

27. Jahrgang
2/2000

Vierteljahres-
zeitschrift für
Stadtgeschichte
Stadtsoziologie
und
Denkmalpflege



Die soziale Stadt

Andreas Gestrich

Tilman Harlander

Albrecht Göschel

Ingrid Breckner

Heidede Becker

Christian Kopetzki

Uwe-Jens Walther

Gerhard Fehl

Kohlhammer

Armenfürsorge bis zum Ersten Weltkrieg

Leitbild: Soziale Mischung

Vom Disparitäten- zum Desintegrationsproblem

Konzepte des Sozialen in der
gesellschaftswissenschaftlichen Stadtforschung

Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“

Umsetzung des Bund-Länder-Programms

»Die Soziale Stadt« als Programm und Berufsfeld

»Gecekondus« in Istanbul

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
Helmut Böhme, Eberhard Jäckel,
Jürgen Zieger und Friedrich Mielke
herausgegeben von Otto Borst

Redaktionskollegium: Prof. em. Dr. OTTO BORST, Historisches Institut der Universität Stuttgart, Keplerstraße 17, 70174 Stuttgart (Herausgeber) – Prof. Dr. AUGUST GEBESSLER, Die alte Stadt, Postfach 100355, 73726 Esslingen a. N. (Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft) – HANS SCHULTHEISS, Die alte Stadt, Postfach 100355, 73726 Esslingen a. N. (Chefredakteur).

Professor Dr. HARALD BODENSCHATZ, Technische Universität Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, 10587 Berlin – Prof. Dr. DIETRICH DENECKE, Universität Göttingen, Geographisches Institut, 37077 Göttingen – Prof. Dr. ANDREAS GESTRICH, Universität Trier, Fachbereich III: Geschichte, 54286 Trier – Prof. Dr. TILMAN HARLANDER, Universität Stuttgart, Fakultät für Architektur und Stadtplanung, 70174 Stuttgart – Dr. HELMUT HERBST, Museum und Galerie der Stadt Waiblingen, 71328 Waiblingen – Prof. Dr. JOHANN JESSEN, Universität Stuttgart, Städtebauliches Institut, 70174 Stuttgart – Prof. Dr. RAINER JOOSS, Historisches Seminar an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd, 73525 Schwäbisch Gmünd – Dr. URSULA VON PETZ, RWTH Aachen, Planungstheorie und Stadtplanung, 52062 Aachen – VOLKER ROSCHER, Bund Deutscher Architekten der Hansestadt Hamburg, Stephansplatz 5, 20354 Hamburg – Prof. Dr. JOACHIM B. SCHULTIS, Erster Bürgermeister, c/o Stadtverwaltung Heidelberg, Baudezernat, Palais Graimberg, 69117 Heidelberg – Prof. Dr. DIETER SCHOTT, Department of Economic and Social History, University of Leicester – Dr. HOLGER SONNABEND, Universität Stuttgart, Historisches Institut, 70174 Stuttgart.

Redaktionelle Zuschriften und Besprechungsexemplare werden an die Adresse der Chefredaktion erbeten: 73726 Esslingen am Neckar, Postfach 10 03 55, Tel. (07 11) 35 12-32 42, Fax (07 11) 35 12-24 18.

Die Zeitschrift Die alte Stadt ist zugleich Mitgliederzeitschrift der ca. 160 Städte umfassenden Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt e.V. und erscheint jährlich in Vierteljahresbänden mit einem Gesamtumfang von etwa 320 Seiten. Der Bezugspreis im Abonnement beträgt jährlich DM 165,- zzgl. Versandkosten DM 5,-; Vorzugspreis für Studierende gegen jährliche Vorlage einer gültigen Studienbescheinigung DM 125,- zzgl. Versandkosten DM 5,-; Einzelbezugspreis für den Vierteljahresband DM 45,50 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. 07 11 / 7 86 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

Die soziale Stadt

TILMAN HARLANDER, Editorial 85

ABHANDLUNGEN

ANDREAS GESTRICH, Städtische Armenfürsorge vom späten Mittelalter bis zum Ersten Weltkrieg 88

TILMAN HARLANDER, Leitbild soziale Mischung – vom »empfehlenswerten Durcheinanderwohnen« zu »gated communities« 97

ALBRECHT GÖSCHEL, Vom Disparitätenproblem zum Desintegrationsproblem 114

INGRID BRECKNER, Konzepte des Sozialen in der gesellschaftswissenschaftlichen Stadtforschung 126

HEIDEDE BECKER, Das Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt«. Raumbezüge und Handlungsfelder 139

CHRISTIAN KOPETZKI, Anforderungen an die Umsetzung des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« 150

UWE-JENS WALTHER, Vorhang auf und viele Fragen offen. »Die Soziale Stadt« als Programm, Realität, Diskurs und Berufsfeld 157

GERHARD FEHL, »Informelle Produktion« von Wohnung und Stradt: Gecekondus in Istanbul 163

AUTOREN 178

Tilman Harlander

Die soziale Stadt

Editorial

Der »World Report on the Urban Future 21«, der dem im Juli 2000 in Berlin stattfindenden Weltkongress »Urban 21« zugrunde gelegt ist, macht die Sorge um die mit dem enormen weltweiten Stadtwachstum weiter anschwellenden sozialen Probleme und sozialen Spannungen zu einer, ja vielleicht der wichtigsten Zukunftsaufgabe. Die Dimension der Probleme übersteigt in der Tat jede Vorstellungskraft. Während gerade zur Jahrtausendwende eine Wendemarke in der Geschichte der Menschheit gefallen ist und nunmehr bereits die Mehrheit der Menschen in Städten lebt, wird sich diese Zahl (2,4 Mrd. 1995) bis zum Jahr 2025 noch einmal fast verdoppeln. Fünf Milliarden Menschen werden dann in Städten leben, fünf Milliarden, für die Häuser, Wohnungen, eine ausreichende technische Infrastruktur, Schulen, Krankenhäuser, Arbeitsstätten etc. gebaut werden müssen! Zudem geht dieser Verstädterungsprozess – und dies macht nicht zuletzt seine soziale Brisanz aus – nicht etwa mit einem Rückgang, sondern mit einem beschleunigten Prozess der Ausbreitung von Armut einher. 27,7 % der Bevölkerung in Entwicklungsländern müssen als arm eingestuft werden. Der Versuch einer Umkehrung dieses Prozesses in einen »Circulus virtuosus des innovationsgetriebenen Wachstums«, d. h. »die Umsetzung der Urbanisierung in wirtschaftlichen Fortschritt, ihre Anpassung an ökologisch nachhaltige Formen der Entwicklung und der Abbau sozialer Benachteiligungen« kann, so der »World Report«, als die zentrale Herausforderung des neuen Jahrhunderts bezeichnet werden.

Auch wenn die Verhältnisse in den stagnierenden oder gar schrumpfenden Gesellschaften des Westens bei weitem keine ähnliche Dramatik aufweisen, sind wir doch auch hierzulande in einen globalen Zusammenhang eingebunden, dessen Rückwirkungen auf der Ebene der Städte immer deutlicher als besorgniserregende Prozesse sozialer Spaltung und Ausgrenzung, als ein »Auseinanderdriften« der Stadtgesellschaften spürbar werden. Das für den europäischen Urbanisierungsprozess konstitutive Versprechen auf soziale Absicherung und sozialen Aufstieg in der Stadt sowie das gerade in der Bundesrepublik über die vergangenen Jahrzehnte hinweg so wirksam unter Beweis gestellte Funktionieren der »Integrationsmaschine Stadt« drohen ihre Grundlage zu verlieren. »Es besteht kein Zweifel«, so konstatierte der nationale städtebauliche Vorbereitungskongress für »Urban 21« im November 1999, »die soziale Polarisierung in deutschen Städten nimmt zu«. Diese neuen Polarisierungen haben in sozialräumlicher Hinsicht viele Gesichter. Es ist nicht mehr allein der noch die 80er Jahre prägende großräumige Gegensatz zwischen altindustrialisierten Gebieten und

prosperierenden Zonen, die bereits Anschluss an die Dienstleistungsgesellschaft oder die »New Economy« gefunden haben, sondern es ist das Wachstum von »überforderten Nachbarschaften« und »sozialen Brennpunkten«, die sich über das ganze Land verteilen. Dazu gehören viele der Großsiedlungen der 60er und 70er Jahre, aber auch Teile der gründerzeitlichen Innenstadtquartiere, die nun in einer gefährlichen Abwärtsspirale von Auszug der Besserverdienenden, Imageverlusten und Auffüllung durch benachteiligte Gruppen in wachsendem Maß zu Sammelbecken sozial und/oder ethnisch ausgegrenzter Bevölkerungsteile werden.

Nach ersten Vorläufern auf Länderebene hat diese neue Problemkonstellation inzwischen zu politischen Reaktionen wie dem 1999 neu aufgelegten Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt« geführt. Das komplexe Programm zielt auf Stabilisierung und Trendumkehr durch das »Empowerment« der Bewohner und eine Aktivierung der sogenannten endogenen Potentiale, die alle Chancen einer ressortübergreifenden Bündelung unterschiedlichster Maßnahmenbereiche auszunutzen sucht. Das Hauptziel sah der zuständige Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Reinhard Klimmt, in einer Rede anlässlich der »Starter-Konferenz zum Programm die Soziale Stadt« im März 2000 letztendlich in der ökonomischen Stabilisierung der durch eine besondere Kumulation von Problemlagen gefährdeten Stadtteile und in der Vermeidung von »Segregation, Ghettoisierung und Zersiedelung«.

Noch ist der Zeitpunkt nicht gekommen, eine erste Bilanz zur Wirksamkeit dieses Programms zu ziehen. Aber der Einstieg in ein derartiges Programm und die anschwellende Debatte um das neue stadtentwicklungspolitische Ziel »soziale Stadt« waren Anlass genug, in einem Schwerpunktheft der »Alten Stadt« zum einen grundsätzlichere Gedanken zu einer Verständigung über das »Soziale« in der Stadt und zum anderen verschiedene Positionen und Fragen an das aktuelle zentrale politische Maßnahmenprogramm in diesem Bereich zusammenzutragen.

Zunächst einmal zeichnet ANDREAS GESTRICH in dem Beitrag *Städtische Armenfürsorge vom späten Mittelalter bis zum Ersten Weltkrieg* die vom mittelalterlichen Bettelwesen über die frühneuzeitliche Kommunalisierung der Armenpflege bis zur Ausbildung des ganzen Systems moderner allgemeiner Wohlfahrtspflege im 20. Jahrhundert reichenden Entwicklungslinien nach. Ist die soziale Stadt auch die sozial gemischte Stadt? Der Beitrag von TILMAN HARLANDER, *Leitbild soziale Mischung – vom »empfehlenswerten Durcheinanderwohnen« zu »gated communities«*, kontrastiert neue Formen sozialräumlicher Spaltung und Polarisierung in den USA und Deutschland mit den historischen Visionen des »empfehlenswerten Durcheinanderwohnens« (James Hobrecht 1868) oder des Mythos vom »melting pot« und diskutiert vor dem Hintergrund eines kurzen historischen Abrisses der widersprüchlichen politischen Zuschreibungen die Möglichkeiten eines ideologisch entkrampften Umgangs mit dem »Durchmischungsziel«. Worin liegt gegenwärtig die neue Qualität

städtischer Ungleichheit? ALBRECHT GÖSCHEL, *Vom Disparitätenproblem zum Desintegrationsproblem*, geht davon aus, dass die eher quantitative Frage nach Versorgungsungleichheiten, nach Disparitäten, wie sie noch in den 60er und 70er Jahren geführt wurde, inzwischen durch die sehr viel grundsätzlichere, qualitative Frage nach Integration und Zugehörigkeit versus Desintegration und Exklusion abgelöst sei. Die sozialkulturelle Ausgrenzung der »Überflüssigen« beginnt sich auch hierzulande in der Auflösung bzw. Fragmentierung der traditionellen Stadträume und neuen Formen sozialräumlicher Spaltung abzubilden. Auf welchen Begriff des »Sozialen« in der Stadt kann sich politisch-administratives, aber auch bürgerschaftliches Handeln überhaupt beziehen – ist es Problem, Stigma, Indikator sozialer Lebenslagen oder muss das »Soziale« nicht eher als Ressource, als soziales Kapital begriffen werden? INGRID BRECKNER, *Konzepte des Sozialen in der gesellschaftswissenschaftlichen Stadtforschung*, arbeitet zunächst einmal die grundsätzlichen sozialwissenschaftlichen Paradigmata heraus, die hierzu seit dem 19. Jahrhundert entwickelt wurden und formuliert dann auf dieser Grundlage den eigenen komplexen, zur Zeit auch praktisch erprobten empirischen Forschungsansatz.

Mit dem Beitrag *Das Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« – Raumbezüge und Handlungsfelder*, einer kritischen Zwischenbilanz acht Monate nach der ersten öffentlichen Präsentation des Programms im Juli 1999, gibt HEIDEDE BECKER zunächst einmal einen aktuellen und kompakten Überblick über das Programm, seine Intentionen und die bisherigen Erfahrungen beim Versuch seiner Umsetzung. CHRISTIAN KOPETZKI, *Anforderungen an die Umsetzung des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt«*, beginnt dann mit der Befragung des neuen Programms vor allem mit Blick auf die Implementierungsprobleme auf Länderebene. Die Einlösung der hohen Ansprüche wird entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, die in dem Programm liegenden Chancen zu Dezentralisierung und Demokratisierung einzulösen. UWE JENS WALTHER, *Vorhang auf und viele Fragen offen*, sieht in dem Programm »viel Anfang«, aber auch »so viele Fragen wie selten«. Soll die Rede von der »Sozialen Stadt« nicht den Status eines »Allesklebers« erreichen, ist angesichts der anspruchsvollen Ziele vor allem die konzeptionelle Orientierung der Diskussion nötig.

Das Heft schließt ab mit einem Beitrag von GERHARD FEHL über die *Gecekondus in Istanbul und die »informelle Produktion«* von Wohnung und Stadt. Die detaillierte Analyse der Entstehungsbedingungen und allmählichen Legalisierung dieser Siedlungen zeigt – trotz der ihnen eigenen Informalität und Illegalität – ihre bedeutende sozialintegrative Funktion als »solidarisches Auffangbecken« für die Zuwanderer während der Industrialisierungsphase.

Andreas Gestrich

Städtische Armenfürsorge vom späten Mittelalter bis zum Ersten Weltkrieg

Die Geschichte des Abendlands war »auf weite Strecken hin eine Geschichte der Not, des Hungers und des Elends«.¹ Gleichzeitig war sie aber auch gekennzeichnet von Solidarität und Unterstützung für die Bedürftigen. Die Sorge für die Witwen und Waisen, die Armen und Alten, Schwachen und Kranken war immer eine Aufgabe, die nicht allein den nächsten Verwandten, sondern auch religiösen und gesellschaftlichen Institutionen oblag. Zentrale Solidaritätsverbände neben der Familie waren in der europäischen Geschichte die Kirche bzw. die Orden und vor allem die städtischen Gemeinden.

Allerdings war die Balance zwischen Not und Hilfsbedürftigkeit einerseits und öffentlicher Solidarität und Hilfsbereitschaft andererseits in den europäischen Knappheitsgesellschaften des Mittelalters und der Frühen Neuzeit immer prekär und ist es selbst in den modernen industriellen Überfluggesellschaften geblieben. Wie Armut und Not so durchziehen auch Auseinandersetzungen darüber, wie die Hilfe für die Bedürftigen organisiert und finanziert werden und wer unterstützungsberechtigt sein soll, die europäische Geschichte. Für West- und Mitteleuropa wird die Entwicklung der Zuständigkeit für den Bereich der allgemeinen Fürsorge und der Armenpflege in der Regel in drei Stufen eingeteilt: Im Mittelalter waren primär die Kirchen und Klöster bzw. die religiösen Orden Träger der institutionalisierten Armenfürsorge; seit der Übergangsphase zur Frühen Neuzeit griffen die Städte und Gemeinden immer stärker regulierend in die Armenfürsorge ein und zogen diese teilweise an sich; mit der Konsolidierung der Territorialstaaten und dem Ausbau fürstlicher Verwaltungen wuchs dann die Kompetenz des Staates auch in diesem Bereich. Er gestaltete Rahmenbedingungen der Armenfürsorge durch eine auf Hebung der allgemeinen Volkswohlfahrt ausgerichteten Wirtschafts- und Bevölkerungspolitik, widmete sich der systematischen Bekämpfung des Bettelwesens und griff durch Gesetze und die Einrichtung staatlicher Versorgungsanstalten auch direkt in das System der kommunalen Armenfürsorge ein.²

¹ W. Abel, Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Europa. Versuch einer Synopsis, Hamburg 1974, Vorwort.

² Einen allgemeinen Überblick über die Geschichte der Armut und der Armenversorgung bietet B. Geremek, Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa, Frankfurt a.M. 1988. Chr. Sachße/F. Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, 3 Bde., Stuttgart 1980–1992. Zur These von der Kommunalisierung der Armenfürsorge im 16. Jahrhundert vgl. auch Th. Fischer, Der Beginn frühmoderner Sozialpolitik in deutschen Städten des 16. Jahrhunderts, in: Chr. Sachße/F. Tennstedt (Hrsg.), Jb. der Sozialarbeit, Bd.4, Reinbek 1981, S. 46–68.

Dieses grobe Schema deutet zumindest für Deutschland die Grundtendenzen der Entwicklung richtig an. Im einzelnen muss man allerdings manche Differenzierungen vornehmen. So gab es auch schon im hohen und späten Mittelalter eine deutliche Aufgabenerweiterung der Kommunen im Bereich der Armenfürsorge, und in der Neuzeit ist die Zuständigkeit der Gemeinden für die Absicherung ihrer Mitglieder gegen die ärgste Not nicht vollständig an den modernen Staat übergegangen. Die Kommunen stellen weiterhin ein wichtiges Element im allgemeinen System der sozialen Sicherung gerade der Ärmsten dar. Vor allem aber muss man berücksichtigen, dass in allen Zeiten Familie, Verwandtschaft und teilweise auch Nachbarschaft nicht nur informell-moralische, sondern auch gesetzlich geregelte Verpflichtungen im Rahmen der Absicherung ihrer Mitglieder gegen die Risiken des Lebens hatten.

Die Städte waren in dem hier zu behandelnden Zeitabschnitt also immer mit Aufgaben der Armenfürsorge und Wohlfahrtspflege betraut. Zugleich waren sie stets Teil eines umfassenderen Systems verschiedener komplementärer Träger der sozialen Sicherung. Innerhalb dieses Systems kam den Kommunen ein historisch wechselndes Gewicht und ein sich veränderndes Aufgabenspektrum zu. Besonders im 19. Jahrhundert differenzierte sich die Armenfürsorge und allgemeine Wohlfahrtspflege³ zu einem komplexen System verschiedener privater, kommunaler, kirchlicher und staatlicher Unterstützungsträger aus – mit jeweils unterschiedlichen Unterstützungsformen und -zielen.

1. Die Kommunalisierung der Armenpflege in der frühen Neuzeit

Grundlage der mittelalterlichen Armenfürsorge war die religiöse Bedeutung von Armut auf der einen und christlicher Barmherzigkeit auf der anderen Seite. Das Christentum hatte seine »Karriere« als Religion der Armen begonnen. Im Gegensatz zur griechisch-römischen Welt der Antike wurde Armut im Christentum positiv bewertet und stellte gewissermaßen die Voraussetzung für die Ausbildung christlicher caritas und damit auch für die Abbüßung der Sünden dar. Das Vorbild der Armut Christi ließ seit dem 11. Jahrhundert viele Christen freiwillig nach Armut streben und in die sogenannten Bettelorden eintreten.⁴ Dieser Tendenz zur Armut stand die Bereitschaft zur Barmherzigkeit und zum Ausgeben von Almosen durch Individuen oder Körper-

³ Unter Fürsorge versteht man gemeinhin das »bedarfsorientierte, bedürfnisabhängige und steuerfinanzierte Sicherungssystem, das keine Beiträge, aber auch... keine standardisierten Leistungen und Rechtsansprüche kennt«. Dies war das System der sich seit dem ausgehenden Mittelalter durchsetzenden kommunalen Armenunterstützung. Wohlfahrtspflege ist ein neuerer Begriff und bezeichnet die vor allem nach dem Ersten Weltkrieg ausgeweitete soziale Dienstleistung für breitere Bevölkerungsteile auch jenseits der absoluten Armutsgrenze; vgl. Chr. Sachße/F. Tennstedt (s. A 2), S. 11.

⁴ Vgl. B. Geremek (s. A 2), S. 29: »Das Almosen ist ein Mittel zur Abbüßung der Sünden, und so bedeutet das Vorhandensein von Armen in der christlichen Gesellschaft, dass der Heilsplan sich erfüllt.«

schaften gegenüber. Nicht zuletzt in den Städten vermachten Bürger regelmäßig in Testamenten große Summen den Armen, die im Gegenzug für das Seelenheil der Spender zu beten hatten. Privatpersonen, Bruderschaften und vor allem auch Klöster versorgten auf diese Weise oft hunderte oder auch tausende Armer. Ein Pariser Bürger bestimmte im 15. Jahrhundert in seinem Testament die Vergabe von Almosen an 4.000 Arme.⁵ Auf die gleiche Weise wurden Hospitäler, Waisenhäuser, Altenpflegeanstalten ausgestattet und betrieben. Arme erhielten über derartige Institutionen besonders in den Städten oft ein regelmäßiges Einkommen. Man hat deshalb für das späte Mittelalter geradezu von »festangestellten« oder »besoldeten« Armen gesprochen.⁶

Armut und Bettler prägten das Bild der spätmittelalterlichen Städte. In Paris sollen im 15. Jahrhundert nach einem Bericht 80.000 Bettler gelebt haben. Die Zahl mag eine Metapher für »sehr viele« sein, ein Problem waren diese Armen und ihre Versorgung allemal. Die Städte, zumal die größeren, mussten deshalb dazu übergehen, die Versorgung der Armen zentral zu regeln und das System des unkontrollierten und nicht erfassten individuellen Almosens durch ein System der Registrierung und Erteilung von Berechtigungen für den Empfang klar bemessener Almosen zu ersetzen. Die Armen bekamen ein Zeichen, meist eine Metallmarke – im Schwäbischen das später sprichwörtliche »Heiligs Blechle«⁷ –, welche sie zum Empfang eines Almosens oder auch zum Betteln in der Stadt berechnigte. In der Regel war das Ziel jedoch, das Betteln ganz abzuschaffen oder wenigstens stark einzuschränken. Zugleich sollte die Zahl der Anspruchsberechtigten auf die bedürftigen Personen der eigenen Gemeinde beschränkt werden. Nürnberg führte ein solches System mit der Ausgabe von Metallmarken als Berechtigungszeichen bereits im ausgehenden 14. Jahrhundert ein, ebenso den sogenannten Bettelvogt, einen Beamten, der die Armen und Bettler zu kontrollieren hatte.⁸

Die Ursachen für diese Neuerungen in der Versorgung der Armen sind vielfältig: Die wachsende Zahl der Armen war sicher nur einer der Faktoren, die ein stärkeres Engagement der städtischen Verwaltung in diesem Bereich erforderlich machten. Dazu kam das Erstarken des städtischen Bürgertums und seiner Selbstverwaltungsorgane sowie eine langsame Umwertung der religiösen Bedeutung der Armut. Gerade in

⁵ Ebda., S. 50 ff.; M. Mollat, *Die Armen im Mittelalter*, München 1987.

⁶ B. Geremek (s. A 2), S. 57.

⁷ Zum »Heiligs-Blechle« vgl. A. Bischoff-Luithlen, *Der Schwabe und die Obrigkeit*. Nicht nur Gemütvollens aus alten Akten und schwäbischen Dorfarchiven, Stuttgart/Aalen 1989, S. 116 ff. Der »Heiligen« war der Kirchenkasten, aus dem die dazu Berechnigten ihre Unterstützung erhielten. Diese Berechnigung wurde durch die Metallmarke nachgewiesen.

⁸ Vgl. z.B. A. Berner, *Erkundungen über das Armenwesen in Süddeutschland und der Schweiz*, in: *Chr. Sachße/F. Tennstedt*, *Jb. Sozialarbeit* (s. A 2), S. 69–88. S. 70: »Dieses abzeichen tragen die armen in Nürnberg an ihren armen und hüten. Es ist aus gelbem messing hergestellt. Ein gleiches abzeichen tragen viele arme, die ausserhalb der stadt leben, jedoch zur stadt gehören und auch almosen erhalten. Deren abzeichen besteht aber aus weißem material«.

den Städten wurde Armut zunehmend als Bedrohung des eigenen Wohlstands gesehen. Die Unterstützung sollte deshalb auf die Angehörigen der eigenen Bürgerschaft beschränkt werden. Eine Überprüfung der Bedürftigkeit sollte verhindern, dass Arbeitsscheue sich billig einen Lebensunterhalt erschleichen konnten. Die sogenannte Kommunalisierung der Armenunterstützung bedeutet also zum einen, dass die Organisation des Armenwesens immer stärker in die Hände städtischer Gremien überging, zum anderen, dass der Kreis der Unterstützungsberechnigten auf die Bürger der eigenen Stadt eingeschränkt wurde.⁹

Dieser bereits im Spätmittelalter einsetzende Prozess wurde im 16. Jahrhundert durch die Reformation und durch die Reformbewegung innerhalb der katholischen Kirche befördert. Die Aufhebung der Klöster in den protestantischen Territorien machte eine grundsätzliche Neuregelung des Armenwesens zwingend notwendig. Dazu kam im Protestantismus die theologische Entwertung der guten Taten als Mittel, das eigene Seelenheil zu befördern. Durch die enge Verbindung von individueller Wohltätigkeit und der Erwartung auf Sündenvergebung in der religiösen Praxis des Mittelalters war das Almosengeben gewissermaßen der Inbegriff katholischer Frömmigkeit und allen Reformatoren deshalb ein Dorn im Auge.

Schließlich führte eine neue Einstellung zur Arbeit als einem Mittel der Bewährung und der christlichen Duldsamkeit oder Leidensfähigkeit zu einer grundsätzlich veränderten Bewertung von Armut. Sie wurde zum Ausdruck von Arbeitsunwilligkeit und mangelnder Selbstdisziplin und verlor ihren christlichen »Glanz«. Diese Neubewertung der Arbeit war in protestantischen Territorien vielleicht besonders ausgeprägt, aber keineswegs auf diese begrenzt. Im Zusammenhang mit den allgemeinen Strukturveränderungen und Strukturproblemen der spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Städte führte sie auch in den katholischen Städten des Reiches zu einer Neuorganisation des Armenwesens im Sinne der Kommunalisierung der Organisation und Beschränkung der Empfangsberechnigten. In der Folgezeit begann sich diese Tendenz vor allem in den protestantischen Territorien auch für das Land durchzusetzen.¹⁰

So war das Armenwesen der gesamten Frühen Neuzeit im wesentlichen geprägt von der Zuständigkeit der Gemeinde. Allerdings bedeutete das nicht, dass sich die stärker werdenden staatlichen Institutionen zunächst ganz aus diesem Bereich herausgehalten hätten. Sie kontrollierten nicht nur, ob die Gemeinden ihren Aufgaben nachkamen,

⁹ Vgl. als sehr umfassende Regionalstudie K.D. Sievers/H.P. Zimmermann, *Das disziplinierte Elend. Zur Geschichte der sozialen Fürsorge in schleswig-holsteinischen Städten 1542/1914*, Neumünster 1994.

¹⁰ Zum gesamten Bereich der städtischen Armenfürsorge vgl. die verschiedenen Arbeiten R. Jüttes, v.a. *ders.*, *Obrigkeitliche Armenfürsorge in den deutschen Reichsstädten der frühen Neuzeit. Städtisches Armenwesen in Frankfurt am Main und Köln*, Köln/Wien 1984; *ders.*, *Poverty and Deviance in Early Modern Europe*, Cambridge 1994. Einen guten Überblick über das große Forschungsfeld der Sozialpolitik in der Frühen Neuzeit bietet W. von Hippel, *Armut, Unterschichten, Randgruppen in der Frühen Neuzeit*, München 1995, v.a. S. 101 ff.

sondern griffen auch in verschiedener Hinsicht regulierend und vor allem in Notzeiten unterstützend ein. In vielen Territorien entstanden z. B. vom Landesherrn unterstützte Waisenhäuser, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden in Notzeiten zentral organisiert, das Bettelwesen wurde bekämpft und landesherrliche Zucht- und Arbeitshäuser wurden als Maßnahmen der Armenversorgung und der Erziehung zur Arbeit eingerichtet.¹¹

Diese staatliche »Einmischung« in kommunale Aufgaben nahm im Laufe des 18. Jahrhunderts deutlich zu. Zum einen machten Bevölkerungswachstum und Hungerkrisen des ausgehenden 18. Jahrhunderts eine verstärkte staatliche Unterstützung notwendig, zum anderen entsprach es auch dem Staatsdenken des Absolutismus und der Aufklärung, die Zuständigkeit des Staates für die Wohlfahrt der Bürger auszuweiten. Einen deutlichen Niederschlag fand dies in Deutschland im ausgehenden 18. Jahrhundert in den Regelungen des Preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794. Es legte fest, dass der Staat für seine armen Bürger zu sorgen habe, soweit sie keinen anderweitigen Versorgungsanspruch haben: »Dem Staat kommt es zu, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst schaffen und denselben auch von anderen Personen, welche durch besondere Gesetze dazu verpflichtet sind, nicht erhalten können.«¹²

Die Betonung der Verantwortung des Staates bedeutete aber keineswegs, dass in Preußen der Staat nun komplett die Armenfürsorge übernommen hätte. Er sah sich nur für bestimmte Personengruppen, die von der gemeindlichen Förderung nicht erfasst wurden, in der Pflicht. Ihre Zahl wurde jedoch im ausgehenden 18. und vor allem im 19. Jahrhundert ständig größer. Mit dem Massenelend des Pauperismus im frühen 19. Jahrhundert und der beginnenden Industrialisierung wurde eine Anpassung des frühneuzeitlichen Systems der Armenversorgung an die veränderten Verhältnisse unausweichlich.

2. Probleme städtischer Armenfürsorge im Zeitalter der Industrialisierung

Auch im 19. Jahrhundert galt zunächst noch das alte Prinzip, dass die Heimatgemeinde, in der man das Bürger- oder Beisitzrecht besaß, für die Unterstützung der Armen zuständig war. Die Heimatgemeinde war jedoch gerade bei den Armen immer weniger mit der Wohnsitzgemeinde identisch. Besonders in Zeiten erhöhter Mobilität, wie sie im 19. Jahrhundert durch die erhöhte Land-Stadt- und Ost-Westwanderung im Rahmen des Pauperismus und der Industrialisierung eintrat, wurde dies zu einem Problem. In Preußen wurde das System der Zuständigkeit der Heimatgemeinde

¹¹ Vgl. z.B. B. Stier, *Fürsorge und Disziplinierung im Zeitalter des Absolutismus. Das Pforzheimer Zucht- und Waisenhaus und die badische Sozialpolitik im 18. Jahrhundert*, Sigmaringen 1988.

¹² Die französische Verfassung von 1793 hatte bereits ähnliches formuliert.

deshalb bereits 1842 aufgegeben. Im Anschluss an die Einführung der Freizügigkeit in und zwischen allen Landesteilen, war es notwendig geworden, zugleich auch die Armenversorgung neu zu regeln. Zuständig war nun nicht mehr automatisch die Geburts- oder Wohnortsgemeinde bzw. die Gemeinde, in der man das Bürgerrecht besaß, sondern der Wohnort, sofern man sich dort seit wenigstens drei Jahren aufgehalten hatte. 1855 wurde das Prinzip des Unterstützungswohnsitzes noch weiter ausgedehnt und die Anwesenheitszeit auf ein Jahr verkürzt. Dieses System wurde in der Folgezeit mit kleineren Modifikationen zunächst auf den Norddeutschen Bund und 1871 schließlich auf das Deutsche Reich übertragen.¹³

Die Einführung des Prinzips des Unterstützungswohnsitzes markierte einen tiefen Einschnitt in die Mechanismen der lokalen Armenpflege, so dass man zumindest für die nichtpreußischen Territorien die Zeit vor 1870 von der danach trennen muss. Die Gemeinden leisteten gegen diese Neuerungen zum Teil erheblichen Widerstand. Vor allem die neuen, anwachsenden Industriestädte waren von dieser Regelung besonders stark betroffen. Die Wohngemeinden hatten nun die Pflicht, für die Ortsansässigen in Krankheit und Not zu sorgen. Dazu reichte im 19. Jahrhundert in den allermeisten Fällen die Gemeindesteuer und auch das in den Stiftungen vorhandene Kapital nicht mehr aus. Das enorme Wachstum vieler Städte und das überproportionale Anschwellen ihrer Ausgaben für die Armenunterstützung führte viele Kommunen an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Dies konnte nur durch eine umfangreiche private Spendentätigkeit aufgefangen werden sowie durch die Reorganisation der Armenpflege.

Die Methode, die die meisten Städte im Laufe des 19. Jahrhunderts einführten, war das sogenannte Elberfelder System.¹⁴ Diese 1853 von der Stadt Elberfeld entwickelte Form der Armenversorgung basierte auf einer umfangreichen Kontrolle und genauen Einordnung der Armen in Kategorien abgestufter Unterstützungsberechtigung. Die Stadt wurde dazu in Armendistrikte aufgeteilt, diese jeweils einzelnen Armenkommissaren zugewiesen, die die zu unterstützenden Familien zu überwachen bzw. herauszufinden hatten, ob sie überhaupt unterstützungswürdig waren, ob sie in der Zwischenzeit Arbeit gefunden hatten oder ob sie vielleicht Verwandte hatten, die zur Unterstützung herangezogen werden konnten.

Das Elberfelder System basierte auf den Prinzipien der Dezentralisierung und Individualisierung der Armenpflege sowie auf der Vermeidung von Dauerleistungen durch strikte Kontrollen und der Einweisung von Müßiggängern und Arbeitsscheuen,

¹³ Mit Ausnahme von Bayern. Eines der Reservatrechte, das sich Bayern bei der Reichsgründung ausgehandelt hatte, war die Beibehaltung des Heimatprinzips. Armenrechtlich gesehen blieben die Bayern im Reich daher bis 1916 Ausländer. Ab 1916 galt das Prinzip, dass der Wohnort die Unterstützungspflicht hat, für das gesamte Reich.

¹⁴ Vgl. dazu Chr. Sachßel/F. Tennstedt (s. A 2), Bd. 2, S. 23 ff. Das Elberfelder System war allerdings keine ganz neue »Erfindung«, sondern wurde mit Abweichungen zuvor auch schon von einigen anderen Städten praktiziert.

von Verschwendern und Trinkern in ein Arbeitshaus.¹⁵ Man kann und hat an ihm zu recht den Hang zur Unbarmherzigkeit und zur Disziplinierung der Armen kritisiert. Blickt man von einer positiven Seite auf dieses System, dann ist vor allem die enorme ehrenamtliche Tätigkeit, die hier im Rahmen der Organisation der Armenpflege mobilisiert wurde, erstaunlich. Das Engagement in der Armenpflege führte gerade in den wachsenden Großstädten zur Herausbildung eines stadtteilbezogenen neuen Honoratiorentums, das sich über diese ehrenamtliche Tätigkeit in der städtischen Sozialfürsorge definierte und auch öffentlich darstellte.

Diese Zusammenhänge zwischen Armenfürsorge und Herausbildung eines neuen Honoratiorentums sind bisher nur für Berlin untersucht.¹⁶ Hier lässt sich zeigen, dass es vor allem das Kleinbürgertum war, das in diese ehrenamtlichen Stellen drängte und sich damit in die Verwaltung der Stadt integrierte. Ehrenamtliche Tätigkeit in diesem Bereich diente als Sprungbrett für die Wahl in höhere Funktionen und bot zugleich eine Möglichkeit zur sozialen Abgrenzung nach unten. Das Engagement bei der Selektion der unterstützungswürdigen Armen diente im Elberfelder System also auch der sozialen Integration der Helfer.¹⁷

Das Elberfelder System stieß allerdings gegen das Ende des Jahrhunderts bereits an seine Grenzen. Die Mobilisierung von ehrenamtlichen Helfern war trotz dieser sozialen Aspekte nicht überall einfach und erwies sich auch keineswegs als durchgängig sinnvoll. Mit dem Fortschreiten der Urbanisierung und der Zunahme der Komplexität der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Arbeitswelt wie der Fürsorge waren die ehrenamtlichen Helfer vielfach überfordert. Die neuen Verhältnisse verlangten eine stärkere Professionalisierung dieses Bereichs im Rahmen der sich herausbildenden städtischen Leistungsverwaltungen.

Mit der einsetzenden Professionalisierung der Armenunterstützung ging gleichzeitig eine Differenzierung der Leistungsbereiche nach verschiedenen Armutsrisiken einher. Die traditionelle Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts war noch dadurch gekennzeichnet, dass sie gewissermaßen eine Universalfürsorge in dem Sinne war, dass weder in den Zuständigkeitsbereichen der Armenpfleger, noch in den Kassen konsequent zwischen der Abdeckung unterschiedlicher Risiken unterschieden wurde. Seit den 1890er Jahren setzte in den Städten in diesem Bereich ein Prozess der Differenzierung und Spezialisierung ein. Die Wohnungsfürsorge wurde von der Gesundheitsfürsorge

¹⁵ Dieses System war de facto mit geringen Variationen in anderen Städten wie Hamburg oder Berlin schon seit längerem praktiziert worden.

