefördert wurde; Lenkung der ausgesiedelten Bevölkerung auf die Außenstadt, wobei die sozial und funktionell gegliederte Stadterweiterung unterstützt wurde. Die Wohnungsgesetze übernahmen und entfalteten alte und neue Planungsrechtsfiguren und -instrumente allgemeiner Natur für ökonomische Mobilisierung des Bodens und Erleichterung der Stadtentwicklung: Erweiterte Enteignungsbestimmungen (Enteignung nach Zonen und zu Wohn- oder Hygienezwecken, Über-

²⁹ Als Beispiel sei hier auf die strengen Bestimmungen des britischen Wohnungsgesetzes von 1890 hingewiesen. Mietwohnungen sollten der lokalen Kontrollbehörde jederzeit offen stehen. Außerdem enthielt das Gesetz mehrere Anhänge, die das soziale Verhalten der Bewohner aus der Sicht der Reinlichkeit und der Sittlichkeit regelten.

tragung von Enteignungsrechten auf Privatinvestoren), Umlegungsrecht, Pachtrecht, fiskalische Belastung unbebauten Baugeländes, Förderung des Vorortverkehrs, Baubestimmungen gegen die Verbreitung von Mietskasernen usw.). Manche Wohnungsgesetze dürften deshalb als echte Städtebaugesetze betrachtet werden.³⁰ Der ausdrückliche Bezug der Maßnahmen auch auf die innerstädtische Entwicklung verlangt nach Präzisierung.

In einigen Wohnungsgesetzen (z. B. dem britischen von 1890 und dem holländischen von 1901) stand die Stadtsanierung scheinbar im Mittelpunkt. Aber das holländische Gesetz war auch zum großen Teil ein Planungsgesetz, das zum ersten Mal das Bauen in der Außenstadt regelte. Die im britischen Gesetz vorgesehene doppelte Strategie der Kostenabwälzung auf die lokale Behörde und der Anziehung von Privatinvestoren war instrumentell völlig untauglich, um das vorangestellte Hauptziel zu erreichen, den durch Sanierungsmaßnahmen obdachlos gewordenen Menschen hygienische und billige Wohnungen in ihren alten Wohnvierteln zur Verfügung zu stellen.³¹ Ab 1900 wurden Gesetzesänderungen notwendig und der geförderte Wohnungsbau wurde auf den billigeren Boden der Außenstadt umgelenkt. Andere Gesetze gingen davon aus, daß geförderter Volkswohnungsbau in der Innenstadt mittels Sanierung unrealistisch war und unterstützten ausschließlich Stadterweiterung bzw. gelegentlich auch Ausnutzung von brachliegenden oder schwer verwertbaren Flächen in der gebauten Stadt.³²

Entscheidend wäre vor allem die Frage nach der angestrebten Stadtform. Das Preußische Wohnungsgesetz von 1918 gab hierzu eine Antwort, die der bisherigen Praxis in anderen Ländern entsprach, indem es die Zonierung regelte und die Bildung von reinen Neubauvierteln für den Kleinwohnungsbau förderte.

Mißbrauch der Wohnungsgesetze für Fremdaufgaben kam deutlich hervor bei der Hygienisierung als Strategie der Zentrumsbildung und der Kontrolle. Das britische Gesetz wurde richtungsweisend. Der untauglichen instrumentellen Lösung der Finanzfrage hinsichtlich der Wohnungsversorgung in der Innenstadt stand die hervorragende planungsinstrumentelle Ausstattung für Abriß, privaten Neubau und Kontrolle der alten Wohnviertel gegenüber: ein ausgeklügelter Kontrollapparat aus Medizinern

³⁰ Im britischen Wohnungsgesetz standen z. B. die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse in der Innenstadt und die Unterstützung der »produktiven« Privatkkräfte für ihre planmäßige Veränderung im Mittelpunkt. Ähnliches wäre auch vom niederländischen Gesetz zu sagen, wobei hier auch die instrumentelle Unterstützung der Stadterweiterung großes Interesse genoß.

³¹ Zwei heute noch gültige Ursachen seien hier genannt: die ungenügende finanzielle Ausstattung der mit dieser Aufgabe prinzipiell beauftragten Gemeindebehörde und die ungehinderte Bodenpreissteigerung nach Abriß der alten und billigen Wohnhäuser.

³² Das war eine besondere Maßnahme im spanischen Wohnungsgesetz von 1911 zur Unterstützung der Stadtentwicklung. Als Maßnahme für die Bereitstellung billigen Bodens für den sozialen Wohnungsbau war sie jedoch erstaunlicherweise widersprüchlich, d. h. solche billigen Brachflächen sollten wieder dem sozialen Wohnungsbau entzogen und dem freien Markt zurückgeführt werden, wenn ihr Wert im Zuge der Bauarbeiten sich änderte.

und Planungsbeamten mit polizeilichen Befugnissen, scharfe Bestimmungen für die Schließung von Häusern und Abriß von ganzen Wohnvierteln aus sanitären und verkehrstechnischen Gründen, entsprechende Bestimmungen über Enteignung und Reprivatisierung oder die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Privatinvestoren usw. Nach diesem Muster verfahren alle anderen Gesetze, die sich zwar bei der Investitionslenkung hauptsächlich an der Entwicklung der Außenstadt orientierten, aber gleichsam die private Zentrumsbildung in der Innenstadt mit reinen technischen oder polizeilichen Maßnahmen unterstützten.

7. *Erfolge und Krisen*

Die ersten Wohnungsgesetze und das mit ihnen beschlossene System des sozialen Wohnungsbaus waren das Produkt einer damals in Europa neu eingeführten Sozialstaatlichkeit, die von der Kampfprämissen gegen »die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokraten«, wie es in Deutschland hieß, ausging. In dieser Prämisse waren gewisse politökonomische Vorgaben für die Einlösung von sozialen Reformen enthalten, die die ersten Wohnungsgesetze bestimmten: Verzicht auf verändernde Staatseingriffe in die Marktverhältnisse; statt dessen ihre interne Umbildung zum »sozialen Markt« als Kooperation zwischen Kapital und Volk und Ankoppelung der sozialen Reformen selbst an die Arbeit und das individuelle Einkommen. Genau hier lagen Stärke und Schwäche der neuen Sozialstaatlichkeit und des neuen sozialen Wohnungsbaus.

Die Stärke des sozialen Wohnungsbaus rührt u. a. von seiner Gesamtausrichtung auf Mobilisierung des Bauens überhaupt her. Gesamthistorisch gesehen erscheint sie als quantitativer Erfolg im Vergleich zu den katastrophalen Wohnungs- und Stadtzuständen im vorigen Jahrhundert: Millionen von Sozialwohnungen mit höheren sanitär-technischen Standards, mehr Raum und gesunderem Umfeld gewährleisteten nach beiden Weltkriegen eine umfassende Neuordnung des Stadtwachstums.

Aber diese Erfolgsrechnung zeigt auch tiefe Risse, die durch die gleichen ökonomischen Vorgaben verursacht worden sind, die den Erfolg ermöglichten. Der Erfolg wurde mit finanziellen Begünstigungen für die Marktkräfte, finanzieller Doppelbelastung für die Nutzer und Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt erkaufte, welche die Sozialwohnungen nicht billiger noch sicherer machen durften. Die Nebenfolgen widersprachen in gewissem Sinne der sozialen Reform und erzeugten Unsicherheit: Diskriminierung der Wohnungsnutzer, unstädtisches und gesamtgesellschaftlich teures Stadtwachstum nach sogenannten »Garten«- oder »Trabanten«-Schlafstädten, wiederkehrende Krisen der Wohnungsproduktion und -versorgung.

Der »soziale Markt« war von Anfang eine eigenwillige Fiktion, die, wie die alte Philanthropie, an einen nicht vorhandenen Kooperationswillen des Marktes mit dem Volk appellierte. Danach haben die Marktkräfte selbst die Fiktion ständig bloßgestellt

sei es, als sie sich vom sozialen Wohnungsbau fernhielten, weil ihnen der angebotene Ausgleich des Profitausfalls unattraktiv erschien, oder auch als sie sich gelegentlich daran beteiligten, aber dann den dem Fördersystem innewohnenden Verführungen unterlagen und nach seinen inflationären Bedingungen vornehmlich für den risikofreieren Teilwohnungsmarkt der Besserverdienenden und für den Hauserwerb bauten.

Eigentlich mußten schon immer die Wohnungsnutzer selbst für die Marktkräfte einspringen und das Fördersystem mit eigenem Kapital durch verschiedene Kanäle speisen. Wie es in den Wohnungsgesetzen vorgesehen war, stellten Volksparsparnisse, die teilweise zweckentfremdet werden mußten, die wichtigste Kapitalquelle des sozialen Wohnungsbaus dar, d. h.: das aus Volksbeiträgen angesammelte Vermögen bei staatlichen Versicherungsanstalten, Sparkassen, Gewerkschaften u. ä.; das ersparte Vermögen bei Bau- und Kreditgenossenschaften; und in allen Fällen das Einkommen der Nutzer selbst als Mieter oder häufiger als Käufer und Sparer – in diesem zweiten Fall mit langer und schwerer Belastung von ca. 20–30 Jahren und ca. der Hälfte des Einkommens für Kredite, Hypotheken und gelegentlich auch für Zuschüsse und Lebensversicherung. Letztlich wurden die Nutzer doppelt belastet, wenn sie Beiträge an ihre Versorgungs- und Arbeitsorganisationen und dazu noch den eigentlichen Wohnungsbeitrag zahlen mußten. Die Pointe dieser Doppelbelastung trug zynische Züge, wenn für den Selbstkredit Zinsen bzw. für die mit dem eigenen Kapital gebaute Wohnung Marktmiere bezahlt werden mußte.

Wegen des Zwanges zum Ausgleich von Profitausfall bei Privatinvestoren und zur Berücksichtigung von Kapitalmangel bei den Nutzern schien es immer erforderlich zu sein, die billigsten Lösungen aus der Sicht der Stadtentwicklung für den sozialen Wohnungsbau anzustreben. Solche Lösungen, die vom Fördersystem favorisiert wurden (s. o.) folgten mechanisch Zwängen ideologischer Natur und des Bodenmarktes und verursachten schließlich Verunstaltungen und Unbewohnbarkeit der Städte und ihres Territoriums. Der Bodenmarkt stellte Bedingungen, gegen welche der Fördermechanismus keine Abwehrmittel vorsah, vor allem das Vermeiden der Innenstadt, und suggerierte zugleich verführerische Alternativen, vor allem die angebliche Billigkeit des Stadtrandes oder des Umlandes, für dessen städtische Gestaltung allerdings kaum Mittel zur Verfügung standen.

Mit der Ankoppelung an die unberechenbaren Variablen der Arbeit und des Marktes wurde der soziale Wohnungsbau sehr anfällig für interne konjunkturelle Schwankungen und Krisen, die einen externen Ursprung in Krisen oder bloßen technischen Umstellungen auf dem Arbeits- oder dem Kapitalmarkt hatten. Eine paradoxe Folge dieser Abhängigkeit, ähnlich der Situation am Ende der 20er Jahre, zeichnet sich heute unter der Massenarbeitslosigkeit ab: gerade bei Krisen auf dem Arbeitsmarkt, wenn das Einkommen generell sinkt und billige Sozialwohnungen dringend und in großem Umfang benötigt werden, muß ein an die Arbeit und das regelmäßige Einkommen angekoppelter sozialer Wohnungsbau versagen.

8. Zur gegenwärtigen Krise des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland

Zunächst sah es wie eine hausgemachte Krise oder unwesentliche Folge von Korruption seitens eines wichtigen Förderträgers (Neue Heimat) aus, die zwar die Trägerstruktur hart, aber nicht den Kern des Fördersystems betraf. Gegen diese Argumentationsweise sprechen heute die Hartnäckigkeit der Krise und ältere Zerfallserscheinungen des sozialen Wohnungsbaus, die damals übersehen, seit den 60er Jahren jedoch bekannt waren: Unterversorgung niedriger Volksschichten, hohe Wohn- und Produktionskosten, Unbewohnbarkeit und hohe soziale und materielle Kosten der Trabantenstädte und der Zersiedelung des Landes. Diese Erscheinungen und die Abhängigkeit von allgemeinen Strukturveränderungen der letzten zwei Jahrzehnte deuten vielmehr auf eine Systemkrise hin. Infolge solcher Veränderungen haben sich Probleme, Aufgaben und Bedingungen, für welche und aus welchen das System des sozialen Wohnungsbaus vor 100 Jahren entstanden war, gewandelt. Damit könnten dem alten System auch seine operativen und ideologischen Grundlagen abhanden gekommen sein.

Probleme und Aufgaben der alten »Hygienisierung« und »Sozialstaatlichkeit« – Abwehr gegen den Sozialismus, Disziplinierung und Erhöhung der Leistungsfähigkeit usw. –, die damals staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt legitimierten und soziale Kräfte für das Wohnungsproblem mobilisierten, sind überholt oder unglaubwürdig geworden. Sozialisten agitieren kaum mehr unter den Armen, die Gesellschaft ist diszipliniert und derart leistungsfähig geworden, daß menschliche Arbeit vernichtet werden muß. Außerdem existieren bereits Mechanismen, die effektiver als die Wohnung disziplinieren und individuelle Leistung erhöhen. »Hygienisierung« hat sich verobjektiviert (Umwelt) und ist im kollektiven und politischen Bewußtsein zu vornehmlicher technischer Aufgabe geworden. Unter der neuen Ideologie der »Globalisierung« der Wirtschaft wird »Sozialstaatlichkeit« um so stärker dem Markt verpflichtet. Die individuelle Wohnung spielt in beiden Fällen eine untergeordnete Rolle.

Auch in der Stadtentwicklung sind dem sozialen Wohnungsbau alte Aufgaben – Hilfeleistung bei Zentrumsbildung und Unterstützung des Stadtwachstums – abhanden gekommen bzw. in Widerspruch zu den neuen Aufgaben getreten, seitdem eine Umwertung – zumindest noch als hypothetische Notwendigkeit – stattfindet und die Wertigkeit des Ländlichen und des Städtischen neu entdeckt wird.

Entscheidend sind die laufenden Veränderungen des Arbeitsmarktes, weil sie, vergleichbar zur Krise anderer sozialer Reformen aus der Jahrhundertwende (z. B. Rentenversicherung), den operativen Kern des alten Systems direkt in Frage stellen. Die Ankoppelung des sozialen Wohnungsbaus an die Arbeit und an die Zahlungskraft Besserverdienender sind zur langfristigen Falle geworden, weil die Krise der Arbeit strukturell zu sein scheint: ihre Dauer ist wegen Automatisierung und »Globalisierung« der Wirtschaft unbestimmt und sie trifft massiv eine wesentliche Stütze der Gesellschaft – die Mittelschichten. Die Zahlungsfähigen werden immer weniger und die -unfähigen

gen immer mehr. Auch die Reproduktion der menschlichen Arbeitskraft – eine klassische Aufgabe des sozialen Wohnungsbaus – wird immer unwichtiger für die Gesellschaft und das Kapital. Gemessen an den alten Prämissen verliert der soziale Wohnungsbau die soziale und ökonomische Basis und auch gesellschaftliche Legitimierung.

Mit der Arbeitskrise schwächt sich auch die Grundlage überkommener Trägerstrukturen, wie »Selbsthilfe« oder »Genossenschaft« (trotz ideologischer Renaissance) und »Gemeinnützigkeit«, da sie alle auf Finanzkraft der Nutzer setzten. Es erscheint wie eine ironische Pointe der Geschichte, daß gerade eine konservative deutsche Regierung in den 80er Jahren ungewollt Weitblick zeigte und die Förderung der »Gemeinnützigkeit« abschaffte – als ob sie damals die heutigen 4–6 Millionen Arbeitslosen hätte vorahnen können.

Der skandalöse Ausbruch der Krise war Anlaß für die »Verschlankung« des sozialen Wohnungsbaus. Aus einem Ausflug in die dunkelste Zeit des vorigen Jahrhunderts brachte die Regierung das Rezept mit: ein individual-liberalistisches Förderungsskelett für Wohlhabende. Aufgaben der Volkswohnungsversorgung wurden dem Markt überlassen. Auf der einen Seite scheint der Ausflug in die Vergangenheit offenbar gescheitert zu sein, wenn man den steilen Anstieg der Wohnungsnot samt ihren neuen und zugleich archaischen Erscheinungsformen, wie nackte Obdachlosigkeit, betrachtet. Aber auf der anderen Seite war er auch lehr- und erfolgreich. Er gab dem Markt die Chance, seine soziale Unfähigkeit mit Erfolg erneut unter Beweis zu stellen; und konnte lediglich einen Rest Sparkraft unter Wohlhabenden ausschöpfen und damit Wohnungsstatistiken verbessern und der Bauwirtschaft helfen.

Das alte System des sozialen Wohnungsbaus scheint aus mehreren Gründen ausgedient zu haben: Unter den in den Anfängen festgelegten Prämissen konnte der »Pakt« zwischen Staat, Kapital und Volk nie funktionieren, die vorangestellten sozialen Aufgaben konnten nicht erfüllt und städtische und territoriale Schäden nicht verhindert werden. Diese Mißerfolge können nicht als Betriebsunfall unter Verweis auf die wichtigen Erfolge im sanitärtechnischen Bereich und im Wohnungsteilmarkt der Besserverdienenden gerechtfertigt werden, weil beides – technische Erfolge und soziale Mißerfolge – die gleiche notwendige Ursache im System haben.

Unter diesen Umständen wären auch Vergangenheitsausflüge der besonderen Art, die vorgeben, dem ausgedienten System einzelne technische Teile oder Rezepte abzugewinnen zu wollen, wahrscheinlich sinnlos. Politisch-philosophische Prämissen – wie »sozialer Markt« oder »Sozialstaatlichkeit« –, Techniken für ihre Operationalisierung und praktische Ergebnisse lassen sich nicht beliebig voneinander trennen. Ausflüge dieser Art hätten erst einen Sinn, wenn man vorher die ideologische Wende konsequent zu Ende vollzieht, die immer wieder nur vorgeschobenen sozialen Ziele ad acta legt und sich offen zur einzigen erfolgreichen Funktion des alten Systems bekennt, d. h. zu einem »sozialen Wohnungsbau des Marktes« für Verdienende mit eigener Wirtschaftskraft und für marktgerechtes Stadtwachstum.

Wenn das alte System tatsächlich ausgedient hat und man nach einem neuen sucht, müßte man sich in erster Linie der Gegenwart zuwenden und den scheinbar paradoxen Versuch unternehmen, gerade den neuen Problemen, Aufgaben und Bedingungen, die die jüngste Krise auslösten, unverbrauchte Techniken und politisch-philosophische Prämissen für ein neues Förderungssystem abzugewinnen:

- Wirtschaftskraft der traditionellen Klientel aus den Mittelschichten schwindet, die Zahl der Zahlungsunfähigen wächst und wird in der Zukunft weiter wachsen. Diese Bedingung könnte für eine »Sozialstaatlichkeit« neuen Typs die Herausforderung sein, um über den eigenen historischen Schatten der sozialen Diskriminierung zu springen und solidarische Aufgaben gegenüber einer immensen »Minderheit« zu übernehmen, die bisher Organen der Fürsorge und der Kontrolle überlassen wurde.
- Der Verdruß wegen bisheriger Auflösung der Städte – sei es durch territoriales Wachstum oder Zentrumsbildung – ist lange vorhanden. Dieses Problem könnte ebenfalls für einen gesamtgesellschaftlich verantwortlichen Wohnungsbau die Herausforderung darstellen, um über den eigenen historischen Schatten der Stadt- und Landerstörung zu springen und das eigene Entwicklungspotential für neue Aufgaben der Rekonstruktion des Städtischen und der Entwicklung des immer vernachlässigten Landes und Landlebens einzusetzen.
- Traditionelle große Finanzträger des sozialen Wohnungsbaus haben zusammen mit dem System ausgedient und die Sparkraft des Volkes ist für ehrgeizige Projekte erschöpft. Diese Bedingung des Mangels könnte die Herausforderung sein, um eine zumindest kurz- oder mittelfristige Wende in der Verteilungstechnik der gegebenen Förderausgaben einzuleiten. Historisch verschüttete, technische Vorschläge und Aktivitäten aus der Vergangenheit könnten hierfür Denkanstöße für Lösungen geben, die vorerst in bescheidenem Rahmen unmittelbar umsetzbar wären: von der Förderung kleiner Gemeinschaften der »gegenseitigen Selbsthilfe« bis zum kommunal-öffentlichen Wohnungsbau.

In diesem Zusammenhang der Zuwendung zur Gegenwart – Maßstab des neuen Systems – könnten Ausflüge in die Vergangenheit in doppeltem Sinne nützliche Entdeckungsreisen werden: einerseits, um untaugliche Reste des alten Systems, die noch auf der Gegenwart lasten, besser zu erkennen, um sich von ihnen endlich zu befreien; andererseits, um Ideen oder Handlungsmuster auszugraben, die in den Anfängen oder danach verschüttet wurden und für das neue System wegweisend sein könnten.

Volker Roscher

Wohnung, Familie, Haushaltstyp

Anmerkungen zu sozialen Formationen und zum Grundriß
im Sozialen Wohnungsbau*

1. Einführung

»Doppelt so groß und halb so teuer«, so schließt eine »Soziologie des Wohnens« nach ausführlicher Betrachtung der sozialen Kategorien und der alltäglichen Anforderungen an die Menschen unterer breiter Einkommenschichten bezogen auf Wohnung und Grundriß.¹ Der Grundriß der Wohnungen allerdings scheint allgemein wenig Aufmerksamkeit zu genießen, folgt man beispielsweise der Abbildungsrealität der gegenwärtigen »Fach«-Veröffentlichungen über den wieder häufiger berücksichtigten Wohnungsneubau. »Was die Wohnung selbst betrifft – ihre Erschließung, Größe und Höhe, die Anordnung und Hierarchie der Räume sowie die Zuordnung der Funktionen – endet die Eigenwilligkeit (der Architektur; Vf.) ziemlich schnell am Überkommenen. Es auch »bewährt« zu nennen, trifft nur bedingt zu und wird es in Zukunft noch weniger tun.«² Dies bedauert der Verfasser des Editorials einer den gesellschaftlichen Zusammenhängen eher zugetanen Architekturzeitschrift und führt auch gleich die relevanten Merkmalskategorien demographischer und gesellschaftlicher Strukturveränderungen dazu an. Seine kritische Einleitung läßt analytische Ansätze erwarten, die die Grundrisse betreffen, sie wenigstens nachvollziehbar machen oder geringstenfalls erkennbare Grundrißabbildungen. Doch dann folgt ein ganzes Heft, das auf seiner Ebene die beklagte Tendenz selbst weiterführt: Die Grundrisse werden in Maßstäben bis zu 1:750³ (kleiner als Briefmarken) abgebildet und relativ wenig aussagende, farbige Ansichtsfotos erhalten dafür meist eine halbe Seite Platz eingeräumt. Andere Zeitschriften gehen ganz ähnlich vor.⁴

Andererseits allein über Grundrisse zu reden, birgt die Schwierigkeit, daß nämlich wesentlich dominanter als diese es sind, zunächst einmal der Wohnungs-»Markt« ist.

* Diesem Aufsatz liegt ein Vortrag des Autors zugrunde, der für die vorliegende Veröffentlichung geringfügig überarbeitet und aktualisiert wurde, jedoch in seiner Vortragsstruktur erhalten blieb.

¹ Vgl. H. Häußermann / W. Siebel, Soziologie des Wohnens, Ein Grundriß, in: H. Häußermann / D. Ipsen / Th. Krämer-Badoni u. a., Stadt und Raum. Soziologische Analysen, Pfaffenweiler 1992, S. 113.

² P. Rumpf, Editorial, (Thema: »Wie gewohnt?«) in: Bauwelt Heft 11/1996, S. 543.

³ Damit sind die Abbildungen der Grundrisse max. 12 bis 15 mm tief und breit, ein wenig aussagendes Ansichtsfoto ca. 21,5 auf 16,5 cm.

⁴ So z. B. die Zeitschrift »Der Architekt« 2/1996, Artikel »Frauen planen Wohnungen«, in dem H. Töpper über Grundrisse berichtet, die unter Beteiligung der zukünftigen Bewohnerinnen entwickelt wurden.