¹⁶ L. Scarpa, *Gemeinwohl und lokale Macht. Honoratioren und Armenwesen in der Berliner Luisenstadt im 19. Jahrhundert*, München 1995.

¹⁷ Daneben engagierte sich natürlich auch das Großbürgertum und die Industriellen mit Spenden und der Verwaltung der Gelder auf höherer Ebene. Die Regulierung des Armenwesens bedeutete zugleich eine Möglichkeit, um für die Umsetzung politischer Prinzipien wie Liberalismus oder Protektionismus in der städtischen Politik zu streiten.

getrennt, die Krankenpflege von der Erwerbslosenunterstützung oder Arbeitsvermittlung usw.

Ausschlaggebend für diesen Prozess war zum einen die seit der Mitte der 1880er Jahre allmählich anwachsende Bedeutung des Versicherungssystems für die Abdeckung jeweils spezieller Risikofaktoren, zum anderen spielte der Ausbau der rechtlichen Grundlage im Sinne einer Anspruchsberechtigung auf Unterstützung eine Rolle. Er erforderte die Festlegung und Kontrolle klarer Kriterien und damit auch entsprechend geschultes Personal. Schließlich kam die Entwicklung ganz neuer Bereiche städtischer Fürsorge hinzu, die sich aus dem Feld der sich im 19. Jahrhundert rasch entwickelnden Medizin und der Bedeutung der Hygiene in der Krankheits- und Seuchenprävention ergaben.

All diese Tendenzen blieben während des 19. Jahrhunderts noch weitgehend auf die Städte beschränkt. Nur hier bildeten sich jene großen, mit spezialisiertem Personal arbeitenden Teilverwaltungen heraus, die die nun vielfältig gewachsenen Aufgaben der alten Armenfürsorge übernahmen.¹⁸ Allerdings kamen auch am Ende des 19. Jahrhunderts die Städte nicht ohne die ehrenamtlichen Tätigkeiten vor allem aus dem Bereich der Kirchen aus. Caritas und Innere Mission bzw. Diakonie fanden gerade in den Industriestädten des ausgehenden 19. Jahrhunderts ein großes Betätigungsfeld. Zugleich ging der Zwang zur Professionalisierung und »Bürokratisierung der Nächstenliebe« auch an diesen kirchlichen Hilfsorganisationen nicht vorbei.¹⁹

War die Fürsorge für die Armen und Schwachen in den Städten im ausgehenden 19. Jahrhundert noch immer gekennzeichnet von einer starken Zuständigkeit der Kommunen für die verschiedensten Unterstützungsbereiche, so waren doch andererseits die Anzeichen eines immer weiteren Vordringens staatlicher Regelungskompetenzen nicht zu übersehen. Diese Tendenz wurde durch den Ersten Weltkrieg wesentlich verstärkt und beschleunigt. Die Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Krieges und auch der Kriegsfolgen überforderte die Leistungsfähigkeit der Kommunen. Das Reich übernahm – gewissermaßen als Verursacher der Not – während des Krieges wesentlich mehr Verantwortung auf dem Gebiet der Sozialfürsorge.

Der politische Umbruch der Revolution verstärkte die Regelungskompetenzen des Staates auch auf der sozialpolitischen und der rechtlichen Ebene. Die Beteiligung der Sozialdemokratie an der Regierung führte zu einer deutlichen Hinwendung des Staates zum Bereich des Sozialen. Dies ist nicht zuletzt auch daran ablesbar, dass bei den Regierungen zu den klassischen Ministerien des Äußeren, des Inneren, des Militärs und der Finanzen nun auch solche für Arbeit, Gesundheit und Soziales traten. Die

¹⁸ Zu erwähnen sind hier vor allem das Aufkommen städtischer Arbeitsnachweisstellen, die Einrichtung städtischer Gesundheitsämter oder das Aufkommen von Kindergärten.

¹⁹ Th. Olk/R. G. Heinze, Die Bürokratisierung der Nächstenliebe. Am Beispiel von Geschichte und Entwicklung der »Inneren Mission«, in: Chr. Sachße/F. Tennstedt, *Jb. Sozialarbeit* (s. A 2), S. 223–271.

neuen Ministerialbürokratien schufen sich ihr Betätigungsfeld und ihre Kompetenzbereiche und griffen deutlich in ehemals kommunale Aufgabenbereiche ein. Dadurch wurde die Zuständigkeit der Städte für die Fürsorge zwar nicht vollständig abgebaut, aber die Regelungskompetenzen wurden nochmals deutlich verschoben. Für die Städte ergab sich daraus das Problem, dass ihr Gestaltungsspielraum enger wurde, dass die Vorgaben von außen kamen und sie aufgrund der reichsweit normierten Leistungsansprüche nun gewissermaßen zu Leistungen verpflichtet wurden, ohne dass deren Finanzierbarkeit vor Ort überprüft worden wäre. Auf der anderen Seite brachte dieses verstärkte Eingreifen des Staates in den Bereich der Sozialfürsorge aber auch Entlastung. Das Selbstverständnis moderner Staaten als Sozialstaaten lenkte im 20. Jahrhundert auch die Erwartung der Bürger dauerhaft auf den Staat als dem Hauptgaranten der Unterstützung in Zeiten der Arbeitslosigkeit, Armut und Not.

Tilman Harlander

Leitbild soziale Mischung – vom »empfehlenswerten Durcheinanderwohnen« zu »gated communities«

Von den meisten bisher wohl allenfalls am Rande wahrgenommen, hat sich seit etwa zwei Jahren peu à peu so etwas wie ein neues Planungsleitbild etabliert: das Leitbild der »sozialen Stadt«.¹ Große Städte wie Hamburg, Frankfurt am Main und Berlin haben hierzu vielbeachtete Gutachten und Programme vorgelegt. Forschungsprojekte starten, Publikationen erscheinen, und seit der ersten öffentlichen Präsentation des von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Programms »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt« im Juli 1999 zeigt sich nicht nur bei den betroffenen Fachleuten in den Kommunen, sondern bis weit in die Medien und Tagesspresse hinein ein enormes, zuvor kaum für möglich gehaltenes Interesse für die ungewohnte Thematik.²

Die neue Betriebsamkeit um ein doch eigentlich so altes Stadtentwicklungsziel kommt nicht von ungefähr: Im Hintergrund steht hierbei die wachsende, 1994 bereits frühzeitig im sog. Manifest der Oberbürgermeister »Rettet unsere Städte jetzt!«³ durch Henning Voscherau und andere sehr eindringlich artikulierte Sorge um das immer deutlicher zu beobachtende, schier unaufhaltsame Auseinanderdriften der Stadtgesellschaften. Es ist die Sorge um neue Formen einer tiefgreifenden Spaltung und sozialräumlichen Polarisierung, die auch hierzulande in den kritischsten »sozialen Brennpunkten« eine Qualität erreichen könnte, wie sie in den USA mit dem Entstehen der »Hypergettos« oder der »lieux d'exclusion« in Frankreich, Orten der Ausgeschlossenheit, vorgezeichnet wird.⁴

¹ Geringfügig überarbeitete Version der Antrittsvorlesung am 19. Mai 1999 an der Universität Stuttgart. Für Hinweise und Kritik danke ich Harald Bodenschatz, Franz Hiss und Gerd Kuhn.

² Vgl. hierzu P. Bartelheimer, Risiken für die soziale Stadt. Erster Frankfurter Sozialbericht, Frankfurt a.M. 1997; *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie* (Hrsg.), *Gutachten Sozialorientierte Stadtentwicklung* (Hrsg.), Gutachten Sozialorientierte Stadtentwicklung (Bearb.): H. Häußermann/A. Kapphahn/G. Mersch/Chr. Speckmann, Berlin 1998; *Stadtdialog Hamburg* 9 (1998); I. Breckner, Perspektiven des Sozialen in der europäischen Stadt des 21. Jahrhunderts, Arbeitspapier zu einem laufenden Forschungsprojekt an der TU Hamburg-Harburg, Hamburg Mai 1999; T. Mirbach, Entwürfe für eine soziale Stadt, Amsterdam 1999; vgl. auch die durch das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) in bisher vier Bänden zusammengestellten »Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt«, Berlin 1999/2000.

³ G. Kronawitter (Hrsg.), *Rettet unsere Städte jetzt!*, Düsseldorf 1994.

⁴ Vgl. hierzu zuletzt: H. Häußermann, Die Krise der sozialen Stadt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 10-11 (2000), S. 13 ff. und K. Ronneberger/St. Lanz/W. Jahn, Die Stadt als Beute, Bonn 1999.



Abb. 1: Jugendliche in der Banlieue (Spiegel Special 12/1998, S. 91).

Im angelsächsischen Sprachraum hat das nicht mehr zu verdrängende Ausmaß dieser Entwicklungen zur Diskussion über das Entstehen einer neuen sozial und räumlich vollständig ausgegrenzten »new urban underclass« geführt, deren absolute Perspektiv- und Hoffnungslosigkeit schließlich nur noch in der ganzen Bandbreite abweichenden und eruptiv-kriminellen Verhaltens Ventile findet.⁵ Auch für Dubet und Lapeyronnie, die französischen Autoren der lesenswerten Studie »Im Aus der Vorstädte«, ist die alte Arbeiterfrage mit ihren ritualisierten Konfliktaustragungsformen längst durch einen neuen, viel schärferen »Bruch, ein zweigeteiltes soziales Leben, eine radikale Grenzziehung zwischen denen drinnen und denen draußen« (Hervorh. d. Verf.), abgelöst worden.⁶ Mit der immer wieder aufflackernden Gewaltbereitschaft

⁵ H. Häußermann, Zuwanderung und die Zukunft der Stadt. Neue ethnisch-kulturelle Konflikte durch die Entstehung einer neuen sozialen »underclass«, in: W. Heitmeyer/R. Dollase/O. Backes (Hrsg.), Die Krise der Städte, Frankfurt a.M. 1998; J. Dangschat, Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum, in: ebda.; M. Kronauer, Armut, Ausgrenzung, Unterklasse, in: H. Häußermann (Hrsg.) Großstadt. Soziologische Stichworte, Opladen 1998.

⁶ F. Dubet/D. Lapeyronnie, Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft, Stuttgart 1994, S. 8.

der »Beur«, der Immigrantenkinder arabischer Herkunft bzw. generell der sog. »Galériens«, der Jugendlichen in den Vorstädten, die sich, so der umgangssprachliche und inzwischen auch in die Fachsprache eingegangene Ausdruck, in ihrer aussichtslosen Lage zwischen Arbeitslosigkeit, Herumhängen, Kleinkriminalität und Dealen wie »Galeerensklaven« fühlen können, entstehen nach Dubet und Lapeyronnie in unseren Städten unkalkulierbare Konfliktpotentiale bzw., mit einem Begriff aus dem 19. Jahrhundert, »neue gefährliche Klassen«.

Demgegenüber schwingt im Begriff »Soziale Stadt« noch – und wieder – etwas von der Vision einer Großstadtkultur mit, die das für das Entstehen von Urbanität konstitutive Spannungsverhältnis von Differenz und Integration aushält und nicht daran zerbricht. »Kultur der Differenz«, das meint jene ausschlaggebende Qualität urbaner Kultur, die gerade aus der Vielfalt und Verschiedenheit der hier vorhandenen Lebensweisen, Anschauungen und Kulturen ihre eigentliche Innovationskraft zieht. Basis eines geglückten Austauschs dieser verschiedenen Kulturen ist aber, dies haben die Soziologen der Chicagoer Schule bereits für die amerikanischen Einwanderergruppen nach der Jahrhundertwende nachgewiesen, dass die Erfahrung dieser Verschiedenartigkeit durch die Menschen nicht als »Entwurzelung« erlebt werden muss, sondern mittels der Integration in den Schutz und sozialen Halt der Homogenität eines vertrauten Milieus und Quartiers produktiv verarbeitet werden kann.⁷ Robert Musil hat in seinem großen Roman »Der Mann ohne Eigenschaften« – natürlich mit Blick auf Wien – eben dieses »brodelnde Geschehen«⁸ eines unaufhörlichen In-, Mit- und Gegeneinanders als das eigentliche Wesen der Stadt beschrieben: »Wie alle großen Städte bestand sie aus Unregelmäßigkeit, Wechsel, Vorgehen, Nichtschritt halten, Zusammenstoßen von Dingen und Angelegenheiten, bodenlosen Punkten der Stille dazwischen, aus Bahnen und Ungebahntem, aus einem großen rhythmischen Schlag und der ewigen Verstimmung und Verschiebung aller Rhythmen gegeneinander, und glich im ganzen einer kochenden Blase, die in einem Gefäß ruht, das aus dem dauerhaften Stoff von Häusern, Gesetzen, Verordnungen und geschichtlichen Überlieferungen besteht.«⁹ Das ist nicht das Bild der tief gespaltenen Stadt mit denen »drinnen« und jenen anderen, die »draußen« sind. Stattdessen erkennen wir in der Vorstellung der Stadt als eines Gefäßes mit einer »kochenden Blase« das Bild vom »melting pot«, vom »Schmelztiegel«, jenem Kernbestandteil des »Mythos Amerika«, das Andreas Feininger in seinen wundervollen New York-Photographien aus den 40er Jahren, den »good old days« New Yorks, wie kein anderer zum Ausdruck gebracht hat.¹⁰

⁷ W. Siebel, Die Stadt und die Fremden, in: S. Bollmann (Hrsg.), Kursbuch Stadt. Stadtleben und Stadtkultur an der Jahrtausendwende, Stuttgart 1999.

⁸ T. Sadowsky, Reisen durch den Mikrokosmos. Berlin und Wien in der bürgerlichen Reiseliteratur um 1800, Hamburg 1998, S. 9.

⁹ R. Musil, Der Mann ohne Eigenschaften, Hamburg 1952, S. 10.

¹⁰ A. Feininger, New York in the Forties, New York 1978.



Abb. 2: Andreas Feininger, New York in the Forties, Titelblatt, New York 1978.

Bleiben wir in der Diskussion der im folgenden im Zentrum stehenden und für die soziale Qualität unserer Städte zentralen Frage der sozialen Mischung resp. Spaltung zunächst noch beim Beispiel der USA. Blicken wir zunächst auf die Wohnungsversorgung der Schwächsten im amerikanischen public housing Sektor und die hier vorhandenen Chancen sozialer (Re-)Integration. Gerade hieran lässt sich gut demonstrieren, wie kontraproduktiv sich letztendlich das wohnungspolitische Konzept einer reinen Randgruppenversorgung auswirken kann. Anders als in den deutschen Städten, in denen der Anteil des für »die breiten Schichten des Volkes« gebauten sozialen Wohnungsbaus Spitzenwerte von 25, 30 und mehr Prozent erreichte, blieben die amerikanischen public housing-Projekte ein extrem schmales Segment der Wohnungsversorgung, das mit insgesamt ca. 1,25 Mio. Wohneinheiten nur in wenigen Städten einen Anteil von mehr als 2 bis 3 % der Wohneinheiten überstieg. Und anders als in Deutschland war dieser Wohnungsbau von vornherein nur als temporäres Übergangswohnen, als Durchgangsstadium gedacht. Diesem Konzept entsprechend sieht etwa das amerikanische Wohnungsbauministerium auch heute noch die hohe Fluktuation und die geringe Verweildauer eines Teils (der ökonomisch Stärkeren) der Bewohner nicht als Problem, sondern als Erfolg an: Die durchschnittliche Verweildauer beträgt nur vier Jahre, 40 % wohnen hier weniger als drei Jahre.¹¹ Dabei wissen wir natürlich, dass gerade umgekehrt eine möglichst hohe Wohndauer und geringe Fluktuation zu den einflussreichsten Faktoren für die Stabilität und »das Funktionieren«

¹¹ U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD); Public Housing Brief March 1996, p. 3, URL: www.hud.gov.



Abb. 3: »The most visible stretch of poverty in the United States, three miles of high rises belonging to the Chicago Housing Authority, 1991« (aus: C.J. Vergara, The new American ghetto, New Brunswick/New Jersey 1997).

eines Wohngebietes gehören. Die Reste anfänglich noch vorhandener sozialer Durchmischung in diesen Projekten wurden bereits ab 1969 mit der Einführung einer einkommensabhängigen Miete beseitigt. Gerade die Bezieher von Arbeitseinkommen hatten nun höhere Mieten zu zahlen und zogen, wenn dies nur irgendwie zu leisten war, in der Folgezeit aus – eine interessante Parallele zu unserer ebenfalls in die Richtung sozialer Entmischung wirkenden Fehlbelegungsabgabe.

Den Abstieg der amerikanischen public housing-Gebiete zu trostlosen, nicht mehr von den Wohnungsverwaltungen, sondern mehr und mehr von Dealer-Gangs kontrollierten Gettos der Armut und Kriminalität mit einer nur allzu oft extrem einseitigen (»hypersegregierten«) Sozialstruktur hat der Soziologe und Fotograf Camilo José Vergara mit dem seit 1977 betriebenen Aufbau seines »New American Ghetto Archive« besonders eindrucksvoll dokumentiert.¹² Anfang der 90er Jahre entschloss man sich dann auf Bundesebene, in einer großen Kraftanstrengung im Rahmen des Programms »Hope VI« bis zum Jahr 2003 insgesamt 95.000 dieser Wohnungen abzureißen und Ersatzwohnungen in kleineren Häusern zu bauen. Interessanterweise setzt man jetzt dezidiert auf das Konzept sozialer Mischung und sucht Quartiere mit »wirklich gemischten« Einkommensgruppen zu schaffen, in denen Sozialhilfeempfänger mit 3.000 Dollar Jahreseinkommen neben Familien mit 125.000 Dollar im Jahr wohnen sollen.¹³ Dass dies nicht einfach zu realisieren ist, ist den Verantwortlichen bewusst. Etwaige Widerstände hofft man durch intensive Bewohnerbeteiligung zu überwinden. »Die Bewohner waren damals in die Planungen nicht einbezogen«, sagt heute rückblickend selbstkritisch die Leiterin von Hope VI, Elinor Bacon. »Eine Gruppe sozialer Denker und Architekten wie Le Corbusier entwarf Pläne, die nichts damit zu tun hatten, wie

¹² C.J. Vergara, The new American ghetto, New Brunswick/New Jersey 1997; vgl. auch ders., American Ruins, Monacelli Press 1999.

¹³ Vgl. Stadtbauwelt 145 (2000), S. 68.

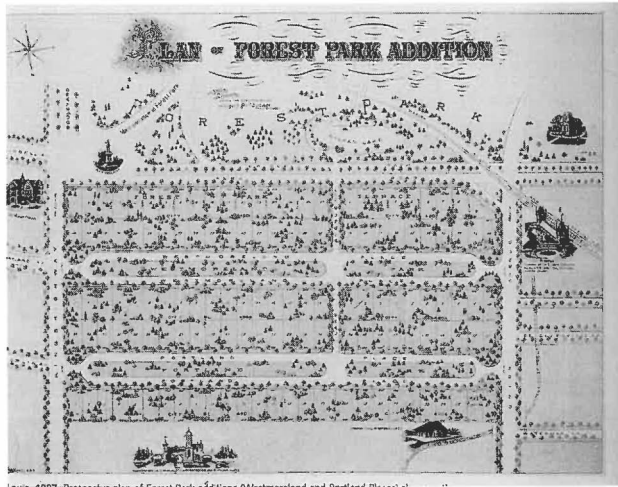


Abb. 4: St. Louis 1887: Plan der Privatsiedlungen Westmoreland und Portland Place. Nicht nur die Grundstücke, sondern auch die Straßen und Grünflächen gehörten den privaten Eigentümern; am Eingang standen mächtige Tore (aus: A. Garvin, *The American city: what works, what doesn't*, New York 1996, S. 257).

die Leute leben wollten.«¹⁴ Besonders berüchtigt waren etwa die auch »Congo Hilton« genannten, 1962 gebauten »Robert Taylor Homes« in Chicago (mit 28 Hochhäusern, 4321 Wohnungen und etwa 11.000 Bewohnern, von denen 99 % schwarz und 96 % ohne Arbeit sind), mit deren Abriss bereits begonnen wurde.

Während die Erfahrungen im amerikanischen public housing zunächst einmal zu belegen scheinen, dass es in sozialer Hinsicht zu einer feinkörnigen Mischung auf längere Sicht keine Alternative gibt, gehen die aktuellen Entwicklungen in den Suburbs, also dort, wo die übergroße Mehrheit der Amerikaner wohnt, genau in die entgegengesetzte Richtung. Städtebau- und Siedlungsfragen sind hier in erster Linie zu Sicherheitsfragen geworden und haben dem neuen Markt der sog. »gated and walled communities« einen beispiellosen Boom beschert. Die Verbreitung dieser Siedlungsform beschränkt sich längst nicht mehr allein auf Kalifornien und Florida.

Neu ist hierbei nicht generell die Existenz von abgeschirmten, möglichst weitgehend von der Außenwelt abgeschlossenen Siedlungsbereichen. Der Siedlungsplan aus St. Louis von 1887 zeigt beispielhaft ein durch Tore abgeschirmtes, gänzlich privatisiertes Siedlungsgebiet von 1887 in St. Louis. Interessant ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Straßenplanung: Hier wurden 10 bis 15 m breite parkähnliche Streifen so angelegt, daß die begüterten Bewohner dieser Stadterweiterung nicht den gegenüberliegenden Nachbarn im Blickfeld hatten, sondern die Illusion haben konnten, einem Park gegenüber zu wohnen. Neu ist also nicht die Existenz solcher Siedlungen, sondern die Tatsache, daß eine derartige Separierung und Abschottung nun bis in die unteren Mittelschichten hinein gewünscht und in vielfältigen Formen realisiert werden. Die Autoren der gründlichsten neueren Untersuchung hierzu,

¹⁴ Zit. nach *Die Zeit* vom 15.04.1999, S. 18.

Blakely und Snyder, schätzen die Zahl der gated communities für 1997 auf über 20.000 mit über drei Millionen Häusern und etwa acht Millionen Bewohnern – bei weiter stark steigender Tendenz in allen Regionen und Preisklassen.¹⁵ In manchen Gebieten wird bereits jede dritte, in anderen Bereichen gar schon jede zweite neue Siedlung als gated community realisiert. 1985 gab es sie demgegenüber gerade einmal in einer Handvoll von Orten. Selbstverständlich lassen sich bei näherem Hinsehen ganz unterschiedliche Typen unterscheiden, die von den »Elite-communities« für die Reichen und Prominenten über die sog. »Lifestyle-communities« für Pensionäre, Golfer etc. bis zu den am raschesten expandierenden »Security-zone-communities« reichen, die es sowohl in den Suburbs als auch in Innenstadtbereichen gibt. Dementsprechend variieren auch die Sicherheitsvorkehrungen und Schutzmaßnahmen, der bauliche Aufwand an Toren, Zäunen und Mauern und der Aufwand an Überwachung durch private Sicherheitsdienste und Videoanlagen sehr stark. Aber allen ist der privatistische Rückzug in immer homogenere soziale Milieus gemeinsam und das aufatmende »geschäft«, wenn man in der vermeintlichen Sicherheit der gated community der unwirtlichen und gefährlichen Außenwelt entronnen zu sein glaubt.

Nachdem Kriminalität, Umweltprobleme, Verkehrsbelastungen und die übrigen Großstadtprobleme inzwischen auch die traditionellen Suburbs erreicht haben, muss, so die Logik der gated communities, dieser Rückzug eben in noch peripherere Räume führen und nunmehr auch von vornherein aktiv geschützt und verteidigt werden. Die empirischen Untersuchungen von Blakely und Snyder zeigen, daß für ca. 70 % der Bewohner tatsächlich »Sicherheit« das ausschlaggebende Argument war, sich für das Leben in einer gated community zu entscheiden. Und etwa die gleiche Zahl glaubt auch, dass es in ihrer Siedlung weniger Kriminalität gibt als in den umliegenden Gebieten und dass dies den Gates und Sicherheitsmaßnahmen zu verdanken ist. Letzten Endes fördert die Isolation von der Außenwelt den Umfragen zufolge offensichtlich sogar das Gemeinschaftsgefühl innerhalb der Siedlungen. Die Beschwörung dieses »sens of community« fehlt als zugkräftiges Verkaufsargument jedenfalls in keinem Prospekt eines Developers. Zum amerikanischen Traum gehören nicht allein ein schmuckes freistehendes Einfamilienhaus in einer sicheren und sauberen Umgebung, sondern eben auch nette Nachbarn – notfalls auch hinter einem Zaun.

So kann die Wahl dieser Wohn- und Lebensform aus der Sicht des einzelnen Haushalts durchaus rational erscheinen und ist doch vom Ganzen her gesehen fatal. Während der Rückzug auf die soziale Homogenität der eigenen Community für die klassischen Immigranten in der Regel noch Durchgangsstadium war, Sprungbrett auf dem Weg der Integration in die amerikanische Gesellschaft, wird er hier selbst zum Ziel.

¹⁵ E.J. Blakely/M.G. Snyder, *Fortress America. Gated Communities in the United States*, Washington, D.C./ Cambridge, Massachusetts 1997, S. 7; vgl. auch N. Ellin (Hrsg.), *Architecture of fear*, New York 1997.



Abb. 5: Seaside, Savannah Street (aus: S. Brooke, Seaside, Gretna 1999, S. 77).

Damit drohen eine irreversible Fragmentierung und Entsolidarisierung der Gesellschaft, der definitive Abschied vom Mythos des »melting pot« und der Umbau Amerikas zu einer »Fortress America«, in der soziale Verantwortung, soziale Gerechtigkeit und Toleranz für den anderen keinen Platz mehr haben. Wie kann diese Nation noch, so seufzen Blakely und Snyder, »fulfill its social contract in the absence of social contact«? Die Logik der Privatisierung, die allenthalben vorfindliche Privatisierung des öffentlichen Raumes findet in der Pseudoöffentlichkeit der privatisierten Straßen, Parks, Schulen, Erholungseinrichtungen etc. der gated communities ihre auf uns Europäer teilweise bizarr wirkende Fortsetzung.

Mit einer Kampfansage an den typischen amerikanischen »urban sprawl« und die Logik der »gated communities« hat sich demgegenüber mit dem »New Urbanism« seit den 80er Jahren eine rasch wachsende Bewegung formiert, die äußerst kontroverse Beurteilungen erfahren hat. Der »Congress for the New Urbanism« (CNU), wie er sich in Anlehnung an den CIAM inzwischen nennt, hat sich dabei längst zu einer Bewegung gemausert, die viel mehr beinhaltet als allein den Drang zu nostalgischer Kleinstadtromantik und antimodernem Stiltraditionalismus, auf den er hierzulande gerne reduziert wird.¹⁶ In der 1996 verabschiedeten »Charta des New Urbanism« sind die wesentlichen Prinzipien knapp zusammengefasst: »Nachbarschaften sollten vielfältig nutzbar und sozial gemischt (Hervorh. d. Verf.) sein; die Kommunen sollten gleichermaßen für Fußgänger und den Autoverkehr konzipiert werden; Großstädte und Gemeinden sollten von baulich-räumlich definierten und allgemein zugänglichen öffentlichen Räumen und gemeinschaftlichen Einrichtungen geprägt sein; urbane

¹⁶ Vgl. zum New Urbanism u.a. P. Calthorpe, The next American metropolis: ecology, community and the American dream, New York 1993; P. Katz, The New Urbanism. Toward an Architecture of Community, New York 1994; A. Papadakis, Klassische moderne Architektur, Paris 1997; H. Bodenschatz, Alte Stadt – neu gebaut, in: Die alte Stadt 24, Heft 4/1998; zuletzt: Themenheft New Urbanism: Stadtbauwelt 145 (2000).



Abb. 6: USA-Suburbs: Sackgassen statt eines echten Straßennetzes (aus: GEO 6 (1996), S. 88).

Räume sollten durch Architektur und Landschaftsgestaltung bestimmt werden, die die lokale Geschichte, das Klima, das Ökosystem und die örtliche Baukultur wieder spiegeln.«¹⁷ Der in diesen Prinzipien steckende Anspruch ist viel aufregender, als es für uns Europäer auf den ersten Blick erscheinen mag. Hier wurden, und dies macht die enorme Resonanz verständlich, die dieser Ansatz gefunden hat, Satz für Satz und Begriff für Begriff Gegenbilder formuliert, die ganz unmittelbar an die Wünsche und Sehnsüchte der Amerikaner anknüpften und doch zugleich in so offensichtlichem und krassem Gegensatz zu den Realitäten von Ghetto und sprawl standen.

Eines der ersten Projekte, die weltweit beachtete Neugründung des Badeortes Seaside in Florida durch Robert Davis bzw. die Architekten Andres Duany und Elisabeth Plater-Zyberk (DPZ) zu Anfang der 80er Jahre, spiegelte die Umsetzung dieser Prinzipien teilweise schon sehr anschaulich wieder. In stadtplanerischer Hinsicht war hier der Versuch am wichtigsten, den städtebaulichen Entwurf vom Gedanken einer Rückgewinnung des öffentlichen Raums her zu entwickeln, zu dem nicht allein Plätze und Parks, sondern jetzt auch wieder der Straßenraum, die Wege und hier etwa auch der Strand mit seinen Dünen gerechnet wurde. Damit wird versucht, eine Entwicklung zu beenden, die Ende der 20er Jahre mit dem ungemein einflussreichen Radburn-Plan von Clarence Stein und Henry Wright eingesetzt hatte. Statt des klassischen orthogonalen Straßenrasters und der Orientierung der Häuser zur Straße hin fand sich hier, gewissermaßen als die Antwort der Stadtplanung auf das inzwischen hereingebrochene »Motorzeitalter« (1928: 21,3 Millionen PKW), eine Hierarchie geschwungener Straßen, die letzten Endes in Sackstraßen (»cul-de-sac«) mündeten, die jetzt nur mehr als halbprivate Autozufahrten zu einzelnen Häusergruppen fungierten. Viel Aufsehen erregten damals die Bilder von Schulkindern, denen aufgrund der Trennung der Ver-

¹⁷ H. Kegler, Mehr als Sehnsucht nach der alten Stadt: New Urbanism in den USA, in: Die alte Stadt 25, Heft 4/1998, S. 338.

kehre und der Fußgängerunterführungen nun wieder ein gefahrloser Schulweg ermöglicht wurde. Die Developer griffen aus den viel komplexeren, mit Clarence Perrys neighborhood-Konzept verknüpften Radburn-Planungen vor allem ein Element auf, die Sackgasse, die in Form tausendfach wiederholter »loops« und »lollipops« den suburbanen Raum zu prägen begann und wesentlich dazu beitrug, das ebenso antiurbane wie unökologische amerikanische Modell privaten Wohnens im Einfamilienhaus millionenfach zu reproduzieren. Seaside hingegen wurde, so Alexander Garvin, als die erste neue community des »post-motor age« geplant.¹⁸ Hier soll nicht mehr das Auto, sondern der Mensch dominieren. Deshalb sind hier die Straßen schmaler, die Häuser rücken auf kleineren Parzellen dichter zusammen und wieder näher an die Straße heran, fassen den Straßenraum, und ihre Frontseiten sind nicht von Garagen, Auffahrten und dergleichen bestimmt, sondern haben zur Straße hin gewendete Loggien und Veranden. Gegen die soziale und bauliche Uniformität und Homogenität des Wohnens in der Suburb setzen die New Urbanists das Ideal der in sich geschlossenen und funktionierenden Kleinstadt mit einem richtigen Zentrum und einer Vielfalt an Nutzungen, Haustypen und Wohnungsgrößen. Eine wirkliche soziale Mischung ist damit natürlich noch nicht erreicht, schon gar nicht in Seaside, wo mit dem Erfolg auch die Immobilienpreise in die Höhe schossen. Vielleicht liegt gerade im kommerziellen Erfolg die größte Gefährdung des durch die New Urbanists eingeschlagenen Weges. In dem Maße, in dem sich Developer im ganzen Land darum bemühen, auf den neuen verkaufsträchtigen Trend aufzuspringen, droht die Banalisierung des gesamten Ansatzes zu einer eben doch nur an historischem Stildesign und Kleinstadtfeeling orientierten Marketing-Strategie.

Die perfekte Simulation einer amerikanischen Kleinstadt für 20.000 Einwohner ist das durch den Disney-Konzern seit 1996 errichtete und als »Prototyp für das nächste Jahrtausend« (Michael Eisner) vorgestellte Celebration in der Nähe von Orlando in Florida. Celebration, an dem zahlreiche Stars der internationalen Architektenschaft mitgebaut haben (Michael Graves, Philip Johnson, Frank Gehry, Robert Venturi, Hans Hollein, Arata Isozaki, Aldo Rossi u.a.), braucht man nicht mehr zu beschreiben. Journalisten, Fernsehleute und die Architekturzeitschriften haben das inzwischen ungezählte Male besorgt – und sind, in scharfem Kontrast zu dem sich überschlagenden Interesse beim amerikanischen Publikum, dabei in aller Regel zu vernichtender Kritik gelangt.¹⁹ Tatsächlich stellt Celebration (Planung: Robert A.M. Stern und Jaquelin Roberts) ein merkwürdiges Amalgam aus Ideen des New Urbanism, eigener intensiver Marktforschung des Disney-Konzerns und einem Disney-ty-

¹⁸ A. Garvin, *The American city: what works, what doesn't*, New York 1996, S. 327.

¹⁹ Vgl. zu Celebration u.a. A. Schweizer/O.J. Domeisen, *Walt's Traum: There's no place like home*, in: *Werk, Bauen und Wohnen*, 11 (1996); *Der Spiegel* 5 (1999), S. 103 ff.; D. Frantz/C. Collins, *Celebration U.S.A.*, New York 1999; A. Ross, *The Celebration Chronicles: Life, Liberty and the Pursuit of Property Values in Disney's New Town*, New York 1999.



Abb. 7: Touristenattraktion Williamsburg
(Foto: T. Harlander 1997).

pischen Rückbezug auf die Vergangenheit dar. Gerade in diesem Punkt vermischen sich Bezüge auf historische Vorbilder etwa in Charleston oder auf das seit 1926 nach und nach wieder rekonstruierte Touristenziel Williamsburg in Virginia mit Bildern einer Vergangenheit, in der die Grenzen zwischen historischer Realität und Fiktion vollends aufgehoben sind. Als die amerikanische Mittelklasse in den 50er und 60er Jahren in die suburbs zog und die reale Main Street ihre Funktion an die suburbanen Shopping Center verlor (1950: 100; 1960: 3.000; 1992: 40.000 Malls),²⁰ bot ihr Walt Disney mit seiner kulissenhaft-cleanen und idealisierten Version der »Main Street U.S.A.« in den Disney-Themenparks eine Art von »ideeller Hauptstraße«, die nun in Celebration und andernorts wieder in ein »wirkliches« Stadtelement rückverwandelt wird.²¹ Die anfänglich verfolgte Idee, dem Ort nicht nur historisierende Fassaden, sondern auch gleich noch eine eigene Geschichte, eine Art mythologischer »back-story« mitzugeben, wurde immerhin verworfen. Aber die Idee passt zu dem in Celebration verfolgten Konzept einer privat verordneten, alles verregelnden Urbanität. Ungeachtet der Ansprüche auf Offenheit und soziale Mischung rücken die hohen Immobilienpreise (ein Drittel höher als in der Umgebung), der geschlossene Bau- und Verhaltenskodex, die Gesamtheit der Sicherheitsmaßnahmen und nicht zuletzt die geschickte Ausnutzung naturräumlicher Barrieren Celebration de facto allerdings doch in die Nähe einer gated community.

So liegt die eigentliche Herausforderung in der Auseinandersetzung mit Celebration und anderen amerikanischen Neugründungen des New Urbanism aus europäischer Sicht wohl weniger in ihrem Städtebau, schon gar nicht in ihren ästhetischen Qualitäten und auch nicht in ihnen als Modellen künftigen sozialen Zusammenlebens. Und

²⁰ R. Moe/C. Wilkie, *Changing Places. Rebuilding Community in the Age of Sprawl*, New York 1997, S. 144.

²¹ F. Roost, *Walt Disneys Celebration. Die amerikanische Stadt der Zukunft im Gewand der Vergangenheit*, in: *Die alte Stadt* 25, Heft 4/1998, S. 326.



Abb. 8: Europäische Variante des New Urbanism: Poundbury in Südengland (Foto: T. Harlander).

doch beeindruckt die detailgenaue und präzise Kritik, mit der dieser Ansatz die Auseinandersetzung mit der vorfindlichen Wirklichkeit führt. Und das Engagement, mit der hier nach neuen Formen eines Siedlungs- und Städtebaus gesucht wird, in dem aus Mengen von Häusern wieder Orte werden, Orte der Kommunikation, Orte der Begegnung, Orte der Identifikation, Orte des Erinnerns, soziale Orte. In diesem Sinne hat die Auseinandersetzung mit den Zielen des New Urbanism hierzulande erst begonnen.