Er ist es letztlich, der diese Grundrisse produziert. Allerdings fällt es schwer, bei Wohnungen überhaupt von Markt zu sprechen, denn auf der einen Seite handelt es sich beim »Wohnungsmarkt« um sehr unterschiedliche Teilmärkte, die sozial deutlich segregiert sind und damit hohe soziale und ökonomische Zugangsschranken aufweisen⁵ und auf der anderen Seite sind diese überlagert von einem System von Subventionen, das kaum geeignet erscheint, Wohnungen zu produzieren, sondern als Hauptzweck eher steuerliche Abschreibungen oder Zinsentlastungen für bestimmte, zahlungsfähige gesellschaftliche Gruppen erzeugt, die nicht zu dem Klientel der »Wohnberechtigten« im Sozialen Wohnungsbau gehören. Daß schließlich Wohnungen entstehen, erscheint beinahe als Nebenprodukt und schlußendlich als die teuerste Lösung.⁶ Eines allerdings macht dieser »Markt« deutlich. Es geschieht eine Zuweisung von Wohnungs-Grundrißqualität und -größe, die sich – in diesem Falle – nach den Regeln des Sozialen Wohnungsbaus, also nach gesellschaftlich herrschenden, politischen Entscheidungen richtet. Die inhaltliche Entsprechung dieser Entscheidungen zu sich aktuell ausprägenden Lebensstrukturen der Menschen in dieser Gesellschaft ist gering, wenigstens was den augenblicklichen Stand der Diskussion angeht. Aktuelle und offizielle Erörterungen widmen sich wie bereits vor mehr als hundert Jahren der Kosten- und Standardfrage⁷ und sprechen damit eine Zumutbarkeit der Wohnungsqualität, also eine Zuweisung von Standards zu bestimmten Bevölkerungsgruppen aus.⁸ Eine Grundrißdiskussion mit Entsprechung zur heutigen gesellschaftlichen Lebensweise findet gar nicht oder kaum statt oder sie wird in Nischen sogenannter alternativer Ansätze abgedrängt und wird von der vorherrschenden Debatte um den Sozialen Wohnungsbau kaum (offiziell) wahrgenommen.

2. Wohnen

2.1. Eine ahistorische Definition

Wohnen – so will es die indogermanische Wortwurzel – kommt von »verlangen nach, lieben«. Das lateinische Wort »Venus« kommt ebenso aus dieser Wurzel wie das deut-

⁵ Vgl. D. Ipsen, Segregation, Mobilität und Chancen auf dem Wohnungsmarkt. Eine empirische Untersuchung in Mannheim, in: V. Roscher (Hrsg.), Wohnen. Beiträge zur Planung, Politik und Ökonomie eines alltäglichen Lebensbereiches, Hamburg 1983, S. 55 ff.

⁶ Hervorragende Rechenbeispiele sind bei R. Stimpel, Der verbaute Markt, Villenglück und Wohnungsnot, Frankfurt/M. 1991, S. 39 ff. sowie aktuell zur Wohnungsbauförderung in Ostdeutschland: ders., Wohnungspolitik Ost: auf ausgetretenen Wegen, in: Bauwelt 41/1995, S. 2394 f.

⁷ BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Mehr Wohnungen für weniger Geld. Bericht der Kommission zur Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau, Bonn 1994.

⁸ Zur Geschichte und Redundanz der Debatte um den Sozialen Wohnungsbau vgl. J. Rodríguez-Lores in diesem Heft.

sche Wort »Wonne«, was im Germanischen »zufrieden sein« heißt und zwar an schließlich einem Ort, an dem man dauernd bleibt, also »wohnt«. Das althochdeutsche Wort »buan« bedeutet »wohnen, bauen, pflanzen« und geht auf »bhuu«, das Indogermanische »werden, entstehen« zurück; »bin« und »bist« kommen ebenfalls aus dieser Wurzel. Wohnen bezeichnet einen Mangel und zugleich dessen Aufhebung.⁹

Allerdings, ausschließlich die physische und teils auch psychische Mangelbeseitigung durch die Wohnung oder das Wohnen zu betrachten – wie es die vorgestellte Definition tut –, mag wohl eine Orientierung zur sozialhistorischen Veränderung des Wohnens sein, reicht jedoch nicht aus, um die Vielzahl der Einflüsse, die auf das gesellschaftliche Individuum aus aktuellen komplexen gesellschaftlichen Einbindungen einwirken, adäquat abzubilden¹⁰ und daraus Schlüsse für eventuelle Maßnahmen zu ziehen. Die arbeitsteilige und sozial sowie sozial-räumlich segregierte Gesellschaft wirkt auch auf die Verteilung und Erlangung von Marktchancen,¹¹ ebenso auf Artikulations- und Teilnahmefähigkeit der Menschen in und an der Gesellschaft, also auch auf die Durchsetzung von Wohnvorstellungen.

2.2. Durchsetzung von Wohnvorstellungen

Vorstellungen vom Wohnen wie auch die Bedingungen ihrer Durchsetzung sind in der Geschichte wie in der Gegenwart zu finden. Der Entstehungshintergrund von Wohnungen ist dabei durchaus unterschiedlich. Bei den Wohnungen, die heute immer noch ca. ein Drittel unseres Bestandes ausmachen, den Sozialwohnungen,¹² ist deutlich etwas vollzogen worden, was sich schon seit der Industrialisierung und der damit verbundenen Urbanisierung – also der verstärkten Zuwanderung der Menschen in die Städte – andeutete: Die Übertragung eines nicht passenden bürgerlichen Lebens

⁹ M. Hegger / R. Stubmann, Vorwort in: *dies.* (Hrsg.), *Wohnen und Wohnungen bauen*, Magazin zur gleichnamigen Ausstellung der Architektenkammer Baden-Württemberg im Haus der Architekten, Stuttgart 1993, S. 5.

¹⁰ »Erst wenn der Wohnungsbegriff in Beziehung zur Arbeitswirklichkeit gesetzt und um Dimensionen der Demographie, der Infrastruktur und politischen Ökonomie von Familie und Gemeinde erweitert wird und die scharfe bürgerliche Trennung von privat und öffentlich übergreift, eröffnet er Einblicke in die Bedeutung des Wohnens«, vgl. F. J. Brüggemeier / L. Niethammer, *Schlafgänger, Schnapskasinos und schwerindustrielle Kolonie. Aspekte der Arbeiterwohnungsfrage im Ruhrgebiet vor dem Ersten Weltkrieg*, in: J. Reulecke, W. Weber (Hrsg.), *Fabrik, Familie, Feierabend. Beiträge zur Sozialgeschichte des Alltags im Industriezeitalter*, Wuppertal 1978, S. 136.

¹¹ Vgl. J. Dangschat in diesem Heft.

¹² Seit 1940 so genannt, aber mit einer viel längeren Geschichte, dazu J. Rodríguez-Lores, *Sozialer Wohnungsbau in Europa, Die Ursprünge bis 1918: Ideen, Programme, Gesetze*, Basel/Boston/Berlin 1994.

modells auf eine gesellschaftliche Teilgruppe (Nutzergruppe), die nicht artikulationsfähig war, was sich meist in einfacher Kaufkraft auf dem Markt für Wohnraum ausdrückte.

Für bestimmte andere Nutzergruppen schaffte es der Markt auch ohne deren ausdrückliche Artikulation, daß die Grundrisse ihren Anforderungen gerecht werden konnten. Für soziale Gruppen, die zahlungsfähig waren, benötigte man also weder Nutzerauskünfte und schon gar keine soziologische Hilfe. Die sogenannten »Gründerzeitwohnungen« für die Mittelschichten der Jahrhundertwende zeugen durch ihre bis heute ungebrochene Attraktivität von der Treffsicherheit in diesem Marktsegment. Auch hat es in der bürgerlichen Stadtgesellschaft stets Menschen gegeben, die in der Lage waren, für den Bau ihrer Wohnung genaueste Hinweise und Anweisungen zu geben. Der Adel – also die dominante Gesellschaftsgruppe vor dem Bürgertum – hatte sogar ein gewisses Training in Architektur genossen. So skizzierte Friedrich Wilhelm IV. von Preußen auf allen nur greifbaren Papierfetzen seine Architekturideen, dem schon in seiner Kronprinzenzeit der einfühlsame Gehilfe Karl Friedrich Schinkel assistierte.¹³ Der Adel wollte qualifizierter Bauherr sein, aber auch das mit der Industrialisierung aufstrebende Bürgertum, das nun die industrielle Stadt prägte, wollte nicht zurückstehen.

So probierte Alfred Krupp viele Varianten,¹⁴ bis schließlich der endgültige Entwurf der Villa Hügel entstand. Krupp war durchaus in der Lage, sich aus- und nachdrücklich zu artikulieren und produzierte letztlich *die* Bürgerwohnung schlechthin.

2.3. Entwicklung städtischen Wohnens in der bürgerlichen Stadt

Die Geschichte des städtischen Wohnens, die ihre Auswirkungen bis in unsere Tage hat, verweist auf länger zurückliegende Vorläufer. Die »ländliche« Wohnform,¹⁵ welche die seit Beginn des 19. Jahrhunderts in die Städte wandernden sozialen Gruppen kannten, unterschied sich zunächst sehr stark von der städtischen, die das Bürgertum

¹³ H. Ricken, *Der Architekt zwischen Zweck und Schönheit*, Leipzig 1990, S. 32 f.

¹⁴ Unter Mithilfe zunächst seines Baumeisters aus seinem Fabrikbaubüro von Barchewitz und dann einer wahren Heerschar der bekanntesten Größen der zeitgenössischen Architektenschaft, vgl. T. Buddensieg, Alfred Krupp, Der Fabrikant als Bauherr, der Bauherr als Fabrikant, in: *ders.* (Hrsg.), *Villa Hügel, Das Wohnhaus Krupp in Essen*, Berlin 1984, S. 90-154.

¹⁵ Die ländliche Wohnform war teils schon von Übergangsformen gekennzeichnet, so daß Arbeiter- und teils auch eine Art von Handwerkerhaushalten existierten, die in Produktionsformen lebten, die aus der Form der Arbeit des Verlags-, Manufaktur- und frühen Industriebesens resultierten. Sie basierten aber zum sehr großen Teil noch auf der Mit- und Zuarbeit aller Haushaltsangehörigen, die auch noch weitgehend die Nahrungsmittelproduktion und -weiterverarbeitung mittrugen, siehe M. Freudenthal, *Gestaltungswandel der städtischen, bürgerlichen und proletarischen Hauswirtschaft zwischen 1760 und 1910*, ¹1934 Frankfurt a. M./Berlin 1986, S. 57 ff.

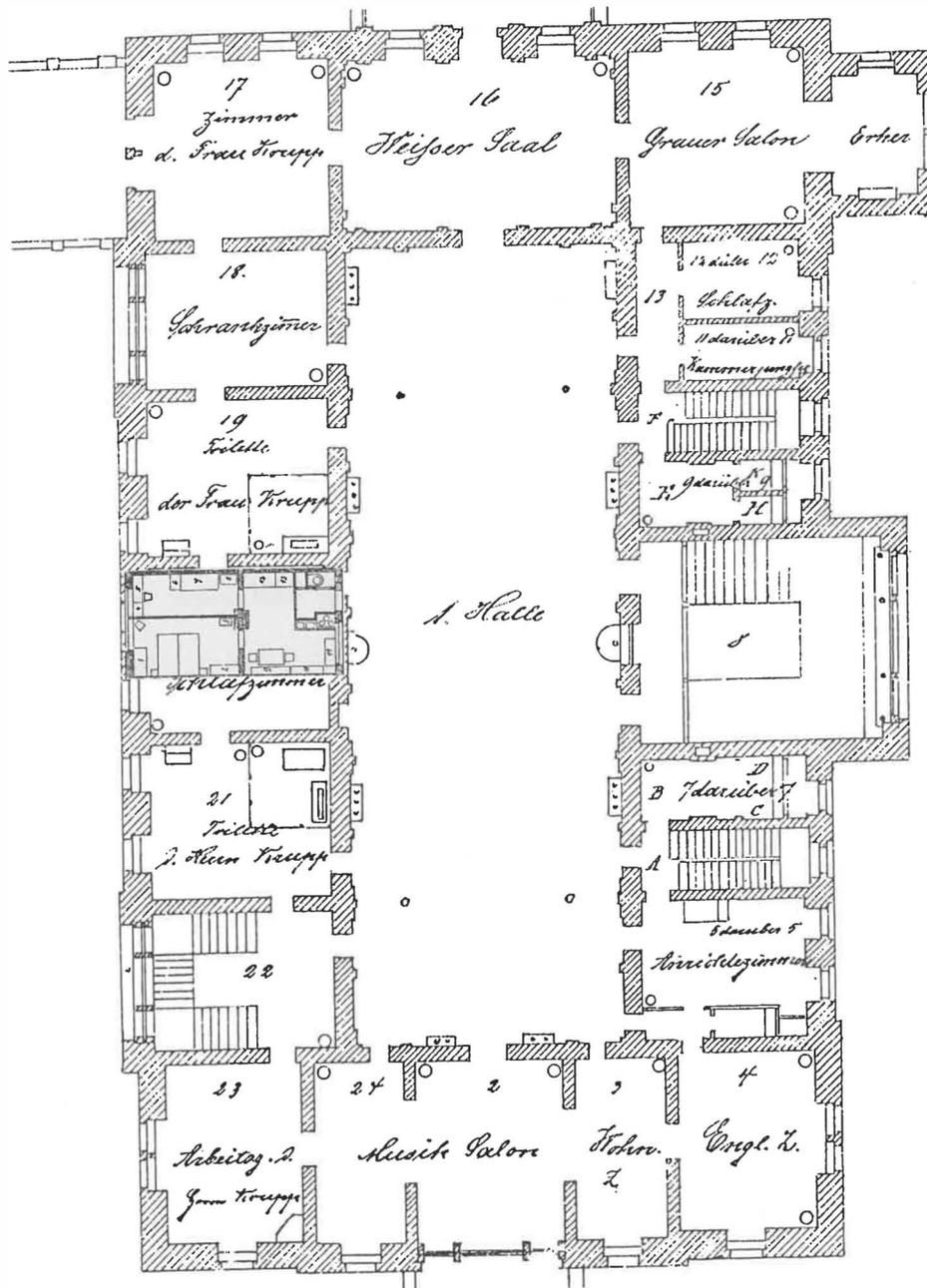


Abb. 1: Zum Thema Wohnvorstellungen: Die Krupp'sche »Villa Hügel« in Essen (ab 1870), Grundriß im 1. Obergeschoß. In das »Herrschaftsschlafzimmer« maßstäblich einmontiert der Grundriß einer »Kleinwohnung« aus Hamburg-Dulsberg (1929), gedacht für einen Drei-Personen-Haushalt.

gerade für sich herausgebildet hatte. Dieses hatte Distanz zunächst zu seinem Hauspersonal aufgenommen und es aus der Gemeinschaft des »Ganzen Hauses«¹⁶ ausgeschlossen.¹⁷

Die »ländliche« Wohnform – wie auch die vorindustriegesellschaftlich städtische – war weniger individuell und fand daher meist in Gemeinschaft statt. Sie war eine Wohnform, die nicht, wie das heutige Wohnen, in einem von der Arbeitswelt abgetrennten Bereich stattfand, sondern war häufig von diesem gar nicht zu unterscheiden. Das galt auch für die mittelalterliche städtische Wohnform,¹⁸ die sowohl im Hause selbst wie in der Stadt nicht – wie wir heute sagen würden – »funktionsgetrennt« war, sondern »funktionsgemischt«. Die Herausbildung des funktionsgetrennten häuslichen Grundrisses findet zunächst räumlich und zeitlich konzentriert in den Städten der sich dynamisch entwickelnden »Vereinigten Provinzen« Hollands statt und geht wesentlich auf die Entwicklung des niederländischen städtisch bürgerlichen Haushalts im 17. Jahrhundert – dem »golden eeu« – zurück.¹⁹ Der bis zu der Zeit wohl verbreitetste Raum- und Nutzungstypus ist am ehesten als »Allzweckraum« mit multifunktionaler Nutzung zu beschreiben.²⁰

Mit dieser Wohnform einher ging – oder war für diese Voraussetzung –, daß zwischenmenschliche soziale Distanz sowie die Distanz aus Scham und Peinlichkeit ebensowenig vorhanden waren wie die räumliche Nutzungstrennung. Körperlichkeit und Ausscheidungen waren selbstverständlich und öffentlich.²¹

Die mit der Zuwanderungsflut entstehende Wohnungsnot der neuen Städter (Proletarier), die zumeist das erste Mal einen eigenen Haushalt oder eine eigene Familie gründen konnten, ihr Kinderreichtum sowie die Not und das Elend, worin sie lebten – »überfüllte Wohnungen, räumliche Enge, Schmutz, finanzielle Not, Krankheit, Alkoholismus, Promiskuität usw.«²² – galt als »Herd von Seuchen und Gewalt, als liquide Masse aus Wildheit und Körperlichkeit, ohne Keuschheit, Sauberkeit, Disziplin und

¹⁶ Das war der gesamte mittelalterliche Haushalt, bestehend aus dem patriarchalischen Hausvater, der z. B. Grundherr, Vollbauer, städtischer Handwerker oder Kaufmann war, der Hausmutter, die die Hauswirtschaft lenkte, den mithelfenden Familienangehörigen einschließlich der Kinder sowie dem zahlenmäßig größten Teil, Gesinde, Tagelöhnern, Handwerksgesellen und Hausbediensteten, vgl. H. Zimm, Entstehung und Wandel bürgerlicher Wohngewohnheiten und Wohnstrukturen, in: L. Niethammer (Hrsg.), Wohnen im Wandel, Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft, Wuppertal 1979, S. 13.

¹⁷ Ebda., S. 19.

¹⁸ M. Freudenthal (s. A 15), S. 9.

¹⁹ W. Rybczynski, Wohnen, Über den Verlust der Behaglichkeit, München 1987, S. 53–82.

²⁰ Vgl. H. Zimm (s. A 16), S. 15.

²¹ Vgl. P. Gleichmann, Die Verhäuslichung körperlicher Verrichtungen, in: Materialien zu Elias' Zivilisationstheorie, hrsg. von P. Gleichmann / J. Goudsblom / H. Korte, Frankfurt a. M. 1979; ders., Die Verhäuslichung von Harn- und Kotentleerung, in: archithese 1/85.

²² J. Rodríguez-Lores (s. A 8), S. 21.

vorausschauende Kalkulation.«²³ Diese Gegenwelt des »Vierten Standes«²⁴ zur gerade erst vom Bürgertum entwickelten Privatfamilie wurde von diesem als allgemeine Bedrohung empfunden.²⁵

2.4. Neue Stadt, neue Gesellschaftsgruppen, neues Wohnen

Das moderne urbane »Wohnen« ist eine relativ neue Erfindung und hat eine Geschichte, die nicht älter ist, als die bürgerlich industrielle Stadt selbst – also höchstens 150 bis 200 Jahre. Die Übertragung nun der gewohnten Lebensweise der neuen Städter in die Städte, gepaart mit der Not und Enge in der sie lebten, kollidierte mit der Ordnung der Fabriken, Betriebe, Kontore und mit der Rationalität der gesamten bürgerlichen Stadt. Zwei sich neu entfaltende soziale Gruppen – die der Bürger und die der Proletarier – waren in der sich ebenfalls völlig neu strukturierenden Stadt entstanden und schufen dabei gleichzeitig diese selbst. Daraus resultierte ebenfalls ein neu zu schaffender gesellschaftlicher Regelungsbedarf. Das globale Projekt der Stadtbürger, das gegen die beschriebenen Zustände der bürgerlichen Stadt des 19. Jahrhunderts betrieben wurde, war allerdings eher einseitig ausgerichtet und basierte auf der »Hygienisierung« und »Disziplinierung« der Gesellschaft.²⁶

2.5. Die »abgeschlossene Kleinwohnung« und die »abgeschlossene Kleinfamilie«

Im Zusammenhang der Hygienisierung und der Rationalisierung der Stadt sowie der damit nach bürgerlichem Vorbild zu schaffenden proletarischen »abgeschlossenen Kleinfamilie« stand auch die Debatte über den »Reformwohnungsbau« mit dem Projekt der »abgeschlossenen Kleinwohnung«. Die häufigste Unterbringungsart der Proletarierhaushalte in Berlin geschah in den »offenen Kleinwohnungen«, die dort einen

²³ L. Niethammer, Einleitung, in: ders. (s. A 16), S. 8.

²⁴ W. Köllmann, Aus dem Alltag der Unterschichten in der Vor- und Frühindustrialisierungsphase, in: J. Reulecke / W. Weber (s. A 10), S. 11.

²⁵ L. Niethammer (s. A 23).

²⁶ Zur Durchsetzung der rationalen, sauberen Verhaltensweise ist wesentlicher Einfluß über die Hygiene ausgeübt worden, vgl. J. Rodríguez-Lores, Stadthygiene und Städtebau: Zur Dialektik von Ordnung und Unordnung in den Auseinandersetzungen des Deutschen Vereins für Öffentliche Gesundheitspflege 1868–1901, in: J. Rodríguez-Lores / G. Fehl (Hrsg.), Städtebaureform 1865–1900, Von Licht, Luft und Ordnung in der Stadt der Gründerzeit, S. 19–58; zur Durchsetzung der Einhausung der körperlichen Verrichtungen in Hamburg: V. Roscher, Die Einführung der Kanalisation in Hamburg und der Neubau der Stadt 1842/43, in: Die alte Stadt 20 (1993), S. 229–241.

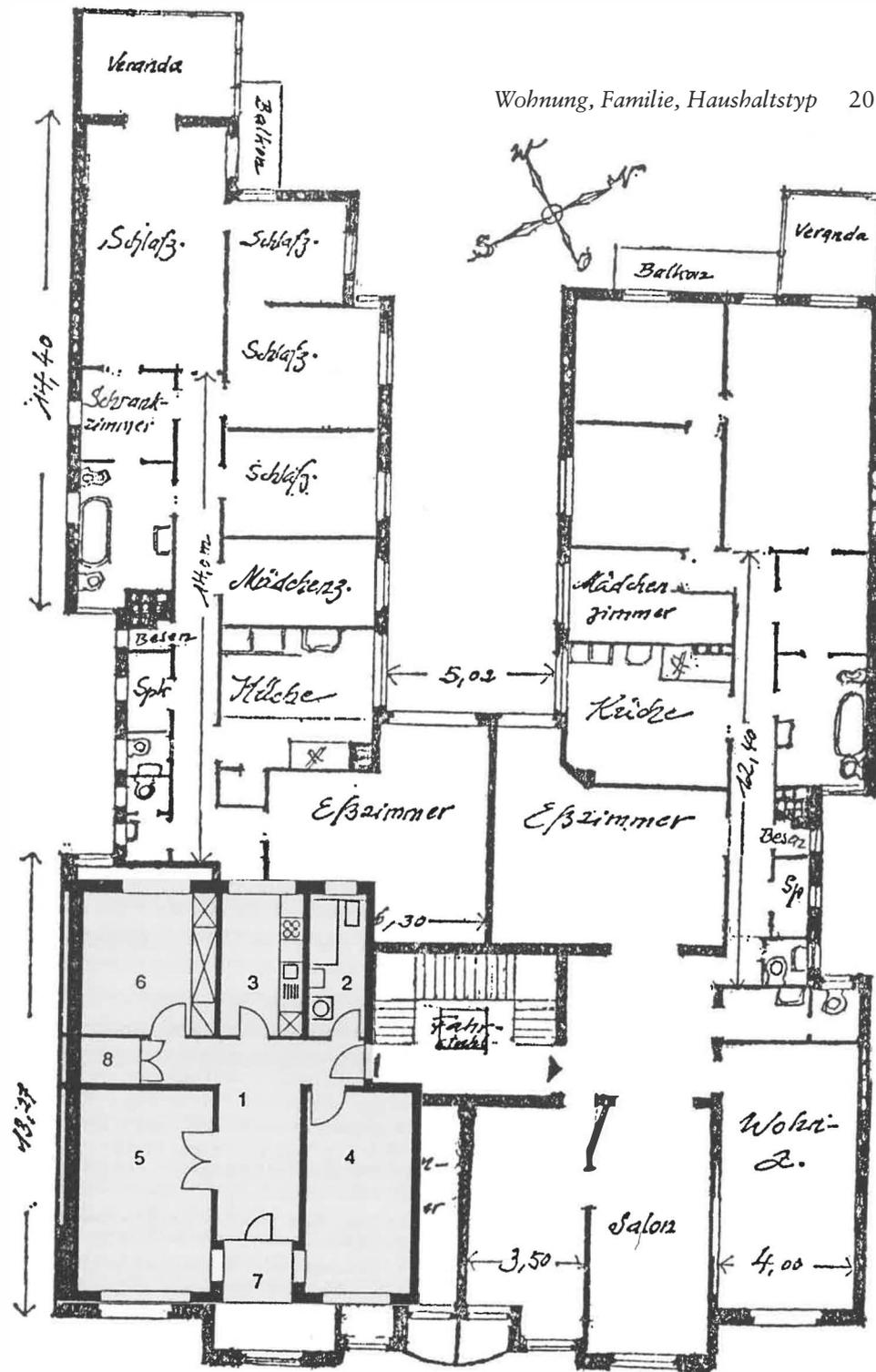


Abb. 2: Zum Thema Wohnvorstellungen: »Gründerzeit«-Wohnungsgrundriß in Hamburg, maßstäblich einmontiert Drei-Zimmer-»Sozialwohnungsgrundriß« in Hamburg (1992).