Eine europäische Variante des New Urbanism ist die Idealstadt Poundbury bei Dorchester im englischen Herzogtum Cornwall, seit Ende der 80er Jahre durch Prinz Charles und seinen fundamentalistisch antimodernen Architekten Leon Krier als Modell einer besseren sozialen Gemeinschaft geplant, von der allerdings auch Ende der 90er Jahre noch nicht sehr viel zu sehen ist. Wirtschaftliche und politische Schwierigkeiten aller Art haben dazu geführt, dass auch sechs Jahre nach Baubeginn erst 240 Häuser der insgesamt geplanten 2.000 Häuser fertiggestellt sind. So präsentiert sich Poundbury in dem bisher verwirklichten Abschnitt zunächst einmal als perfekte bauliche Simulation einer Kleinstadt des vorigen Jahrhunderts (in den Details ungleich perfekter als etwa Celebration), in der sich die nagelneuen Altbauten auf den ersten Blick nur dadurch von anderen Dörfern in der Umgebung unterscheiden lassen, als sie völlig frei von allen Insignien der Moderne wie Satellitenschüsseln, Leuchtreklamen, auffälligen Schildern etc. sind, die der strenge »Poundbury building code« Leon Kriers natürlich verbietet.²² Ob sich hier je ein sozial gemischtes und lebendiges Kleinstadt Leben entfalten wird, muss eher skeptisch beurteilt werden. Und wenn, dann wird es, so ist zu hoffen, wenig mit den in den Entwurfszeichnungen imaginierten Bildern zu tun haben. Insgesamt überwiegt – auch in einer breiten Fachöffentlichkeit? jedenfalls der Eindruck, dass mit dem eingeschlagenen Weg eines fundamentalistischen Traditionalismus eine Sackgasse beschritten worden ist.

²² M. Mönninger, in: Berliner Zeitung vom 08.03.1997.

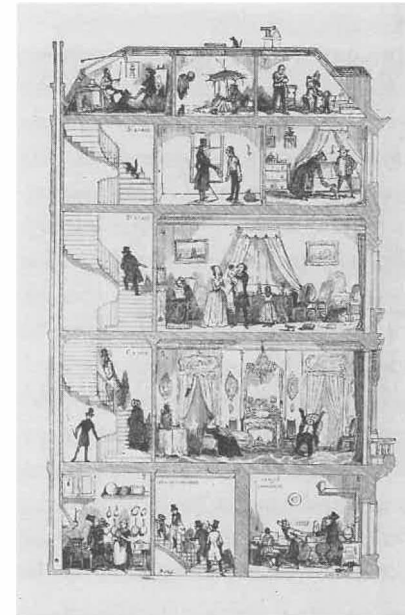


Abb. 9: Querschnitt durch ein Pariser Wohnhaus aus dem Jahr 1853 (aus: L. Benevolo, Die Geschichte der Stadt, Frankfurt a.M. 1982, S. 849).

Ist die soziale Stadt die sozial gemischte Stadt? Was in den Forderungen des New Urbanism als Antwort auf die tiefe Spaltung der amerikanischen Gesellschaft wieder erste, eher noch zaghafte Konturen gewinnt, schien hierzulande mit Blick auf die Tradition der europäischen Stadt im Begriff der »durchmischten, sozial ausgewogenen Bevölkerungsstruktur« über Jahrzehnte hinweg selbstverständliches, kaum je hinterfragtes Gemeingut. Erst in den letzten Jahren ist die Fachdebatte hier vorsichtiger geworden und beginnt verschiedene Formen von freiwilliger und erzwungener Segregation, von sozialer und ethnischer Segregation und einer mehr kleinteiligen oder eher grobkörnigen sozialen Mischung zu unterscheiden.

Das staatspolitische Ziel eines kleinteiligen »Durcheinanderwohnens« der sich mit der herausziehenden Industriegesellschaft formierenden und polarisierenden gesellschaftlichen Klassen formulierte der Planer des berühmten Stadterweiterungsplans für Berlin von 1862, James Hobrecht, bereits 1868: »Unsere Art zu wohnen steht – wie bekannt – in einem prinzipiellen Gegensatz zu der englischen. In einer sogenannten Mietskaserne befindet sich im I. Stockwerk eine Wohnung zu 500 Talern Miete, im Erdgeschoss und II. Stockwerk je zwei Wohnungen zu 200 Talern, im III. Stockwerk je zwei Wohnungen zu 150 Talern, im IV. drei Wohnungen à 100 Taler, im Keller, auf dem Bodenraum, im Hinterhause oder dergleichen, noch mehrere Wohnungen à 50 Taler. In einer englischen Stadt finden wir im Westend oder irgendwo anders, aber zusammenliegend, die Villen und einzelnen Häuser der wohlhabenden Klasse, in den anderen Stadtteilen die Häuser der ärmeren Bevölkerung, immer in Gruppen

nach dem Vermögen der Besitzer zusammenliegend, ganze Stadtteile dabei lediglich von der Arbeiterbevölkerung bewohnt. Wer möchte nun bezweifeln, dass die reservierte Lage der je wohlhabenderen Klassen und Häuser Annehmlichkeiten genug bietet, aber – wer kann auch sein Auge der Tatsache verschließen, dass die ärmere Klasse vieler Wohltaten verlustig geht, die ein Durcheinanderwohnen gewährt. Nicht »Abschließung«, sondern »Durchdringung« scheint mir aus sittlichen und darum aus staatlichen Rücksichten das Gebotene zu sein.« Und er fährt fort, detailreich die Vorzüge dieses »empfehlenswerten Durcheinanderwohnens« zu schildern, die hier in einer kleinen Hilfe und dort ganz allgemein im »veredelnden Einfluss« der höheren Stände ihren Ausdruck finde.²³ Statt der distanzierten Philanthropie, die er auf Seiten des Bürgertums in England kennengelernt hatte, propagierte Hobrecht, zweifellos auch unter dem Eindruck der Berliner Mieterstreiks und Barrikadenkämpfe von 1863, also die kleinteilige soziale Mischung als ein viel geeigneteres und viel effektiveres Instrument zur Befriedung der Klassenspannungen. Neben dem Gedanken der »Besserstellung« und des »sozialen Ausgleichs« schwingt darin allerdings der bei Hobrecht von der Warte des gehobenen Bürgertums aus ganz deutlich formulierte Anspruch auf Erziehung und Kontrolle der unteren Stände und Klassen mit – eine Ambiguität, die das staatlich formulierte »Durchmischungsziel« auch späterhin nie ganz verloren hat.²⁴

Die Realität entwickelte sich freilich anders als in Hobrechts Idealisierungen gedacht. Das Kaiserreich prägten Villenbau und Mietskasernenelend, nicht sozialer Ausgleich im Wohnen. Erst nach dem 1. Weltkrieg entwickelten sich auf dem Boden der Weimarer Republik die grundlegenden Instrumente moderner sozialstaatlicher Wohnungspolitik, die – anders als etwa in den USA – einen über Jahrzehnte hinweg wirkenden »Puffer« zwischen Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt schoben und damit auch ganz andere Muster stadträumlicher Entwicklung hervorbrachten. Der Staat wurde nun selbst zum Garanten einer egalitären Wohnungsversorgung: Die Beseitigung der Wohnungsnot und die gesunde Wohnung für Jedermann erhielten Verfassungsrang. Dabei war es bezeichnenderweise, und darauf kommt es in diesem Zusammenhang an, nun nicht mehr die feinkörnige soziale Mischung, die als Integrationsinstrument fungieren sollte. Gerade umgekehrt wurden für die aufblühende genossenschaftliche und gemeinwirtschaftliche soziale Kultur der 20er Jahre in Deutschland eher sozial homogene Siedlungen typisch, in denen – wie etwa in der sog. »Roten Front« der Berliner Hufeisensiedlung oder, noch ausgeprägter, in den Höfen des Wiener Gemeindewohnungsbaus – der eingeschlagene Weg einer gesellschaftlichen Integration der bislang Ausgegrenzten nicht durch Unterwerfung, sondern durch Stärke und demonstratives Selbstbewusstsein auch expressiv zum Ausdruck gebracht wurde.²⁵

²³ Zit nach J.F. Geist/K. Kürvers, Das Berliner Mietshaus 1740-1862, München 1980, S. 513.

²⁴ G. Kuhn, Die Kultur der wohnungspolitischen Integration in Deutschland, im Druck.

²⁵ Dass die Wohnungsbauförderung der Weimarer Zeit im Endeffekt dann doch eher dem Mittelstand als der Arbeiterschaft zugute kam, kann hier nur angemerkt werden.

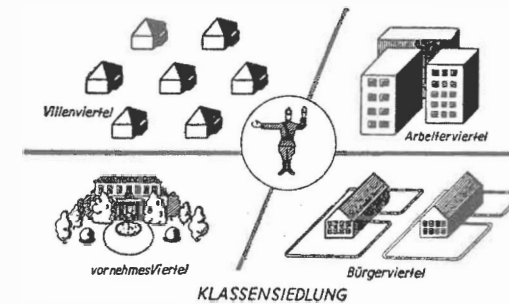


Abb. 10: »Klassensiedlung – Falsche Planung.« Der Nationalsozialismus bringt das Ende der Klassensiedlung (aus: W. Ludowici, Das deutsche Siedlungswerk, Heidelberg 1935, S. 68).

Im Nationalsozialismus wurde die soziale Mischung nicht zum politischen Ziel, sondern in der Ideologie der »deutschen Volksgemeinschaft« für den darin als zugehörig definierten Teil des Volkes ganz einfach dekretiert und mit allen Mitteln der Repression durchgesetzt. Mietskaserne, Villenviertel, aber auch die Arbeitersiedlungen der Weimarer Zeit wurden nun als »Klassensiedlungen« apostrophiert und durch Feder und Ludowici als Ausdruck des Marxismus und Liberalismus der Vergangenheit geißelt, an deren Stelle der Nationalsozialismus für die rassistisch wertvollen und politisch zuverlässigen Deutschen die Heimstättensiedlung (später dann: den industrialisierten Massenmietwohnungsbau) setzen werde. Für all die Millionen Anderen wurden, wie wir wissen, Lager zur schrecklichen Realität. Mit dem Wiederaufbau der Nachkriegszeit brach dann für einige Jahrzehnte eine Blütezeit sozialstaatlicher Intervention in der Stadtentwicklung und im Wohnungssektor an, in der der soziale Wohnungsbau zu einem ganz wesentlichen – und erfolgreichen – Instrument gesellschaftlicher Integration und des Abbaus sozialräumlicher Segregation wurde. Das »Durchmischungsziel« konkretisierte gewissermaßen auf der Ebene der Wohnungspolitik das Ideal der »nivellierten Mittelstandsgesellschaft« (Schelsky) und fand sowohl im Anspruch sozialstaatlicher Wohnungsversorgung von »breiten Schichten des Volkes« (§ 1 II. WoBauG) als auch im Ziel der Vermeidung »einseitiger« und »unausgewogener« Bevölkerungsstrukturen (etwa: § 1 BauGB) seinen gesetzlichen Niederschlag.

In der Rückschau wissen wir, wie sehr die scheinbar problemlose Umsetzung dieser Ziele an die besonderen Bedingungen der Wachstumsphase des Wiederaufbaus geknüpft war. Das Kardinalproblem Arbeitslosigkeit und das Hinschmelzen der Sozialwohnungsbestände durch das Auslaufen der Bindungen haben heute völlig veränderte Konstellationen geschaffen, in denen kaum mehr kommunale Handlungsspielräume für sozialintegrative Maßnahmen bestehen. Gab es um 1980 eine Million Arbeitslose und etwa vier Millionen Sozialwohnungen, so sind es jetzt vier Millionen Arbeitslose, denen zur Zeit noch gut zwei Millionen und demnächst (2005) nur noch eine Million Sozialwohnungen gegenüberstehen. Vor diesem Hintergrund hält etwa Ulrich Pfeiffer – etwas überzogen – jedwede Debatte um soziale Mischung für ein »Scheinthema«

und in der Praxis für »völlig irrelevant«.²⁶ Tatsächlich scheint soziale Mischung gegenwärtig kaum mehr eine praktische Chance zu haben. Stattdessen verstärken sich auf allen Teilmärkten die Tendenzen zu einer verstärkten erzwungenen sozialen Segregation. Dies gilt in erster Linie für die vorläufig verbliebenen Bestände im sozialen Wohnungsbau aus den 60er und 70er Jahren. Jede Großstadt hat diese Gebiete und schlägt sich damit herum, dass diese längst nicht mehr der Wohnungsversorgung »breiter Schichten« dienen, sondern nur zu häufig zu sozial entmischten Randgruppengettos geworden sind, in denen inzwischen auch die sog. »Haltestrategien« für einkommenstärkere Gruppen (Reduktion oder Aufhebung der Fehlbelegungsabgabe, Aufwertungsmaßnahmen etc.) kaum mehr greifen. Den neuen Trend gesellschaftlicher Entsolidarisierung bekommen selbst die engagiertesten Neubauprojekte zu spüren. Dort wo man, wie im Rahmen der IBA Emscher Park im Ruhrgebiet, aber auch in Aachen, Kempten und anderswo versucht hat, kleinräumig Mietgeschosswohnungsbau und Eigenheimbau zu mischen, erweisen sich immer häufiger die Eigenheime nicht mehr als vermarktbar und müssen, wie etwa in Kamen, am Ende in Mietfamilienheime umgewandelt werden. In gemischten Geschoßwohnungsprojekten steht die Vermarktbarkeit der Eigentumswohnungen auf dem Spiel, wenn nicht der Kreis der Bezieher der Sozialwohnungen »irgendwie« auf das »obere Drittel« der Zugangsberechtigten eingeschränkt wird.

Allerdings werden auch innerhalb der Fachdebatte, nicht zuletzt unter dem Eindruck der Diskussion um die Ausländerintegration, die Vor- und Nachteile einer kleinteiligen sozialen Mischung durchaus nicht eindeutig beurteilt. So können etwa ethnisch homogenere Quartiere und Nachbarschaften mit ihren sozialen und kulturellen Schutz-, Integrations- und Identifikationsmöglichkeiten sowie den hier vorhandenen Netzen informeller Ökonomie unter bestimmten Bedingungen durchaus eine bessere Basis für die individuelle Arbeitsmarktintegration bieten als eine räumlich disperse – gemischte – Verteilung über das Stadtgebiet. Allerdings kann sich das, was sich in der Vergangenheit in den USA oder auch bei der Integration der ersten Generation von Zuwanderern hierzulande durchaus bewährt hat, unter gegenwärtigen Bedingungen auch als eine »Mobilitätsfalle« entpuppen, in der die Emphase für eine »Kultur der Differenz« unter der Hand de facto zu einem Zynismus gerinnt.²⁷

Der Gedanke, demgegenüber *freiwilliger* (!) Entmischung Raum zu geben, lässt sich ausweiten und auf die Problematik der wachsenden Differenzierung von Haushaltstypen und Lebensstilen übertragen. Dann würde sich die Fortschrittlichkeit einer sozialen Wohnungspolitik vor allem an der Fähigkeit bemessen, mit ganz unterschiedli-

²⁶ U. Pfeiffer, Zur Konzeption einer sozialeren Wohnungspolitik auf einem sozialeren Markt, in: G. de Bruyn (Hrsg.), Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen: Markt – Stadtplanung – Sozialpolitik, Darmstadt 1998, S. 21.

²⁷ W. Heitmeyer, Versagt die »Integrationsmaschine« Stadt?, in: W. Heitmeyer/R. Dollase/O. Backes (Hrsg.), Die Krise der Städte, Frankfurt a. M. 1998, S. 465.

chen Wohnungsangeboten und Siedlungsqualitäten auf heterogene soziale Gruppen und Lebensstile zu reagieren – ein Ansatz, der in der niederländischen Fachdiskussion seit Anfang der 90er Jahre unter dem Begriff der »Wohnmilieudifferenzierung« (»woonmilieudifferentiatie«) weiterentwickelt und etwa in Rotterdam auch mit Erfolg praktisch erprobt wurde. Dieser Ansatz hält letztendlich am Gedanken einer großräumigen sozialen Mischung fest, verzichtet aber darauf, ihn in jedem Fall auch kleinräumig zur Geltung zu bringen.

Umso entschiedener sollten aber auf der anderen Seite die Möglichkeiten zum Abbau aller Formen von erzwungener Segregation und Ghettoisierung ausgeschöpft werden. Dies betrifft sowohl den Schutz noch vorhandener gemischter Strukturen in den Altbauquartieren (etwa durch Erhaltungssatzungen, Ankauf von Belegungsbindungen etc.) als auch Strategien einer sozialen Stadtteilentwicklung in den bereits stigmatisierten und ghettoisierten Gebieten. Es ist klar, dass eine derartige Aufgabe nur als Querschnittsaufgabe zu herkömmlichen Fachgrenzen und Ressortzuständigkeiten zu entwickeln ist. Erfolg ist, wenn überhaupt, nur dann denkbar, wenn bauliche, soziale, arbeitsmarktpolitische und kulturelle Maßnahmen intelligent verschränkt und durch einen neuen Typus von »Stadtteilmanagement« koordiniert werden. Nicht in der resignierenden Preisgabe der Rolle der öffentlichen Hand und ihrer Übertragung an den Developer, sondern in ihrer Re- und Neudefinition liegt eine Schlüsselaufgabe künftiger Stadtpolitik. Letzten Endes stehen aber, dies haben die bisher vorgelegten Programme aus Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Berlin sehr deutlich hervorgehoben, die Förderung der lokalen Handlungs- und Selbsthilfemöglichkeiten im Zentrum und eine Stärkung der Bewohner (»Empowerment«), ohne die alle von außen herangetragen Verbesserungen langfristig wirkungslos verpuffen würden.

Stadtpolitik und Stadtentwicklung folgen keinem ökonomischen Determinismus – dies unterstreicht der Vergleich der amerikanischen Erfahrungen mit der Tradition europäischer Stadtentwicklung in diesem Jahrhundert. Noch verfügen wir über genügend Potentiale, um uns der drohenden »Amerikanisierung« unserer Städte und dem Auseinanderbrechen der Stadtgesellschaften entgegenzustellen. Vielleicht gelingt uns dann auch wieder, um mit Hartmut Häußermann²⁸ zu sprechen, der produktive Umgang mit dem, was in stadtentwicklungspolitischer Hinsicht als das wichtigste Vermächtnis der Erfahrungen europäischer Stadtentwicklung in diesem Jahrhundert angesehen werden kann: Das Projekt einer kollektiven Organisation des Sozialraumes Stadt.

²⁸ H. Häußermann, »Amerikanisierung« der deutschen Städte, in: W. Prigge (Hrsg.), Peripherie ist überall, Frankfurt a.M./New York 1998, S. 81 f.

Albrecht Göschel

Vom Disparitätenproblem zum Desintegrationsproblem

1. Einführung

Ganz unverkennbar ist in der wissenschaftlichen und politischen Debatte zur sozialen Stadt, also zu urbanen Lebenslagen und Lebensbedingungen benachteiligter Bevölkerungsgruppen, ein Wandel zu verzeichnen: Die Problematisierung von Integration oder Desintegration hat die Frage nach Versorgungsungleichheiten, nach Disparitäten, abgelöst. Zweifellos könnten solche Veränderungen modischen Strömungen folgen: Um für bekannte Probleme neue Aufmerksamkeit zu gewinnen, ist ab und zu ein sprachliches Face-Lifting erforderlich, ohne dass sich an der Sache selbst viel geändert haben muss. Andererseits signalisiert der Begriff »Desintegration« gegenüber »Disparität« eine erhebliche Dramatisierung und Zuspitzung städtischer Krisen- und Problemlagen. Man sollte also unterstellen, dass auch der Gegenstand, die Sache der »sozialen Stadt«, seit den 90er Jahren eine andere geworden ist als zur großen Zeit der Disparitätenstudien in den 60er und 70er Jahren.

Die Frage ist also, ob sich die Realität der Städte gegenwärtig so grundsätzlich verändert hat, dass nur ein neues Paradigma, das der Integration, diesem Wandel gerecht werden kann, oder ob eher der Wettbewerb auf dem wissenschaftlichen und politischen Aufmerksamkeitsmarkt hinter dieser Dramatisierung steht; und um eine solche handelt es sich ohne Zweifel, behauptet doch das Disparitätenparadigma zwar gravierende, aber nur quantitative Unterschiede auf einer Skala, also einem Kontinuum, sei es des Einkommens, sei es der verfügbaren Güter und in der Verteilung von Leistungen. Das Integrationsparadigma dagegen unterstellt qualitative Gegensätzlichkeiten zwischen »Inklusion« oder Zugehörigkeit, Teilnahme, Mitgliedschaft, und »Exklusion« oder Ausgrenzung, Ausschließung. Unterschiede, wie sie die Disparitäten- und Ungleichheitsstudien feststellten, mögen innerhalb einer Gemeinschaft – ob im Nationalstaat, in der Stadt oder Stadtquartier als anstößig oder unerträglich, als ungerecht und inakzeptabel erscheinen oder auch als notwendig und unvermeidbar hingenommen werden, die Mitgliedschaft aller, auch der Benachteiligten in der jeweiligen »Gemeinschaft«, wird durch solche Ungleichheit nicht in Frage gestellt. Desintegration dagegen sprengt den sozialen Zusammenhang, mag man ihn nun als »Gemeinschaft« oder »Mitgliedschaft« bezeichnen, und stellt einige Einzelne oder Gruppen als gleichsam nicht mehr dazugehörend ins Abseits, ins Außen, in die Exklusion.

Im Folgenden soll nun dargelegt werden, dass sowohl Tendenzen zur Polarisierung sozialer Ungleichheit, zur Heterogenisierung der Stadtbevölkerung durch Migration und

Pluralisierung der Lebensstile bestehen als auch neue Fragmentierungen von Stadt und Gesellschaft, welche die Behauptung gerechtfertigt erscheinen lassen, es drohe Desintegration, die über Disparitäten qualitativ hinausgeht und dem Programm der »sozialen Stadt« seine Brisanz verleiht. Eine düstere Perspektive scheint sich aufzutun, in der nicht die Stadt allgemeinen Wohlstandes, allgemeiner Wohlfahrt in hoher Multikulturalität und Toleranz am Horizont erscheint, sondern eher die Rückkehr der Stadt des 19. Jahrhunderts mit ihren bekannten Brüchen und Rissen, ihren Gettos und Elendsgebieten inmitten eines bisher unbekannten Reichtums.¹ Anzeichen für diese Spaltung der Stadt scheinen zum einen in neuen Segregationen oder Polarisierungen zwischen Innenstadt und Peripherie zu liegen, zum anderen in den steigenden Gewalt- und Kriminalitätsraten aller europäischen Städte, hier wiederum vor allem in Zentren und Innenstädten. Waren seit Mitte des 19. Jahrhunderts, seit derartige Statistiken geführt werden, bis in die 60er Jahre des 20. Jahrhunderts die Städte Vorreiter zunehmender Zivilisierung, d. h. die Gewalttaten nahmen dort ständig ab und lagen immer unter den Quoten ländlicher Gebiete, so steigen die Werte seither kontinuierlich an und liegen immer höher als in ländlichen oder Stadtrandzonen.² In ähnlicher Weise scheint sich die Segregation von Armutsbevölkerung seit etwa zwei Jahrzehnten wieder zu verstärken, nachdem bis Ende der 70er Jahre eine zunehmende Vermischung unterschiedlicher Bevölkerungs- und vor allem Einkommensgruppen für die deutschen Städte kennzeichnend war.³

2. Polarisierung

In den Städten spiegelt sich zunehmend die Polarisierung der Einkommensentwicklung. Einerseits wachsen die Einkommen der oberen Gruppen, besonders der Selbständigen, permanent an, andererseits verringern sich die Einkommen einer wachsenden Zahl von – relativ – Armen, die sich besonders aus Arbeiterfamilien, Alleinerziehenden und Arbeitslosen, also aus »working poor« und Beziehern von Transfereinkommen, zusammensetzen. Abzulesen ist dieser Trend am rasanten Anstieg der Zahl von Sozialhilfeempfängern besonders unter Kindern und Jugendlichen, wenn auch nicht in allen Städten in gleichem Maße.⁴ Als Ursache dieser immer weiteren

¹ H. Häußermann, Zuwanderung und die Zukunft der Stadt. Neue ethnisch-kulturelle Konflikte durch die Entstehung einer neuen sozialen »underclass«?, in: W. Heitmeyer/R. Dollase/O. Backes (Hrsg.), Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt a.M. 1998, S. 145-175.

² M. Eisner, Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz, Frankfurt a.M. 1997.

³ J.S. Dangschat, Entwicklung von Problemlagen als Herausforderung für die soziale Stadt, in: W. Hanesch (Hrsg.) Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektive kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen 1997, S. 77-108.

⁴ J.S. Dangschat, Armut durch Wohlstand, in: ders. (Hrsg.), Modernisierte Stadt – gesplante Gesellschaft, Opladen 1999, S. 13-41.

Öffnung der Schere gilt die zunehmende Schwäche des Sozialstaates, die wiederum aus einem unaufhaltsamen Prozess der Denationalisierung folgt. Mit der Globalisierung verlieren die Nationalstaaten zunehmend ihre staatliche Autonomie, die ihnen die Macht zur Domestizierung der Ökonomie gab. Das tendenziell grenzenlos operierende Kapital entwickelt »Entzugsmacht«,⁵ kann sich also sowohl der staatlichen Umverteilungspolitik als auch der Tarifpartnerschaft entziehen.

Allerdings können diese Ungleichheiten immer noch als »Disparitäten« gelten. Zu Desintegration werden sie, wenn kulturelle Normen verletzt werden, durch die die Pole der Ungleichheitsskala nicht mehr auf einem Kontinuum des »Mehr« oder »Weniger« verbunden sind, sondern wenn dieses Kontinuum zerreißt und Ausschlüsse von solchen Gütern und Leistungen entstehen, die als unabdingbare kulturelle Standards gelten müssen. Dieser Punkt scheint aber näher zu rücken. Die gegenwärtige Polarisierung von Einkommen und Status setzt auf einem hohen Integrationsniveau der gesamten Bevölkerung in den Wertewandel zu Selbstverwirklichungswerten ein. Diese Selbstverwirklichung ist aber an die Teilnahme an Konsum- und Karrieremustern gebunden, die erst durch anhaltendes Wirtschaftswachstum und Sozialstaatlichkeit verallgemeinert worden sind. Neue Armut und Mangel führen demnach zu einer Ausgrenzung der Benachteiligten aus den Lebensmustern, Lebensvorstellungen und Werten, die sie mit der gesamten Bevölkerung teilen⁶ und die sich erst in den letzten 30 bis 50 Jahren als allgemein verbindliche durchgesetzt haben, z.B. in der Verbürgerlichung der Arbeiterschaft. Den neuen Armen oder »working poor« gelingt nicht wie der traditionellen Arbeiterschaft in deren Arbeiterkultur eine positive, solidarisierende Interpretation ihrer Lebenslage, die sich in ihren Werten von weniger benachteiligten Teilen der Bevölkerung, also vom »Bürgertum«, unterscheidet. Gravierendes Absinken von Konsumniveaus kann immer weniger nur als relativer Mangel, sondern muss nun als absoluter Ausschluss erlebt werden.

Hinzu kommt, dass der weitgehend verstädterten Bevölkerung jene informellen Produktionsformen fehlen, die sowohl in ländlichen Bereichen als auch in den Arbeiterquartieren der Früh- und Hochindustrialisierung Steigerungen des Lebensstandards ohne Teilnahme an Marktvorgängen ermöglichten. Moderne Verstädterung zwingt unausweichlich zur Konsumteilnahme. Sie nicht realisieren zu können, führt zu gravierenderen Ausgrenzungen als in Zeiten funktionierender Nachbarschafts- und Großfamilienkooperation; aber diese Formen sind, trotz aller gegenteiligen Bemühungen, nicht mehr zu rekonstruieren. Angesichts moderner Mobilität und in hochverstädteten Kontexten – der Etagenwohnung in verdichteter Bebauung – ist

eine informelle Subsistenzwirtschaft einfach nicht zu realisieren. Der moderne »working poor« oder Arbeitslose kann sich, selbst wenn er wollte, keine »Bergmannskuh«, keine obligatorische Ziege halten und auch keinen Garten zum Kartoffelacker umbauen; die Migranten, die Ähnliches versuchten, werden schon deshalb kulturell ausgegrenzt. Marktergänzende Subsistenzproduktion ist vielmehr zum Hobby eines Bürgertums geworden, das sich die entsprechenden Voraussetzungen als Luxus teuer erkauft und Eigenproduktion als Verfeinerung und nicht als Entlastung vom Markt betreibt. Neue Segregation lässt insgesamt keine Lebenswelten entstehen, in denen solche vielfältigen und mehrschichtigen Beziehungen möglich wären, sondern sie führt zu hart ausgegrenzten Räumen, in denen das Stigma der Überflüssigkeit ihrer Bewohner allenthalben sichtbar wird.⁷

Neben dieser Anhebung der Schwelle, an der relative Benachteiligung in absolute Ausgrenzung umschlagen kann, wirkt in Deutschland vermutlich auch der Bruch eines spezifischen Integrationsmodus als ausgrenzend.⁸ Es gilt als sicher, dass trotz allen Verfassungspatriotismus als integrierende Norm primär der funktionierende Sozialstaat, also ein relativ hohes Niveau von staatlich durchgesetzter Gleichheit und garantiertem Wohlstand, als Integrationsmodus wirksam ist. Da eine normative Integration durch den Kulturstaat mit Sicherheit ausfällt und sich in der Integrationsleistung des Sozialstaates aufgelöst hat,⁹ würde ein Aussetzen des Sozialstaates in Deutschland sehr schnell zu normativen Desintegrationsproblemen, z.B. in Form von Kriminalität, führen, die nur noch rechtsstaatlich bearbeitet werden können. In den genannten Anstiegen städtischer Gewaltraten könnten Hinweise auf diese Tendenz zu erkennen sein, durch die schließlich, wie bereits für die USA beschrieben, der – in den USA nur residuale – Wohlfahrtsstaat in einen strafenden Staat übergeht.¹⁰ Zwar hat die Bundesrepublik diese Wende bisher weitgehend vermieden, zumindest nach innen, nach außen aber ist eine rigide Abgrenzung unverkennbar. Deutschland erschwert den Zugang zum Integrationsmodus Wohlfahrtsstaat und versucht durch Versagen einer Mitgliedschaft die Anwendung des entscheidenden Integrationsmodus sozialstaatlicher Umverteilung zu begrenzen. Diese »repressive Ausgrenzung« (Habermas) trifft selbstverständlich vor allem die Ausländer, die auf dem Territorium der Bundesrepublik leben, aber nicht zu Bürgern dieses Landes werden, das die Mitgliedschaft in der staatlichen Gemeinschaft immer noch an geradezu »mystische« Bedingungen eines nationalen Essentialismus wie das jus sanguinis bindet. Es ist daher nicht ver-

⁵ M. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M. 1998.

⁶ F. Dubet/D. Lapeyronnie, *Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gemeinschaft*, Stuttgart 1992.

⁷ H. Häußermann, *Armut in den Großstädten – eine neue städtische Unterklasse?*, in: *Leviathan*, Heft 1/1997, S. 12-27.

⁸ M. Kronauer, »Soziale Ausgrenzung« und »Underclass«: Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung, in: *Leviathan*, Heft 1/1997, S. 28-49.

⁹ F.H. Tenbruck, *Die kulturellen Grundlagen der Gesellschaft. Der Fall der Moderne*, Opladen 1989.

¹⁰ L.J.D. Wacquant, *Vom wohlthätigen Staat zum strafenden Staat: Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika*, in: *Leviathan*, Heft 1/1997, S. 50-66.

wunderlich, dass zumindest in den Ballungsräumen vor allem Migranten von sozialer und räumlicher Desintegration betroffen sind.

3. Überflüssigkeit

Eine neue Qualität erlangt Desintegration dann, wenn Ausschluss nicht nur über einen relativen Mangel entsteht, der durch den Bruch kultureller Normen, das Absinken unter bestimmte Konsumniveaus, in Ausgrenzung umschlägt. Mit dem Stigma der Überflüssigkeit oder Entbehrlichkeit, das Einzelnen oder Gruppen – vorrangig Arbeitslosen, aber auch Alten und Kranken – angeheftet werden kann, ist diese neue Qualität erreicht. Gegenwärtig scheint sie sich rasant auszubreiten. Es ist bekannt, dass neue Segregationen Benachteiligter vorrangig solche vermeintlich Überflüssigen ein- und ausschließen.

Das Label der Überflüssigkeit ist nur dann möglich, wenn Individuen und Gruppen ausschließlich nach einem bestimmten und bestimmbareren Nutzen bewertet werden, den sie für andere oder eine Gemeinschaft erbringen sollten. Eine solche Sicht erscheint im ersten Moment zwar plausibel, birgt aber erhebliche Probleme. Die Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft als Begründung eines Existenzrechtes wird an die Bedingung der nachweisbaren Nützlichkeit gebunden. Vereinfachend könnte man sagen, dass traditionelle Gesellschaften von einer Mitgliedschaft ausgehen, aus der sie Pflichten und Nützlichkeiten des Mitglieds oder eben Ausschluss und Nichtzugehörigkeit des Fremden ableiten, während modernisierte Gesellschaften in umgekehrter Weise die nachweisliche, ökonomische Nützlichkeit zur Bedingung der Mitgliedschaft erklären. Nicht umsonst ist besonders in der englischen Sozialpolitik, in der Arbeitslose niemals nur als »out of work«, sondern immer auch als »redundant« galten, über Jahrzehnte um eine Anerkennung von sozialen Bürgerrechten gekämpft worden, die den politischen Bürgerrechten nachgebildet sein sollten, die also aus der politischen Mitgliedschaft auf eine soziale und ökonomische schließen. Den »civil rights« sollten »social rights« entsprechen, aus denen Anrechte auf sozialstaatliche Leistungen aus Mitgliedschaft resultieren, ohne dass derjenige, der einen Anspruch stellt, einen »Nutzen« oder eine bestimmte »Funktion« als Bedingung seiner Rechte nachweisen müsste.¹¹ Die Zuschreibung von Überflüssigkeit oder Entbehrlichkeit hebt diese Mitgliedsrechte auf und ersetzt sie durch nachweisbare Leistungen, die erbracht werden müssen, um Umverteilungsleistungen in Anspruch nehmen zu können. Der Arbeitslose aber – oder der Alte, Kranke usw. – ist, weil in Austauschvorgänge offensichtlich nicht integriert, in dieser Position nutzlos oder eben überflüssig. Akzeptiert er die Normen der Mehrheitsgesellschaft – und dazu neigen, wie gesagt, Benach-

teiligte in zunehmendem Maße, teilt er durch Selbstdefinition die Fremdzuschreibung, die Stigmatisierung der Überflüssigkeit.¹² In ökonomisch und marktförmig bestimmten Gesellschaften, die auf Begründung von sozialen Rechten durch Mitgliedschaft verzichten, setzt jedoch die Nützlichkeit eine arbeitsorientierte Normalbiographie voraus, und gerade diese Biographie eines kontinuierlichen Arbeitslebens ist immer schwerer zu realisieren.

Das Bittere am Stigma der Überflüssigkeit ist aber, dass es nicht nur den Ausschluss von Sozialleistungen begründen, sondern durch diese nicht einmal geheilt werden kann. Wenn Anrechte nur aus Nutzen resultieren, kann Umverteilung an Nutzlose nur als reine Mildtätigkeit, letzten Endes als Gnade durchgeführt und wahrgenommen werden. Gnade aber integriert nicht, schließt also nicht den Bruch zwischen Nehmenden und Gebenden, sondern stellt diesen unüberwindbaren Bruch erst her. Wie aus religiösen und staatshoheitlichen Kontexten bekannt, handelt derjenige, der die Gnade gewährt, aus reiner Willkür und in absoluter Souveränität, während derjenige, dem die Gnade zuteil wird, wider jedes Recht und ohne jeden Anspruch eine Gabe erhält, die nur seine Abhängigkeit bestätigt und ihm jeden Rest an Souveränität nimmt.¹³ Normativ, gemessen an den Werten, die auch die »Überflüssigen« teilen, bestätigt die Gabe aus Gnade die Überflüssigkeit und Rechtlosigkeit, die komplette Ausgrenzung, auch wenn sie nicht mit absoluter Armut verbunden sein sollte. Moderne Gettobildung versammelt diese Überflüssigen in bestimmten Räumen, weil sie in gleicher Weise stigmatisiert sind und weil diese Stigmatisierung in gleicher Weise zu materiellem Mangel führt.

Neben den auch in Deutschland erkennbaren Ansätzen zur Gettobildung durch Überflüssigkeit bietet die deutsche Vereinigung ein beredtes Beispiel für »Ausgrenzung durch Gnade« und die dagegen gewendete Einforderung von Mitgliedsrechten, die weder auf Mildtätigkeit noch auf den Nachweis eines Nutzens bauen sollte. Die Ostdeutschen pochten auf Hilfe aus dem Westen auf der Basis einer garantierten Mitgliedschaft im deutschen Staat als einem Gemeinwesen, das soziale Rechte in Anlehnung an politische gewähren müsste. Der Westen dagegen fragte nach dem Nutzen, den der Osten einzubringen habe, und stellte mit Häme fest, dass davon in der heruntergewirtschafteten DDR-Ökonomie wohl kaum die Rede sein könne. In der Aberkennung jeder Leistungsbereitschaft bei der ostdeutschen Bevölkerung wurde dieses Stigma der Nutzlosigkeit in die Zeit nach der Vereinigung transportiert. Zwar versuchten einige gutwillige Ostdeutsche auf politische Erfahrungen oder moralische Traditionen zu verweisen, die von der ehemaligen DDR ins vereinte Deutschland einzubringen seien und die auch von höchstem Wert für den Westen sein müssten, aber

¹¹ Th.H. Marshall, Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: ders., Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M. 1992.

¹² W. Siebel, Armut oder Ausgrenzung? Vorsichtiger Versuch einer begrifflichen Eingrenzung der sozialen Ausgrenzung, in: Leviathan, Heft 1/1997, S. 67-75.

¹³ Z. Bauman, Postmoderne Ethik, Hamburg 1995.

diese Vorschläge erregten im Westen erst recht Hohn und Spott. Die kulturellen und politischen Differenzen aus 40 Jahren Teilung wurden durch die Interpretation der westlichen Hilfe als Gnadentat verfestigt. Entweder entmündigt und missachtet oder zur imperialistischen Ausbeutung freigegeben zu sein, war konsequenterweise das kollektive Gefühl des Ostens nach der Vereinigung, das sich bis heute kaum gewandelt oder entspannt hat, ungeachtet aller mentaler Annäherungen und Ähnlichkeiten besonders unter Jugendlichen. Zumindest die älteren Ostdeutschen bekundeten mit ihrer Orientierung auf Mitgliedschaft eine traditionelle Bindung an essentialistische Identitätsmuster, die durch komplexe innere Beziehungen und feste äußere Grenzen geprägt sind, nicht durch ausdifferenzierte Funktionen einzelner Teile oder Fragmente des ehemaligen Ganzen.¹⁴ Damit entsprachen sie zwar dem nationalen Essentialismus, der auch die Staatlichkeit der Bundesrepublik prägt, nicht aber dem modernisierten, funktional definierten Identitätsverständnis großer Teile der westdeutschen Bevölkerung.

Das Stigma der Überflüssigkeit, das nur durch Integration in Nutzen stiftende Zusammenhänge behoben werden kann, durch Mildtätigkeit dagegen noch befestigt wird, verweist nun auf den Kern des Integrationsproblems, auf einen Vorgang der Entgrenzung und Fragmentierung von ganzheitlichen Zusammenhängen in Einzelteile, die durch bestimmte Funktionen, durch Zwecke, Nutzen oder Leistungen definiert sind und nur so zueinander in Beziehung treten. Ausgegrenzt werden dann solche Teile, die keinen Nutzen, keine Funktion mehr erfüllen, unter bestimmten Vorgaben oder Normen demnach als nutzlos, als überflüssig oder entbehrlich gelten können.

4. Entgrenzung und Fragmentierung

Sowohl die Polarisierung von Einkommen, mit der ein quantitatives Gefälle in qualitative Ausgrenzung im Sinne des Desintegrationsproblems umschlagen kann, als auch Überflüssigkeit, die Ausgrenzung aus einer nicht eingelösten Nutzenforderung entstehen lässt, resultieren offensichtlich aus der Entgrenzung und tendenziellen Auflösung des Nationalstaates als eines komplexen, ganzheitlichen Zusammenhanges in Fragmente mit Einzelzwecken. Im Falle einer Gefährdung des Sozialstaates, der auf Mitgliedschaft des Einzelnen im Nationalstaat basierte, erfolgte diese Auflösung offensichtlich durch Globalisierung und Denationalisierung, also durch räumliche Entgrenzung der Ökonomie; und es scheint genau dieser Vorgang zu sein, der sich allenthalben und in verschiedensten Bereichen zeigt und das Integrationsproblem verursacht: die Entgrenzung komplexer, traditionell klar abgegrenzter Einheiten und ihre

Fragmentierung, die mit der Entgrenzung einhergeht, die aber keine neuen, den aufgelösten Einheiten entsprechende Komplexitäten bildet, sondern funktional oder zweckspezifisch reduzierte Fragmente. Als komplexe Wesenheiten, als »essentialistische Identitäten« beschriebene und verstandene Einheiten lösen sie sich in funktional definierte Teile auf und können nur über ihre Funktionen wieder in Beziehung treten, also integriert werden, oder eben nutzlos und überflüssig werden, wenn sie keine Funktion entwickeln. Wir haben es demnach beim Desintegrationsproblem mit einem typischen Modernisierungsphänomen zu tun, mit einem Zusammenhang von Entgrenzung und Fragmentierung, der neue Freiheiten und Handlungsmöglichkeiten erschließt, gleichzeitig aber mit Verlusten an Komplexität und Identität, an Ganzheitlichkeit und Essentialität verbunden ist.

An der Auflösung der Stadt als räumlicher Form, an den Flexibilisierungen von Raum und Zeit, am Wandel der postmodernen Persönlichkeit, ja bis in die moderne Kunst hinein lässt sich dieser Vorgang verfolgen und nachweisen als Ambivalenz von Befreiung und Fragmentierung, als Widerspruch zwischen Erweiterung von Aktionsräumen und Handlungsmöglichkeiten bei gleichzeitigem Verlust an identifikatorischer Sicherheit und Zugehörigkeit. Mit einigen Beispielen soll dies abschließend illustriert werden.

a) *Vermischung von Stadt und Land*: Die Entgrenzung der Stadt, die mit der Schleifung der alten Befestigungen beginnt und zur »Zwischenstadt«¹⁵ führt, ersetzt die Komplexität und Funktionsvermischung des städtischen Raumes durch funktional definierte Orte. Den urbanen Funktionen Wohnen, Konsumieren, Arbeiten, Erholen werden spezifische Punkte zugewiesen, die weitgehend unabhängig von einer Raumform an jedem beliebigen Ort realisiert werden können. Integriert werden sie nicht mehr durch einen funktionsoffenen, allgemeinen öffentlichen Raum, sondern über den funktionsdefinierten Verkehr, der Raum durch Zeit ersetzt. Orte ohne »Funktion«, z.B. Industriebrachen, ausgediente Verkehrswege, Restorte zwischen Verkehrswegen verschwinden in der Unsichtbarkeit, werden ausgegrenzt, mutieren zu Abfall, bis sie möglicherweise durch ein spezifisches Flächenrecycling (ein Ausdruck, der tatsächlich von Planern verwendet wird) wieder nutzbar und re-integriert werden.

Die Konflikte und Brüche, die sich traditionell an Raumgrenzen abspielen, zeigen sich in der modernen Stadt an den Scharnieren unterschiedlicher Funktionssysteme, also z.B. an Parkhäusern, Tiefgaragen, Bahnhöfen und anderen Stationen. Das sichere System Verkehr, das sichere und schützende Auto muss verlassen werden, um einen wiederum sicheren Ort, das Büro, das Kaufhaus, die Wohnung zu erreichen. An diesen Systembrüchen entstehen die Angsträume der modernen Großstadt und des zeitgenössischen Großstadtkinos, hier zeigen die Jugendsubkulturen der Ausgegrenz-

¹⁴ A. Göschel, Kontrast und Parallele – kulturelle und politische Identitätsbildung ostdeutscher Generationen, Stuttgart 1999.

¹⁵ Th. Sieverts, Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Braunschweig 1998.

ten ihre Exklusion. Nicht einfach nur Mangel, sondern Selbstverletzung (piercing), Selbstschädigung (Drogenkonsum), Selbstaussetzung (Lagern auf Treppen und in Eingängen) und ausgrenzende oder einmauernde Panzerung (massive Metallbeschläge an der Kleidung) prägen Erscheinungsbild und Körperlichkeit dieser Jugendkulturen. Aggressives Betteln demonstriert die Bereitschaft zum Normenbruch, der für die Ausgegrenzten Normalität bedeutet, die Integrierten aber in Angst versetzt. Was sich in Fußgängerzonen, U-Bahnstationen, in Bahnhofsvierteln und ähnlichen Orten zur Schau stellt, ist nicht der grundsätzlich angepasste »respectable working man«, der ohne Verschulden in Not geraten ist, sondern eine Subkultur der Ausgrenzung, die eben diese Bedingung ihrer Existenz als radikalisierte Pluralität und Differenzierung der modernen Gesellschaften durch Wertewandel bis ins Extrem, bis zum Bruch kultureller Normen, symbolisch manifestiert und faktisch als Handlung androht, statt unterwürfig um Almosen zu bitten.

Wie sich der entgrenzte Stadtraum in eine beliebige Summe von funktionalen Orten auflöst, verliert auch Natur als Gegenraum und Gegenbild zur Stadt ihr Wesen als das des Anderen, Unbebauten, Unzivilisierten und chaotischen Fremden. Aus dem »Antikultur-Wesen« Natur werden Orte und Flächen spezifischer Nutzung, die gleichfalls »bebaut« sind, mit Nutzpflanzen, mögen diese der Landwirtschaft oder der Erholung der »Städter« dienen. Diese funktionalen Orte gewinnen aber auch nicht eine Anmutung des Städtischen, wie der klassische Stadtpark oder die Strandpromenade des mondänen Seebades, wo sich natürliche Randzonen in multifunktionale öffentliche Räume von Urbanität verwandeln und nicht Natur bleiben.

b) Entgrenzung des Raumes durch Vernetzung: Die funktional definierten Orte treten unräumlich durch potenziell globale Vernetzung in Bezug zueinander und bilden damit unräumliche Felder ohne Zentrum, aber mit funktionalen Grenzen. Alles, was im Netz keine Funktion anbieten kann, wird nicht aufgenommen und hört damit für die vernetzte Welt auf zu existieren. Die umfassendste Ausweitung von Handlungsmöglichkeiten, die mit dem Netz entstanden ist, bedingt damit auf der anderen Seite auch eine kaum zu überbietende, radikale Ausgrenzung, und dies völlig unabhängig von traditionellen räumlichen Distanzen.

c) Auflösung von Zeit durch Uhrzeit und Globalisierung: An die Stelle von Tag und Nacht, Abend und Morgen als Zeitcharaktere, wie sie uns Michelangelos überwältigende Florentiner Medicigräber zeigen, treten im modernen Arbeitsleben und in der Emanzipation von allem Natürlichen in der Stadt durch Uhren gemessene Zeitfragmente, die in jedem Teil einem bestimmten Zweck dienen, wie es der Stundenplan bereits den Kleinsten einpaukt. Stellten die wesenhaft, als Charaktere gesehenen Zeiteinheiten durch ihren Wechsel die Rhythmen her, die Zeitablauf überhaupt erst spürbar und damit zur Zeit werden lassen (»Und so ward aus Morgen und Abend der erste Tag«), produzieren die neuen Entgrenzungen und Fragmentierungen eine Monotonie, die nicht Zeit, sondern Stillstand bedeutet, wenn sie nicht notdürftig durch

Events, Sportereignisse oder Festspiele, den Rhythmus der Tagesschau und der Bundesliga wieder in Zäsuren gegliedert werden kann. Und auch die Ausgrenzung wirkt. Plötzlich entstehen Leerzeiten, die mühsam gefüllt oder immer weiter reduziert werden müssen, wie die Zeiten des Transports. Je mehr man sie unter Einsatz aller verfügbaren Hochtechnologie verkürzt, desto mehr werden sie als Restzeiten, als Abfall erlebt, wo sie »früher« als Zeiten der Reise doch besondere Intensität versprochen. Einsparungen von nur wenigen Minuten im öffentlichen Personennahverkehr lassen sich die Städte häufig Millionenbeträge kosten, klagen aber gleichzeitig darüber, die Mittel z.B. für die »Kultur« nicht mehr aufbringen zu können, weil ein »Nutzen« dieser Leistungen nicht zwingend nachweisbar zu sein scheint.

d) Fragmentierung der postmodernen Persönlichkeit: Übereinstimmend beschreiben alle Berichte aus den neuen, den so genannten Hypergettos, das Gefühl von Zerrissenheit und Identitätsverlust, das die Bewohner befällt. Sie scheinen, so wird behauptet, die Risse, die sie von der übrigen Gesellschaft trennen, auch auf individueller Ebene, in ihrer Selbstwahrnehmung zu repräsentieren.¹⁶ Analysen zur postmodernen Persönlichkeit legen aber nahe, dass diese Zersplitterung der Person, in der die Unteilbarkeit des »Individuums« verloren geht, keine Pathologie der Ausgegrenzten darstellt. Es scheint sich vielmehr um eine allgemeine Grundstimmung zu handeln, die entsteht, weil selbst diese letzte Bastion der Wesenhaftigkeit, der Ganzheitlichkeit in klaren Grenzen, die das Individuum auszumachen schien, vor den Fragmentierungen der Moderne nicht mehr sicher ist.¹⁷ Studien zur »Suche nach Identität«¹⁸ beschreiben, wie sich diese vermeintliche Identität des Einzelnen in konkurrierende Funktionen, Wahrheiten und Überzeugungen aufspaltet, die sich widersprechen, so dass zum Wiedergewinn von Ganzheitlichkeit und Wesenhaftigkeit eine einzelne Wahrheit, eine partielle Dimension verabsolutiert werden muss. Dieser Schritt führt jedoch geradewegs in die modernen Fundamentalismen, da den permanent auftauchenden Relativierungen einer solchen Verengung nur mit aggressiver Hermetik zu begegnen ist. Die auch in Mitteleuropa um sich greifenden religiösen Bewegungen z.B. um den Islam, aber auch in Teilen der Ökologie- oder Frauenbewegung oder einigen Strömungen neuerer Jugendkulturen stellen nichts anderes dar als solche fundamentalistische Identitätsstrategien zur Behauptung einer Unteilbarkeit und Wesenhaftigkeit, einer essentialistischen Begründung der Person, die nur durch regressive und aggressive Ausgrenzung aller anderen Möglichkeiten oder Wahrheits- und Sinnangebote erreicht werden kann. Sie bilden die Radikalisierungen moderner Assoziationen auch des

¹⁶ H. Häußermann, Die Krise der »sozialen Stadt«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11/2000, S. 13-21.

¹⁷ K. Lüscher, Postmoderne Herausforderungen an die Soziologie, in: S. Hradil (Hrsg.), Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Dresden 1996, Frankfurt a.M. 1997, S. 94-117.

¹⁸ M. Castells, The Power of Identity. The Information Age. Economy, Society and Culture, Bd. II, Malden, Mass., 1997.

»normalen« Alltagslebens, die sich nur noch um einen bestimmten Zweck bilden. Der nicht zum Fundamentalismus neigende Alltagsmensch partizipiert allerdings an vielen derartigen Zwecken und bildet aus ihnen die sozialen Assoziationen, denen er angehört, eine »Assoziation der Assoziationen«, die Integration der Einzelzwecke, scheint ihm aber auch immer schwerer zu gelingen.¹⁹ Die Alternative zu diesem neuen und verlockenden Fundamentalismus besteht demnach wohl nur in der Anerkennung der permanenten Widersprüche auch im nun gar nicht mehr so unteilbaren Individuum. Zwar bietet diese Fragmentierung eine Befreiung von Grenzen und Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten, Sicherheit und Widerspruchsfreiheit der Identität und Individualität aber werden zerstört.

e) *Abstraktion in der bildenden Kunst, Atonalität in der zeitgenössischen Musik*: Dass sich die beschriebenen Tendenzen der Entgrenzung und Fragmentierung von Wesenhaftigkeit und Identität am deutlichsten in der modernen bildenden Kunst und zeitgenössischen Musik vollziehen, muss nach allem kaum noch erwähnt werden. Noch in den 40er Jahren beklagt der konservative Hans Sedlmayer den »Verlust der Mitte«²⁰ in der modernen bildenden Kunst und zeigt die Dekonstruktionen und Fragmentierungen der Moderne; und die Kompositionen z. B. eines Giacinto Scelsi werden in der Musikwissenschaft als Verfahren beschrieben, die Spannungen und Beziehungen, die selbst in der Musik der Wiener Schule noch zwischen den als unteilbar verstandenen Tönen lagen, in diese, die doch als unbezweifelbare Identitäten und Individualitäten der musikalischen Struktur erschienen, zu verlagern. Was bei diesen Entgrenzungen und Fragmentierungen jeweils ausgegrenzt wird, soll dahingestellt bleiben.

5. Schlussbemerkung

In erstaunlicher Parallelität werden Entgrenzung und Fragmentierung der modernen Stadt begleitet und illustriert von der Entwicklung des Unterhaltungsromans und neuerlich auch des Films: Der – noch – befestigten, von Umland und Natur klar abgegrenzten Stadt entspringt der Abenteuerroman, der das Fremde und Bedrohliche in diese andere Welt der Natur verlagert und durch räumliche Entfernung vor ihm schützt. Im Kriminalroman mit seiner großen Zeit in der industriellen Stadt des 19. und 20. Jahrhunderts mit ihrer beginnenden Entgrenzung und Fragmentierung rückt die Bedrohung in die Nachbarschaft. Schloss und Riegel oder Ausschluss des moralisch verdächtigen Industrieproletariats – aus dem Jack the Ripper und Mecky Messer stammen – durch die unsichtbaren Mauern des modernen Arbeitergettos sollen

¹⁹ E. Spiegel, Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf der kommunalen Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 1/1999, S. 3-23.

²⁰ H. Sedlmayer, Verlust der Mitte, Salzburg 1948.

für Ausgrenzung sorgen, wo räumliche Distanz nicht mehr hilft. Und im zeitgenössischen Psychothriller hat sich das Fremde in der eigenen Person eingenistet und kann nur noch durch Verdrängung, die bekanntlich härteste, aber auch erfolgloseste Ausgrenzung, unterdrückt werden. Auf der Stufe des Psychoschockers – in Filmen wie »Klapperschlange« »Blade Runner«, »Halloween« – scheinen wir und unsere Städte angekommen zu sein, mit allen Chancen der Befreiung und Handlungserweiterung durch globale Vernetzung auf der einen Seite, mit allen Gefährdungen aus Fragmentierung und Exklusion auf der anderen.

Und ein Zweites: Das Programm »Soziale Stadt« nimmt die Fragmentierungen, Ent- und Ausgrenzung als »Konsequenzen der Moderne« ernst²¹. Es verteilt nicht nur finanzielle Mittel, sei es in Form von Geld oder Sachleistungen, sondern versucht, Lebenswelten in den fragmentierten Quartieren der Ausgegrenzten durch Bürgerbeteiligung, Eigenaktivität, informelle Arbeit, Vereinsaktivitäten usw. zu rekonstruieren. Darin unterscheidet es sich von allen Umverteilungsprogrammen früherer kommunaler Sozialpolitik, scheint aber auch mit einer unvergleichlich schwereren und dringlicheren Aufgabe konfrontiert zu sein, der Frage nach Identität und Zugehörigkeit in einer fragmentierten Stadt, nicht nur nach Ungleichheiten in einer sozialen Einheit. Das neue Programm »Soziale Stadt« repräsentiert damit einen neuen Typ von Sozialpolitik, den man als »Identitätspolitik« bezeichnen könnte, im Gegensatz zu traditionellen Formen einer Umverteilungspolitik, selbst wenn auch »Identitätspolitik« nicht ohne die Ressource »Geld« auskommen kann. Ob jedoch ein Weg zurück zu lebensweltlichen Räumen im Sinne von Quartieren möglich ist, ob diese Strategie nicht Ausgrenzungen verfestigt, die nur durch Integration in ein »nützliches« Arbeitsleben, und sei es in Form neuer Bürgerarbeit, aufgehoben werden kann, bleibt ein Einwand, der das Programm »Soziale Stadt« bis zum Abschluss begleiten wird.

²¹ A. Giddens, Konsequenzen der Moderne, Frankfurt 1996.

Ingrid Breckner

Konzepte des Sozialen in der gesellschaftswissenschaftlichen Stadtforschung

1. Thematische Entwicklungslinien und notwendige Fragen

So wie der Raum in Architektur, Planung, Geographie, Ökonomie oder Stadt- und Regionalsoziologie – von wenigen Autorinnen und Autoren abgesehen¹ – als Selbstverständlichkeit und somit als theoretisch nicht weiter begründungsbedürftiger Gegenstand behandelt wird, ist der Begriff des Sozialen seit der Etablierung der Gesellschaftswissenschaften Ende des 19. Jahrhunderts durch eine facettenreiche und schillernde Bedeutungsgeschichte gekennzeichnet. Sie prägte u. a. auch den Diskurs über soziale Phänomene in der Stadt und fordert bis heute zu einer theoretischen Reflexion und empirischen Fundierung dieses Begriffes und damit bezeichneter urbaner Wirklichkeiten heraus.

Rückblicke in die Geschichte gesellschaftswissenschaftlicher Diskurse über das Soziale in der Stadt zeigen, dass dieses Thema immer dann »Konjunktur« hatte, wenn soziale Probleme in urbanen Lebenswelten unübersehbar wurden: Die »Sociale Frage« interessierte die im »Verein für Socialpolitik« zusammengeschlossenen Wissenschaftler zunächst aus der Perspektive der Nationalökonomie. Sie analysierten den Zustrom der Landbevölkerung in die städtischen bzw. verstädternden Industriezentren und damit einhergehende Gefahren für die Privilegien ansässiger Machtgruppen vor allem unter fiskal-, sozial- und wohnungspolitischen oder hygienischen Gesichtspunkten. Ihr Erkenntnisinteresse richtete sich vorwiegend auf Gestaltungsspielräume staatlichen Handelns unter dem Einfluss des stattfindenden epochalen Strukturwandels. Mit einem zunehmend sichtbaren städtischen Elend traten – zuerst in England – auch verantwortungsbewusste Unternehmer (z. B. Friedrich Engels), Philosophen (z. B. Karl Marx) oder Pastoren und Moraltheologen in den wissenschaftlichen Diskurs über soziale Lebensbedingungen in den Industriestädten ein. Unterstützt wurden diese Aktivitäten durch die sozialpolitischen Bewegungen der Frauen, Arbeiter und Arbeitslosen, die in hautnaher Tuchfühlung mit den Modernisierungsprozessen frühzeitig auch ein Bewusstsein für ihnen inhärente Leiden entwickelt hatten.²

¹ Vgl. D. Ipsen, Raumbilder: Kultur und Ökonomie räumlicher Entwicklung, Pfaffenweiler 1997; D. Läßle, Essay über den Raum, in: H. Häußermann (Hrsg.), Stadt und Raum. Soziologische Analysen, Pfaffenweiler 1991, S. 157 ff.; M. Löw, Raum – Eine Neubestimmung des soziologischen Grundbegriffs unter besonderer Berücksichtigung stadtsoziologischer, bildungs- und sozialisations-theoretischer Aspekte, Universität Halle-Wittenberg 1999 oder G. Sturm, Wege zum Raum? Methodologische Annäherung an ein Basiskonzept raumbezogener Wissenschaften, Opladen 2000.

² Vgl. I. Breckner, Leiden an der Moderne – Konstitutionsbedingungen von Leiden im historischen Prozess gesellschaftlicher Modernisierung, Diss. Bielefeld 1990.

Die im nordamerikanischen Chicago aus europäischen Wurzeln hervorgegangene Stadtforschung nahm das Soziale im urbanen Raum zunächst unter dem Fokus der Migration als kulturellen Topos ins wissenschaftliche Blickfeld.³ Erste empirische Befunde lenkten die Aufmerksamkeit später auch auf Veränderungen der Stadtstruktur, die durch die kapitalistische Entwicklungsdynamik wesentlich beeinflusst wurden. Die Schwierigkeit, die Komplexität und Veränderlichkeit des Sozialen im urbanen Raum angemessen zu beschreiben, zu erklären, geschweige denn handelnd zu gestalten, begünstigte in den 20er und 30er Jahren die Konzeptualisierung von Stadtforschung als Gemeindeforschung.⁴ Gemeinde galt – im tradierten Verständnis des Durkheimschülers Marcel Mauss als konkret erfahrbare »soziale Totalphänomen«. Dieses erschien als wissenschaftlicher Untersuchungsgegenstand geeignet, weil hier menschliche Gestalter des Sozialen in ihrem Verhalten, Sprechen und Handeln darüber Auskunft geben konnten und können.

Seit den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts spaltet sich der gesellschaftswissenschaftliche Diskurs über das Soziale in der Stadt entlang paradigmatischer Trennungslinien:

- Die Nachfolger der Gründer der »Chicago School« bemühten sich seit den 30er Jahren um Theoriebildung und methodologische Modellbildung in der Stadtforschung in Analogie zu den bereits etablierten Naturwissenschaften. Als »Sozialökologen« beeinflussten sie die Stadtforschung weltweit bis heute⁵ und bildeten v. a. den Kanon quantitativer Analysemethoden u. a. für das Soziale in der Stadt aus.
- Die kulturwissenschaftlich geprägte Tradition der »Chicago School« befruchtete zusammen mit dem ethnologisch, anthropologisch und später strukturalistisch orientierten »Denkkollektiv«⁶ die qualitative Stadtforschung in den Sozial- und Kulturwissenschaften. Dieser »Denkstil« erkennt die Fallstricke soziologischer Abstraktion und Trennung von Handlungssphären und setzt auf die »konkrete Untersuchung«. Sie zielte bei Marcel Mauss auf »das totale menschliche Verhalten, das gesamte gesellschaftliche Leben«, das »nicht nur zu einer Wissenschaft der Sitten, zu einer partiellen Sozialwissenschaft führt, sondern sogar zu moralischen Schlussfolgerungen – »zivilen«, »staatsbürgerlichen« wie man heute sagt. Durch Untersuchungen dieser Art können wir die verschiedenen, ästhetischen, moralischen, religiösen und ökonomischen Triebfedern sowie die materiellen und demographischen Faktoren aufspüren und abschätzen, deren Gesamtheit die Basis der Gesellschaft ist

³ Vgl. R. Lindner, Die Entdeckung der Stadtkultur – Soziologie aus der Erfahrung der Reportage, Frankfurt a.M. 1990.

⁴ Vgl. R. König (Hrsg.), Soziologie, Frankfurt a.M. 1967, S. 83 ff.

⁵ Vgl. J. Friedrichs, Stadtanalyse. Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft, Opladen 1981 und T. Krämer-Badoni, Die Stadt als sozialwissenschaftlicher Gegenstand, in: H. Häußermann (s. A 1), S. 1 ff.

⁶ Vgl. L. Fleck, Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv, Frankfurt a.M. 1980 (zuerst 1935).

und das Gemeinschaftsleben konstituiert und deren bewusste Lenkung die höchste Kunst darstellt, Politik im sokratischen Sinn des Wortes.«⁷ Neben dieser aufgeschlossen entdeckenden und erklärenden kulturwissenschaftlichen Tradition der Stadtforschung artikulierten sich bis ins 20. Jahrhundert immer auch kulturpessimistische Positionen in der Tradition von Wilhelm Heinrich Riehl und Oswald Spengler.⁸ Sie beklagen die Modernität urbaner Lebensverhältnisse auch mit dem Hinweis auf die Erosion tradierter Sozialstrukturen, Moralvorstellungen und religiöser Deutungsmuster und proklamieren vorindustrielle Vergesellschaftungstypen als Ideale sozialräumlicher Entwicklung. Am Ende des 20. Jahrhunderts manifestieren sich solche konservativen Perspektiven auf soziale Phänomene in der Stadt in US-amerikanischen Konzepten und Praktiken des »New Urbanism« oder in fundamentalistischen ökologischen Leitbildern städtischen Wandels.

- Aus der historisch-materialistischen Stadtforschung des 19. Jahrhunderts auf der theoretischen Grundlage der »Politischen Ökonomie der Gesellschaft« von Karl Marx und Friedrich Engels entwickelte sich über die frühe »Kritische Theorie« der Gesellschaft und die in diesem Kontext entstandene Stadtforschung⁹ die kritische Tradition einer strukturellen Thematisierung des Sozialen in der Stadt, die in der angelsächsischen »New Urban Sociology« und dem deutschen kritischen Stadtdiskurs seinen zeitgenössischen Ausdruck findet.¹⁰

Trotz dieser erkennbaren – hier nur unvollständig angedeuteten Entwicklungslinien – wird das Soziale in der Stadt in der durch postmoderne Beliebigkeiten geprägten Gegenwart begrifflich eher diffus gefasst: Es firmiert als soziales Problem, als soziales Kapital, als Indikator sozialer Lebensbedingungen, als moralischer Standard oder als Stigma und wird – je nach situativem Interesse – unterschiedlich schillernd ins öffentliche Licht gesetzt. Eine sachliche Auseinandersetzung oder gar strukturelle Analyse materieller und ideeller Gehalte des Sozialen in der Stadt in je besonderen geschichtlichen Kontexten kommt dabei schon lange zu kurz. Eine Konsequenz dieser Unschärfe in wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskursen ist die Persistenz seiner Wahrnehmung und Behandlung als Problem und seiner Messung mittels Indikatoren. Die Reduzierung des Sozialen auf messbare Probleme wird stets unterstützt durch politisch-administrative Handlungszwänge. Ihnen begegnen Verantwortliche in der Regel mit Abwehr von zeitraubenden reflexiven Anstrengungen zugunsten eines Aktivismus für zeitnahe (Schein)Lösungen, die allenfalls bis zum Beginn der nächsten Legislaturperiode vorhalten müssen. Öffentliche Pflichtaufgaben für eine meist ursa-

chenneutrale Abfederung sozialer Notlagen haben sich auf diese Weise kontinuierlich erhöht. Gleichmaßen gewachsen ist die Ratlosigkeit in Bezug auf Gestaltungsoptionen, weil deren konzeptionelle Entwicklung in den Begrenzungen normativer Scheuklappen sowie offener oder verdeckter ordnungspolitischer Interventionen verharret. Welche Auswege aus diesem Dilemma sind denkbar?

Die offensichtlichen Engführungen der Konzeptualisierung des Sozialen in wissenschaftlichen und praktischen Handlungsfeldern erfordern zunächst eine Dekonstruktion aktueller und geschichtlicher Diskurse und eine anschließende Rekonstruktion des Gegenstandes unter veränderten theoretischen und methodologischen Prämissen. Erste Schritte in diese Richtung haben wir mit dem Projekt »Perspektiven des Sozialen in der Stadt am Übergang zum 21. Jahrhundert« an der Technischen Universität Hamburg-Harburg¹¹ unternommen, dessen Gesamtertrag Ende des Jahres 2000 in Buchform verfügbar sein wird. Die folgenden Abschnitte bieten einen Einblick in die theoretische und methodische Konzeption dieser empirischen Forschung, die auf einer De- und Rekonstruktion wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Praktiken beruht, die sozialräumliche Strukturen und Prozesse hervorbringen und prägen.

2. Das Soziale als Gegenstand wissenschaftlicher Erkenntnis

In Ermangelung einer systematischen methodologischen Beschäftigung der Stadtforschung mit dem Sozialen in der Stadt muss hier auf erkenntnistheoretische bzw. (sozial-)philosophische Arbeiten zurückgegriffen werden. Die älteste Arbeit, aus der m. E. wichtige Argumentationsfiguren für das Soziale als Basis wissenschaftlicher Erkenntnis gewonnen werden können, ist die Veröffentlichung des Mediziners Ludwig Fleck¹² unter dem Titel »Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache«. In dieser Arbeit, die im übrigen moderne Erkenntnistheorien¹³ wesentlich befruchtet hat, steht die Frage nach dem Zustandekommen wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts im Vordergrund. Ausgehend von der Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte des Syphilisbegriffes entwickelt der Autor Hypothesen zur erkenntnistheoretischen Bedeutung der Wissenschaftsgeschichte, zur Relevanz von »Urideen« für die

⁷ M. Mauss, Soziologie und Anthropologie, Bd. 2, Frankfurt a.M. 1989, S. 142.

⁸ Vgl. K. M. Schmals (Hrsg.), Stadt und Gesellschaft, München 1983, S. 71 ff. und 203 ff.

⁹ Vgl. W. Benjamin, Das Passagen-Werk, 2 Bde., Frankfurt a.M. 1883 und S. Kracauer, Jacques Offenbach und das Paris seiner Zeit, Berlin 1980.

¹⁰ Vgl. H. Häußermann (s. A 1); ders. (Hrsg.), Großstadt. Soziologische Stichworte, Opladen 1999.

¹¹ Vgl. I. Breckner u.a., Das Soziale als Kapital in der Stadt, in: Planungsreferat der Landeshauptstadt München (Hrsg.), Dokumentation zur Eröffnungsveranstaltung des Programms »Soziale Stadt«, München 2000 (im Druck); H. Herrmann, Sozialraum Quartier: Konfliktfelder und Perspektiven in Großstadtreionen, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 2 (2000) (im Druck); H. Herrmann/B. Lang, Perspektiven des Sozialen in der Stadt, in: M. Alisch (Hrsg.), »Sozial, gesund und nachhaltig« – Vom schönen Leitbild zu verträglichen Entscheidungen (im Druck) und B. Lang, Was macht eine Stadt sozial? Perspektiven für die soziale Stadt im 21. Jahrhundert, in: Die alte Stadt 27, 1/2000, S. 13–32.

¹² Vgl. L. Fleck (s. A 6).

¹³ Vgl. z.B. T. S. Kuhn, Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt a.M. 1967.

Entwicklung von Erkenntnis, zur »Beharrungstendenz der Meinungssysteme und der Harmonie der Täuschungen« sowie zum »Denkkollektiv« als »sozialer Bedingtheit jedes Erkennens«. Diese theoretischen Annahmen erhalten in den beiden abschließenden Kapiteln des Buches zur erkenntnistheoretischen Analyse der Geschichte der Wassermann-Reaktion eine überzeugende empirische Begründung.

Für unser Thema, das Soziale in der Stadt, ist aus dieser Arbeit v.a. der Befund der sozialen Bedingtheit jeglicher Erkenntnis von Bedeutung. Er legt uns nahe, danach zu fragen, welche »Denkkollektive« in Wissenschaft und gesellschaftlicher Praxis im städtischen oder ländlichen Raum mit welchen »Denkstilen« an der Deutung und Gestaltung des Sozialen im Raum mitwirken. So gesehen, beschränkt sich das Soziale in der Stadt keineswegs darauf, was Stadtforscher diesbezüglich ins analytische Blickfeld nehmen. Ihre theoretischen Denkfiguren des und empirischen Befunde zum Sozialen im urbanen Raum sind vielmehr ein komplexes Amalgam. Es wird beeinflusst durch wissenschaftliche Selbstverständnisse, Kooperationen und Abgrenzungen, mehr oder minder vielschichtige reale soziale Handlungskontexte und deren politische und kulturelle Deutung sowie durch ökonomische, methodische und technische Handlungsspielräume von Gesellschaftswissenschaften in der Bestimmung und Erkundung ihrer Gegenstände. Der eingangs skizzierte Rückblick in die Geschichte der Stadtforschung zeigt, wie sich in Abhängigkeit von gesellschaftlichem Handlungs- und Legitimationsbedarf Erkenntnisinteressen, Untersuchungsstrategien und Erklärungen städtischer Entwicklungsdynamiken ausgebildet haben. Sie enthielten stets mehr oder minder explizite Deutungen sozialen Handelns im urbanen Raum, verzichteten jedoch unter dem Druck der Legitimation von Sozial- gegenüber Natur- und später Ingenieurwissenschaften und u.a. darin angelegten Originalitätszwängen und kollegialer Konkurrenz auf wissenschaftsgeschichtliche Rekonstruktionen deren Entstehung. Damit blieben im Sinne der Theorie von Fleck wesentliche Quellen für Erkenntnisfortschritte in den Gesellschaftswissenschaften unzureichend ausgeschöpft. Hinzu kommt, dass sich gesellschaftswissenschaftliche Stadtforschung in der Erkundung des Sozialen aufgrund spärlicher Forschungsmittel in der jüngeren Vergangenheit zunehmend auf die Analyse wissenschaftlich oder medial vorgeprägter Denkstile konzentriert hat. Gründliche empirische »Tiefenbohrungen« in der diesen Gegenstand prägenden gesellschaftlichen Praxis gehörten eher zu Ausnahmesituationen. Damit bleiben die für eine Erklärung des Gegenstandes ebenfalls relevanten, den sozialen Alltag in der Stadt gestaltenden Denkkollektive und deren Denkstile unterbelichtet. Entsprechend häufig greifen deshalb Erklärungen modernen sozialen Lebens im urbanen Raum zu kurz bzw. werden anfällig für unbegründete, interessen geleitete Interpretationen.