Anteil von ca. 63% an allen Wohnungen hatten²⁷ und aus ein bis drei Räumen (einschließlich der Küche) bestanden. »Offenheit« bestand auf zweierlei Art: Erstens als »räumliche Offenheit«, indem zwischen den zu der Wohnung gehörenden Räumen offene Verbindungsräume, Flure oder Korridore lagen, die von anderen Haushalten mitbenutzt wurden, und zweitens als »soziale Offenheit« der Haushalte, die »Hausfremde« wie Untermieter oder Schlafgänger in ihren Verband aufnahmen. Die offene Kleinwohnung entsprach der »halboffenen Familienstruktur« der Arbeiterhaushalte.²⁸

Schon 1847 wurde ein Reformprojekt mit Reformgrundriß vorgelegt²⁹ und weitere 1889, 1893 und 1898.³⁰ Alle Projekte scheiterten letztlich an der privaten Bodenverwertung der Spekulanten in Berlin und an der ausgesprochenen Flexibilität der offenen Kleinwohnungen, die von den Vermietern den »offenen Arbeiterhaushalten« je nach deren momentaner, stets sehr schwankender Einkommenslage³¹ zimmerweise vermietet wurden. Auf diese Weise war ein Höchstausnutzungsgrad der Wohnfläche auf Dauer gewährleistet, da man kleinste »räumliche Elemente« an »kleinste soziale Elemente« bis zu stundenweise vermieten konnte.³²

Die Diskussion war von dem Gedanken getragen, zu beweisen, daß die Wohnreform nur auf privatem Wege voranzutreiben sei, daß private Grundeigentümer, Terrain-Gesellschaften, Bauunternehmungen und Hauseigentümer das städtische Wohnungsproblem am besten lösen könnten. Fatalerweise bewiesen die unterbreiteten Vorschläge und ihr Scheitern im Zeitraum von über einem halben Jahrhundert, daß lediglich dort der Kleinwohnungsbau mit abgeschlossenen Kleinwohnungen zur Grundlage geworden war, wo schließlich gemeinnützige Baugesellschaften auftraten.³³

Die endgültige Durchsetzung der »abgeschlossenen Kleinwohnung« und damit der »abgeschlossenen Kleinfamilie« fand dann in der Weimarer Republik statt, die sich in die Verfassung geschrieben hatte, »jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen

²⁷ Die weiteren Anteile am Wohnungsmarkt waren: die »abgeschlossenen bürgerlichen Großwohnungen« (ca. 8%), die »offenen bürgerlichen Großwohnungen« (ca. 17%) und die »abgeschlossenen Kleinwohnungen« (max. 11%), vgl. G. Fehl, »Der Kleinwohnungsbau, die Grundlage des Städtebaus«, Von »offenen Kleinwohnungen« in Berlin und vom unbeirrt seit 1847 verfolgten Reformprojekt der »abgeschlossenen Kleinwohnung«, in: J. Rodríguez-Lores / G. Fehl (Hrsg.), Die Kleinwohnungsfrage. Zu den Ursprüngen des sozialen Wohnungsbaus in Europa, Hamburg 1987, S. 127, Anm. 4.

²⁸ G. Fehl (s. A 27), S. 98.

²⁹ 1847 von C. W. Hoffmann für die Berliner Gemeinnützige Baugesellschaft ein Zweispännertyp eines »kleinen Mietshauses«, vgl. G. Fehl (s. A 27), S. 109.

³⁰ Jeweils von Alfred Messel, 1889 der Entwurf für P. E. Aschrotts »Muster-Arbeiter-Miethaus« für 300 Familien, vgl. G. Fehl (s. A 27), S. 113 und 1893 das »Weisbachsche Projekt« in Berlin-Friedrichshain, ebda. S. 120.

³¹ M. Freudenthal (s. A 15), S. 136 ff.

³² Vgl. G. Fehl (s. A 27), S. 100 ff.

³³ Ebda., S. 126.

deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu schaffen.«³⁴

Die »entsprechenden Bedürfnisse« wurden dann gegen Ende der Weimarer Republik – bei krisenhafter Haushaltslage – dahingehend verändert, daß die Wohnungen kleiner und reduzierter wurden. Erschließungsräume entfielen fast ganz, und der verlorene Raum sollte durch Patentmöbel kompensiert werden. Die Diskussion ging um Standardreduzierung und Baukostensenkung, das Ergebnis war die »Wohnung für das Existenzminimum«,³⁵ die weiterhin unter dem Begriff »Reformwohnungsbau« verhandelt wurde, jedoch in keiner Weise den bürgerlichen Anforderungen an das Wohnen der abgeschlossenen Kleinfamilie entsprach.

Die Arbeiterhaushalte wurden auf dem Weg zur abgeschlossenen Kleinwohnung ebenso »eingehaust«,³⁶ wie die körperlichen Vorgänge aus der Öffentlichkeit verdrängt wurden. Auf diese Art kam die Toilette schließlich ins Haus und dann gar in die Wohnung – auch, wenn kurz vor Ende der Weimarer Republik wieder Siedlungen mit Toiletten im Garten gebaut wurden.³⁷ Die Belegung der Körperlichkeit mit Scham und Peinlichkeit, die auch von der Hygienebewegung betrieben wurde – also mit gesellschaftlich im Wortsinne vorherrschenden Verhaltensweisen – setzte endgültig durch, daß das Wohnen auch für die Arbeiterhaushalte in Funktionen zerlegt wurde. Jede Tätigkeit bekam in diesem Zuge – als Lebensmodell – ihr Zimmer zugewiesen. Letztlich wurden auf diese Weise die Zimmertitulierungen eingeführt, die heute selbstverständlich und geläufig sind: »Wohnen«, »Eltern« bzw. »Schlafen«, »Kind« etc.

Daraus ergibt sich auch, daß von nun an gewisse räumliche Abtrennungen, Distanzen zu den Mitmenschen, für die eigenen, nun gesellschaftlich belegten, aber individuell relevanten Verhaltensweisen durchaus von Belang wurden. In der Folge sind abweichende Verhaltensweisen dem Individuum nur noch im Ausnahme- oder Notfall gesellschaftlich erlaubt, wie es sich selbst diese auch nur in solchen Fällen zugesteht. Diese Verhaltensweisen wurden zur Grundlage der städtischen bürgerlichen Gesellschaft. Zusammengefaßt sind das: Die abgetrennte oder abgeschlossene Kleinfamilie in einer abgeschlossenen Wohnung mit abgetrennten Funktionsraumeinheiten für unterschiedliche menschliche Verrichtungen.

³⁴ Artikel 155, Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919, in: H. Hildebrandt (Hrsg.), Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts, Paderborn 1975, S. 107.

³⁵ 2. Kongreß der CIAM (Internationale Kongresse für Neues Bauen) in Frankfurt a. M. im Oktober 1929, vgl. M. Steinmann (Hrsg.), CIAM, Internationale Kongresse für Neues Bauen, Dokumente 1928–1939, Basel/Boston/Stuttgart 1979, S. 36–71 und C. Mohr / M. Müller, Funktionalität und Moderne, Das Neue Frankfurt und seine Bauten 1925–1933, Köln 1984, S. 144–162.

³⁶ P. Gleichmann (s. A 21).

³⁷ Hier gemeint ist die Umplanung des Projektes Goldstein zur Notsiedlung für Erwerbslose ab 1932, siehe C. Mohr / M. Müller (s. A 35), passim.

3. Grundrisse und Basis der Wohnungsnutzung

Die überwiegende Anzahl der heutigen Grundrisse im sozialen Wohnungsbau trennen meistens entsprechend dieser Grundlage das sogenannte »Wohnen« von »Kindern« und »Eltern«. Zusätzlich gibt es neben der Erschließung noch die »Funktionsräume« Küche und Bad und seit 1965 die Eßecke³⁸ sowie die Abstellkammer. Die Räume sind, je nach der gesellschaftlich zugemessenen Wichtigkeit, nach einer Größenhierarchie gegliedert, dabei wird den Kindern der kleinste Raum zugemessen.

Diese Bemessung zielt idealerweise auf die sogenannte »Normalfamilie«, das ist die Zweigenerationen-Familie – also Eltern und Kind oder Kinder. Und so kommt es – je nach Kinderzahl – zu einer normierten Anzahl von Räumen und auf diese Weise zu einem Wohnungsgrundriß, der sich obendrein noch aus der Normierung der sogenannten Bewegungs- und Stellflächen (DIN 18011) und den Abmessungen für Einrichtungen von Küchen und Bädern (DIN 18022) ergibt.

Es ist wohl als gesellschaftlicher Fortschritt zu betrachten, daß damit im übertragenen Sinne die Wohnung für das »Existenzminimum« – also Mindestgrößen – als die Zumessung der Wohnungen für einen großen Teil der Menschen in der Gesellschaft quasi erfolgt oder erfolgen könnte. Neben den quantitativen Versorgungsproblemen treten aber Probleme mit der Berücksichtigung sich ändernder gesellschaftlicher Rahmenkonstellationen auf, die starken Einfluß auf die alltäglichen Lebensmöglichkeiten der Menschen nehmen. Diese sind erstens Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur (Sozio- und Demographie) und zweitens die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und Erwerbsstruktur (Arbeitswelt).

3.1. Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur und Lebensweise³⁹

Es ist bekannt, daß die Geburtenrate sinkt. Der Anteil der nichtehelich Geborenen steigt beständig. Für die Eheschließungen gilt das genaue Gegenteil. Das Heiratsalter nimmt zu, wie auch die durchschnittliche Ehedauer bis zum ersten oder gar tendenziell vermehrt zum zweiten Kind, so daß die Zwei-Kinder-Familie wohl eher der »Stan-

³⁸ *Baubehörde Hamburg / Verband Norddeutscher Wohnungsunternehmen in Zusammenarbeit mit der Staatl. Pressestelle Hamburg* (Hrsg.), *Die Wohnung in der Stadt im Wandel der Zeit*, Hamburg 1981, S. 59.

³⁹ In der Folge beziehe ich mich wesentlich auf Gedanken und Strukturen, die Erika Spiegel an der TU Hamburg-Harburg in einem breiten Forschungsansatz entwickelt hat. Zugrunde liegt in diesem Falle wesentlich der Aufsatz *E. Spiegel*, *Wohnungsneubau für wen? Neue Wohnbedarfe, neue Haushaltstypen und Veränderungen der Wohnungsnachfrage in den neunziger Jahren*, in: *B. Huke-Schubert* (Hrsg.), *Wohnen morgen – Wohnungsbau in den 90er Jahren*, Darmstadt 1990, S. 173–195; zum weiteren Rekurs: vgl. *E. Spiegel*, *Neue Haushaltstypen – Alternativen zu Ehe und Familie?*, in: *M. Baethge / W. Eßbach* (Hrsg.), *Soziologie: Entdeckungen im Alltäglichen*. Hans Paul Bahrtdt, Festschrift zu seinem 65. Geburtstag, Frankfurt a. M./New York 1983, S. 65–87.

dard-Familien-Typ« der Zukunft sein wird,⁴⁰ allerdings neben der Familie ohne Kinder. Die Lebenserwartung nimmt ebenfalls zu. Allein diese Fakten verweisen auf einige Veränderungen im strukturellen Verhalten der Menschen.