Weitere Hinweise auf mögliche Zugänge zum Sozialen als wissenschaftlichem Gegenstand finden sich in der sozialphilosophisch begründeten kritischen Gesellschaftstheorie von Theodor W. Adorno. In dem gemeinsam mit Ursula Jaerisch im Jahr 1968

verfassten Text »Anmerkungen zum sozialen Konflikt heute«¹⁴ werden die Gefahren soziologischer Erkenntnis thematisiert, die in der Verwechslung von Erscheinungsformen und Wesensmerkmalen sozialer Phänomene liegen. Letztere basiert auf der in der modernen Soziologie in Abgrenzung von gesellschaftskritischen Paradigmata hofähig gewordenen Trennungen von Theorie und Empirie, Wissenschaft und gesellschaftlicher Praxis sowie von Subjekt und Objekt der Erkenntnis. Gefordert wird eine »sozialwissenschaftliche Erkenntniskritik«, die dem »durch Reglementierung einschrumpfende(n) Begriff des Empirischen seine Breite und Offenheit... zurückerobern könnte... Sie (die Wissenschaft, I.B.) muss lernen, das Unerfahrbare zu erfahren: solche Paradoxie ist dem Gegenstand gemäß. Dazu bedarf sie des theoretischen Vorgriffs, eines Organs für das, was die Phänomene prägt und zugleich von ihnen verleugnet wird. Es zu entwickeln genügt nicht methodische Schulung allein: hinzutreten muss, als Konstituens der Erkenntnis, der praktische Wille zur Veränderung, der einmal die soziologische Wissenschaft inspirierte, bis über ihn das wissenschaftliche Tabu erging«.¹⁵ Soziale Konflikte können in diesem erkenntnistheoretischen Denkstil nicht vordergründig als Indikatoren gesellschaftlicher Desintegration bzw. gesellschaftspolitischer Harmonisierungserfordernisse lediglich beschrieben oder gar wissenschaftlich retuschiert werden. Erforderlich ist vielmehr die Erklärung der sozialen Lebensverhältnisse, die sich in ihnen und in den von ihnen hinterlassenen Narben ausdrücken und materialisieren. Bezogen auf soziale Strukturen und Prozesse in urbanen Räumen können soziale Konflikte und von ihnen verursachte Narben Ausgangspunkte einer kritischen Analyse ihrer Entstehung sein. Für das Soziale in der Stadt der Zukunft können solche analytischen Ergebnisse nur dann fruchtbar werden, wenn sie von vornherein mit dem Ziel der Veränderung solcher gesellschaftlicher Strukturen und Prozesse konzipiert und durchgeführt wird, die der Entfaltung gemeinwohltärkender sozialer Beziehungen im städtischen Raum entgegenstehen.

Eine dritte wichtige Quelle für eine wissenschaftliche Analyse des Sozialen im städtischen Raum liefert die philosophische Dissertation von Georg Vielmetter¹⁶ zu grundsätzlichen Fragen einer sozialwissenschaftlichen Erkenntnistheorie. Ausgehend von der Behauptung einer »Unbestimmtheit des Sozialen« fragt er nach Möglichkeiten einer erkenntnistheoretischen Begründung des Sozialen als gesellschaftlich relevantem wissenschaftlichem Gegenstand. Der Autor weist in seiner Arbeit akribisch nach, dass der alltagspsychologische Begriffsrahmen aller Sozialwissenschaften und ihre damit verbundene Intentionalität ebensowenig wie der ausschließlich materiell-physische Charakter aller ihrer möglichen Gegenstände keineswegs eine Infragestel-

¹⁴ Vgl. T. W. Adorno, Anmerkungen zum sozialen Konflikt heute, in: ders.: Gesammelte Schriften, Bd. 8, Frankfurt a.M. 1980, S. 177-195.

¹⁵ Ebda., S. 194 f.

¹⁶ Vgl. G. Vielmetter, Die Unbestimmtheit des Sozialen. Zur Philosophie der Sozialwissenschaften, Frankfurt a.M. 1998.

lung dieser Disziplin als Wissenschaft rechtfertigen. Er kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass Sozialwissenschaften »echte Wissenschaften (sind), wenn damit gemeint ist, dass sie Wissen produzieren, das nützlich ist«.¹⁷ Dennoch erscheint ihm dieses Ergebnis »müßig«, weil es auf einem »Scheinproblem« beruht. Nach Vielmetter »gibt es für die Sozialwissenschaften nicht die eine richtige Beschreibungsebene, nicht das eine richtige Vokabular, das eine Erkenntnisziel und die eine Methode... Sozialwissenschaften (sollten) als vielfältig betrachtet werden. Für diese pluralistische Sicht ist die Suche nach dem richtigen sozialwissenschaftlichen Paradigma bereits im Ansatz verfehlt.«¹⁸ Hiermit wird jedoch keineswegs für Beliebigkeit plädiert. In Anlehnung an Rudolf Carnap sollten die Sozialwissenschaften zwischen externen und internen Fragen unterscheiden: »Welche Beschreibungsebene, welchen Begriffsrahmen, welche Erkenntnisziele und welche Belege Sozialwissenschaftler wählen, ist eine externe Frage, die kein Angemessenheitsurteil zulässt. Aber dann – nach einer solchen Wahl – lassen sich viele interne Fragen an Theorieentscheidungen und Vorgehensweisen richten, denen die Theorien und Untersuchungen sich stellen müssen und die man positiv oder negativ beantworten kann.«¹⁹ Unsere Untersuchung des Sozialen in der Stadt nimmt den in diesem Erkenntnismodell formulierten Denkraum insofern ernst, als sie explizit die verstehende Dekonstruktion und Rekonstruktion der alltagspsychologischen und intentionalen Deutung sozialer Phänomene im Raum bei unterschiedlichen gestaltenden Akteuren desselben ins Blickfeld nimmt. Ergänzt wird dieser verstehende Zugang zum Gegenstand durch sekundäranalytisch gewonnene Befunde vorliegender theoretischer und empirischer Forschung sowie medialer Diskurse. Aus dieser Vielfalt der Perspektiven auf soziale Phänomene in den ausgewählten städtischen Untersuchungsräumen werden dichte Beschreibungen und Erklärungen des gesamten Spektrums vorfindlicher sozialräumlicher Praktiken gewonnen. Sie bilden die Grundlage jeweils raumspezifisch ausgebildeter sozialer Kapitalien, die als Ressource für die Gestaltung sozialräumlicher Lebensbedingungen ebenso nützlich und unverzichtbar sind wie die bislang stets im Vordergrund stehenden ökonomischen, politischen und kulturellen Kapitalien.

3. Urbane Sozialität im Leuchtfeuer medialer Dramen

Unabhängig davon, zu welcher nachmittelalterlichen Zeit und an welchem Ort der aufgeklärten Welt ein Zugang zu sozialen Phänomenen in der Stadt über Medien gesucht wird, stößt man in Literatur, Zeitungen, Rundfunksendungen, Filmen oder Musik auf lautere oder leisere Dramen: Die Stadt als (a)sozialer und unübersichtlicher Moloch, Ort von Mord und Totschlag, Sammelbecken von Armut und Obdachlosig-

¹⁷ Ebda., S. 341 f.

¹⁸ Ebda., S. 343.

¹⁹ Ebda., S. 343 f.

keit, Motor gesellschaftlichen Fortschritts, Refugium von Macht und Geld, Bühne der Schönen und Erfolgreichen usw. Die medialen Inszenierungen des Sozialen in der Stadt erscheinen als Tragödien und Komödien. Gemeinsam ist ihnen immer das Bizarre, das Außergewöhnliche, das Erstaunliche. Medien lenken u.a. durch solche Thematisierungen des Sozialen in der Stadt Aufmerksamkeit auf sich selbst und besondere Orte, Menschen, Phänomene oder Entwicklungen. Nun könnte man fragen, warum sich Gesellschaftswissenschaft überhaupt mit medialen Inszenierungen des Sozialen in der Stadt befassen sollte? Ist es nicht viel zu riskant, der perfekten interessengeleiteten Regie öffentlicher Aufmerksamkeit zu erliegen und dabei seine wissenschaftlichen Erkenntnisziele zu vergessen? Wir haben uns auch mit solchen Fragen in der Konzeption unseres Forschungsprojektes auseinandergesetzt und sind zu dem Ergebnis gekommen, medialen Thematisierungen des Sozialen in der Stadt als Symbole öffentlichen Nachdenkens eine bedingte empirische Relevanz zuzumessen.

Vor allem massenmediale Präsentationen unseres Forschungsgegenstandes bündeln wie ein Brennglas das, was zu einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Untersuchungsraum öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen vermag. Die jeweiligen Höhepunkte sozialräumlicher medialer Dramen verweisen auf ungelöste soziale Konflikte im Raum oder auf Narben derselben, die i.S. der skizzierten erkenntnistheoretischen Überlegungen von Theodor W. Adorno und Ursula Jaerisch als Erfahrungsräume für wissenschaftliche Erkenntnis fruchtbar gemacht werden können. Ihre thematische und dramaturgische Entwicklungsdynamik in einem bestimmten Untersuchungsraum zeigt, was die alltäglichen Gemüter bewegen konnte, welche sprachlichen, bildlichen oder akustischen Artikulationen der Thematik Neugierde und Empörung hervorrufen und ebenso was kontinuierlich aus dem öffentlichen Diskurs über soziale Phänomene in der Stadt ausgeklammert bleibt. Vor diesem Hintergrund nutzten wir Präsentationen sozialräumlicher Phänomene in Hamburger Printmedien²⁰ zu Beginn unserer Untersuchung zur Präzisierung des Forschungsfeldes. Dabei stellte sich schnell heraus, dass im öffentlichen Diskurs der Printmedien bestimmte Typen städtischer sozialer Konflikträume dominieren: die Innenstadt, Trabantenstädte und innenstadtnahe »Szenevierviertel«. Da für diese Typisierung von potentiellen urbanen Konflikträumen auch in der nationalen und internationalen Stadtforschung hinreichend Belege vorliegen, konnten wir uns guten wissenschaftlichen Gewissens auf diesen medialen Befund einlassen. Zur Innenstadt als Untersuchungsraum gibt es keine Alternative; hier stellt sich allenfalls die Frage der empirischen Behandlung ihrer komplexen Konfliktstruktur. Für die beiden anderen stadträumlichen Sozialtypen wählten wir diejenigen aus, in denen auf Vorwissen aus Wissenschaft und gesellschaftlicher Praxis zurückgegriffen werden konnte und in denen veränderndes gesellschaftliches Handeln bei unter-

²⁰ Für eine systematische Analyse medialer Präsentationen des Forschungsgegenstandes in allen Mediengattungen fehlten uns leider die erforderlichen Ressourcen.

schiedlichen Akteuren auf der Agenda stand. Den Kontrasttypus zum sozialen Konfliktraum ließen wir in der Bestimmung unseres Forschungsfeldes zunächst offen. Wir sammelten vorhandene Hinweise in den Medien auf »normale«, unauffällige Stadtgebiete, erkundigten uns aber vor allem in den Primärerhebungen, welche Stadtgebiete aus der Sicht der jeweiligen Befragten den prägnantesten Kontrast zu dem jeweils im Vordergrund stehenden Konfliktraum darstellen würden.

Ziel der empirischen Untersuchung sozialer Strukturen und Prozesse in unterschiedlichen Typen städtischer Lebensräume war es, soziale Konflikte in diesen Gebieten, von ihnen hinterlassene Narben oder das i.d.R. mit Langeweile und Stagnation assoziierte Image von Normalität als mediales und reales Produkt zunächst in Erfahrung zu bringen. Im nächsten Schritt erfolgten mittels Sekundäranalysen und Primärerhebungen systematische Blicke hinter festgestellte mediale Inszenierungen bei Expertinnen und Experten des sozialräumlichen Alltags in den Untersuchungsquartieren. Hierbei verfolgten wir das Ziel, das sozialräumliche Substrat dieser Gebiete in seiner materiellen und ideellen Komplexität zu erfassen, darzustellen und Gestaltungspotentiale in diesem Handlungsfeld aufzuspüren. Interpretierende Erklärungen der unterschiedlichen sozialräumlichen Strukturen und Prozesse verweisen auf vielschichtige Handlungsoptionen in allen Gebieten, sobald man sich von der auch sozialwissenschaftlich tradierten Sicht des Sozialen im Raum als messbares Problem verabschiedet.²¹

4. Das Soziale in der Stadt im Spannungsfeld des Messens und Verstehens

Wie bereits in den eingangs skizzierten Entwicklungslinien der Stadtforschung deutlich wurde, konkurrierten spätestens seit der Etablierung der »Chicago School« u.a. hermeneutisch-verstehende und nach naturwissenschaftlichem Vorbild objektivierende Erkenntnisstrategien um alleinige Geltung. Den erkenntnistheoretischen Überlegungen Vielmetters folgend, sehen auch wir keinen dieser Denkstile als Königsweg zur Erklärung und Gestaltung sozialräumlicher Strukturen und Prozesse. Die methodologische Konzeptualisierung der Forschung²² konzentrierte sich deshalb auf eine gründliche Bestandsaufnahme und Auswertung vorliegender wissenschaftlicher Befunde zu sozialen Phänomenen in der Stadt. Ziel dieser Anstrengung war es, die Anwendungsspielräume und Reichweiten eher offener, explorativer Forschungsvorgehen gegenüber den auf der Basis umfangreichen Vorwissens standardisierender und messender Erkenntniswege mit Bezug auf unseren Forschungsgegenstand zu präzisieren. Dabei stellte sich heraus, dass viele der anhand standardisierter Indikatoren vor-

²¹ Vgl. erste Befunde in der Literatur in A 10.

²² Vgl. G. Sturm (s. A 1) und I. Breckner/G. Sturm, Wissenschaftliches Gutachten zum Thema »Interaktive Methoden der RaumZeit-Gestaltung« im Rahmen des europäischen Projektes »Zeiten und Qualität der Stadt« (EUREXCTER), Hamburg 1998 (Ms.).

strukturierten Forschungen zu unserer Frage nach der Konstitution sozialer Ressourcen in der Stadt wenig aufschlussreiche Befunde enthielten. Die vorliegende, einem hermeneutisch-interpretativen Paradigma folgende Stadtforschung hatte sich mit unserem Gegenstand, der Wechselwirkung zwischen sozialen und räumlichen Strukturen und Prozessen bislang allenfalls partiell beschäftigt.²³ Diese Ausgangssituation zwang uns zu einer genauen Operationalisierung unserer Forschungsfragen und einer gründlichen Ermittlung der Ordnungsstruktur einzelner Forschungsfelder. Letztere ermöglichte dann die Entscheidung für ein Konzept des Methodenmix: Jene Aspekte der Forschungsfragen, zu denen angemessen und begründet standardisierende Be-

Konzeptualisierung des Sozialen im Raum



Abb. 1: Konzeptualisierung des Sozialen im Raum

²³ Vgl. z.B. D. Ipsen/E. Heidenreich/S. Chtouris, Von der Wildnis zum urbanen Raum. Zur Logik der peripheren Verstädterung am Beispiel Athen, Frankfurt a.M. 1993 oder G. Welz, StreetLife – Alltag in einem New Yorker Slum. Frankfurt a.M. 1991.

funde vorlagen, wurden mittels Sekundäranalysen von Dokumenten und statistischen Befunden zu erhellen versucht. Inhaltsanalyse stand als Methode in der Medienanalyse im Vordergrund. Mündliche Befragung und teilnehmende Beobachtung dienten uns als qualitativ-entdeckende Methoden zur Ermittlung der vielschichtigen und in ihren Wechselbeziehungen weitgehend noch unklaren Deutungsmuster sozialer Ressourcen im städtischen Raum sowie der Handlungspraktiken unterschiedlicher ihn gestaltender Akteure (vgl. Abb. 1).

Die sich abzeichnenden Ergebnisse unserer Forschung sind vor dem Hintergrund der dargestellten methodologischen Vorentscheidungen ein Produkt sowohl verstehender explorativer als auch strukturanalytischer Erkenntnisstrategien. Bei letzteren spielten – neben gesellschaftstheoretischem Vorwissen – durchaus auch Zahlen überall dort eine Rolle, wo das, was sie messen sollen, klar definierbar und der Befund somit interpretierbar ist. Für die Erschließung des gesellschaftswissenschaftlichen Neulandes – in Bezug auf Wechselwirkungen zwischen sozialen Beziehungen, sozialem Verhalten und Handeln von Personen und Gruppen in institutionell unterschiedlich geprägten Alltagskontexten auf der einen und räumlichen Bedingungen sozialer gesellschaftlicher Praxis auf der anderen Seite – nutzten wir hingegen Erkenntniswege, die uns das Erfahren, Entdecken und Entschlüsseln unserer Gegenstandsfacetten ermöglichten. In der Kombination der Befunde aus beiden methodischen Zugängen zum Gegenstand zeigen sich durchaus neue Aspekte sozialräumlicher Strukturen und Prozesse, die auch neue Wege zu deren gesellschaftlicher Gestaltung nahelegen.

5. Das Soziale als notwendige Ressource zur Gestaltung gesellschaftlicher Räume

Das Soziale in der Stadt entwickelte sich bis in die 70er Jahre des 20sten Jahrhunderts unter dem Einfluss staatlicher, marktwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interventionen, die alle – mehr oder minder ausgeprägt – dem Leitbild der Steuerbarkeit von Entwicklungen durch unterschiedliche Machtgruppen folgten. Seit den 70er Jahren ist das fordistische Vergesellschaftungsmodell einschließlich der ihm inhärenten Steuerungsphilosophie der Gesellschaft einer kontinuierlichen Erosion ausgesetzt. Sie tritt in Erscheinung u. a. in struktureller Arbeitslosigkeit, persistenter Armut, fortschreitendem Wirkungsverlust traditionaler kultureller Normen und Wertorientierungen, veränderten politischen (Ent-)Haltungen, kulturellen Konflikten, Desinvestition im öffentlichen und selektive Investitionsbereitschaft im privatwirtschaftlichen Sektor, Segregation und Polarisierung in Großstädten. Diese Erscheinungsformen der strukturellen gesellschaftlichen Krise verstärkten eine Perzeption des Sozialen als Problem. Wohnungen sollen nun nicht mehr »für die breiten Schichten der Gesellschaft« staatlich gefördert werden, sondern nur noch für sogenannte Problemgruppen. Zielgruppen dienen auch in Stadtplanung und Sozialarbeit zunehmend der Legitimation von sparsamen Handlungsstrategien. In den Betrieben wurden alle »sozialen Ni-

schen« für Kranke, Behinderte, ständig oder zeitweise weniger leistungsfähige Arbeitnehmer wegrationalisiert. Selbst die üblicherweise so veränderungsresistenten Sphären religiösen, politischen und administrativen Handelns stehen inzwischen unter wachsendem – oftmals leider nur technokratisch-betriebswirtschaftlichem – Modernisierungsdruck. Für die Formung und Entwicklung des Sozialen in der Stadt schwinden aufgrund solcher einseitig in betriebswirtschaftlichen Rationalitäten verharrenden Effektivierungsstrategien sozialpolitischen Handelns staatlicher, privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure die erforderlichen Ressourcen. Selbsthilfe wird wieder groß geschrieben. Unentgeltliche Bürgerarbeit und ehrenamtliches Engagement stehen längst nicht mehr allein auf der politischen Agenda des konservativen Milieus. Ausgerechnet diejenigen, deren Handlungspotentiale aufgrund struktureller Entwicklungen in den vergangenen Jahrzehnten systematisch ausgehöhlt wurden, sollen sich nun – wie Münchhausen – an den eigenen Haaren aus ihren jeweiligen Dilemmata herausziehen. An einem solchen sozialpolitischen Effektivierungsprozess wollten wir uns mit unserer Forschung nicht beteiligen. Im Gegenteil fragten wir nach möglichen Auswegen aus dieser aussichtslos erscheinenden Situation, die durch umfangreiches innovatives Wissen, vielschichtige Handlungsblockaden gegenüber dessen Anwendung und brüchig werdende Solidaritäten gekennzeichnet ist.

Unsere »Uridee«²⁴ zur Entdeckung neuer sozialer Potentiale für die Gestaltung der Stadt des 21. Jahrhunderts ist beeinflusst durch die zu Beginn der 80er Jahre einsetzenden Diskurse über Zivilgesellschaft, Sozialverträglichkeit und Gestaltungsoptionen in der »Zweiten Moderne«.²⁵ In diesen Diskursen und den aus ihnen hervorgegangenen sozialen Bewegungen und urbanen Praktiken²⁶ zeigte sich sehr schnell, dass normative Proklamationen zivilgesellschaftlicher, d. h. bürgerschaftlicher Gestaltungsoptionen wenig hilfreich sind, solange die Menschen, die diese Ressourcen mobilisieren sollen, sich ihrer nicht bewusst sind und damit bisher auch wenig Erfahrungen sammeln konnten. Die abendländische Kultur der Moderne hat in ihren entwickeltsten Ausprägungen den Basisqualifikationen für eine demokratisch verantwortungsbewusste Selbstregulation des Alltags stets nur untergeordnete Bedeutung zugemessen. Notleidende wurden klientelisiert und von unterschiedlichen Zuständigen in einem arbeitsteilig funktionalen Hilfesystem im Rahmen jeweiliger Möglichkeiten »behandelt«. Entsprechend haben die Menschen gelernt zu klagen, zu fordern und zu hoffen, dass ihre Bedürfnisse irgendwo gehört werden. Sie haben sehr viel seltener gelernt, ihre eigenen Handlungsspielräume zu erproben und auszubauen, Pro-

²⁴ Vgl. L. Fleck (s. A 6).

²⁵ Vgl. hierzu u. a. A. Evers/H. Nowotny, Über den Umgang mit Unsicherheit. Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1987 oder K. Schmals/H. Heinelt, Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite, Potentiale, Opladen 1997.

²⁶ Vgl. M. de Certeau, Kunst des Handelns, Berlin 1988 oder T. Mirbach (Hrsg.), Entwürfe für eine soziale Stadt, Amsterdam 1999.

jekte zur Gestaltung ihres Alltags zu konzipieren, auszuwerten und weiterzuentwickeln. Umso erstaunlicher ist es, dass unseren Forschungsbefunden zufolge auch unter ungünstigen Rahmenbedingungen immer noch vielschichtige Ressourcen zur Gestaltung sozialer Strukturen und Prozesse wirksam sind. Sie gilt es in einem ersten Schritt zu entdecken, zu fördern und zu sozialen Kapitalien in städtischen Lebensräumen zu formen. Letztere bedürfen stetiger Anerkennung und Pflege seitens staatlicher und marktwirtschaftlicher Akteure und dürfen nicht zur Kompensation des Rückzugs von Letzteren aus der sozialen Verantwortung für die Gesellschaft missbraucht werden.

Heidede Becker

Das Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt«

Raumbezüge und Handlungsfelder

Mit der bundesweiten Starterkonferenz zum Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt« am 1. und 2. März 2000 im Berliner Haus der Kulturen der Welt wurde acht Monate nach der ersten öffentlichen Präsentation des neuen Programms (im Rahmen der Auftaktveranstaltung am 5. Juli 1999 im Schöneberger Rathaus in Berlin) ein weiteres Aufbruchssignal – nun zu seiner Umsetzung – gegeben.¹ Die Vorlaufphase mit Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern² sowie der Gebietsauswahl für das Programmjahr 1999 durch die Bundesländer bis zum tatsächlichen Programmstart erwies sich als besonders zeitaufwendig, was aber angesichts des neuen integrativen stadtentwicklungspolitischen Ansatzes und des Versuchs, die Städtebauförderung als Zugpferd für ressort- und ämterübergreifende Kooperation und Koordination auf allen staatlichen Ebenen sowie für die Harmonisierung der Förderungsmodalitäten verschiedener Ressortprogramme einzusetzen, eigentlich nicht überrascht. Dieses überaus komplexe und anspruchsvolle »nationale Aktionsprogramm« ist gegen die wachsende sozialräumliche Spaltung der Städte gerichtet. Es basiert auf Leitvorstellungen von einer Stadt der sozialen Integration. Als Orientierungsrahmen und Arbeitshilfe zur Umsetzung des Programms haben die Länder den Städten und Gemeinden einen »Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt« an die Hand gegeben.³

¹ Zum neuen Programm vgl. H.-J. Döhne/K. Walter, Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik, in: Bundesbaublatt, H. 5 (1998), S. 24-29; Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt«, Berlin 1999 (Arbeitspapiere zum Programm »Soziale Stadt«, Bd. 1); Bd. 2: Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm: Beiträge der Referenten, Berlin 1999; Bd. 3: Programmgrundlagen, Berlin 2000; Bd. 4: Dokumentation der Starterkonferenz vom 1. und 2. März 2000 in Berlin, (in Vorbereitung); H. Becker/R.-P. Löhr, Das Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt«: ein Programm gegen die Spaltung der Städte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, H. B 10-11 (2000), S. 22-29; Internet-Forum des Difu zum Programm »Soziale Stadt«: <http://www.sozialestadt.de>.

² Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 1999) vom 30. Juni 1999/17. September 1999, abgedruckt in: Programmgrundlagen, Teil 2.

³ Allgemeiner Ausschuss der ARGEBAU, Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt«, Fassung vom 1. März 2000, abgedruckt in: Programmgrundlagen, Teil 3.

Erfahrungen mit sozialorientierter Stadtteilentwicklung in Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Bremen, Hessen und Berlin, den Bundesländern, die hierfür Vorreiterfunktionen übernommen haben, zeigen ebenso wie internationale Erfahrungen, dass für eine erfolgreiche Umsetzung nicht nur ein neues Politikverständnis und die Bereitschaft Voraussetzung sind, sich gegenüber eher informellen Verfahren und Konzepten zu öffnen, auf Routinen zu verzichten sowie sich mit Eigenwilligkeiten und Verhalten, das bürgerlich-bürokratischen Vorstellungen teilweise widerspricht, auseinanderzusetzen, sondern sie erfordert auch den kontinuierlichen bundesweiten Austausch über Strategien, Konzepte, Maßnahmen und Projekte – über Erfolge und Misserfolge gleichermaßen. Zur konstruktiven Begleitung dieser Prozesse haben Bund und Länder das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) damit beauftragt, die Funktion einer Vermittlungs-, Beratungs- und Informationsagentur für das Programm »Soziale Stadt« wahrzunehmen.⁴

1. Verlagerung der Städtebauförderung von der baulich-städtebaulichen Intervention zum integrativen Handlungskonzept

Die Nachkriegsgeschichte der Stadterneuerung in der Bundesrepublik war lange geprägt durch flächenhafte Verluste von historischer Bebauung und von städtischen Qualitäten, durch sozialräumliche Problemverschiebungen, die als Problemlösungen ausgegeben wurden, durch schwer erträgliche finanzielle und psychische Belastungen für die Quartiersbevölkerung sowie durch ein sich immer breiter auffächerndes Spektrum an Erneuerungsaufgaben und -strategien. Planungsbürokratie und Sanierungsträger sträubten sich lange gegen eine kleinteilige und bestandsbezogene Erneuerungsphilosophie. Wenn dennoch Mitte der achtziger Jahre eine positive Zwischenbilanz zur Stadterneuerung nach dem Städtebauförderungsgesetz gezogen werden konnte,⁵ so war das in erster Linie Verdienst derjenigen, die mit vehementer Gegenwehr und massivem Engagement eine Kurskorrektur vom radikalen und autoritären Planungseingriff zum bewohner- und nutzerorientierten Erneuerungskonzept und damit zur behutsamen Stadterneuerung erkämpft hatten.

Bereits in dieser Phase zeichneten sich nach Ergebnissen dieser Zwischenbilanz von 1986 zwei Aspekte in der Stadterneuerungspolitik ab, die heute zur Gewissheit geworden sind: »Zum einen müsse Stadterneuerung ressortübergreifend ansetzen«, so das Resümee aus Gruppengesprächen mit Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungspraktikern,⁶ »zum anderen entwickelt Stadterneuerung zwar ihre Lösungsansätze

teilgebietstypisch, unstrittig aber müsse sie in eine übergeordnete Gesamtplanung eingebettet sein.« Die Einbeziehung von städtebaulichen, sozial- und beschäftigungspolitischen, ökologischen, kulturellen, wirtschaftlichen, Umwelt- und Denkmalschutzaspekten sei unerlässlich für eine vorausschauende und durchsetzungsfähige Stadterneuerung – und: Vor dem Hintergrund des Auseinanderdriftens von Stadtgebieten in aufgewertete und vernachlässigte Quartiere sei künftig besonderes Gewicht auf die Integration von baulich-städtebaulichen und sozialpolitischen Maßnahmen zu legen.⁷

Diese Entwicklungen zur sozialräumlichen Segregation, die bereits in den achtziger Jahren erkennbar wurden, haben inzwischen so markante Dimensionen angenommen, dass sie auch von der Politik nicht mehr ignoriert werden können, wenn hohe politische, soziale und ökonomische Folgekosten vermieden werden sollen. Bereits die Sanierungs- und Stadterneuerungsgebiete der siebziger und achtziger Jahre wiesen Merkmale von Benachteiligung und Belastung auf, die seinerzeit mit dem Etikett der »Rückständigkeit« als Anlässe zur Sanierung herangezogen wurden. Heute allerdings haben sich das Ausmaß der Segregation verschärft und »sozialräumliche Konstellationen« verfestigt, die dazu beitragen, dass »Quartiere, in die die Verlierer des sozio-ökonomischen Wandels abgedrängt werden, zu Orten sozialer Exklusion werden« können.⁸

Es besteht kein Zweifel mehr, dass Städtebauförderung, wenn sie auf baulich-städtebauliche Aufwertungsstrategien reduziert wird und weitgehend auf den Wohnbereich konzentriert bleibt, mit der Bewältigung der neuen Problemdimensionen überfordert ist. Deutlicher denn je wird die Diskrepanz zwischen sozial-ökonomischen Problemen in den Stadtteilen und baulich-städtebaulichen Lösungsversuchen sichtbar. Vor diesem Hintergrund wurde das Programm »Soziale Stadt« aufgelegt. Ziel ist die Umsetzung gebietsbezogener integrativ-integrierter Konzepte; damit handelt es sich um einen lebensweltlich orientierten Ansatz, bei dem die Individuen in ihrem Milieu in den Mittelpunkt gestellt sind. Mit dem Programm sollen der drohenden Abwärtsspirale in der Quartierentwicklung Einhalt geboten, ein Beitrag zur Stärkung der zivilen Stadtgesellschaft geleistet und langfristig selbsttragende personelle und materielle Strukturen in den Stadtteilen aufgebaut werden; allerdings werden mit dem Programm auch – das lässt sich bereits heute absehen – die Probleme umfassender aufgeworfen als sie mit ihm tatsächlich zu lösen sind.

⁴ Vgl. dazu »Aufgaben des Difu als »Task-Force« – Anmerkungen zu Aktivitäten in den Modellgebieten«, in: *Difu* (s. A 1), Bd. 4.

⁵ *R. Autzen/H. Becker/R. Schäfer/E. Schmidt*, Erfahrungen mit der Sanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz ? Perspektiven der Stadterneuerung, Bonn-Bad Godesberg 1986.

⁶ *H. Becker*, Perspektiven der Stadterneuerung: Anforderungen und Maßnahmenswerpunkte, in: *R. Autzen* u.a. (s. A 5), S. 200 ff.

⁷ »Diese voraussichtlich noch wachsende Kluft zwischen Arm und Reich findet ihren räumlichen Niederschlag in Stadtquartieren, in die die an den Rand gedrängten »marginalisierten« Gruppen abgeschoben werden oder die als gegenwärtiger Lebensraum entsprechender Bevölkerungsgruppen zunehmend vernachlässigt werden.«; ebda., S. 205).

⁸ *H. Häußermann*, Die Krise der »sozialen Stadt«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenschrift Das Parlament*, H. B 10-11 (2000), S. 14.

2. Die Gebietskulisse des Programmjahrs 1999

Für das Programmjahr 1999 haben die Länder insgesamt 161 Gebiete in 123 Städten und Gemeinden gemeldet. Drei Viertel dieser 99er-Programmgebiete liegen in den alten und ein Viertel in den neuen Bundesländern. Die meisten Gebiete pro Land wurden von Nordrhein-Westfalen (26) und Bayern (23) ausgewiesen; bei den Flächenstaaten hat Baden-Württemberg die geringste Zahl (vier Gebiete) gemeldet. Zwei Gebietstypen stehen – wie auch schon im Rahmen der Ausschreibung des neuen Forschungsfelds im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) im Herbst 1998⁹ – als »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf« im Vordergrund: verdichtete Großsiedlungen der sechziger bis achtziger Jahre, die gut die Hälfte aller Gebiete des Programmjahrs 1999 ausmachen und in den neuen Bundesländern mit 70 % noch dominanter sind, sowie gründerzeitliche Altbauquartiere vorwiegend in Innenstadtrandlage; sie machen einen Anteil von etwa je einem Viertel der Programmgebiete in Ost und West aus. Daneben spielen noch hinsichtlich des Baualters und teilweise auch hinsichtlich der Nutzung gemischte Stadtteile eine nennenswerte Rolle? allerdings fast nur im Westen mit etwa einem Fünftel, im Osten nur mit rund 5 % der Gebiete.

Die Größenordnungen der Programmgebiete schwanken erheblich nach ihrer Einwohnerzahl; sie reichen von 300 Einwohnern im Minimum (Bremerhaven-Wunsdorf) bis 65.000 Einwohnern im Maximum (Halle-Neustadt). Dabei fallen bei den bevölkerungsreichen Gebieten mit mehr als 25.000 Einwohnern einerseits umfangreiche überwiegend gründerzeitliche Altstadtbereiche (z.B. Leipziger Ostraum, Dortmund-Nördliche Innenstadt, Bremen-Gröpelingen, Köln-Kalk, Berlin-Kreuzberg-Wrangeltz) und andererseits östliche Plattsiedlungen (z.B. neben Halle-Neustadt Cottbus-Sachsendorf-Madlow, Jena-Lobeda) besonders ins Gewicht.

In den Programmgebieten konzentrieren sich Haushalte in sozial und ökonomisch besonders angespannter Situation wie durch Verdrängung vertriebene Haushalte, Alleinerziehende, arme alte Menschen, Migranten und Personen mit provisorischem oder unklarem Aufenthaltsstatus. Diese unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen sind in der Regel mit besonderen psychosozialen und ökonomischen Belastungen konfrontiert wie Abhängigkeit von Transferleistungen, eingeschränkter Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben, Identitätsproblemen und Resignation, die

auch in Aggression umschlagen kann, Verlust von Lebensqualität und Lebensperspektive. Die Gebiete fungieren nicht nur als Konzentrationsräume, sondern sie sind auch Orte der Sozialisation und der weiteren Verfestigung von Benachteiligung.

Eine Vielzahl von Problemen in den Stadtteilen liegt der Ausweisung als »Gebiet mit besonderem Entwicklungsbedarf« zugrunde: hohe Fluktuation und Wanderungsverluste, Leerstand, überdurchschnittlich hoher Migrantenanteil, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit, soziale Konflikte, Kaufkraftverluste, Negativimage, aber auch niedrige Wahlbeteiligung. Im städtebaulichen Bereich werden Defizite der sozialen und kulturellen Infrastruktur, Wohnumfeldmängel, Umweltbelastungen, monotone Nutzungsangebote, Verwahrlosung, Sicherheitsprobleme usw. angeführt. »Die komplexe Situation benachteiligter Quartiere kann« aber – so die Debatte in Hamburg – »nicht allein durch quantifizierbare Kriterien der Unterprivilegierung erfasst werden, obwohl solche Daten – soweit sie kleinräumig vorliegen – zur ersten Beschreibung der Quartiere unbedingt herangezogen werden müssen. Die Begründung für eine Gebietsanmeldung sollte zusätzlich die Besonderheit eines Stadtviertels auch hinsichtlich seiner politischen Partizipation und seiner sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Potentiale zu beschreiben versuchen.«¹⁰

Jedes Bundesland hat außerdem ein »Modellgebiet« ausgewählt¹¹ – sei es, weil dort die Umsetzung eines erfolgversprechenden integrierten Handlungskonzept bereits weit fortgeschritten ist, sei es, dass diese Gebiete hinsichtlich Problemlage und Handlungsbedarf besonders modellhaft für die Implementierung des Programms zu sein scheinen. Knapp die Hälfte dieser 16 Modellgebiete steht noch ganz am Anfang der Programmumsetzung, sechs befinden sich in der Durchführung und in drei Gebieten sind die Konzepte schon weitgehend umgesetzt (Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke Nord, Kassel-Nordstadt, Hannover-Vahrenheide-Ost). Ein Quartiersmanagement (respektive Stadtteilbüro, Stadtteilmanagement) wurde bereits in fünf Gebieten etabliert; entsprechend befindet sich in zwei Dritteln der Modellgebiete (elf Gebiete) das Quartiersmanagement noch im Aufbau. In diesen Modellgebieten wird im Zusammenwirken zwischen dem Difu, den Städten und den Akteuren im Gebiet die sogenannte Programmbegleitung vor Ort eingerichtet, die vor allem zwei Aufgaben übernimmt: die dokumentierende Begleitung aller mit der Programmumsetzung verbundenen Prozesse sowie die Unterstützung und Aktivierung durch Beratung und die Vergabe von »technischen Hilfen«.

⁹ Dieses neue ExWoSt-Forschungsfeld »Stadtteile mit Entwicklungspriorität« sollte der Vorbereitung eines dann neu aufzulegenden Programmteils im Rahmen der Städtebauförderung dienen. Im Zusammenhang mit der rot-grünen Koalitionsvereinbarung im November 1998 kam es aber zur Beschleunigung des Verfahrens und damit zur unmittelbaren Etablierung des Programms »Soziale Stadt«. Viele der ursprünglich für das Forschungsfeld gemeldeten Gebiete wurden von den Ländern in das neue Programm übernommen.