Bekannt war bisher, daß Eckpunkte in Familienbiographien, wie Heirat, Geburt, Scheidung, Tod eines Partners häufig auch Wohnungswechsel nach sich zogen. Das ist vielfach noch immer so, jedoch kommt nun das Phänomen hinzu, daß die Lebensläufe sich individualisiert⁴¹ haben, d. h. konkret, eine Familienbildung im herkömmlichen Sinne gar nicht erst stattfindet und die Individuen je nach Lebensphase ihre unterschiedlichen Vorstellungen (nicht nur) vom Wohnen zu realisieren versuchen.

Empirisch bedeutet diese »Individualisierung«, daß die Biographien der Menschen »selbstreflexiv« werden, »die Anteile der prinzipiellen entscheidungsverschlossenen Lebensmöglichkeiten nehmen ab, und die Anteile der entscheidungs-offenen, selbst herzustellenden Biographien nehmen zu.«⁴² Das bedeutet auf der anderen Seite, daß Individuen strukturell aus allen ihren bisherigen gesellschaftlichen Bindungen – lokalen, sozialen, kulturellen, familialen – herausgelöst werden, wenn sie überhaupt eine Chance haben wollen, an der Erwerbswelt und damit an ihrer eigenen Reproduktion teilzunehmen. »Der oder die einzelne selbst wird zur lebensweltlichen Reproduktionseinheit des Sozialen. Oder anders formuliert: Die Familie als »vorletzte: Synthese generations- und geschlechtsübergreifender Lebenslagen und Lebensläufe zerbricht, und die Individuen werden innerhalb und außerhalb der Familie zum Akteur ihrer marktvermittelnden Existenzsicherung und ihrer Biographieplanung und -organisation.«⁴³ Der Typus der »Verhandlungsfamilie auf Zeit« entsteht.⁴⁴

Dabei hat sich auch der Zeitpunkt und die Dauer sowie die Anzahl der einzelnen Lebensphasen verändert.⁴⁵ Zwischen Jugend und Erwachsensein hat sich noch eine Phase ergeben, die sogenannte »Nach-Jugend« (Post-Adoleszenz). Dies sind hauptsächlich die etwa 1,9 Millionen Studierenden. Sie haben zwar keine langfristigen Bindungen und besitzen sozial weniger Bedeutung, da ihre Zahlungsfähigkeit begrenzt ist. Sie haben aber aufgrund ihrer Unabhängigkeit eher den Wunsch nach »selbstbe-

⁴⁰ E. Spiegel (1996) referiert in diesem Zusammenhang die Ergebnisse eines Gutachtens, das für die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages »Demographischer Wandel« im Dezember 1993 vorgelegt worden ist. Die darin angestellten Untersuchungen der Geburtenzahlen lassen darauf schließen, daß etwa ein Drittel aller Frauen kinderlos bleiben, ein zweites Drittel zwei Kinder haben werden und das verbleibende Drittel sich etwa halbiert in Frauen mit drei und mehr Kindern (56%) und Frauen, die nur ein Kind haben werden (44%); *E. Spiegel*, *Lebensorientierungen – Standortpräferenzen*, in: *Der Architekt* 2/1996, S. 96.

⁴¹ Zur »Individualisierung« siehe: *U. Beck*, *Risikogesellschaft, Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986, S. 205 ff.

⁴² *Ebda.*, S. 216.

⁴³ *Ebda.*, S. 209.

⁴⁴ *Ebda.*, S. 208.

⁴⁵ Vgl. *E. Spiegel*, *Wohnungsneubau* (s. A 39), S. 175 ff.

stimmtem Wohnen«,⁴⁶ ob nun allein in eigener Wohnung oder mit Freunden oder aus unterschiedlichsten Motiven.

Der Maßstab des »selbstbestimmten Wohnens« gilt allerdings nicht nur für diese Gruppe, sondern erstreckt sich ebenso auf alle anderen,⁴⁷ nur sind deren soziale Einbindung oder Abhängigkeit häufig so beschaffen, daß es an der Realisierung hapert. Die sogenannte »elterliche Phase«, in welcher Eltern und Kinder in einem gemeinsamen Haushalt leben, kennzeichnet sich dadurch, daß sie später anfängt, die Kinder später geboren werden und durchschnittlich im Alter von 21 Jahren aus dem Hause gehen. Außerdem hat sich diese Phase verkürzt, sie beginnt mit ca. 25 bis 30 und endet mit 50 bis 60 Jahren. Die Mütter geben seltener nach der Geburt ihres ersten Kindes ihren Beruf auf. Es besteht einerseits also Bedarf nach »sozialer Infrastruktur«, die sich je nach gesellschaftlicher Gruppe auch in selektiven Nachbarschaften, wie z. B. Hausgemeinschaften, sozialen Netzen⁴⁸ in Quartieren, Wohngruppen etc. ausdrücken kann. Die Wohnumfeldqualität und -ausstattung, wie auch die Einbindung in die Stadtwelt bleibt dabei allerdings von wesentlicher Bedeutung.

Der Wunsch gerade der erwerbstätigen Eltern nach einem eigenen privaten Rückzugsbereich (Zimmer) nimmt zu. Auch und gerade, weil sich dies nur selten empirisch Ausdruck verschafft, weist Silbermann darauf hin, daß die empirisch multifunktionalen Nutzungen der Räume »Küche« und »Wohnzimmer«, die als die »am meisten genutzten«, »persönlichsten« und »wichtigsten« von den Bewohnern/innen angegeben werden, und die teils mit erheblichen Nutzungskonflikten belastet sind, Hinweise auf die behindernde Bausubstanz gegenüber personenbezogener Raumnutzung geben.⁴⁹

Der Wunsch nach personenorientierten Grundrissen (eigenes Zimmer) steht dabei nicht im Widerspruch zu dem gleichzeitig auftretenden Wunsch nach (selektiver) Gemeinschaft oder Offenheit.⁵⁰ Wichtig bei der Realisierung dieses Wunsches ist grundsätzlich, daß die Kontaktaufnahme freiwillig geschehen kann, und zwar aus dem eigenen Rückzugsbereich heraus – möglichst ohne soziale Kontrolle – und nicht erzwungen.⁵¹ Einschränkungen durch die Gemeinschaft dürfen dabei weitgehend

⁴⁶ Seit Anfang der 80er Jahre verteilt sich die Wohnform der Studierenden relativ stabil wie folgt auf die verschiedenen Haushaltstypen: 40% in der eigenen Wohnung, 20% in Wohngemeinschaften, 13% in Wohnheimen, 6% zur Untermiete und 21% bei den Eltern; Quelle: Der Spiegel Nr. 2/1996, S. 21.

⁴⁷ Vgl. E. Spiegel, Wann ist das »richtige« Alter?, in: DGB Nordmark / C. Berger (Hrsg.), Ende der Familie, Das ganz normale Chaos der Lebensform, Teil I: Zu jung für's Altersheim, Teil II: Veränderung der Familie, Hamburg 1995, S. 25.

⁴⁸ Vgl. H. Häußermann / W. Siebel (s. A 1), S. 111.

⁴⁹ A. Silbermann, Neues vom Wohnen der Deutschen (West), Köln 1991, S. 99–101.

⁵⁰ Vgl. W. Droth / J. Dangschat, Räumliche Konsequenzen der Entstehung »neuer Haushaltstypen«, in: J. Friedrichs (Hrsg.), Die Städte in den 80er Jahren, Demographische, ökonomische und technologische Entwicklungen, Opladen 1985, S. 176.

⁵¹ Im Gegensatz zu dieser nun doch schon verbreiteten Erkenntnis steht allerdings die stetige Weiter-

nicht bestehen oder werden nicht akzeptiert.⁵² In Wohngruppen existieren vielfach abgeschlossene, einzelne Haushalte, die sich einerseits als »große Hausgemeinschaften«⁵³ zusammengefunden, andererseits in den einzelnen Haushaltsbereichen »halböffentliche Räume«⁵⁴ geschaffen haben, zu denen häufig die Küchen genutzt werden, die dann allerdings oft über mehr als 20 Quadratmeter Grundfläche verfügen.⁵⁵

Frauen, so läßt sich feststellen, verfügen meistens über kein eigenes Zimmer in der Wohnung. Damit einher geht, daß der Normalgrundriß ohnehin keine Individualräume ausweist. Untersuchungen in Wohnprojekten, in denen Forscherinnen davon ausgingen, daß die Frauen hier am ehesten ihr eigenes Zimmer erhalten, zeigen, daß von den Befragten zwei Dritteln, die angaben, über einen Individualraum zu verfügen, die Hälfte dieser Räume mit mehreren anderen Nutzungen belegt war.⁵⁶ Im Zusammenhang der Erreichung personenorientierter Räume kommt es bei unterschiedlicher Raumdimensionierung und Lage auch zu geschlechtsspezifischen Benachteiligungen, insofern in der Raumzuteilung im Grundriß nach Lage und Besonnung die attraktiveren Merkmale häufiger auf spezifische Männerinteressen zugeschnitten sind.⁵⁷ Es sei angemerkt, daß stark beruflich engagierte Frauen als erste für sich ein eigenes Zimmer erreichen konnten.⁵⁸

Weitere Flächenansprüche stellt auch die bereits erwähnte Nach-Jugend-Zeit, welche die Nach-Eltern-Zeit verlängert und häufiger in der Bereitstellung eines Raumes (für die nicht mehr im Haus befindliche »nach-jugendliche« Person) Ausdruck findet.

Das Alter ist nicht allein ein zeitliches Maß, sondern wesentlich eine gesellschaftliche Größe. Der heutige gesellschaftliche Maßstab für die Kategorisierung des Alters ist das Rentenalter. Es beträgt zur Zeit 65 Jahre und legt damit zugleich das Ausschlußalter aus dem Erwerbsleben fest. Das war nicht immer so, denn z. B. die staatliche Rentenversicherung, die bei ihrer Einführung 1889 eher noch eine Invalidenversicherung

verbreitung der bereits lange nicht mehr begründbaren Aussage in einem aktuellen Werk über Wohnungsgrundrisse, das »die Zwangsläufigkeit ... der Begegnungen der Bewohner« als »die günstigsten Voraussetzungen für die Entstehung von Kontaktbereichen« deklariert, vgl. H. Sting, Die Rolle der Erschließung, in: F. Schneider (Hrsg.), Grundrißatlas Wohnbau, Basel/Boston/Berlin 1994, S. XV f.

⁵² Vgl. H. Voegen, Stunden der Nähe – Tage der Distanz, Zum Verhältnis von Distanz und Nähe in Wohngruppen, in: J. Brech (Hrsg.), Neue Wohnformen in Europa, Berichte des 4. Internationalen Wohnbündkongresses, Darmstadt 1989, S. 99.

⁵³ Vgl. W. Droth / J. Dangschat (s. A 50), S. 177.

⁵⁴ Diese stehen als halböffentliche Bereiche auch nur zu bestimmten Tageszeiten und an bestimmten Wochentagen zur Verfügung, vgl. H. Voegen (s. A 52), S. 100.

⁵⁵ Vgl. U. Schneider, Wohnbauexperimente – ein besseres Wohnen für Frauen?, in: J. Brech (s. A 52), S. 120.

⁵⁶ Ebda., S. 122.

⁵⁷ B. Martwich, Frauenbild in der Architektur, in: Der Architekt 1/1993, S. 55.

⁵⁸ Vgl. U. Schneider (s. A 55), S. 123.

war, zahlte nur aus Verwaltungsvereinfachung ab dem 70. Lebensjahr eine Rente an die betreffenden Versicherten aus.⁵⁹

Die Gesellschaft definiert also, was »alt« ist. Sie entwickelte in früheren Gesellschaften z. B. eine »Alterskultur«, das heißt auch, gesellschaftliche Rollen oder Aufgaben für die »Alten«. Dazu in Widerspruch tritt die Altersstruktur unserer Gesellschaft – die immer älter wird. Nimmt man das Lebensalter, welches die Gesellschaft in zwei gleich große Gruppen teilt (Median), dann zeigt sich folgendes Bild: 1800 lag dieser Wert bei 16, 1900 bei 23, 1970 bei 28 und heute bei 30. Einen Reflex in einer möglichen sozialen Rollenstruktur, die alte Menschen übernehmen können, gibt es jedoch kaum oder gar nicht.⁶⁰ Die gegenwärtige Gesellschaft (in Deutschland) weist lediglich zwei akzeptierte Rollen auf, die Rolle der Eltern und die der Erwerbsarbeit.⁶¹ Beide Rollen können Alte jedoch nicht mehr aufweisen, wodurch ihr gesellschaftlicher Status prekär wird, denn das Alter hat sich nicht nur physisch verlängert, was sich einerseits in der höheren Lebenserwartung ausdrückt und andererseits auch darin, daß früher in den Ruhestand gegangen wird. Heute sind 60 bis 65jährige Männer nur noch zu 35% erwerbstätig,⁶² sind also jünger im gesellschaftlich definierten Alter bzw. erreichen dieses früher. Dadurch erhält dieses u. a. auch eigene Gestaltungsmöglichkeiten und läßt sich stark vergrößern in drei Phasen einteilen:⁶³

- »junges Alter« (bis 70), mit körperlichen und geistigen Fähigkeiten und eigenen Perspektiven;
- »mittleres Alter«, mit bereits gesundheitlicher Labilität;
- »hohes Alter« (über 80), mit wenigstens temporär nötiger Betreuung. Die Zahl dieser über 80jährigen von heute über 2,9 Mio. wird sich bis 2030 wohl um noch einmal die Hälfte erhöhen.

Ein großer Teil werden alleinstehende Frauen (70%) sein. Es ist davon auszugehen, daß der dringende Wunsch dieser Menschen besteht, eine eigene Wohnung weiterhin zu behalten. Von der Subjektseite her ist es auch wenig einzusehen, daß die alten Menschen als Alleinstehende die Wohnung wechseln sollen, wenn eine neue(re) teurer und kleiner ist. Auch hier hat die persönliche Unabhängigkeit erste Priorität und steht mittlerweile vor jeder anderen Art von gemeinschaftlichem Wohnen im Alter. Altenwohnheime stehen dabei ganz unten auf der Skala, und Wohngemeinschaften von Alten mit Alten oder Jungen und Alten folgen auch erst mit großem Abstand.⁶⁴ Es geht also im Wohnungsbau nicht darum, »altersgerechte Wohnungen« und damit wiederum spe-

⁵⁹ Vgl. H. Häußermann, Altern in der Stadt, in: D. Machule / O. Mischer / A. Sywottek (Hrsg.), Macht Stadt krank? Vom Umgang mit Gesundheit und Krankheit, Hamburg 1996, S. 48.

⁶⁰ Ebda., S. 49.

⁶¹ Vgl. E. Spiegel (s. A 47), S. 28.

⁶² Ebda., S. 17.

⁶³ Vgl. E. Spiegel, Wohnungsneubau (s. A 39), S. 178.

⁶⁴ Vgl. E. Spiegel (s. A 47), S. 25 f.

zielle Bereiche zu schaffen, sondern »altersgerechte«,⁶⁵ d. h. »Normalwohnungen so auszustatten, daß man in ihnen alt werden kann«. Entsprechende technische Ausstattungen sind mit relativ geringem Mehraufwand zu erreichen und sollten den Anforderungen der DIN für barrierefreie Wohnungen (DIN 18025) und barrierefreie Planungen (DIN 18024) entsprechen. Dasselbe gilt für die Altengruppe im Bereich bereits bestehender gesundheitlicher Labilität, zu deren Unterstützungs- und Hilfsbedarf die altersgerechte Wohnung weiterhin mit Hilfe in Form des »Betreuten Wohnens« beibehalten werden kann. Dies ist eine Wohnform, die eine Alternative zu traditionellen Heimstrukturen bietet.⁶⁶

3.2. Haushaltstypen

Nach dieser kurzen Darstellung der Facetten der möglichen Biographie einer sogenannten »Normalfamilie«, ist es von Belang, darauf hinzuweisen, daß die Anzahl Familienhaushalte sich stark verringert haben. Der Zweigenerationenhaushalt, d. h. im Idealfall Eltern und Kind oder Kinder, macht heute etwa nur noch etwas mehr als ein Drittel aller Haushalte aus,⁶⁷ Dreigenerationen-Haushalte ca. 1,5%. Dafür ist der Anteil der reinen Mehrpersonenhaushalte ohne Kinder (Eingenerationenhaushalte, also kein Kind oder Jugendlicher im Haus) auf etwa zwei Drittel gestiegen. Die Einpersonenhaushalte haben einen Anteil von ca. einem Drittel an allen Haushalten – in den Großstädten liegt er bei 45 bis 50%.⁶⁸

Am stärksten gestiegen ist der – wenn auch noch geringe – Anteil an Haushalten, die aus »nicht verwandten Personen« bestehen. Dies sind sowohl unverheiratete Paare, »Zweierwohngemeinschaften« als auch Alleinerziehende; dazu darf der zunehmende Anteil derer nicht unterschätzt werden, die solche neuen Haushalte gründen wollen und mit geringer Zahlungsfähigkeit versehen sind. Dies sind z. B. wiederum Alleinerziehende,⁶⁹ Alleinstehende, Paare oder Eltern mit Kindern, die anders leben wollen, Jugendliche, Alte, die in neuer Gemeinschaft leben möchten usw.

Diese Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur bilden noch nicht die Gesamtheit der sozialen Einflüsse, die für die Grundriß- und Quartiersplanung von Belang ist, sondern hinzu kommen die Einflüsse aus der Veränderung der Arbeitswelt.

⁶⁵ Ebda., S. 33 ff.

⁶⁶ Zehn Thesen zum Betreuten Wohnen, aufgestellt von: Wüstenrot Stiftung, Ludwigsburg / Kuratorium Deutsche Altershilfe, Köln / Fachbeirat der Wüstenrot Stiftung Selbständigkeit durch Betreutes Wohnen im Alter; in: Deutsches Architektenblatt 1/1994, S. 48.

⁶⁷ In Hamburg waren es 1993 ca. 26%; danken möchte ich an dieser Stelle Beate Gröblichhoff für die Statistikunterstützung zu diesem Aufsatz.

⁶⁸ In Hamburg waren im April 1993 von 895 600 Haushalten 416 500 oder 46,5% Einpersonenhaushalte (Stat. Landesamt Hamburg).

⁶⁹ Der Anteil der Alleinerziehenden-Haushalte an den Haushalten mit Kindern beträgt etwa 14%, vgl. M. Hegger / R. Stubrmann (s. A 9), S. 8.

3.3. Einflüsse aus Veränderungen in der Erwerbswelt

Zu den gravierendsten Veränderungen der Erwerbswelt gehört wohl die Arbeitslosigkeit, die sich von 1981 bis Februar 1996 verzweieinhalbfachte.⁷⁰ Besonders stark erhöht hat sich dabei der Anteil der Langzeitarbeitslosen. Die Zahlen für Arbeitslosigkeit »länger als ein Jahr« haben sich verdoppelt und die für »länger als zwei Jahre« haben sich verdreifacht. Nach allen Prognosen ist nicht anzunehmen, daß sich daran irgend etwas in näherer Zeit ändern wird. Es ist eher davon auszugehen, daß in baldiger Zukunft diese Zahlen noch steigen werden.⁷¹ Aufgrund der Produktionskonstellation und der Globalisierung⁷² der (Arbeits-)Märkte findet eine Integration dieser Arbeits-(losen)Situation in der Form einer »flexibel-pluralen Unter- und Zwischenbeschäftigung«⁷³ in das Beschäftigungssystem statt. Dieses Faktum wird die Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung z. B. für das Wohnen herabsetzen.⁷⁴

Seit einigen Jahren ist außerdem eine (soziale) »Entstandardisierung« der Arbeit und der Arbeitsverträge zu beobachten. Knapp gesprochen heißt dies, daß die gesamte Arbeitswelt gerade geändert wird: Eine fest geregelte Arbeitszeit zwischen 9 und 17 Uhr ist wohl in Auflösung begriffen. Vermehrt wird die Umwandlung von Vollzeit in Teilzeitarbeitsverhältnisse vorangetrieben. So halten die »Betriebe einerseits das Arbeitszeitvolumen flexibel am Auftragseingang orientiert und können auf diese Weise Teile des Unternehmer-Risikos als zeitlich flexible Unterbeschäftigung unterhalb der Sicht- und Hemmschwelle offener Arbeitslosigkeit auf die Arbeitenden abwälzen.«⁷⁵ Ebenfalls hingewiesen sei auf die Diskussion der Ladenschlußzeiten, auf die Verlängerungsbestrebungen bezüglich des Arbeitstages⁷⁶ oder die bei VW einge-

⁷⁰ 1981 waren in der Bundesrepublik (Westdeutschland) offiziell 5% arbeitslos, im Februar 1996 waren es in Gesamtdeutschland (West und Ost) 12,3% oder über 4,27 Mio. Menschen (Quellenbasis: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit).

⁷¹ So geben z. B. augenblicklich in der Tagespresse Auto- und Stahlindustrie an, daß sie mit derselben Belegschaft heute doppel soviel produzieren können wie vor zehn Jahren, z. B. *Hamburger Abendblatt* vom 21./22. April 1996, S. 19; seit 1960 hat sich die Wirtschaftsleistung in Deutschland mehr als verdreifacht, bei einem Anstieg des Arbeitsvolumen in Stunden um knapp 14%, *Die Zeit* Nr. 16 vom 12. April 1996, S. 18.

⁷² Vgl. S. Krätke in diesem Heft.

⁷³ U. Beck (s. A 41), S. 236.

⁷⁴ Die »Flexibilisierung« wird für die Arbeitnehmer nicht einkommensneutral sein, U. Beck (s. A 41), S. 226; so sind z. B. in den USA, die dieses Produktionsmodell bereits stärker vorangetrieben haben, zwischen 1973 und 1994 die Reallöhne um 14% gesunken, I. Jost, Hat der Kapitalismus abgewirtschaftet? Lester C. Thurow über die weltweite Krise des Systems, in: *Hamburger Abendblatt* vom 4./5. Mai 1995, S. 19.

⁷⁵ U. Beck (s. A 41), S. 232.

⁷⁶ Es ist anzunehmen, daß daraus – auch unter dem Gesichtspunkt der »pluralen flexiblen Unterbeschäftigung« – weiter eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit resultieren wird, denn bisher hat die Verkürzung der Arbeitszeit im wesentlichen die fast dreifache Erhöhung der Produktivität seit 1960 kompensiert, vgl. *Die Zeit* (s. A 71).

führte »Vier-Tage-Woche«. Es wird seitens der Arbeitgeber angestrebt, alle sieben Tage der Woche zu Arbeitstagen zu machen und die Tagesteilung, zu »flexibilisieren«, d. h. quasi neue Arbeits-Schichten-Systeme entstehen zu lassen, die auch noch von einem Bedarfsabrufsystem überlagert werden. Die Schichtarbeit jedoch wirkt auf die Lebens- und Wohnsituation in Standard-Normalwohnungen (nach Grundrißgestaltung und Schallschutz⁷⁷) sozial stark restriktiv und belastet nicht nur den einzelnen Haushalt und dessen Mitglieder, sondern die gesamte Nachbarschaft.⁷⁸

Es werden ebenfalls vermehrt Teilarbeiten und Teilzeitarbeiten an verschiedenen Arbeitsplätzen durchgeführt und damit ein noch höherer Mobilitätsanspruch gestellt werden, der gemeinsame Zeiten in der Wohnung reduziert und die Individualisierung in der Wohnung erhöhen wird. Die Einführung der Telearbeit, die z. B. IBM im großen Versuch durchführt und theoretisch auf längere gemeinsame Zeiten in der Wohnung verweist, wird die Wohnungen wohl zusätzlich flächenmäßig und sozial stärker beansprucht. Es ist jedoch momentan von den sozialen Konsequenzen her noch schwer einzuschätzen, welche sonstigen Wirkungen diese haben wird.⁷⁹

3.4. Vom Funktionsgrundriß zum Gemeinschaft ermöglichenden personenorientierten Grundriß

Die aus dem Gesagten folgenden umfänglichen Konsequenzen für die Stadt, die Wohnbereiche und die Grundrisse seien hier kurz und nur bezüglich der Wohnungen resümiert:

Der individuelle Rückzugsbereich in den Wohnungen muß notgedrungen verbessert werden und der freiwillige Aufenthalt im notwendigen Gemeinschaftsbereich braucht entsprechend Fläche in der Wohnung, wenn sich Tageslauf und Lebenslauf der Haushaltsmitglieder weiter auseinanderziehen (individualisieren).