¹⁰ *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg* – 16. Wahlperiode, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Soziale Stadtteilentwicklung, Drucksache 16/1360 vom 8. September 1998.

¹¹ Dieses Verfahren geht zurück auf die ursprünglich geplante Einrichtung des neuen ExWoSt-Forschungsfelds »Stadtteile mit Entwicklungspriorität«.

3. Quartier und Gesamtstadt

Mit der Städtebauförderung als Leitprogramm wurde die Ausweisung von Gebieten und ihr kommunalpolitischer Beschluss als Voraussetzung zum Einsatz von Mitteln der Programmkomponente »Soziale Stadt« festgeschrieben. Damit rückt das Problem der fundierten Auswahl und der räumlichen Abgrenzung von Stadtteilen als Sozial- und Aktionsraum für das Programm in den Blickpunkt. Die Verfahren der Gebietsauswahl scheinen gegenwärtig noch dominiert zu werden von den bisher schon mit Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Sanierung befassten Ämtern. Deutlich zeichnet sich aber die Notwendigkeit ab, das Verfahren der Gebietsauswahl frühzeitig zwischen allen Zuständigkeitsbereichen oder Ämtern abzustimmen, denn der städtische Konsens über die Gebiete mit »besonderem Entwicklungsbedarf« ist für die Realisierung integrierter Handlungskonzepte unabdingbar: »Nur wenn der Entscheidung über die Gebiete ein offener Abwägungsprozess vorausgeht, werden die beteiligten Politikbereiche zur Mitwirkung am Quartiersentwicklungsprozess bereit sein.«¹²

Die Ländervorgaben für die Ausweisung von Gebieten unterscheiden sich hinsichtlich der Bindung an das besondere Städtebaurecht des Baugesetzbuches (§§ 136 ff.). Während Länder wie Baden-Württemberg, Niedersachsen und Bayern zur »Sicherstellung der Anwendung städtebaurechtlicher Bestimmungen« die förmliche Festlegung als Sanierungsgebiet vorschreiben, können anderswo auch Gebiete außerhalb von Sanierungsgebieten per politischem Beschluss zum Gegenstand der Förderung im Programm »Soziale Stadt« werden.

Manche Städte haben große Gebietsareale ausgewählt mit einer Vielfalt von Teilräumen; dagegen scheint bei anderen eher die Brille der traditionellen, im wesentlichen investiv ausgerichteten Städtebauförderung die Sicht bestimmt zu haben. Sehr kleine Gebiete, deren Zuschnitt sich fast ausschließlich am Investitionsvolumen der baulich-städtebaulichen Maßnahmen orientiert, stehen aber häufig quer zu Erfordernissen grundlegender Handlungsfelder im Programm »Soziale Stadt« wie das Stadtteil- oder Quartiersmanagement und die Förderung von lokalen Ökonomien. Die benötigen jeweils umfassendere Gebietszuschnitte, um wirksam eingesetzt werden zu können. Auch besteht bei sehr kleinen Gebieten eine größere Gefahr der Stigmatisierung durch das Etikett »Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf«, das teilweise assoziiert wird mit »Problemgebiet« oder »Sozialem Brennpunkt«. Von mehreren Seiten wird deshalb mit Recht gefordert, die Gebiete nicht zu klein zuzuschneiden: »Die Gebietsabgrenzung sollte über den »problematischen Kern« der Quartiere hinausreichen und auch weitere Räume mit endogenen Potentialen und Entwicklungschancen einbinden ... Probleme und Lösungspotentiale liegen nicht selten auf gegenüberlie-

genden Straßenseiten«.¹³ Daraus kann gefolgert werden, dass der Zuschnitt der Gebiete stärker aus Logik, Reichweite und Wirkungsfeld der integrierten Handlungskonzepte abgeleitet werden sollte.

Wenn auch Aktivitäten des Stadtteil- oder Quartiersmanagements¹⁴ vor allem auf das Gebiet konzentriert und an seinen Ressourcen ausgerichtet sind, müssen sie dennoch als Bestandteil eines gesamtstädtischen Entwicklungskonzepts angelegt sein, was eine politische Beschlussfassung erfordert. Hauptaufgaben des Quartiersmanagements bestehen in Stadtteilkoordination samt Moderation der vielfältigen Ansprüche, Organisation der Bewohneraktivierung, Projektinitiierung, Vorbereitung der Evaluierung. Das Quartiersmanagement leistet als intermediäre Instanz Vermittlungsarbeit zwischen Verwaltung, Bewohnerschaft und Wirtschaft, »zwischen Bürokratie und Lebenswelt«.¹⁵ Vor allem geht es darum, die drückenden Probleme des Stadtteils zu identifizieren, die lokalen Akteure und Aktivitäten zu vernetzen, insgesamt Aktivitätenmuster und Aktionsstrategien aufzubauen, mit denen die lokalen Stärken und Ressourcen voll zum Tragen gebracht werden können.

Die »Stärkung der städtischen Produktions- und Lebensmilieus«,¹⁶ gilt als wichtige Komponente für die Stabilisierung und Erneuerung benachteiligter Quartiere, mit der – wie auch beim Quartiersmanagement – spezifische Ansprüche an Gebietsgröße und an die Verflechtung mit gesamtstädtischen Strategien geknüpft sind. Das betrifft vor allem die Teilökonomien der Stadtteil- und Quartiersbetriebe (Einzelhandel, Gesundheitswesen, Gastronomie, produzierendes oder reparierendes Gewerbe), die »zum überwiegenden Teil auf lokale Bedürfnisse des Lebensalltags ausgerichtet« sind und die »in hohem Maße die urbane Qualität des jeweiligen Stadtteils« prägen. Obwohl sie beispielsweise in Hamburg »eine der größten Teilökonomien der städtischen Wirtschaft« darstellen, liegen sie bisher »im toten Winkel der Stadtpolitik«, vor allem auch der Wirtschaftsförderung.

Die Festlegung des »besonderen Entwicklungsbedarfs« in ausgewählten Stadtteilen setzt den gesamtstädtischen Vergleich voraus. Eine »kontinuierliche, nach Stadtteilen und Wohnquartieren differenzierende »Sozial(raum)berichterstattung« wird hierfür als »unverzichtbare Informationsgrundlage« angesehen; sie kann einerseits als Hilfe zur Identifizierung problematischer Entwicklungen und andererseits als »sozialräum-

¹³ Perspektiven einer sozialen Stadt. Ergebnisse einer Expertendiskussion im BBR, in: INFORMATIONEN aus der Forschung des BBR, H. 5 (1999), S. 5 mit Hinweisen auf Diskussionsbeiträge von H. Häußermann und K. Wermker; vgl. auch die Argumentation von Ch. Kopetzki in diesem Heft.

¹⁴ M. Alisch (Hrsg.), Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen 1998; darin auch W. Hinte, Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement, S. 153-170.

¹⁵ W. Hinte, ebda., S. 157.

¹⁶ Hierzu und zum Folgenden D. Läßle, Ökonomische Perspektiven der Städte, in: Die alte Stadt 23 (1996), Heft 2, S. 128-140.

¹² T. Krüger, Ressourcenbündelung als Steuerungsaufgabe. Vortrag für das Difu-Seminar »Stadtquartiere in der Krise – Politik für soziale Stadtentwicklung« am 23. August 1999 in Berlin (unveröff.).

liches Frühwarnsystem« dienen.¹⁷ Bisher gibt es erst wenige Städte, bei denen die Gebietsauswahl für das Programm »Soziale Stadt« nachvollziehbar im gesamtstädtischen Vergleich erfolgt ist. Grundlagen dazu sind beispielsweise in Berlin mit einem Gutachten zur sozialorientierten Stadtentwicklung geschaffen worden.¹⁸ Auch Hamburg, Essen und Wuppertal verfügen über gesamtstädtische Berichtssysteme; in einigen anderen Städten befindet sich Vergleichbares im Aufbau.

Bei der Umsetzung des Programms »Soziale Stadt« wird es wesentlich darauf ankommen, dass es gelingt, gebietsbezogene Maßnahmen, Projekte, Verfahren und Strategien programmatisch mit der gesamtstädtischen Politik zu verknüpfen und die gesamtstädtischen Wirkungszusammenhänge nicht aus dem Blickfeld zu verlieren. Die quartiersbezogenen integrativen Handlungsansätze brauchen die Einbindung in städtische und gesamtgesellschaftliche Konzepte, damit ausgeschlossen werden kann, dass problematische Entwicklungen nur sozialräumlich verschoben werden oder quartiersbezogenen Strategien durch übergeordnete Politiken entgegengewirkt wird. Das betrifft insbesondere die Bereiche Wohnungs- und Infrastrukturpolitik. Auch hinsichtlich einer Evaluierung oder Erfolgskontrolle muss über Stadtteilgrenzen hinaus in gesamtstädtischer Vergleichsperspektive gedacht werden. Wirkungen nur aus der Untersuchung von Veränderungen in den Quartieren selbst zu ermitteln, birgt die Gefahr, neue, durch Verdrängung entstandene Problemkonzentrationen zu übersehen oder zu ignorieren, wie es schon bei der traditionellen Sanierung der Fall war: »Kleinräumige Polarisierung läßt sich nur am gesamtstädtischen Strukturvergleich festmachen, ihr stadtspezifisches Ausmaß nur im Vergleich mit anderen Städten«.¹⁹

4. Integrative Handlungskonzepte und Ressourcenbündelung

Gemäß der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung von 1999 sind die Gemeinden aufgefordert, maßnahmebegleitend ein »auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept« mit Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht zu entwickeln. Diese Konzepte bilden »eine verbindliche Basis für den Mitteleinsatz aller betroffenen Fachbehörden, sowie Einbindung der Projekte privater Investoren«.²⁰

¹⁷ *Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung, Universität Dortmund* (Hrsg.), Leitgedanken für eine integrierte und sozialorientierte Stadtteilentwicklungspolitik. Abschlussbericht, Bd. 1, Dortmund 1999, S. XIII f.

¹⁸ *H. Häußermann/A. Kapphan*, Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin 1998 (Berlin Stadt-Entwicklung, Bd. 18).

¹⁹ Argumentation von *F. Böltken*, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in einem internen Arbeitspapier zum Monitoring-System »Stadtbeobachtung«: Indikatoren zur Erfolgskontrolle des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt«, Bonn-Bad Godesberg 2000.

²⁰ *T. Krüger* (s. A 12), S. 6.

Der integrative Gehalt der Konzepte bezieht sich zum einen auf sektorübergreifende Ansätze mit vielfältigen Handlungsfeldern und zum anderen auf die Überlagerung von Förderprogrammen der verschiedenen Politikbereiche und der europäischen Strukturfonds in den Stadtteilen; er bemisst sich außerdem am Grad der Vernetzung von Quartiers-, Gesamtstadt- und Zielgruppenpolitik.²¹ Hier werden vorerst noch Defizite sichtbar. Hilfreich wäre deshalb die Entwicklung von Standards beispielsweise hinsichtlich der politikfeldübergreifenden Ansätze, der Auswahlkriterien für Gebiete oder des Ineinanderwirkens der verschiedenen Strategien.

Die zentralen Handlungsfelder im Programm »Bündelung der Ressourcen«, »Organisation und Management« sowie »Aktivierung der Bevölkerung« bildeten die thematischen Schwerpunkte für Erfahrungsberichte aus den 16 Modellgebieten auf der Starterkonferenz Anfang März 2000. Die Berichte enthielten Anregungen und Kommentare zur Umsetzung des Programms, denen auch perspektivisch größere Beachtung zukommt:

- Unterschiedliche Zeithorizonte bei Akteuren und Programmen erschweren nicht nur die Verständigung, sondern auch die Bündelung von Förderungsmitteln. Diese bleibt bisher noch weitgehend den lokalen Instanzen überlassen. Auf Landes- und Bundesebene bestehen noch deutliche Umsetzungshemmnisse. Aufklärungsbedarf besteht nach wie vor hinsichtlich der Förderungsfähigkeit nichtinvestiver Maßnahmen. Bei der Mittelflexibilisierung haben sich z. B. in Nordrhein-Westfalen und Hamburg Innovations- und Verfügungsfonds bewährt, über deren Verwendung die Bürgergremien selbst entscheiden.
- Berichte über die Arbeit von Quartiersmanagement-Teams dokumentieren neben positiven Erfahrungen auch Skepsis. Vielfach wird das Quartiersmanagement mit unrealistischen Erwartungen konfrontiert und dadurch überfordert. Das Aufgaben- und Qualifikationsprofil des Quartiersmanagements ist noch wenig ausgeprägt, was auf die Notwendigkeit verweist, den Erfahrungsaustausch zu intensivieren und Ausbildungsgänge neu zu definieren.
- Der Realisierung von im Quartier rasch sichtbaren und erlebbaren Verbesserungsmaßnahmen sowie von strategisch ausgerichteten Schlüsselprojekten kommt wachsende Bedeutung zu, weil durch sie Quartiersleben und -image positiv beeinflusst werden. Die Aufwertung der öffentlichen Räume prägt beispielsweise nicht nur das Erscheinungsbild der Stadtteile, sondern wirkt auch konstitutiv für gute Atmosphäre und Sicherheitsgefühl.
- Basis für die Entwicklung längerfristig selbsttragender Strukturen ist die Etablierung einer kontinuierlichen personengestützten Programminfrastruktur, mit der personelle, finanzielle und organisatorische Ressourcen dauerhaft garantiert sind?

²¹ Vgl. dazu *Fachgebiet Städtebau* (s. A 17), S. XV; *Perspektiven einer sozialen Stadt* (s. A 13), S. 5.

quasi als Beitrag zur »Nachsorge« und zur Prävention, wodurch eine Entlassung des Quartiers aus dem Programm überhaupt erst möglich würde.

Von beiden auf der Starterkonferenz vertretenen Bundesministerien wurde für »Synergieeffekte« auf allen staatlichen Ebenen plädiert. Zur Bündelung der Ressourcen auf Landesebene haben einige Bundesländer Kabinettsbeschlüsse gefasst, zum Beispiel zur Einrichtung interministerieller Arbeitsgruppen in Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen. Was die Integration von Förderungsprogrammen auf der Bundesebene betrifft, besteht ein erfolgversprechender Schritt darin, dass das Programm »Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E & C)« des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend »ganz bewusst« – so Ministerin Christine Bergmann – auf das Programm »Soziale Stadt« »bezogen und mit ihm vernetzt« ist. Minister Reinhard Klimmt sieht darüber hinaus »stadtentwicklungsrelevante Förderungsmöglichkeiten« insbesondere beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Rahmen der Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen sowie des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, beim Bundesministerium des Innern mit dem Projekt »Sport mit Aussiedlern« (beispielsweise im Wohnumfeld), beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit den Programmen Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Mittelstandsförderung und Förderung von Innovation sowie den KfW-Programmen für Investoren und Existenzgründer.

5. Quartiersimage und Öffentlichkeit

»Gemeinsam sind wir Stadt« – so lautete einer von mehreren Kernsätzen auf der Starterkonferenz. Damit wurde nicht nur auf die gemeinsame Verantwortung der vielen Akteure aufmerksam gemacht, sondern auch für die Entwicklung von »Wir-Bewusstsein« und Identifikation mit Stadt und Quartier als gesellschaftlichem Ort votiert. Die Frage des Quartiersimages hat besonderes Gewicht, weil mit der Festlegung von Gebieten als »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf« gleichzeitig auch Assoziationen der Problembehaftung weiter transportiert werden. Ein Negativimage taucht in den Problembeschreibungen für viele Programmgebiete auf. Darüber hinaus müssen sich die Quartiersmanagement-Teams teilweise damit auseinandersetzen, dass sie – auch noch durch negative Schlagzeilen in der Berichterstattung der Medien befördert – selbst als Symbol der Problemzuweisung wahrgenommen werden, und ihnen entsprechende Ablehnung aus dem Quartier entgegenschlägt. Es bildet sich ein Spannungsfeld heraus zwischen Aufbruchstimmung, die daraus resultiert, dass sich endlich im Gebiet etwas tut, und dem Gefühl von Diskriminierung, das aufzulösen eine heikle, aber auch zentrale Aufgabe ist.

»Aktivierung hat viel zu tun mit Wahrnehmung«, lautete denn auch ein weiterer Schlüsselsatz auf der Veranstaltung, der etwa in diese Richtung tendiert. Dabei spielt

sowohl die Innen- als auch die Außenwahrnehmung eine Rolle. Wie sehr das Image die Wahrnehmung beeinflusst, wird unter anderem daran deutlich, dass Bewohner und Bewohnerinnen in mehreren Gebieten über massive Unsicherheitsgefühle berichten, in denen sich aber eher subjektive Ängste und Reaktionen auf das belastete und belastende Image spiegeln, als dass sie beispielsweise durch Befunde entsprechender Statistiken bestätigt würden.

Eine Korrektur des bereits bestehenden Negativimages in vielen Gebieten des Programms »Soziale Stadt« und die Förderung der Herausbildung von Positivimages, erfordern nicht nur handfeste Verbesserungen in den Quartieren, sondern auch die Entwicklung umfassender Konzepte offensiver Öffentlichkeitsarbeit. Die bisher schon praktizierte Maßnahmenpalette zur Stärkung eines vorteilhaften Quartiersimages ist bunt. Sie reicht von Ausstellungen, Stadtteilstesten, Marktständen über institutionalisierte Formen wie Stammtische, Runde Tische, Planungs- oder Zukunftswerkstätten, Lokale-Agenda-Gruppen, Stadtteilforen und -konferenzen bis zu künstlerischen Aktionen und professionellen Marketingstrategien. Wo es bisher meist noch hapert, ist der Bekanntheitsgrad der Aktivitäten im Quartier und über das Quartier hinaus. Stadtteilzeitungen, Infoblätter, Flyer und andere im Gebiet produzierte Publikationen sind zwar ein hilfreicher Bestandteil zur Verbesserung der Publizität; zunehmend wird es aber darauf ankommen, ergänzend dazu eine engagierte und wahrhaftige Berichterstattung in den örtlichen und überörtlichen Medien – Presse, Funk, Fernsehen, Internet gleichermaßen – zu forcieren und zu kultivieren.

Medienkampagnen, die sich auf erfolgreiche Maßnahmen, Verfahren und Projekte in den Quartieren gründen, bieten die Chance, dass einerseits die Bevölkerung mehr Selbstbewusstsein und ein positives Verhältnis zum Quartier entwickeln kann, dass andererseits Besucher und Interessenten angezogen, Vorurteile abgebaut und insgesamt neue Akzente für die Wahrnehmung des Stadtteils und seiner Bewohnerschaft gesetzt werden. In diesem Zusammenhang geht es darum, eine öffentlichkeitswirksame Lobby für das Quartier zu installieren, beispielsweise durch die stärkere Einbindung von Akteuren aus Wirtschaft und Kunst, weiter geht es darum, ein dauerhaftes Klima der Ermutigung, Zuversicht und Begeisterung zu schaffen, optimistische Visionen und Zukunftsbilder aufzuzeigen, Lob und Anerkennung zu organisieren: »Schmücken Sie die Menschen mit den Federn ihres Erfolgs!«²² lautete deshalb auch ein dritter Kernsatz auf der Starterkonferenz.

²² K. Schmalriede, Geschäftsführerin der Lawaetz-Stiftung, Hamburg.

Christian Kopetzki

Anforderungen an die Umsetzung des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt«

1. Generelle Erwartungen

»Gelingt eine breite Übereinstimmung zwischen allen Beteiligten, kann aus dem integrierten Programm »Die soziale Stadt« mittel- bis längerfristig ein Grundmodell für die gesamte Stadtentwicklungspolitik werden.«¹

Dieses Resümé eines Aufsatzes leitender Beamter des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) legt die Erwartungs- oder besser Hoffnungsplatte so hoch, wie sie wohl noch nie bei der Einführung eines neuen Bund-Länder-Programms gelegt wurde. Nimmt man die überfüllte Auftaktveranstaltung im Juli 1999 in Berlin und die seither zahlreichen, meist überbuchten Tagungs- und Seminarveranstaltungen als Maßstab, so scheint das allgemeine Interesse an diesem neuen Politikprogramm tatsächlich überwältigend. Bedenkt man, dass die 100 Millionen DM Bundesförderung für das erste Programmjahr keine zusätzliche Ressortförderung darstellen, sondern aus Umschichtungen der Wohnungsbauförderung resultieren, mutet das große Interesse fast etwas überraschend an.² Das auch deshalb, weil die meisten Bundesländer offenbar große Mühe hatten, ein eigenes inhaltlich und finanziell definiertes und abgesichertes Programm auf die Beine zu stellen und dem BMVBW zeitgerecht eine begründete Auswahl von Förderfällen zu melden.

Döhne und Walter weisen in ihrem schon zitierten Artikel auf die Grenzen der seit 1971 insgesamt mit großem Erfolg umgesetzten Städtebauförderungsprogramme angesichts tiefgreifender gesellschaftlicher Veränderungen hin. Sie verweisen auf die Analyse und mehrjährige Vorarbeit der ARGEBAU,³ in der alle sechzehn Bundesländer zu klaren Empfehlungen für ein ergänzendes Förderprogramm mit eindeutiger Betonung der sozialpolitischen Ziele und Maßnahmen in Ergänzung zu den traditionellen städtebaulichen gekommen sind. Zur notwendigen Neuordnung der Stadtentwicklungs- und Städtebaupolitik formulieren sie:

- »Die Stadtentwicklungspolitik steht damit vor der Herausforderung, einer sozialen Abwärtsentwicklung in gefährdeten Stadtteilen entgegenzuwirken. Deshalb gilt es,

Strategien zu entwerfen, die über die klassische Städtebauförderung mit ihrem primär baulichen Ansatz hinausgehen.

- Die Lösung der wachsenden sozialen Probleme in den Städten müssen Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam als vordringliche Aufgabe der nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik verstehen und ebenso gemeinsam Lösungsstrategien entwickeln.
- Die staatlichen Finanzhilfen verschiedener Ressorts, die jeweils für sich auf bauliche, wirtschaftliche oder soziale Verbesserungen in städtebaulichen Problemlagen abzielen, müssen deshalb auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene ressortübergreifend koordiniert und in ihrem Einsatz aufeinander abgestimmt werden...
- Künftig wird es darauf ankommen, investive und nichtinvestive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung »aus einer Hand« zu kombinieren und zu integrieren.«⁴

Zusammen mit den benannten »nicht-städtebaulichen« Politikfeldern und dem Hinweis, dass es in Zeiten knapper werdender öffentlicher Ressourcen vor allem auch um Sparsamkeit und Effizienz gehen muss, wird die Quintessenz des neuen Programms deutlich: Es geht um vertikale und horizontale Vernetzung von Politik und Verwaltungshandeln, um integrierte Lösungsansätze statt eines Weiterbestehens isolierter Ressortpolitiken.

Damit wird aus den Bauministerien des Bundes und der Länder ein Politikanspruch formuliert, der »ans Eingemachte geht«, nämlich ein anderes Diskussions- und Verteilungsmodell auf allen öffentlichen Ebenen fordert. Wenn man bei Döhne und Walter liest, dass der Bundesbauminister seine Kabinettskollegen lediglich um Kooperation bitten kann und von diesen bisher nur – bis auf eine Ausnahme (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) – die politischen Ziele des Programms begrüßt und die generelle Offenheit für die Notwendigkeit einer Ressourcenbündelung signalisiert werden, so wird deutlich, welch steiniger Weg noch vor einer erfolgreichen Implementierung des neuen städtebaulichen Leitprogramms liegt. Nicht nur auf der Bundesebene fehlt ein verbindlicher Kabinettsbeschluss, auch in fast allen Bundesländern sind die federführenden Städtebau-Ministerien bislang auf den guten Willen ihrer Kollegen aus anderen relevanten Ministerien angewiesen. Für die kommunale Ebene gilt das entsprechend. Da in Koalitionsregierungen die beteiligten Ministerien und Dezernate meist von verschiedenen Parteien dominiert werden, sind kontraproduktive Profilierungsstrategien bei Fehlen einer einheitlichen politischen Beschlusslage vorprogrammiert. Ein Blick in die Nachbarländer, insbesondere in die Niederlande und nach Großbritannien mit längeren Vorläufen entsprechender Politikprogramme zeigt, dass der Zwang zur Kooperation nicht hoch genug angesiedelt werden kann, sollen die Ressort-Egoismen und immanenten Widerstände politisch-

¹ H.-J. Döhne/K. Walter, Aufgaben und Chancen einer neuen Stadtentwicklungspolitik, in: Bundesbaublatt H. 5, (1999), S. 29.

² Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder (Städtebauförderung 1999).

³ ARGEBAU, Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt«, 1998.

⁴ H.-J. Döhne/K. Walter (s. A 1), S. 24.

administrativer Systeme tatsächlich überwunden werden. Nicht zuletzt wegen der zu erwartenden Widerstände, Reibungsverluste und Lernprozesse aller Beteiligten in der Anlaufphase muss ein solches Programm auch mit einer ausreichenden Zeitperspektive gestartet werden. Die für das neue Programm vorgesehenen drei bis fünf Jahre müssen als viel zu kurz gelten, gerade nach den niederländischen Erfahrungen. Dort befindet man sich nach zwei Fünfjahresprogrammen jetzt in einem dritten auf zehn Jahre angelegten.

Und noch etwas lehren die Erfahrungen aus europäischen Nachbarländern: Froessler berichtet von verschiedenen Evaluationen, die übereinstimmend als ein Hauptproblem der städtischen Zuwendungsgebiete gerade das politisch-administrative System selbst ergeben haben.⁵ Insofern wird auch in Deutschland der Schlüssel zum Erfolg des anlaufenden Programms »Soziale Stadt« in der Reform und Weiterentwicklung eben dieses Systems selber liegen. Diese Feststellung schließt selbstverständlich andere große Akteure wie die Unternehmen der Wohnungswirtschaft oder die großen sozialen Trägerorganisationen mit ein. Froessler spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit einer »Entknöcherung« der politisch-administrativen Systeme, ein in der niederländischen Diskussion geprägter Begriff, der sicher auch für hiesige Verhältnisse gelten mag.

2. Programmsteuerung und Finanzierung

Die Hauptverantwortung bei der Programm-Implementierung liegt bei den Ländern, in zweiter Linie bei den Kommunen. Hier nun stellt sich eine sehr disparate Situation dar: Während einige wenige Länder, allen voran Nordrhein-Westfalen (seit 1994), Hessen (seit 1996/97) und die Stadtstaaten (seit 1995–99) mit eigenen Landesprogrammen sehr unterschiedliche Erfahrungen gesammelt haben und sozusagen »aus dem Stand« in das neue Programm einsteigen können, stehen andere ganz am Anfang. Insbesondere in den Neuen Bundesländern dürfte der neue Segen mit gemischten Gefühlen betrachtet werden: Die dortigen Städte sind zum Teil in allen drei Städtebauförderprogrammen vertreten und sollen sich jetzt auf ein weiteres einlassen, das bei vergleichsweise geringem Fördervolumen von durchschnittlich 1,2 Mio. DM Bundes- und Landesmitteln pro Jahr und Förderfall mit einem besonders hohen Arbeitsaufwand verbunden ist? wenn denn den Intentionen des Programms tatsächlich gefolgt wird. Da liegt die Versuchung nahe, dass der Einfachheit halber die bereits laufenden Programme lediglich aufgestockt werden, vielleicht mit etwas »Sozialem« garniert.

Um dieser tendenziellen Überforderung von Zuwanderstädten zu entgehen, wird es entscheidend darauf ankommen, in der Anfangsphase »best practices« aus den erfah-

renen Bundesländern zu vermitteln. Dabei sind sich Fachleute und auch die Verantwortlichen im BMVBW einig, dass es nicht darum gehen kann, eine bundeseinheitliche Verfahrensregelung zu entwickeln und durchzusetzen. Zu unterschiedlich sind die jeweiligen Ausgangslagen und Erfahrungen. Allerdings wird auf bestimmte Standardanforderungen hinzuwirken sein, wie sie ja schon in dem von der ARGEBAU 1998 vorgelegten Leitfaden formuliert worden sind.

Von zentraler Bedeutung wird dabei sein, die nichtinvestiven Elemente der komplexen Stadterneuerungsprozesse durch die Mobilisierung von Förderprogrammen und -töpfen der nicht (städte)baulich orientierten Fachressorts abzusichern. Selbst wenn die Städtebauförderung – wie in der Vergangenheit auch schon seit der Einführung der Sozialplanungsbestimmungen im Gesetz von 1971 – zur Mit- und Anschubfinanzierung nichtinvestiver Elemente und Maßnahmen genutzt werden kann, wird der Erfolg des Gesamtprogramms »Soziale Stadt« entscheidend davon abhängen, dass an die »Lokomotive Städtebauförderung« eine möglichst große Zahl von Anhängern verlässlich angekoppelt werden.

Des weiteren wird es wichtig sein, den bürokratischen Aufwand bei der Umsetzung des Programms so gering wie möglich zu halten. Vielleicht könnte hier das gestufte Antragsverfahren (mit einem »Pfadfinder-Programm« als erster unaufwendiger Stufe), wie es in Großbritannien üblich ist, ein interessantes Modell sein. In jedem Fall wird es nötig sein, sich auf einen Förderrahmen zu verständigen, innerhalb dessen die Akteure vor Ort sich relativ frei entsprechend den sich ergebenden Erfordernissen bewegen können. Gegenseitige Deckungsfähigkeit von Maßnahmengruppen innerhalb der jeweiligen Fachressorts sind ebenso erforderlich wie die (begrenzte) Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln in folgende Programmjahre.

Die niederländische Erfahrung hat gezeigt, dass gerade für das Ingangsetzen hochkomplexer Stadterneuerungsprozesse ein sogenannter »Schmiertopf« als sehr unbürokratisch zu handhabender Verfügungsfond vor Ort oft unerlässlich für den Projekterfolg ist. Nach der Einschätzung von Ländervertretern ist der überwiegend investive Städtebaufördertopf durchaus geeignet, diese wichtige Funktion – zumindest temporär – zu übernehmen. Im Idealfall sollte so ein Topf aus Programmanteilen verschiedener Ressorts gespeist werden, auch wenn das haushaltsrechtlich schwierig erscheint. Hier ist die Kreativität von Haushaltsexperten und Juristen gefragt.

Das verweist auch auf den überragenden Stellenwert einer künftigen horizontalen (und vertikalen) Koordination. Hessen z. B. hat eine interministerielle Arbeitsgruppe zur Programm-Koordination eingerichtet, allerdings bisher noch auf »good-will-Basis«. In Nordrhein-Westfalen dagegen arbeitet die INTERMAG auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses. Sie berät und beschließt gemeinsam über zu fördernde Stadtteile und über Förderrahmen. Auf dieser verbindlichen Grundlage stellen die lokalen Projektorganisationen dann ihre Anträge an die jeweils mitfördernden Fachministerien. So bleibt die Ressortverantwortung gewahrt bei gleichzeitiger Koordination

⁵ R. Froessler, Diverse unveröffentlichte Tagungsmanuskripte 1999/2000.

der komplexen Gesamtmaßnahmen. Dieses vorbildliche Modell sollte eigentlich in allen Bundesländern installiert und analog auch auf der kommunalen Ebene eingeführt werden. Dabei ist es eher nebensächlich, welches Fachressort im Einzelfall die Federführung einer Gesamtmaßnahme innehat (in Hessen sind das auf lokaler Ebene z. B. teilweise die Sozialdezernate).

Man muss ja (noch) nicht soweit gehen wie in Großbritannien, wo jedes mit dem Programm befasste Mitglied der Ministerialbürokratie bis zur Leitungsebene ein mehrwöchiges Praktikum vor Ort im Projektgebiet einer Stadt zu absolvieren hat (obwohl das auch in der Bundesrepublik sicher nicht schaden könnte).

Ein ernstes Problem für neue Programme zeichnet sich hinsichtlich der notwendigen Bereitstellung des kommunalen Eigenanteils ab. Viele Städte, die es besonders nötig haben, sind dazu kaum in der Lage. Ob die Länder – wie in der Vergangenheit bei anderen Programmen mit Komplementärfinanzierung – solchen finanzschwachen Städten kommunale Anteile partiell mitfinanzieren, bleibt abzuwarten. In der Verwaltungsvereinbarung ist ein Ausweg angedacht: Der kommunale Anteil kann auch von Dritten übernommen werden, wenn er vorher in die städtische Kasse eingezahlt wird. Das werden im Regelfall Wohnungsunternehmen sein. Damit begeben sich Kommunen allerdings in die Abhängigkeit potenter Akteure mit unternehmensbezogenen Interessenlagen. Außerdem kann damit lediglich der Projekttyp »große Wohnsiedlung« erfasst werden. Allenfalls gemischt bebaute Stadtteile mit erheblichen Wohnungsbeständen von Gesellschaften könnten von so einer Lastenübernahme ebenfalls profitieren.

3. Fördergebietsabgrenzung und Falltypologie

Die Verwaltungsvereinbarung sagt: »Das Fördergebiet ist räumlich einzugrenzen.« (Art. 2,4). Gleichzeitig stellt sie den Kommunen anheim, im Bedarfsfall das Besondere Städtebaurecht anzuwenden, also: die Quartiere des Programms »Soziale Stadt« förmlich festzulegen.

Darin kann durchaus ein Problem liegen. Froessler z. B. berichtet von ausländischen Erfahrungen mit zu eng begrenzten »Problemgebieten«. Allein durch die Gebietsdefinition wird die Stigmatisierung verfestigt. Da aber die förmliche Festlegung von Erneuerungsgebieten immer auf städtebaulichen, wirtschaftlichen und sozialen Missstands begründungen fußt, könnten sich Kommunen hier ein schönes Eigentor schießen. Ähnliche Erfahrungen musste die Freie und Hansestadt Hamburg mit der äußerst unglücklichen Bezeichnung ihres ersten Landesprogramms (»Armutsbekämpfungsprogramm«) machen.

Viel sinnvoller erscheint es, Fördergebiete großzügig abzugrenzen und bewusst auch leistungsfähige Quartiere (z. B. Einfamilienhausquartiere) und Einrichtungen (z. B. Schulzentren), also Potenziale zur Gebietsverbesserung einzubeziehen. Gerade

bei monostrukturierten Wohngebieten kann es sinnvoll sein, angrenzende Gebiete mit anderen Nutzungsstrukturen (z. B. Gewerbe) einzubeziehen. Vielleicht kann hier auch die Kategorie »Ersatz- und Ergänzungsgebiete« aus dem alten Städtebauförderungsgesetz von 1971 sinnvoll eingesetzt werden. Froessler geht in seinen Vorschlägen sogar noch weiter, wenn er z. B. strategische Allianzen gerade mit den Unternehmen außerhalb der »Armutsgebiete« anregt, die noch an der Wertschöpfung beteiligt sind, z. B. große Billig-Einkaufsmärkte oder die Telekom.

Noch einmal zu dem oben bereits angesprochenen Problem der Gebietsauswahl: Die großen Wohngebiete haben eine starke Lobby. Diese scharrt seit der Programmankündigung hörbar mit den Hufen. Gerade deshalb haben die Städte eine besondere Verantwortung auch gegenüber den Altbaustadtteilen mit sehr inhomogenen Strukturen. Hier liegt natürlich auch ein starkes Steuerungspotential bei den Ländern. Hessen z. B. achtet darauf, dass beide Gebietstypen etwa zur Hälfte vorkommen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Philosophie des Programms »Soziale Stadt« viel leichter auch ohne Aussicht auf Förderung nach dem neuen Programm auf geschlossene Wohngebiete der Nachkriegszeit übertragen lässt als auf den Typus Altbauquartier. So sind z. B. in Kassel in kürzester Zeit entsprechende Initiativen in zwei Wohngebieten der 60er und 70er Jahre gestartet worden, »Runde Tische zu Stadtteilerneuerung« parallel zu dem seit 1997 geförderten Altbau- und hessischen ExWoSt-Modellquartier »Nordstadt«.

4. Programmumsetzung in den Kommunen

Die planerisch-konzeptionellen Anforderungen sind ebenfalls in Artikel 2, 4 der Verwaltungsvereinbarung benannt: »Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen.« Diese Formulierung könnte Kommunen zu einer Inselplanung verleiten. Froessler dagegen unterstreicht, gestützt vor allem auf die niederländischen Erfahrungen, die absolute Notwendigkeit einer kommunalen Gesamtstrategie, soll es nicht zu einer isolierten »Behandlung« einzelner »Problemgebiete« kommen. Er fordert einen dreistufigen Aufbau: Gesamtstadt, Quartier, Einzelaspekte als planungs- und handlungssystematische Grundlage. Das erscheint auch deshalb einsichtig, weil zumindest in den Großstädten angesichts der Quantitäten und der Dynamik sozial-räumlicher Veränderungen die Zahl der potentiell nach der Philosophie des Programms »Soziale Stadt« zu entwickelnden Gebiete deutlich höher als das im Regelfall einzig geförderte liegen wird.