Die seit einiger Zeit entstehenden neuen Haushaltstypen und die neuen äußeren Anforderungen werden sich ausweiten, ein Wohnungsgrundriß mit einer Hierarchie in den Zimmergrößen wird zum Hemmnis der Entfaltung dieser neuen Lebensgemeinschaften, die die Räume nicht mehr als die alten »Funktionen« (Wohnen, Essen, Schlafen, Kinder, Bad, Küche, Toilette) nutzen können, sondern durch vielfache Nutzungsnotwendigkeiten ein neutrales Raumangebot benötigen. Dabei wird

⁷⁷ Die Herabsetzung des Lärmschutzes ist stark in der Diskussion um die Senkung der Baukosten im sozialen Wohnungsbau, z. B. R. Stimpel, Praktisch und preiswert – schlicht und schön, in: *Der Architekt* 10/1995, S. 591 und *BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (s. A 7), S. 96 ff.

⁷⁸ Vgl. I. Krau, Industriearbeit und Wohnen im Ballungsraum, Arbeitsbedingungen in der Stahlindustrie als Ausgangspunkt für Anforderungen an Wohnbereichsplanung, in: V. Roscher (s. A 5), S. 170 ff.

⁷⁹ G. Schöfl, Zu Hause arbeiten: Telearbeit, in: *Der Architekt* 10/1995, S. 596 ff.

sich der »Wohnraum« beispielsweise in einen »Gemeinschaftsraum«⁸⁰ verwandeln müssen, für jedes Haushaltsmitglied werden gleich große Zimmer (hierarchiefreie Grundrisse) in »barrierefreien« Wohnungen entstehen, und Wohnungen, die in ihrer Erschließung eine Zwangskontrolle über Kommen, Gehen und Verhalten ermöglichen, werden vermieden werden, denn die individualisierten Persönlichkeiten reagieren mit sozialem Streß auf Zwangs-Kontrolle und Zwangs-Vergemeinschaftung. Wohnungen wie Außenräume sind daher als »Gelegenheiten« nicht als »Stimulus« zu behandeln.⁸¹

An dieser Stelle »hierarchiefreie« und »barrierefreie« Grundrisse abzubilden, wäre möglich,⁸² würde aber prinzipiell wenig weiter helfen, wenn neue Grundrisse für neue Haushaltstypen entwickelt werden sollen. Denn ein wesentlicher Grund für die unpassenden Grundrisse liegt u. a. darin, daß die soziale Gruppe, die als Klientel für den Sozialen Wohnungsbau bezeichnet ist, bisher nicht in die Gruppe der stadtgestaltenden Akteure aufgenommen ist. Dieses soziale Versäumnis basiert einerseits auf der Einstellung zur bürgerlich erzieherischen Grundlage, dieser Gruppe einen Haushalts- und Familientyp überstülpen zu wollen, der zwar der bürgerlichen Schicht angemessen erscheinen muß, jedoch für die Betroffenen an der eigenen Lebensrealität vorbeigeht. Aktuelle Verfahren müssen diese Gruppe als »neue Bauherren« entdecken und einbinden.⁸³ Daß dieses Vorgehen schon teilweise in das Repertoire von Architektinnen und Architekten, Investoren und Bauträgern übergegangen ist, beweisen verschiedene durchgeführte Vorhaben, die »soziale Gebrauchswerte« durchaus für Wohnungen und Quartiere berücksichtigen. Auf dem Weg zu deren Erreichung liegen häufig »Unterstützung von vorhandener Eigeninitiative oder... das Übertragen von Verantwortungsbereichen.«⁸⁴ Auch gehen nicht immer alle bekannten Erkenntnisse letztlich in die Planungen ein, weil die zukünftigen Bewohnerinnen, dann am Ende gegebenenfalls doch wider alle Erwartung den konventionellen, eher repräsentativen Wohnzimmertyp der Wohnküche vorziehen.⁸⁵ Träger und Planer verweisen aber auch auf die Notwendigkeit des sozialen Lernens aller Akteure, denn: »Es müssen Handlungs-

⁸⁰ Die Repräsentationsfunktion der Wohnung – besonders des Wohnzimmers – ist ohnehin empirisch in den letzten 30 Jahren deutlich zugunsten der Nutzungsfunktion zurückgegangen, A. Silbermann (s. A 49), S. 103.

⁸¹ Der diesem Aufsatz zugrunde liegende Vortrag wurde beschlossen durch Analysen diverser Grundrisse, deren Darstellung jedoch in diesem Rahmen entfallen soll, denn es kommt hier nicht auf die Vorgabe neuer Grundrisse an, sondern auf die Einbeziehung der neuen »Bauherren«, also der künftigen Bewohnerinnen und Bewohner.

⁸² Eine Diskussionsgrundlage einer im traditionellen Sinne erstellten Wohnanlage mit hierarchiefreien Grundrissen wäre sicher im Projekt der Regenbogen Siedlung in Hannover der Gundlach Wohnungsunternehmen zu sehen. Dieser Typus kann jedoch nur ein Übergangsstadium sein.

⁸³ Vgl. den sehr frühen Aufsatz dazu von W. Siebel, Überlegungen zum bedürfnisgerechten Planen, in: V. Roscher (s. A 5), S. 181 ff.

⁸⁴ U. Komes, Was heißt sozialer Gebrauchswert?, in: Der Architekt 2/1996, S. 90 ff.

⁸⁵ H. Töpfer (s. A 4), S. 95.

felder neu geordnet, Gestaltungsmacht umverteilt, Rollen verändert, Kooperationen ermöglicht und nicht zuletzt – in vielen Fällen – finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden.⁸⁶ Die Ergebnisse des neuen Prozesses der »generierenden« Planung⁸⁷ zeigen, daß die neuen Haushalts- und Lebensformen durchaus architektonisch und stadtplanerisch ausformbar sind sowie für die Pluralität der Ansprüche der unterschiedlichen Haushaltstypen und sozialen Gruppen nicht nur singuläre, sondern auch allgemeine Gültigkeit erlangen können.⁸⁸

⁸⁶ Vgl. K. Selle, Zu Reichweite und Voraussetzungen des Bewohnerengagements im Wohnbereich – Zwölf Thesen, in: J. Boll / R. Huß / W. Kiehle, Mieter bestimmen mit. Ein Modell der Mietermitbestimmung für Siedlungen von Wohnungsunternehmen, Darmstadt 1993, S. 14.

⁸⁷ J. Brech, Neue Wohnformen, in: Der Architekt 2/1996, S. 101.

⁸⁸ Ebda., S 104.

Autoren

JENS S. DANGSCHAT (geb. 1948) ist Professor für Allgemeine Soziologie sowie Stadt- und Regionalsoziologie an der Universität Hamburg und leitet dort die Forschungsstelle Vergleichende Stadtforschung. Er hat diverse Arbeiten zur sozialen Ungleichheit, Armut und Segregation/Gentrification sowie deren Erklärung durch nachfordistische ökonomische Umstrukturierungen und Zielsetzungen des »lokalen« Staates publiziert.

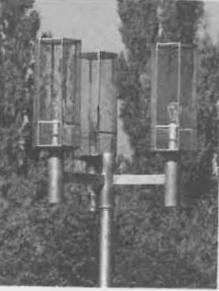
STEFAN KRÄTKE (geb. 1952) ist Professor für Wirtschafts- und Sozialgeographie an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) und leitet dort die Forschungsstelle für europäisch vergleichende Stadt- und Regionalforschung. Er publizierte einige Bücher und Artikel zur Stadt- und Regionalentwicklung in der »postfordistischen Ära«.

DIETER LÄPPE (geb. 1941) ist Professor für Stadt- und Regionalökonomie an der Technischen Universität Hamburg-Harburg und Leiter des Arbeitsbereichs Stadt- und Regional-Ökonomie und -Soziologie. Publikationen zum wirtschaftlich strukturellen Wandel, zur Stadt- und Regionalentwicklung sowie Verkehr und Logistik.

JUAN RODRÍGUEZ-LORES (geb. 1943) ist Philosoph und lehrt Theorien und Geschichte der Stadtplanung an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen. Frühere Lehrtätigkeit an den Universitäten Bochum und Bielefeld. Publikationen zur Stadttheorie, Stadtgeschichte und insbesondere der Boden- und Wohnungsfrage. Mitherausgeber der Buchreihe »Stadt – Planung – Geschichte« im Birkhäuser Verlag.

VOLKER ROSCHER (geb. 1948) ist wissenschaftlicher Berater und Geschäftsführer beim BDA Hamburg und Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg und der Fachhochschule Hamburg für Architektur- und Siedlungssoziologie. Diverse Publikationen zur Stadtsoziologie, Stadtentwicklung, Stadtgeschichte und Berufsforschung. Mitherausgeber der Buchreihe »Stadt – Planung – Geschichte« im Birkhäuser Verlag.

RICHARD SENNETT (geb. 1943) lehrt seit 1973 Geschichte und Soziologie an der New York University und ist Berater der UNESCO bei Stadtplanungen in der »Dritten Welt«. Richard Sennet ist einer der populärsten Vertreter der amerikanischen Soziologie, die sich mit der »Städtischen Gesellschaft« beschäftigt; besonders bekannt wurde er hier durch seine Bücher »Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Tyrannie der Intimität« (New York 1977; deutsch: Frankfurt/M. 1983) und »Civitas. Die Großstadt und die Kultur des Unterschieds« (New York 1990; deutsch: Frankfurt/M. 1991); aktuell liegt in deutscher Sprache vor: »Fleisch und Stein. Der Körper und die Stadt in der westlichen Zivilisation« (Berlin 1995).



**Würzburger
Lampenmanufaktur
Rothkegel**

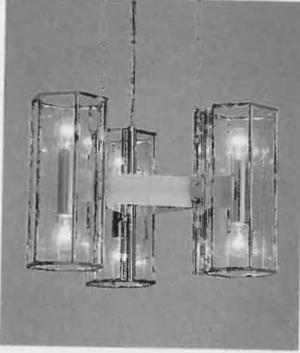
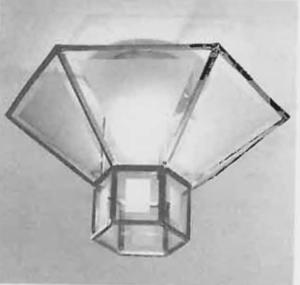
Innen- und Außenleuchten für
Denkmalpflege und neues Bauen

Wandleuchten – Deckenleuchten
Pendelleuchten – Wandaußenleuchten
Standaußenleuchten – Kronleuchter

„Würzburger Bleilampen“
„Mattierte Leuchten“
„Leuchten aus weißem,
opakem Überfangglas“

Bitte fordern Sie unseren Katalog an.

97072 Würzburg, Friedenstraße 59
Tel. (0931) 72220, Fax (0931) 885483

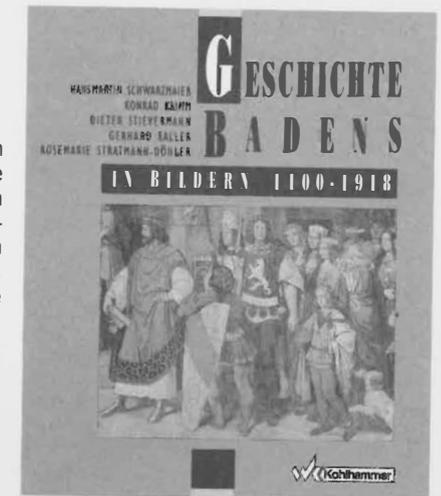



Kohlhammer Bildbände

Hansmartin Schwarzmaier u. a.
Geschichte Badens in Bildern 1100–1918
302 Seiten mit 307 Abbildungen
Leinen DM 98,-/öS 765,-/sFr 100,10
ISBN 3-17-012088-3

Mit eindrucksvollen zeitgenössischen Bildquellen werden in diesem Buch die Etappen, Einschnitte und Wendepunkte der badischen Geschichte von 1100–1918 illustriert. Die Bildlegenden und einführenden Essays der Autoren sind knapp, aber inhaltsreich und leicht verständlich. Ein unterhaltsames, farbiges Geschichtsbuch für alle, die sich für die Geschichte Badens interessieren.

In derselben Aufmachung ist erschienen:
Hans-Martin Maurer u. a.
Geschichte Württembergs in Bildern 1083–1918
324 Seiten mit 424 Abbildungen
Leinen in Schuber DM 98,-/öS 765,-/sFr 100,10
ISBN 3-17-10960-X



Verlag W. Kohlhammer
70549 Stuttgart