Dass die Fördergeber Bund und Länder die Entwicklung der geforderten integrierten Konzeption projektbegleitend ermöglichen, ist sicher nicht nur notgedrungen wegen der schnellen Programmeinführung so festgelegt worden. Vielmehr macht es durchaus Sinn, die lokale Vorgehensweise in einem schrittweisen Annäherungspro-

zess festzulegen, in dem auch Experimente ihren Platz finden können. So sind z. B. die bisherigen Diskussionen zum Thema »Quartiersmanagement« von einer erheblichen Bandbreite gekennzeichnet. Berlin z. B. hat mit seinen 15 Organisationseinheiten gleicher Bezeichnung eine von sonstigen Verwaltungsstrukturen weitgehend getrennte Parallelstruktur aufgebaut, was wiederum in Hessen zu vermeiden versucht wird.

5. Schulung und Erfahrungsaustausch

Die inhaltlichen Anforderungen des Programms »Soziale Stadt« sind hoch angesetzt wie in keinem Förderprogramm bisher. Die darin tätigen Personen vor Ort müssen wahre »eierlegende Wollmilchsäue« sein. Bis auf den experimentellen Kontaktstudiengang »Kommunale Gestaltung – Stadtteilökonomie« an der Evangelischen Fachhochschule für Sozialpädagogik in Hamburg, der gerade seine ersten Absolventinnen in die Praxis entlässt, gibt es bisher in Deutschland keine Ausbildungsstätte für die hier geforderte mehrfache Schnittstellenfunktion und -qualifikation.

Deshalb wird es entscheidend auch auf die Qualität der Vernetzung unter den (momentan 162) im Programm »Soziale Stadt« geförderten Städten bzw. Fallgebieten ankommen. Neben dem vom DIFU gesteuerten Modellstadt-Programm wird hier vor allem die Landesebene eine entscheidende Bedeutung gewinnen. So ist es ein Hauptanliegen der hessischen Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt« (HEGISS), in der die gut 20 hessischen Programm-Städte seit 1999 zusammenarbeiten, einen qualifizierten Erfahrungsaustausch zu leisten. Für die bevorstehende Einrichtung einer Geschäftsstelle ist es ein erklärtes Ziel, die Qualifikationen aus den Bereichen Verwaltung, Planung und Soziales in den dort arbeitenden Personen repräsentiert zu sehen. Diese Maxime gilt im Prinzip auch für die Empfehlung einer Projektorganisation in den Kommunen. Selten wird es dabei angesichts der doch eher bescheidenen Fördervolumina und dem festen Willen aller Beteiligten, keine neuen aufgeblähten Managementstrukturen zu produzieren, gelingen, neue Stellen zu schaffen. Vielmehr wird es im Regelfall um eine intelligente Um- und Neuorganisation bestehender personeller und finanzieller Ressourcen bei Kommunen und Trägerorganisationen gehen. Dieser Zwang kann durchaus heilsam im Sinne des Eingangszitats sein. Es wird in jedem Falle äußerst interessant sein, den Implementierungsprozess des Programms »Soziale Stadt« mitzuverfolgen. Der Anspruch lässt hoffen, dass sich die politisch-administrativen Systeme und die mit ihm verbundenen Großakteure der Wohnungswirtschaft und der Sozialträger einem Modernisierungsversuch unterwerfen werden, der im besten Fall zu einer Stärkung dezentraler Mitwirkungs- und Entscheidungsstrukturen führen kann. Damit würde auch ein Faden wiederaufgenommen, der mit Einführung des Städtebauförderungsgesetzes 1971 unter dem damals kursierenden Schlagwort einer »Demokratisierung der Planung« angespannen wurde.

Uwe-Jens Walther

Vorhang auf und viele Frage offen

»Die Soziale Stadt« als Programm, Realität, Diskurs und Berufsfeld

Vorhang auf...! Zum ersten Mal seit dem Städtebauförderungsgesetz 1971 rückt bundesweit ein Programm zur Bestandsentwicklung in ausgewiesenen Stadtteilen ausdrücklich soziale Fördertatbestände in den Mittelpunkt.¹ Bund und Länder binden damit den Vorlauf der Länderprogramme von Nordrhein-Westfalen, Hessen und den Stadtstaaten ein, die bereits mit eigenen Landesprogrammen vorangegangen sind. Das neue Bund-Länderprogramm wird mit Anleihen bei der sozialwissenschaftlichen Diskussion der letzten beiden Jahrzehnte begründet: Themen wie Armut und Ausgrenzung sollen wieder einen eigenen Stellenwert und Ort auf der stadtpolitischen Landkarte bekommen. Das Programm ist deswegen nicht nur von allgemeinem sozialpolitischen und planerischem Interesse. Seine Umsetzung sollte speziell diejenigen interessieren, die schon länger auf eine solche sozialorientierte Wende drängen. Dies sind zum einen die Stadtsoziologie oder Armutsforschung mit ihren Befunden; zum anderen ist es die Planung, welche ihre mangelnde Reichweite zunehmend durch Elemente und Vorgehen der Sozialplanung ausgleich. Und dies sind schließlich die Sozial- und Gemeinwesenarbeit, die sich ihrerseits den Fragen der Quartiersplanung zuwandten. Ist mit dem Programm wirklich lange Gefordertes vollzogen? Kann es überhaupt leisten, was es soll? Die Antworten darauf werden einige Zeit benötigen.

...und alle Fragen offen? So viel Anfang, aber auch so viele Fragen sind selten. Als zu Beginn der 70er Jahre das Städtebauförderungsgesetz ein räumlich und sachlich begrenztes Sonderrecht schuf und mit dem nötigen Schub der Investitionshilfen des Bundes versehen wurde, verhielt es sich ähnlich. Bis die Praxis ein klares Profil für die Stadtsanierung fand, war ein Jahrzehnt vergangen und die Stadterneuerung bereits im Begriff, sich in viele kleine Schritte und Orte einer Bestandspolitik auszudifferenzieren. Etwas rascher entstand das Vollbild der Erneuerungspraxis in den neuen Ländern. Sie mag in den 90er Jahren vom westdeutschen Vorlauf profitiert und schneller und effektiver Tritt gefasst haben. Die ersten drei Programmbereiche der Städtebauförderung (Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Denkmalschutz, Weiterentwicklung großer Neubaugebiete), auf welche sich Bund und Länder in der einschlägigen Verwaltungsvereinbarung jährlich verständigen, können inzwischen als ver-

¹ Heidede Becker, Markus Eltgers, Johann Jessen, Klaus Selle und Ursula Stein danke ich für Hinweise und Kritik.

gleichsweise ausgereifte und geschlossene Programmteile gelten, auch wenn sie nicht immer die gleiche Klarheit im Vollzug aufweisen mögen.

Der mit der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung im Herbst 1999 vereinbarte vierte Programmbereich »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt« hat dagegen seine Findungsphase noch vor sich. Erhebliche Suchbewegungen sind wahrscheinlich, wenn nicht sogar unabweisbar, und sie gehen in sehr verschiedene Richtungen.² Freilich setzt das neue Programm nicht bei Null ein; es kann viele Jahre Praxisdiskussionen sowie mannigfache Anregungen und Vorerfahrungen seiner Vorgänger in einigen Bundesländern und dem westeuropäischen Ausland nutzen. Auch der Leitfaden der ARGEBAU beruht auf entsprechenden Erfahrungen. Die Konferenzen zum Auftakt und Start des Programmes können naturgemäß nicht mehr, als die Ausgangssituation klären und auf ausländische Vorbilder verweisen. Aber auch systematische Forschungen scheinen mehr die Ziele und Voraussetzungen auf verschiedenen Ebenen zu präzisieren, also zu sagen, wie es sein sollte, und weniger, wie es wird.³

Der Reifegrad der bisherigen Erfahrungen und der Realismus einer langen Findungsphase sind zu bedenken, wenn es um das Potenzial des neuen Programmes geht. Sollte deswegen das Klassikerzitat vom geschlossenen Vorhang, der alle Fragen offenlässt, abgewandelt werden: »Vorhang auf und viele Frage offen?« Die Akteure bespielen indes bereits die Bühnen. Umso wichtiger wäre es, in dieser Anlaufphase die Fragen zu benennen, mit denen die Stadtforschung in den nächsten Jahren sowohl an ihre eigenen Thematisierungen als auch an die Erfordernisse der Praxis anschließen kann, ohne die Thematisierungskompetenz abzugeben. Einige Bereiche zeichnen sich ab, andere sind noch zu benennen. Unter den vielen denkbaren Fragerichtungen wähle ich vier aus, die mir wichtig erscheinen: »Soziale Stadt« als Politikprogramm, als städtische Realität, als Berufsfeld und als Diskurs. Beispielhafte Fragen sollen die Relevanz dieser vier Bereiche illustrieren, nicht jedoch systematisch begründen.

1. »Die Soziale Stadt« als Politikprogramm

Als Politikprogramm muss sich die »Soziale Stadt« anwendungsbezogene Wirkungsfragen zur Umsetzung ihrer Ziele gefallen lassen. Das Spektrum solcher Wirkungsfragen

gen reicht von der Evaluation der Gebietswirkungen, der Realisierung des Bündelungsanspruches, bis hin zu Aktions- und Steuerungsformen, also etwa zu Verfahren, Ergebnissen und Methoden des Quartiersmanagements.

Viele Fragen ergeben sich aus der eigentümlichen Konstruktion des Programmes, das ein inzwischen älteres Instrumentarium mit neuen Ansprüchen kombiniert. Es basiert zunächst auf den Instrumenten eines wachstumsorientierten Stadtumbaus aus den 70er Jahren. Gleichzeitig appelliert es jedoch an Ko-Finanzierung durch Förderprogramme quer zu allen Sektorpolitiken und auf allen Ebenen (föderal, EU) nach einem neuen Politikmodell. Allerdings kann es sich dabei nur auf Appelle stützen. Die Bundesregierung hat einer kürzeren Anlaufphase wegen den Weg der Verwaltungsvereinbarung und nicht den eines Gesetzes gewählt. Die Appelle müssen von Ländern, Kommunen und von Dritten übernommen und umgesetzt werden. Im Kern bleibt – bei den Bundesfinanzhilfen – das Programm allen anderslautenden Forderungen zum Trotz aus verfassungs- und förderrechtlichen Gründen ein Modell investiver Förderung. Es soll zugleich als »Leitprogramm« dazu dienen, auch nicht-investive Finanzmittel einzuwerben. Die Bundesländer sind hier in der Gestaltung freier. Deswegen wird häufig davon gesprochen, dass soziale Ansprüche »draufgesattelt« würden. Wer sind Ross und Reiter? Kritisch gewendet: Wird hier ein altes Ross in neue Schlachten geschickt, die längst nicht mehr den alten Formationen entsprechen? Und die Reiter – sind es nicht auch die erfahrenen Kämpen der alten Institutionen (z. B. die Sanierungs- und Entwicklungsträger), die umrüsten müssten? Neu jedenfalls sind wohl mehr die Schlachtrufe: Ausgrenzung stoppen! Soziale Missstände beheben! Kooperieren! Mittel bündeln!

Beispiele für Fragen hierzu wären: Wie passen die klassischen Verfahren, Institutionen und Instrumente, um Standortgunst durch investive Maßnahmen zu erzeugen, zu den neuen Ansprüchen an Investitionen in Sozialkapital und personalintensive Ansätze, »endogene Potentiale« zu unterstützen und auszubauen? Welche Konsequenzen haben die Länder, die Stadterneuerung und Beschäftigung längst verknüpfen, gezogen?

2. »Die Soziale Stadt« als städtische Realität

Da das Programm beansprucht, auf problembehaftete Stadtquartiere zu reagieren, werden diese auch in diesem Rahmen empirisch beschrieben. Deswegen liegen gerade für die Stadtsoziologie sekundäranalytische Fragen zur Wirklichkeit in den Städten nahe. Denn es geht um diejenigen städtischen Ausschnitte, auf die z. B. die Armutsforschung und die Stadtsoziologie schon lange hinweisen, weil sie exemplarisch für neuere Tendenzen der Armut und Ausgrenzung stehen. Sind die Studien, die bisher im Zuge der Ausweisung der Gebiete im gesamtstädtischen Zusammenhang angefertigt werden, geeignet und anschlussfähig an die bisher vorliegenden Analysen?

Falluntersuchungen, kommunale Sozialberichterstattung und systematisch verglei-

² Vgl. den Beitrag von H. Becker und die sehr ausführliche Dokumentation »Programmgrundlagen« des Difu zum Kongress, die wenige Informationswünsche unerfüllt lässt.

³ Als aktuelles Beispiel vgl. die großangelegte NRW Studie »Städtische Lebenswelten und Neue Armut«, eingebettet in den Forschungsverbund »Zukünfte in Stadtregionen: Quartier – Stadt – Land«; vgl. zu einem ihrer Teile A. Bentler u. a., Leitgedanken für eine integrierte und sozialorientierte Stadtteilentwicklungspolitik in nordrhein-westfälischen Großstädten. Handlungsempfehlungen des Forschungsprojektes »Städtische Lebenswelten und Neue Armut«, in: Jb. Stadterneuerung 1999, S. 21–52; vgl. auch die Veröffentlichungen von R. Froessler sowie zu den französischen Entwicklungen J. Jessen/W. Neumann, Stadtpolitik in Frankreich? Soziale und ökonomische Strategien zur Reintegration von Großsiedlungen, in: Jb. Stadterneuerung 1999, S. 193–208.

chende Surveys werden weiter zunehmen, damit Verdachts- und Problemgebiete, deren Rangfolgen oder die Wirkungen von Maßnahmen ermittelt werden können.⁴ Damit fallen mehr Zustandsbeschreibungen der sozialräumlichen Verteilung von städtischen Teilräumen an, die unter Verdacht stehen, sich von der allgemeinen städtischen Entwicklung abzukoppeln. Erweitern sie unser Wissen über die neuen Erscheinungsformen räumlicher Ungleichheit? In der Stadtsoziologie wird mit Blick auf die Tendenzen der Stadtentwicklung in den USA der Zusammenhang zwischen der Dynamik von sozialräumlicher Segregation auf der einen Seite und Polarisierungen, z. B. der Einkommen, auf der anderen Seite diskutiert. Entwickeln sich die räumlichen Erscheinungsformen von Ungleichheit inzwischen rascher als ihr gesellschaftliches Niveau?

Solch hohe Erwartungen würden das Datenmaterial der Studien überfordern. Die Messlatte wäre sicherlich zu hoch angelegt, wenn man von bisherigen sekundäranalytischen Auswertungen ausgeht, die sich auf weitaus günstigere Voraussetzungen stützen konnten.⁵ Wie weit könnte der empirische Ertrag von solchen Beschreibungen der problembehafteten Gebiete reichen? Bieten sie überhaupt Chancen, der sozialwissenschaftlichen Diskussion über sich verstärkende soziale und räumliche Ausgrenzungen auf breiterer Basis als bisher nachzugehen? Grund zur Skepsis gibt es aus strukturellen Gründen. Denn die Studien verwenden je eigene räumliche Abgrenzungen, die im Einzelfall angemessen, aber keinen zuverlässigen Vergleich garantieren können. Die Segregation stellt gerade wegen ihrer wechselnden räumlichen Maßstäbe (Körnigkeit) einen gemeinsamen räumlichen Maßstab in Frage. Konzentrationsprozesse durch Entmischung, Zuzug oder der Zusammenbruch von sozialen Milieus könnten in ihrem jeweiligen räumlichen Maßstab so unterschiedlich ausfallen⁶ wie die Reaktionsformen der Quartiersbevölkerung und ihrer Reaktionspotenziale, die ohnehin keine bloßen Reflexe dieser Verhältnisse sind.⁷ In handlungsorientierter Absicht dürfte weiterhin entscheidend sein, ob die vorliegenden vergleichenden indikatoren gestützten Stadt- und Quartiersanalysen in Beziehung gesetzt werden können zu qualitativen Gebietsmonographien, die systematisch die Potenziale des »Sozialen Kapitals« der Stadtteile und Quartiere beschreiben.⁸

⁴ Auch auf Bundes- und Landesebene sind Evaluationen im Gespräch.

⁵ Gemeint sind hier etwa die gesetzlich geregelten Vorgaben zu den Vorbereitenden Untersuchungen im Vorfeld von Sanierungsuntersuchungen; vgl. J. Jessen/W. Siebel/U.-J. Walther/L. Trinter, Ergebnisse und Methoden vorbereitender Untersuchungen, Bundesministerium für Bauwesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.), Schriftenreihe Forschung, Bonn-Bad Godesberg 1982.

⁶ Je nach räumlichem Aggregationsniveau könnte man durchschnittlich zu dem Ergebnis gelangen, dass das Sozialhilfeniveau in den Städten, nicht aber die Segregation zugenommen habe; vgl. Klagge 1999, DFG-Projekt »Armut in den Städten der Bundesrepublik Deutschland. Ausmaß, Strukturen und räumliche Ausprägungen« (Ta 49/11-1).

⁷ Vgl. U. Herlyn/U. Lakemann/B. Lettko, Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren, Basel 1991.

⁸ Vgl. den Beitrag von I. Breckner in diesem Band.

3. »Die Soziale Stadt« als Berufsfeld

»Die Soziale Stadt« ist auch ein professionelles Feld unterschiedlicher Akteure, Institutionen und Qualifikationen. In dem Maße, wie nicht-professionelle Akteure aktiviert und langfristig gewonnen werden sollen, bilden sich neue professionelle Felder heraus, die gerade dieses ermöglichen sollen. Das legt Fragen nahe, um welche Professionalisierungstendenzen es sich handelt. Wer sind die neuen Manager des Umgangs mit dem Bestand und was tun sie (nicht)? Ray Pahl hat einst für Großbritannien das Theorem der »Urban Managers« entwickelt. Heute erscheint es unangemessen, weil es den Kontext eines wachstumsgetriebenen Umbaus der Städte in den 60er und 70er Jahren beschreibt, also einer professionellen Prägung, die Pahl mit der Beseitigung bzw. Ergänzung des Bestandes begründete. Sein Gedankengang könnte heute jedoch eine neue, frischere Bedeutung erlangen, wenn man sein Theorem auf diejenigen Professionen bezieht, die sich seitdem am kleinteiligen Umgang mit dem Bestand entwickelt haben, der jetzt auch noch stärker als bisher den Umgang mit Menschen beinhaltet. Maurice Blanc hat sie in Frankreich als »les nouvelles professions de la ville« bezeichnet. Das Programm befördert solche Tendenzen, nicht zuletzt durch die Institution eines »Quartiersmanagements«.

Das Programm sucht also nicht nur das Engagement von Nicht-Professionellen, sondern bietet Aufträge und Arbeitsplätze für verschiedene Disziplinen, Institutionen und Ausbildungsgänge, für alte und neue Anforderungen und Praxisformen. Die institutionellen und professionellen Zuständigkeiten, Qualifikationen und Ausbildungsgänge beginnen bereits, flüssiger zu werden. Diese Bewegung wirft aus verschiedenen Blickrichtungen Fragen auf, so z. B. nach berufsständischer Präsenz, Ressort-Egoismen und Verwaltungsmodernisierung, Bildungspolitik und Studiengängen: Wie gehen etwa Planungs- oder Sozialämter mit transdisziplinären und sektoralen Herausforderungen um? Werden Fachhochschulen und/oder Universitäten sich auf neue Ausbildungsprofile spezialisieren? Übernehmen die bestehenden Sanierungs- und Entwicklungsträger, freie Träger der Wohlfahrt, Architektur- und Planungsbüros oder intermediäre Träger vor Ort die neuen Aufgabenbereiche? All dies könnten handlungsorientierte Forschungen erhellen. Mit einer neuen Mischung der Professionen und Problemstellungen dürfte auch ein veränderter Mix der Aktions- und Steuerungsformen einhergehen. Wie werden die neuen Praxismodelle der Umsetzung aussehen?

4. »Die Soziale Stadt« als Diskurs

Wenn man überhaupt die Möglichkeit einer »Rückgewinnung des Politischen« einräumt, werden Fragen zur Bedeutung von Thematisierungen und De-Thematisierungen des Sozialen in und an der Stadt wichtig. Diskursive Praxis im Zusammenhang mit der Herausbildung von Typen des politisch-administrativen Handelns wäre als eigene handlungsleitende Dimension zu begreifen.

Das Programm läutet eine neue Runde der Rhetorik darüber ein, was als sozial an der Stadt gilt. Die öffentliche Rede über die »Soziale Stadt« ist Diskurs und Repräsentation des Sozialen unter heutigen Bedingungen. Das Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf...« wurde eingerichtet mit dem Anspruch auf Politikwechsel. Nicht umsonst ist der Anhang »die soziale Stadt« zweite Hälfte des Titels geworden. Er symbolisiert das Klima der rot-grünen Koalitionsvereinbarungen im Herbst 1998 ebenso wie einige Zentralbegriffe der stadtsoziologischen Diskussion der letzten Jahrzehnte. Nun werden die Begriffe in die Deutungskämpfe um Fördergelder, politische Mehrheiten, fachliche Hegemonie und in die Maßnahmen der öffentlichen und fachlichen Diskussion entlassen. Im Ausgang der Deutungskarrieren liegen Chancen und Risiken einer Selbstverständigung von Stadtgesellschaften. Interessant wären deswegen Wirkungsfragen zur Karriere und Umdeutung der Begriffe. Wird die Rede von der »Sozialen Stadt« bald den Status eines Allesklebers« erreichen, den Stefan Summerer einmal der »Nachhaltigkeit« zugeschrieben hat, oder wird sie die Diskussion über Verteilungsfragen eröffnen helfen? Welche Filter- und Sickerrefekte und welche interessierten Umdeutungen wird sie erfahren? Welche Wirkungen für die Gebiete neben den klassischen Effekten (Stigmatisierung / Etikettierung / Labelling) hat die massenmedial vermittelte Publizität (Virtualisierung)?

5. Fazit

Das Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt« ist der jüngste Ableger der Städtebauförderung, aber mit einem eigenen Haushaltstitel (also mit der Tendenz zur Verselbständigung). Auch dieser Programmteil benötigt Zeit, um seinen Stil und Gegenstand zu finden. Anders als die Städtebauförderung bisher bezeichnet es Gebiete nach einer Residuallogik: Sie bezieht sich auf übriggebliebene Gebiete, in denen klassische Investitionsstrategien nicht zur Verfügung stehen, um Marktkräfte zu mobilisieren. Deswegen ist die neue Gebietskulisse ebenso wenig einheitlich wie die Kumulation von Problemen, die zu ihnen geführt haben. Auch die Janusköpfigkeit des Programmes zwischen »harter« Investitionsförderung und »weichem« Appell an andere Investitionen und Handeln dürfte eher einen sehr breiten Korridor für unterschiedlichste Definitionen und Ansätze (nach Bundesland, Ost- und West, Trägertyp, Altbau/Neubaubestände etc.) erzeugen. Welche Ausschnitte städtischer Wirklichkeit beschreibt also die »Soziale Stadt«? Welche Rolle kommt den neuen städtischen Professionen zu? Wenn nach langer Zeit die Thematisierung von Ungleichheit im städtischen Raum Bestandteil von Politik wird, was wird daraus? Wichtig wäre die konzeptionelle Orientierung einer Diskussion über diese und ähnliche Fragen, um die Praxis voranzubringen.

Gerhard Fehl

»Informelle Produktion« von Wohnung und Stadt: *Gecekondu in Istanbul*

Ein Blick aus dem Flugzeug zeigt Istanbul heute als ein etwa 110 km langes, weitgehend geschlossenes Siedlungsgebiet, das sich entlang dem Marmara-Meer, dem Bosphorus und zwei annähernd parallel geführten Autobahnlinien von West nach Ost, einer »Bandstadt« gleich, ausdehnt.¹ Ein verstädtertes Gebiet, das indes mit nur einem Minimum an Stadtplanung entstanden ist. Zwischen Industrie, großen Gebieten für Kleingewerbe und Verwaltungs-Zentren liegen unregelmäßig eingestreut riesige locker bebaute Wohngebiete, die gänzlich ungeplant und ungenehmigt von Hunderttausenden von Zuwanderern in nächtlicher Fleißarbeit errichtet wurden: »Gecekondu«.² Ein Blick in die Statistik zeigt, dass Istanbul im Jahr 1940 nur etwa 900.000 Einwohner aufwies, 1945 die Millionenmarke erreicht hatte und sich 1990, bei der letzten Volkszählung ca. 7,3 Mio. Einwohner hatten zählen lassen. In den letzten zehn Jahren ist die Bevölkerung schätzungsweise um weitere 3 Mio. auf etwa 10 Mio. angewachsen.³ Schon darüber, wieviele es tatsächlich sind, wird heftig gestritten; darüber aber, wieviele es im Jahr 2010 sein werden, herrscht Ungewissheit: Die einen befürchten 20 Mio., andere sehen eine Stabilisierung bei ca. 12 Mio.⁴ Um 1946 brach der Zustrom vom Land mit der einsetzenden Industrialisierung, vergleichbar einer Springflut, über Istanbul herein. Der darauf folgende Bau von »Gecekondu« erfasste nach und nach annähernd 75 % der seitdem besiedelten Fläche, ist aber inzwischen abgeebbt. Freilich waren in diesen 50 Jahren auch neue Stadtteile planmäßig angelegt und nach westlichem Vorbild bebaut worden: Als Gartenstädte, als Hochhaus-Städte

¹ Der Text wurde auf der Basis einer Forschungsreise zum Studium der peripheren Entwicklung von Istanbul im Oktober 1989 und wiederholter Besichtigungen des Entwicklungsfortganges, zuletzt im Oktober 1998, erarbeitet. Murat Güvenc und Ayşe Öncü bin ich für Ihre Hilfe dankbar; besonderer Dank gilt Ihsan Bilgin für seine kritische Durchsicht des Textes und seine Anregungen.

² »Gecekondu« bedeutet »über Nacht gebaut«. Im »Gecekondu-Gesetz« von 1966 wird dessen doppelte Illegalität definiert: »«Eine Hütte, ohne Genehmigung auf dem Land eines anderen Eigentümers erbaut»; vgl. I. Tekeli u.a. (Hrsg.), Development of Istanbul Metropolitan Area and Lowcost Housing, Istanbul 1992, S. 182. Ein Gesetz von 1924 gestattete es einer Gemeinde, illegal gebaute Häuser abzureißen; waren die Häuser jedoch bewohnt, bedurfte es dazu eines richterlichen Beschlusses, was die Vertreibung der Bewohner erschwerte. Wenn der Hüttenbau massenhaft erfolgt war, erregten Vertreibungs-Aktionen der Polizei Aufsehen in der Öffentlichkeit und wurden folglich lieber vermieden. »Gecekondu« bezieht sich sowohl auf die einzelne Hütte, als auch auf ein mit solchen Hütten bebautes Gebiet.

³ A. Alada, The Administration of Istanbul during the Republican Period; in: Istanbul Biannual II (1996), S. 88 ff.

⁴ A. Uğur, Istanbul 2013; in: Istanbul Biannual I (1993), S. 16-19.

mit Eigentums-Wohnungen oder als Gruppen von staatlich geförderten Miet-Wohnblöcken. Sie allesamt blieben aber überwiegend dem mittleren und gehobenen Sektor der Stadtbevölkerung vorbehalten.⁵ In der über lange Zeit hin dualistischen türkischen Wohnungspolitik – mit dem gesetzlich geregelten und staatlich geförderten schmalen Sektor gehobener Wohnungs-Produktion gegenüber dem weder durch Gesetze ausreichend geregelten noch staatlich geförderten, meist nur geduldeten breiten Sektor der Gecekondu-Produktion – sind beide Seiten miteinander sachlich eng verbunden. Hier kann jedoch ein Licht nur auf die eine Seite geworfen werden: auf das historische Phänomen der »informellen Produktion von Wohnung und Stadt«⁶ auf großem Maßstab, dessen hervorstechendes Kennzeichen der fortdauernde Gestalt-Wandel ist: ein induktives Weiterbauen und dabei niemals »Fertigwerden«.

1. Zum gesellschaftlichen Hintergrund

Zunächst seien sechs gesellschaftliche Zusammenhänge skizziert, in die die Stadt-Produktion der Istanbuler Gecekondus von etwa 1945 bis 1985 eingebunden war:

- a) Während die voranschreitende Rationalisierung der Landwirtschaft auf der anatolischen und der balkanischen Seite Bauern und Landarbeiter freisetzte, lockte die in den 40er Jahren anspringende und dann vom Staat geförderte Industrialisierung in den Städten der westlichen Türkei mit neuer Beschäftigung.⁷ Die Folge war eine jahrzehntelang anhaltende massenhafte Wanderung ungelernter ländlicher Arbeitskräfte vom Land zur Stadt, die sich ungleich überstürzter vollzog als in West-Europa während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Während damals die ländlichen Zuwanderer Aufnahme im Bestand der Stadt gefunden hatten, waren sie in Istanbul, nachdem schon zu Anfang der 1950er Jahre alle Lücken im bebauten Stadtgebiet besetzt waren, ausschließlich auf die weithin verstepte Peripherie verwiesen.
- b) Die Zuwanderer der ersten Wellen waren von oft noch osmanischen Lebensvorstellungen geprägt, in denen Familie, Sippe, Dorfgemeinschaft, Selbstversorgung und Eigenproduktion aller täglich benötigten Dinge eine zentrale Rolle spielten. In Istanbul angekommen, trafen sie auf den krasssten Gegensatz zu der ihnen vertrauten Welt: Eine bereits verwestlichte und verweltlichte Welt, die, deutlicher als auf dem Land, von den atatürkischen Reformen und vom modernen Massenkonsum industriell erzeugter Massengüter geprägt war. So pflegten viele von ihnen weiterhin ihre Kontakte mit dem zurückgelassenen Dorf und suchten ihre von überkommenen Lebensvorstellungen geprägte Identität am neuen Ort, der metropolitanen Peripherie, möglichst weitgehend

⁵ I. Bilgin, Housing and Settlement in Anatolia in the Process of Modernization, in: Y. Yönetmeni (Hrsg.), Housing and Settlement in Anatolia, Istanbul 1996, S. 482 ff.

⁶ Zum Begriff der »Produktion von Wohnung und Stadt« vgl. G. Fehl, Privater und öffentlicher Städtebau, in: Die Alte Stadt 19, Heft 4/1992, S. 267-291.

⁷ K. Karpat, The Gecekondu. Rural Migration and Urbanization, Cambridge (UK) 1976.

zu wahren. Das Gecekondu als ein Ort des Rückzugs und der Vertrautheit und die Industrie boten im Zusammenhang den Zuwanderern eine langfristige Zukunfts-Perspektive zu einem besseren Leben auf eigenem Grund und Boden.

- c) Von osmanischen Vorstellungen war bei vielen Zuwanderern auch das Verhältnis zum Boden geprägt: Im Osmanischen Reich hatte, stark vereinfacht, aller Boden dem Sultan gehört, mit Ausnahme desjenigen Bodens, der vom Sultan ausdrücklich einer Stiftung oder einer verdienten Person auf Lebenszeit zugewiesen war. Wer den Boden nutzte und damit eine Rente aus ihm zog, war dem Sultan eine Abgabe schuldig. Solange jemand ihn nutzte, genoss er den Schutz des Sultans. Wo der Boden indes ungenutzt lag, da konnte ihn sich jeder nutzbar machen, konnte ihn sich aneignen zum eigenen und des Sultans Wohl – nicht jedoch als privates, wieder veräußerbares Eigentum.⁸ Die westliche Idee des kapitalistischen Privateigentums war den Zuwanderern meist ebenso unbekannt wie der Handel mit dem Boden. Beides wurde von der Landbevölkerung als »Aufdrängung einer fremden kulturellen Norm«⁹ abgelehnt. Unter westlichem Einfluss war vom laizistischen Staat Atatürks wohl die gesetzliche Grundlage für das Privateigentum geschaffen, aber nur in beschränktem Maß im engeren Einflussbereich der Städte praktisch umgesetzt worden. In anderen stadtnahen Gebieten lag der Boden jedoch noch ungeteilt und ohne Baurecht in Händen des Staates oder seiner Gliederungen – größtenteils ungenutzt.¹⁰ Es war dieser Boden insbesondere, den sich ländliche Zuwanderer nach osmanischer Sitte aneigneten, um ihn für sich zu nutzen, d.h. darauf ihre Hütten zu bauen und ihre Gemüsegärten anzulegen.
- d) Die Duldung solcher Landnahme von ungenutztem Boden, ja die seit 1948 mehrfach wiederholten Versuche einer gesetzlichen Regelung für die bereits geschaffenen Gecekondus,¹¹ gründeten u.a. auf der politischen Einsicht des Staates, dass die im Aufbau befindliche Industrie die Zuwanderer vom Lande dringend als billige Arbeitskräfte benötigte.¹² Für deren Unterbringung standen aber nur zwei wohnungspolitische Alternativen zur Disposition: öffentlich geförderter Neubau oder aber eben »Selbsthilfe-Bau«, Gecekondus. Ein der Flut von unbemittelten Zuwanderern angemessenes, öffentlich gefördertes Neubau-Volumen hätte, auch bei bescheidenster Bauweise und Ausstattung, einen die Möglichkeiten des türkischen Staates sprengenden Einsatz von Finanzmitteln erfordert¹³ und zusätzlich den Bau einer angemessenen

⁸ H. İnalcık, The Ottoman Empire. The Classical Age, New York 1973, S. 44 ff.

⁹ C. Keyder, The Housing Market from Informal to Global; in: Değer 35, Istanbul 1999, S. 83.

¹⁰ Insgesamt liegen in der Türkei noch heute etwa 60 % des gesamten Landes in Händen des Staates und seiner Gliederungen als den Rechtsnachfolgern der 1923 untergegangenen osmanischen Sultane; das meiste davon ist allerdings unproduktives Berg- und Ödland.

¹¹ I. Tekeli, Development of Urban Administration and Planning in the Formation of Istanbul Metropolitan Area, in: I. Tekeli (s. A 2), S. 58 f.

¹² T. Senyapili, New Problems - Old Solutions. A Look at the Gecekondu in the Urban Space, in: Y. Yönetmeni (Hrsg.), Housing and Settlement in Anatolia, Istanbul 1996, S. 347.

¹³ I. Tekeli, (s. A 11), S. 69.

Infrastruktur (Straßen, Kanalisation, Schulen etc.) unmittelbar vorausgesetzt, so dass diese Alternative aus Etat-Gründen vorerst ausschied. So blieb als einzige, wenn auch staatlicherseits vorerst nur zu duldende Alternative der Umweg über die informelle Landnahme und den ungenehmigten Hüttenbau, durch den die Wohnungssuchenden bis dahin ungenutzten peripheren Boden einer für das Gemeinwesen bedeutsamen Nutzung zuführten: Scheinbar »unentgeltlich«, war die Duldung der Landnahme de facto jedoch nichts anderes als eine versteckte staatliche Subvention.

Die Wohnungspolitik änderte sich erst ab 1984, als im Zuge internationaler Konkurrenz das Lohn-Niveau in der Industrie zwar sinken musste, als Ausgleich den Industrie-Arbeitern jedoch staatliche Kredite für den kooperativen Apartment-Bau in Aussicht gestellt wurden:¹⁴ Ein neues soziales Wohnungsbau-Programm, in dessen Gefolge die Eröffnung neuer Gecekondu-Gebiete langsam zurückging, während die bauliche Verdichtung in den älteren Gecekondu-Gebieten zunahm. Keyder spricht, mit Blick auf die 40 Jahre zwischen 1945 und 1984, von der »breitgelagerten Trägheit« der türkischen Wohnungspolitik, die im »Augen zudrücken« bestanden habe und darin, die Verstärkerungs-Probleme solange auf die lange Bank zu schieben, wie es im Interesse der Industrialisierung lag. Damit aber hatte sie an der Peripherie von Istanbul den Grundstein gelegt zu jenem »Alptraum eines jeden Stadtplaners«: dem »metropolitanen Dorf«.

e) Die im Aufbau befindliche Industrie konnte über lange Zeit hin mit dem von Staat und Gemeinden geduldeten Gecekondu-Bau an der Peripherie zufrieden sein, denn er sicherte ihr nicht nur den massenhaften Zustrom und die anspruchsloseste Unterbringung der benötigten Arbeitskräfte, sondern auch ein über 40 Jahre hin konkurrenzlos niedriges Lohnniveau für unqualifizierte Industriearbeiter¹⁵ – ein bedeutsamer Standortvorteil vor allem gegenüber der süd-europäischen Industrie. Die räumliche Beziehung zwischen Arbeits- und Wohnplatz war dabei zumeist eng: Gerade die großen Gecekondu liegen eher in der Nähe der Industrie, oft entlang der Autobahnen, die ab 1962 gebaut wurden, oder sogar auch in fußläufiger Entfernung. Folglich sieht Standl mit Recht in den »Fabriken die Pioniere der allgemeinen Siedlungsentwicklung in Istanbul«.¹⁶ Insbesondere, als sich in der Hochphase der Industrialisierung in den 70er Jahren die Industrie unplangemäß in das Umland hinaufsetzte, folgten ihr die Gecekondu auf dem Fuß. So trugen sie zusammen zur »anarchischen Erscheinung der Peripherie« bei.¹⁷

¹⁴ S. Özüekren, Cooperatives and Housing Production, in: Y. Yönetmeni (Hrsg.), Housing and Settlement in Anatolia, Istanbul 1996, S. 361 ff.

¹⁵ T. Senyapili, A new Stage of Gecekondu Housing in Istanbul, in: I. Tekeli (s. A 2), S. 182 f.

¹⁶ H. Standl, Der Industrieraum Istanbul. Genese der Standortstrukturen und aktuellen Standortprobleme des verarbeitenden Gewerbes, Bamberg 1994, S. 84.

¹⁷ E. Tümerterkin, Industry as a factor in the Modification of the Geographical Landscape of the Bosphorus, in: Review of the Geographical Institute of the University of Istanbul, Nr. 15 (1977), S. 26.

f) Die nicht endende Flut von Zuwanderern hatte mit ihren berechtigten Ansprüchen auf Arbeit und Wohnung, aber auch auf Ausbildung, medizinische Versorgung, Hygiene etc. eine nicht endende Nachfrage nach Bauland ausgelöst. Nach verschiedenen unzureichenden Anläufen versuchte der Staat dann mit dem sogenannten »Gecekondu-Gesetz« von 1966, das Problem ohne Berücksichtigung seiner Komplexität im Handstreich abzuschaffen, indem er den illegalen Hüttenbau verbot, den Abriss aller illegal gebauten Hütten und Häuser forderte und zu diesem Zweck den Gemeinden Mittel bereitstellte: eine allein wegen des inzwischen erreichten Ausmaßes der Gecekondu-Gebiete wirklichkeitsfremde Aktion und folglich ein Schlag ins Wasser.¹⁸ Erst ab den späten 70er Jahren ging die Regierung in Ankara den immer drängenderen Fragen der Verstädterung nach. 1984 wurden eine Verwaltungsreform eingeführt, die Aufgaben von Staat und Gemeinden im Wohnungsbau geklärt, die Zuweisung staatlicher Haushaltsmittel an die Gemeinden geregelt, neue Wohnungsgesetze erlassen, der Bau neuer Gecekondu förmlich verboten und die gesetzliche Möglichkeit zur Amnestierung alter Gecekondu unter bestimmten Bedingungen geschaffen. Die Umsetzung dieser Reformen zog sich indes lange hin, so dass auch noch zu Ende der 80er Jahre einzelne Gecekondu-Gebiete neu eröffnet werden konnten. Das bereits entstandene Durcheinander an der Peripherie zu ordnen, dazu reichten allerdings auch die neuen Zuständigkeiten, Mittel und Instrumente nicht aus.

g) Die Distrikt-Verwaltungen,¹⁹ durch vielerlei informelle Beziehungen in ein Netzwerk gut geschmierter gegenseitiger Gefälligkeiten eingebunden, beschränkten sich bei neuen Entwicklungs-Vorhaben vorzugsweise auf deren »passive Kontrolle«: Sie mahnten eklatante Abweichungen von Normen der Bauordnung ab, überbrückten provisorisch die drastisch ins Auge fallenden Nachteile für die Allgemeinheit, wie den Mangel an Schulen, und duldeten das Gebaute oder legitimierten es nachträglich. Ein Zug von »Gesetzlosigkeit« wehte durch weite Bereiche des Boden- und Baugeschäfts, wo die Befriedigung der nicht endenden Nachfrage nach Gewerbe- und Wohnraum ein nicht endendes Geschäft mit nicht endenden Profitchancen versprach.²⁰

In diesem Umfeld gedieh gerade in den auf Illegalität gründenden Gecekondu-Ge-

¹⁸ N. E. Ergün, Problemtypisierung der Gecekondu-Struktur in der Türkei, Diss. Aachen 1981, S. 23 ff.

¹⁹ Das Riesengebilde »Groß-Istanbul« wird seit 1984 nach einem Drei-Schichten-Modell regiert: An der Spitze der mit gesetzgeberischen Kompetenzen ausgestattete »Gemeinderat« mit dem Oberbürgermeister; darunter 14 teil-autonome Verwaltungs-Distrikte mit ihren Distrikt-Räten, die u.a. für die Flächennutzungs-Planung, die Baugenehmigung und -aufsicht zuständig sind. Die Distrikte sind eingeteilt in insgesamt ca. 500 Stadtviertel, die nachgeordnete Verwaltungsaufgaben tragen. Die Bauordnung für Groß-Istanbul regelt neben der Standfestigkeit und Feuersicherheit auch die Abstände und Höhen aller Bauten und kann von den Distrikten etwa im Sinne eines Bauzonenplans festgelegt werden.

²⁰ W. Koydl, Ohne Statik auf gestohlenem Land. In den illegalen »Gecekondu«-Vierteln der Großstädte sind die Zerstörungen am schlimmsten, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 189 vom 18.08.1999, S. 2.

bieten eine populistische Patronats-Klientel-Beziehung: Bei den anstehenden Wahlen zum Gemeinde- oder Distrikts-Rat wurde ein »Kuhhandel« zwischen den politischen Kandidaten und den Gecekondu-Bewohnern abgeschlossen, wobei letztere für die Hergabe ihrer Wahlstimme mit der Duldung von Regelabweichungen beim Bauen und mit dem Versprechen der Verbesserung der Infrastruktur geködert wurden.²¹ Damit aber stieg der Lagewert, und in einem Gecekondu-Gebiet baute sich eine versteckt steigende Grundrente auf, deren Abschöpfung über kurz oder lang zum Gegenstand der Begierde wurde.

2. Zum Wandel der Boden-Produktion

Vor dem Hintergrund dieser gesellschaftlichen Zusammenhänge bildeten sich nach und nach unterschiedliche Arten der Aneignung, der Aufteilung, der Aufschließung und der Verteilung des Bodens in den Gecekondu-Gebieten heraus.

a) Seit den 30er Jahren war die »spontane Landnahme« von einzelnen Zuwanderern oder von kleinen Gruppen an der Tagesordnung, oft beschränkt auf Baulücken im Stadtgebiet; für die privaten Grundeigentümer ein Ärgernis und für die Stadtverwaltung eine Lehre, denn die Versuche, die ungebetenen Nutzer des Bodens zu vertreiben, erwiesen sich meist als wenig erfolgreich und rückten wegen ihres brutalen Vorgehens die Verwaltung in den Augen der Öffentlichkeit in ein schlechtes Licht.²²

b) Da der Strom der Zuwanderer in den 50er Jahren stark answoll und die massenhafte Landnahme am ehesten Schutz vor Vertreibung bot, setzte sich die gut organisierte »kollektive Landnahme« durch, bei der sich z. B. in einem anatolischen Dorf auswanderungswillige Männer zu größeren Gruppen zusammenschlossen, mit Bussen nach Istanbul fuhren und dort zunächst bei bereits zugewanderten Dorfbewohnern oder Familienangehörigen Unterschlupf fanden. Nach eingehender Erkundung der Situation auf dem Arbeitsmarkt, der Auskundschaftung geeigneter Gebiete für die Landnahme²³ und der Quellen billiger oder gar unentgeltlicher Baumaterialien wurde die Landnahme von der Gruppe in nächtlicher Aktion vollzogen, wobei zunächst Erschließungswege im vorgesehenen Gebiet grob mit Pfosten abgesteckt wurden; sie folgten häufig einer »organischen Struktur«, wenn sie sich von einem Zufahrtspunkt aus ins besetzte Gebiet hinein verästelten, wobei sie annähernd entlang den Höhenlinien geführt wurden, während senkrecht zu den Höhenlinien verlaufende Wege, ins-

²¹ C. Keyder (s. A 9), S. 83.

²² T. Senyapili (s. A 15), S. 185 f.

²³ Es gab immer wieder Übergriffe auf privates Gartenbauland oder bereits in Privathand befindlichen Boden, bei denen die zuständigen Behörden durchaus drastisch eingriffen und wobei es auch blutige Auseinandersetzungen gab; vgl. I. Tekeli (s. A 11), S. 93. In der Regel erfolgte die Landnahme dort, »wo der geringste Widerstand zu erwarten war«; vgl. C. Keyder (s. A 9), S. 76: nämlich zu 90 % auf ungenutztem Land in Händen von Staat oder Gemeinden; vgl. M. Sönmez, Istanbul in the 1990's. A statistical survey, in: Istanbul Biannual I (1996), S. 49.

besondere in steilem Gelände, möglichst vermieden wurden. Die Aufschließung des Geländes mit befestigten Fahrbahnen, Kanalisation, Strom- und Wasseranschluss etc. unterblieb freilich. Die Flächen zwischen den Wegen wurden, soweit möglich, in annähernd rechtwinkelige Bauparzellen mit Flächen überwiegend zwischen 100 und 200 qm eingeteilt; größere Grundstücke bis 250 qm machten bestenfalls 8-10 % aus.²⁴ Die Baustellen wurden dann unter den Gruppenmitgliedern durch Los, durch Zuruf oder auch nach sozialem Rang verteilt. Zuvor war schon das Notwendigste an Bau-Material herbeitransportiert worden, denn die neuen Grundbesitzer mussten, um ihren Verbleib auf dem Grundstück zu sichern, noch in der gleichen Nacht mit dem Bau ihrer Hütte fertig werden.

c) Schon in den 60er Jahren übernahmen in Istanbul lebende, ehemalige Dorfbewohner die Vorbereitung einer größeren »vermittelten Landnahme« als »Agenten« ihrer Dorfgemeinschaft, wobei sie von Istanbul aus die Einteilung des zu besetzenden Bodens und die nötige Materialbeschaffung vorbereiteten. Sie ließen dann die umzugsbereiten Dorfbewohner nach Istanbul kommen, wo zum passenden Zeitpunkt die kollektive Landnahme in der zuvor geschilderten Weise stattfand. Diese »«Agenten« ließen sich ihre Leistung von den Zuwanderern bei der Verteilung der Bauplätze bar bezahlen,²⁵ womit die Zuwanderer allerdings noch keinerlei Recht am Boden erworben hatten.

In allen drei Fällen war die Landnahme zweifellos ein gesetzeswidriger Akt, da ihr die vorgeschriebene Genehmigung durch Gemeinde oder Distrikt fehlte. Die Folge daraus war, dass der einmal angeeignete Boden auf legalem Wege nicht weiter verkauft werden konnte, es also keinen freien Bodenmarkt dafür gab. Ferner wurde bei den Landnahmen immer wieder auch Boden einbezogen, der, unkenntlich für die Landbesitzer, in den Händen eines privaten Grundeigentümers, z. B. einer Stiftung, lag. Wo nun deren Vertreibung kaum erfolgsversprechend war, ließ sich mancher Grundeigentümer darauf ein, seinen Rechtstitel am Boden gegen Barzahlung an die Hüttenbesitzer weiterzugeben, was von diesen aber mangels Kapital nur in beschränktem Umfang wahrgenommen wurde.²⁶ In vielen Gecekondu-Gebieten findet sich also eine Gemengelage aus Bauparzellen mit und ohne Rechtstitel.

d) Neben diese Arten von informeller Landnahme trat eine von der gewerblichen Bodenspekulation getragene Boden-Produktion, die sich, oberflächlich besehen, nicht gar zu sehr unterschied von der »vermittelten Landnahme«. Sie breitete sich an der äußeren Peripherie aus, als in den 1960er Jahre der Istanbuler Geschäftswelt angesichts der Verknappung von urbanisierbarem Boden und stark ansteigender Nach-

²⁴ M. Sönmez, Istanbul and the Effects of Globalization, in: Istanbul Biannual II (1996), S. 110.

²⁵ A. Okten, Informal Sector: A Challenge to Formal Urban Planning in Turkey, in: Papers of 3rd AE-SOP-Congress at Tours/F, Manuskript (1989), S. 2.

²⁶ T. Senyapili (s. A 15), S. 186.

frage nach Bauland²⁷ klar wurde, welche potentiellen Wertsteigerungen in peripherem Ödland steckten, wenn es im Schutz eines illegalen nächtlichen Hüttenbaus in großem Maßstab in privates Bauland umgewandelt wurde,²⁸ wenn es also gelang, die Zuwanderer vor den Karren der Bodenspekulation zu spannen. Zu diesem Zweck musste eine Bodenverwertungs-Gesellschaft, nach amerikanischem Vorbild »squatter lord«²⁹ genannt, zunächst ein unerschlossenes Terrain an der äußersten Peripherie zu günstigem Preis rechtmäßig erwerben. Danach aber musste sie den rechtmäßigen Weg verlassen, indem sie die Tätigkeit eines Agenten übernahm und ohne Genehmigung des zuständigen Distrikts Straßen und Wege abstecken und das Land parzellieren ließ – und zwar in meist winzige Grundstücke von etwa 100–120 qm. Diese verkaufte sie nun für teures Geld an Zuwanderer als Bauland,³⁰ ohne dass irgendeine behördlich genehmigte Ausweisung, ein Baurecht oder eine Infrastruktur vorhanden gewesen wäre. Der geforderte Betrag war für die Mehrzahl der Zuwanderer eigentlich unerschwinglich hoch, betrug aber im Durchschnitt nur etwa 60% des Preises gegenüber legal aufgeschlossenem Bauland in vergleichbarer Lage.³¹ Freilich war auch der Gegenwert niedrig, da in solch »spekulativen Gecekondu-Gebieten« die gleichen miserablen Verhältnisse wie in einem aus einer Landnahme heraus entstandenen Gecekondu-Gebiet herrschten: Es fehlte jegliche Infrastruktur. Dennoch setzten viele Zuwanderer in ihrer Not ihre gesamten Ersparnisse ein und verschuldeten sich, um sich in ein solches Gebiet einzukaufen. Wo aber die Bodenaufteilung ungenehmigt war, da konnte der Grunderwerb nicht in das Grundbuch eingetragen werden und blieb im informellen Raum hängen: der Verkaufserlös fiel allein dem »squatter lord« zu. Diese priesen sich später oft als »Wohltäter«, indem sie im Interesse der Verwertung ihrer noch nicht verkauften Grundstücke, zur Beschwichtigung der murrenden Hüttenbesitzer und nach Zahlung einer Art von »Anliegergebühr« für ein Minimum an Infrastruktur sorgten: Sie richteten Zapfstellen für Trinkwasser und Elektrizität ein, ließen Straßen mit dem Bulldozer schieben und forderten die nachträgliche Legalisierung der von ihnen beherrschten Gecekondu-Gebiete beim zuständigen Distrikt ein.³² Kein Wunder, dass sich für diese Praxis das Wort von der »Boden-Mafia« (Öncü) einbürgerte.

e) Als Reaktion hierauf schlugen einige Gemeinden oder Distrikte seit den 70er Jahren den Weg des »legalen Gecekondu« ein, indem sie bereits aufgeteiltes Land aus öf-



Abb. 1: Kleiner Ausschnitt aus dem Katasterplan des um 1953 entstandenen und inzwischen legalisierten Gecekondu-Gebietes Kustepe (= Vogelhügel); zwischen zwei Bachtälern entlang der inneren Autobahn gelegen, gehört es heute zur inneren Peripherie von Istanbul.

fentlicher Hand ganz regulär und direkt an Zuwanderer verkauften, die dadurch zu rechtmäßigen Grundbesitzern wurden. Ihnen wurde der Bau einer festen Hütte oder eines kleinen Hauses im Rahmen der gültigen Bauordnung ebenso gestattet, wie dessen weiterer Ausbau und die Aufstockung, sofern sie im zulässigen Rahmen der Bauordnung blieb. Die höheren Anforderungen zogen indes höhere Kosten nach sich und brachten es mit sich, dass nur Zuwanderer zuzogen, die sich das nötige Kapital schon zusammengespart hatten – ein Lösungsweg, der zu scharfen Kontroversen vor allem mit fundamentalistischen, aber auch sozialistischen Gruppierungen führte.

²⁷ Die Wohnungsbau-Fördergesetze seit 1966, aber auch die von der hohen Inflation (ca. 70%) ausgelöste Flucht in Sachwerte, vorzugsweise in Immobilien, erzeugte eine unaufhaltsam steigende Nachfrage nach Bauland; vgl. C. Keyder/A. Öncü, Globalization of a Third-World Metropolis. Istanbul in the 1980s, in: Review Fernand Baudel Center 3 (1994), S. 403.

²⁸ I. Tekeli (s. A 11), S. 59.

²⁹ A. Ökten (s. A 25), S. 2.

³⁰ A. Öncü, The Politics of the Urban Land Market in Turkey. 1950-1980, in: International Journal of Urban and Regional Research 1 (1988), S. 47.

³¹ T. Senyapili (s. A 15), S. 195.

³² S. Yerasimos, Wie groß ist Istanbul?, in: Bauwelt 36 (Stadtbaupolitik 1998), S. 2016.

3. Zum Wandel der Wohnungsbau-Produktion

Da die Bau-Produktion stets auf die Boden-Produktion folgt, läuft trotz des zu Ende gekommenen Prozesses der informellen Landnahme die Wohnungsbau-Produktion in den Gecekondu-Gebieten mit Ausbau, Umbau und Neubau weiter. Die meist illegale Bau-Produktion in Gecekondu-Gebieten lässt sich, als Folge des wirtschaftlichen und gesetzlichen Wandels, auf vier Typen reduzieren, die durch die verbesserte Einkommenslage, das aufkommende Interesse an höherer Verwertung des Bodens und den abnehmenden Grad der Eigenleistung der Grundbesitzer charakterisiert sind:

a) Die »ursprüngliche Selbsthilfe-Produktion« war die kostengünstigste, aber zugleich auch die anspruchsloseste: Die Zuwanderer hatten bei ihrer nächtlichen Landnahme zunächst ja nur das Interesse nach einem schnell gezimmerten »Dach überm Kopf« – als Mittel zur Abwehr ihrer Vertreibung vom informell angeeigneten Boden. Die oft nur mannshohen »Urhütten« wurde aus beliebigem und möglichst leichtem Material zusammenge nagelt und -gebunden: Bretter, Stangen, Pappe, Blech, Plastikfolie, trocken aufsetzbare Formsteine etc.

b) Die illegal gebauten Ur-Hütten mussten möglichst bald danach in »kumulierender Bau-Produktion« stand- und wetterfest gemacht werden, indem das anfänglich leichte Material schrittweise durch dauerhaftes und massives ersetzt wurde: Eine Wand aus Backsteinen bis zu 2,5 m hochmauern, eine Türe oder ein Fenster einbauen, Estrich gießen und Wellblech, Dachpappe oder gar Ziegel auf das Dach legen, das waren noch selbstverständliche Eigenleistungen für einen vom Lande stammenden Zuwanderer. Diese festen Hütten mit bis zu drei Räumen waren meist nur 30-50 qm groß.³³ Je nachdem, wie die einzelnen Besitzer dann zu Geld kamen, sich Baumaterial beschaffen konnten, Initiative zeigten und ihre Familien aus Anatolien nachzogen, wurden die Hütten dann Stück um Stück in Selbst- und Nachbarschaftshilfe weiter zu einem erdgeschossigen »wachsenden Haus« ausgebaut, in dem sich auch mal ein oder zwei Zimmer vermieten ließen. Nebenbei wurden der für die Selbstversorgung unentbehrliche Gemüsegarten angelegt und Hühnerstall, Schuppen etc. angebaut. Zehntausende von Gecekondu-Bewohnern sind in den vergangenen Jahrzehnten nicht über diese erste Ausbauphase der festen Hütte hinausgekommen, hunderttausende nicht über das erdgeschossige Haus.³⁴ Für viele andere aber waren anfängliche Hütte und erdgeschossiges Haus nur erste Stufen beim weiteren sozialen Aufstieg.

c) Die nächsthöhere Stufe einer »Bau-Produktion mit verteilter Leistung«, ³⁵ bestand

³³ N. E. Ergün (s. A 18), S. 64 f.

³⁴ Nach einer amtlichen Erhebung von 1992 der ca. 1,2 Millionen illegal gebauten Hütten und Häuser in Istanbul waren 51 % eingeschossig; 35 % hatten eine Wohnfläche von 50-74 qm und weitere 40 % von 75-100 qm; vgl. M. Sönmez, Istanbul in the 1990's. A statistical survey, in: Istanbul Biannual I (1996), S. 49.

³⁵ M. Balamir, Making Cities of Apartment Blocks, in: Y. Yönetmeni (Hrsg.), Housing and Settlement in Anatolia, Istanbul 1996, S. 337 f.



Abb. 2: Blick in das legalisierte Gecekondu-Gebiet Kustepe, in dem heute eine Höhenbeschränkung von drei Geschossen gilt (Foto: G. Fehl).

im »Aufstocken« des eingeschossigen Hauses. Ein solches Vorhaben war, wie auch schon der Bau von Hütte und erdgeschossigem Haus, gänzlich gesetzeswidrig, solange ein Gecekondu-Gebiet noch nicht legalisiert und mit Baurecht versehen war. Im Vergleich zum Werkeln am eingeschossigen Haus, erforderte das Erhöhen um ein oder zwei Geschosse eine wesentlich tragfähigere Konstruktion: solide Fundamente, dickeres Mauerwerk oder möglichst eine vor Ort gegossene Beton-Rahmenkonstruktion mit Betondecken und Betontreppen. Der traditionelle Holzbau schied aus Kostengründen aus. Damit wurde zugleich die entscheidende Schwelle für die »kumulierende Bau-Produktion« überschritten. Beim mehrgeschossigen Haus konnte nun nicht mehr »Stein um Stein«, sondern nur noch »Stockwerk um Stockwerk« vorangeschritten werden, ließ sich doch eine solche Beton-Rahmenkonstruktion rationell nur als ganzes Stockwerk auf einmal herstellen. Sie erforderte zudem Fachkenntnisse, teureres Baumaterial (Baustahl, Zement, Schalung) und Anschluss an Wasser und Strom. Ein oder mehrere Baufacharbeiter mussten zumindest für den Rohbau zum Betonieren von Fundamenten, Stützen und Decken hinzugezogen werden. Die Eigenleistung des Grundbesitzers beschränkte sich dabei auf Hilfsarbeiten; erst das Ausfa-

chen der Betonrahmen und das Einsetzen von Fenstern und Türen, die Elektrik, die Estriche etc. konnte er wieder gänzlich in Eigenleistung und Stück für Stück übernehmen, wie es seine Kasse, günstige Materialbeschaffung und seine freie Zeit gerade zuließen. Die oben aus der Beton-Konstruktion herausragenden Armierungs-Eisen – jeder der Türkei-Reisende kennt dieses Phänomen – sind sichere Zeichen dafür, dass der Grundbesitzer seinen Drang zum Höheren noch nicht als beendet ansieht. Die neue, aufstockbare Konstruktion erforderte indes einen völligen Neuanfang. Da die kleinen Grundstücke meist keinen Raum ließen, den Neubau neben dem erdgeschossigen Haus zu errichten, musste der auf seine Wohnung angewiesene Grundbesitzer die neue Konstruktion um sein altes Haus herum bauen, das er dann erst nach Fertigstellung der neuen Konstruktion abreißen konnte. Ein umständlicher und, bei geringem Einkommen, äußerst kostspieliger Produktions-Prozess, weswegen viele Gecekondu-Bewohner wohl davor zurückschreckten.³⁶ Die bis zu drei, selten bis zu vier Geschossen ausgebauten Häuser wurden meist nur für den Eigenbedarf gebaut und ganz von einer Großfamilie belegt, wenngleich auch Zimmer einzeln vermietet wurden.

d) Etagenweises Wohnungseigentum war mit dem Wohnungseigentums-Gesetz von 1965 besonders gefördert worden, um das kleine Kapital der kleinen Sparer aus der wachsenden Mittelklasse für den Wohnungsbau zu mobilisieren. In der Türkei fand die Bau-Produktion für das »Etagen-Eigentum« eine originelle Wendung, die in einer rationellen Real-Teilung zwischen Grundeigentümer und kleinem Bau-Unternehmer bestand.³⁷ Wenn ein Grundeigentümer rechtmäßig über ein Baugrundstück verfügte, das mit mindestens 300 qm genügend groß war für die Bebauung mit einem vier- bis achtgeschossigen Apartment-Haus, dann konnte er sich an dieser höheren Form der Bodenverwertung beteiligen. Weil er in der Regel selbst nicht über das Kapital zum Bau eines dem Lagewert angemessenen, vielgeschossigen Apartment-Hauses verfügte, bildete er eine Partnerschaft mit einem kleinen Bauunternehmer, der seinerseits nicht über ausreichendes Kapital verfügte, um ein teures Baugrundstück mit Baurecht erwerben zu können: Der Grundeigentümer brachte sein Grundstück in die Partnerschaft ein, der Bauunternehmer seine zumeist nach einem Schema-Bauplan, d.h. ohne Architekten, erbrachte Bauleistung (Arbeitskraft und Baumaterial). Die Werte von Grundstück und Bauleistung mussten vorab im Hinblick auf die Verteilung der fertiggebauten Wohnungen in ein beider Seiten gerecht erscheinendes Verhältnis gebracht und vertraglich fixiert werden. Häufig wurde dabei im Verhältnis 50:50 geteilt,³⁸ also bei einem Haus mit sechs Stockwerken, drei Stockwerke für jeden der beiden Partner. Für die Gewinnträchtigkeit des gesamten Bauvorhabens waren die An-

zahl der von der Bauordnung zugelassenen Geschosse und die Wohnfläche auf einer Etage maßgeblich: je mehr Geschosse und je größer die Wohnfläche je Etage, desto höher auch der zu erwartende Ertrag beim späteren Verkauf. Die Versuchung, höher zu bauen, als die Bauordnung es in einem Gebiet zuließ, war also für beide Seiten groß. Dagegen boten Häuser mit vier oder weniger Geschossen kaum Ertragschancen.

Mit dem »Gecekondu-Gesetz« von 1966 war die Möglichkeit zum Bau vielgeschossiger Apartment-Häuser mit Eigentums-Wohnungen auch auf legalisierte Gecekondu-Gebiete erweitert und die Bauordnung in der Folge häufig auf fünf oder gar sechs Geschosse hochgestuft worden. Damit aber änderte sich deren Bebauungs- und Sozial-Struktur grundlegend: In ein- und zweigeschossig bebauten Gebieten mit zuweilen geradezu ländlichem Gepräge, folgten die Urbesitzer vermehrt dem Lockruf des Geldes oder der Eigentumswohnung: Wo es ihnen gelang, zwei oder drei benachbarte Grundstücke käuflich zu erwerben, brachten sie eine ausreichend große Grundfläche für ein Apartment-Haus zusammen und konnten damit eine Partnerschaft gemäß der »wertmäßig geteilten Bau-Produktion« eingehen. So wandelten sich viele der älteren, stadtnahen Gecekondu-Gebiete nach ihrer Legalisierung schrittweise in dicht überbaute städtische Viertel, in die jedoch eingestreut, als Erinnerung an den früheren Zustand, noch heute allenthalben einzelne Hütten oder niedrige Häuser zu finden sind, deren Eigentümer sich dem Zug zum Höheren bislang nicht angeschlossen haben.

4. Zur Produktion von Infrastruktur und anderen Folgen der Legalisierung

Die nachträgliche Legalisierung von Gecekondu-Gebieten spielte eine maßgebliche Rolle für deren weitere Entwicklung. Mit dem Gecekondu-Gesetz von 1966 und den nachfolgenden gesetzlichen Regelungen, insbesondere dem Gesetz von 1984 zur Amnestierung von Gecekondus, war den Gemeinden die Verantwortung für die Gecekondus übertragen worden. Deren Entwicklung hing nun ab von den erwähnten populistischen Beziehungen zwischen Gecekondu-Bewohnern und lokalen Politikern einerseits; andererseits aber von den verfügbaren finanziellen Mitteln der Gemeinden, denn die Legalisierung zog auch die Verpflichtung zum Ausbau der technischen und sozialen Infrastruktur entsprechend nationalem Standard nach sich. So verwundert es kaum, dass mancher Distriktsrat mit der Legalisierung zögerte.³⁹

Mit der Legalisierung wurden die vorausgegangenen Ungesetzlichkeiten der Landnahme und des illegalen Bauens generell amnestiert und das Gebiet zum ordnungs-

³⁶ In der vorstehend erwähnten amtlichen Erhebung von 1992 waren in Istanbul nur 31 % der 1,2 Mio. Gecekondu-Häuser zweigeschossig und 17 % drei- bis viergeschossig ausgebaut.

³⁷ M. Balamir (s. A 35), S. 339 f.

³⁸ A. Öncü, (s. A 30), S. 52.

³⁹ Nach einer amtlichen Untersuchung von 1992 waren in den Gecekondu-Gebieten von Istanbul erst 65,2 % aller ursprünglich illegal gebauten Häuser nachträglich amnestiert worden; vgl. M. Sönmez (s. A 34), S. 49.

gemäßen Wohngebiet im Rahmen eines amtlichen Bauzonenplanes erklärt.⁴⁰ Das Gebiet wurde zunächst vermessen und eine Katasterkarte erstellt, auf deren Grundlage die Distrikts-Verwaltung von allen Grundstücken bis zu 20 % der Fläche als notwendige Landreserve für Straßen, Leitungen, öffentlichen Freiraum etc. beschlagnahmen konnte. Dann wurde jeder einzelne Grundbesitzer aufgefordert, sein ihm verbleibendes Land rechtmäßig zu einem mäßigen Preis zu erwerben und beim Distrikt registrieren zu lassen. In der Praxis leisteten beileibe nicht alle illegalen Grundbesitzer einer derartigen Aufforderung zum rechtmäßigen Grunderwerb Folge.⁴¹ Außerdem legte der Distrikt in einer nun gültigen Bauordnung die maximale Höhe der Bebauung fest. Überschritt ein Grundeigentümer die zulässige Geschosshöhe, dann konnte es geschehen, dass ein Abriss-Kommando des Distrikts die oberen Geschosse schon im Rohbau mit der Abriss-Birne zertrümmerte. Mit solchen Aktionen wurden keine Leute vertrieben und gleichzeitig signalisiert, dass die alten Gecekondu-Gepflogenheiten ihr Ende gefunden hatten und mehrgeschossige rentable Hochbauten nicht mehr als Hütten der Not anzusehen waren.

Die Wohnungs-Produktion wurde mit der Legalisierung eines Gecekondu-Gebietes durch die öffentliche Hand auf vielfältige Weise indirekt subventioniert, d.h. ohne dass Zahlungen unmittelbar an den ursprünglich illegalen Grundbesitzer geleistet wurden:

- durch die Übereignung des Grundstücks weit unter seinem mit der Verstädterung tatsächlich erreichten Wert;
- durch die Öffnung eines legalen Zugangs zum freien Bodenmarkt für alle rechtmäßigen Grundeigentümer;
- durch die unentgeltliche Verleihung von Baurecht, das auch eine größere Anzahl von Geschossen, also eine höhere Verdichtung, zulassen konnte als zuvor bestanden hatte;
- durch die nun einsetzende unentgeltliche Aufschließung des Gebietes mit technischer Infrastruktur wie Straßen, Kanalisation, Leitungen für Strom, Telefon und Trinkwasser;
- durch die unentgeltliche Bereitstellung von sozialer Infrastruktur: Schulen, medizinische und soziale Fürsorgestellen etc. Da in fast allen Gecekondu-Gebieten über Jahrzehnte hin eine drastische Unterversorgung mit sozialer Infrastruktur bestanden hatte,⁴² lag hier eine der schwerwiegendsten Konsequenzen der Legalisierung, denn den Rückstand abzubauen war mit immensen Kosten verbunden und nur in kleinen Schritten zu leisten.

In der Folge stieg die Grundrente und damit der den Eigentümern zufallende Wert ihres Grundstücks kräftig an – ein Wert, den jeder rechtmäßige Grundeigentümer nun

⁴⁰ I. Tekeli (s. A 11), S. 96 f.

⁴¹ T. Senyapili (s. A 15), S. 187 ff.

⁴² N. E. Ergün (s. A 18), S. 83.

auf dem Bodenmarkt durch Verkauf mühelos realisieren konnte. Nach der Legalisierung eines Gecekondu war regelmäßig zu beobachten, dass das Karussell des Bodenmarktes zu rotieren begann:⁴³ Zusammenkäufe von einigen kleineren zu einem größeren Grundstück; Außenstehende, die sich in ein Gecekondu einkaufen; jüngere Leute, die, im Gecekondu aufgewachsen, seinen »Ruch« loswerden wollen und deshalb ihr Erbteil verkaufen etc. Ja, in guten Lagen älterer Gecekondu-Gebiete konnte darüber hinaus auch bereits die Boden-Verwertung durch große Immobilienfirmen einsetzen, um dort bebautes Land großflächig aufzukaufen und, nach Abriss aller Häuser, teure Apartment-Hochhäuser zu bauen.

Wer sich also anfangs als Grundbesitzer ein Stück wertlosen Ödlands »zum Nulltarif« beschafft hatte, konnte sich nach der Legalisierung – vor allem, wenn die Bauordnung fünf und mehr Geschosse zuließ – als wohlhabender Grundeigentümer fühlen. So erweist sich das Gecekondu auf lange Sicht als ein Übergangs-Phänomen: Es ist nicht nur in ständigem Auf- und Umbau begriffen, sondern seine Bewohner sind dort nur auf dem Durchzug. Sie bleiben, solange sie im sozialen Aufstieg begriffen sind. »Das Gecekondu war die einzige Quelle der Sicherheit in der urbanen Ökonomie, ja es war sogar der einzige Kanal, der einem Zuwanderer vom Land die Tür zur urbanen Ökonomie, zur Industrie, öffnete.«⁴⁴

Insofern war das Gecekondu, trotz der ihm eigenen Informalität und Illegalität, gesellschaftlich notwendig gewesen. Wie notwendig, das lässt sich am Geschick der abnehmenden Anzahl heutiger Zuwanderer ablesen: Seit die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften in der Industrie tendenziell sinkt, eröffnet sich dem unqualifizierten Zuwanderer vom Land keine Perspektive sozialen Aufstiegs mehr und kein solidarisches Auffangbecken Gecekondu. Ihm bleibt nur die Beschäftigung im »marginalen Sektor« als Parkplatz-Wächter, Straßenverkäufer, Autowäscher, Backsteinträger etc., wo er sich perspektivlos mit unsteten Einkünften dahinschleppt. In den aufstrebenden Gecekondu-Gebieten findet sich kaum eine bezahlbare Wohngelegenheit für ihn; er muss sich also dorthin wenden, wo es billige Unterkunft gibt: in einigen inzwischen stark heruntergekommenen alten Stadtvierteln und in einigen stagnierenden, dicht bebauten älteren Gecekondu-Gebieten, also in den mit weiterer Zuwanderung sich ausbreitenden sogenannten »Problemgebieten«, in denen gesellschaftliche Vereinsamung, Frust, Angst, Aggression und Rausch blühen. Nun, da die Entstehung neuer Gecekondu-Gebiete zum Stillstand gekommen ist, hat Istanbul erst wirklich ein Problem mit seinen Zuwanderern.

⁴³ T. Senyapili (s. A 15), S. 197.

⁴⁴ T. Senyapili (s. A 12), S. 353.

Autoren

HEIDEDE BECKER (1943) ist promovierte wissenschaftliche Mitarbeiterin/Projektleiterin am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Studium der Architektur und Stadtplanung an der TU Berlin. Ihre Veröffentlichungen und Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Stadtentwicklung, Stadterneuerung und Städtebau. Zur Zeit ist sie Projektleiterin des Projekts »Begleitung des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt«.

INGRID BRECKNER (1954) ist seit 1995 Professorin für Stadt- und Regionalsoziologie im Studiengang Stadtplanung der TU Hamburg-Hamburg. Studium der Erziehungswissenschaften und der Soziologie. Langjährige Lehr- und Forschungstätigkeit in München, Weihenstephan, Bochum und Kassel. Forschungsschwerpunkte und Veröffentlichungen in den Bereichen Armutsforschung, Modernisierungstheorie und Grundlagenforschung zum Thema »Soziale Stadt«.

GERHARD FEHL (1934), Dr. Ing., Univ. Professor em. war 1971-1996 Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie an der RWTH Aachen. Forschungsschwerpunkt: Geschichte der Stadtplanung und Verstädterung; derzeit Erarbeitung einer Theorie der »Produktion von Stadt«.

ALBRECHT GÖSCHEL (1941) ist seit 1987 wissenschaftlicher Mitarbeiter/Projektleiter am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Studium der Architektur und Stadtplanung sowie der Soziologie und Sozialpolitik. Promotion 1980 in Bremen. Tätigkeit als Stadtplaner in München und Frankfurt a.M. sowie als Lehrbeauftragter und Gastdozent an verschiedenen Hochschulen. Arbeitsschwerpunkte und Veröffentlichungen:

kommunale Kultur- und Sozialpolitik, Wertewandel, allgemeine Stadt- und Kommunalpolitikforschung.

CHRISTIAN KOPETZKI (1940) ist seit 1978 Professor für das Fachgebiet Stadterneuerung, Stadtumbau am integrierten Studiengang Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Gesamthochschule Kassel. Architekturstudium an der TU Berlin mit den Schwerpunkten Städtebau und Baugeschichte. Von 1966 bis 1978 Tätigkeit als Architekt und Stadtplaner im Raum Frankfurt a. M. und Berlin. Forschungsschwerpunkte und Veröffentlichungen vor allem in den Bereichen Stadterneuerung und jüngere Stadtbaugeschichte.

TILMAN HARLANDER (1946) ist seit 1997 Professor für Architektur- und Wohnsoziologie an der Fakultät für Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart. Studium der Sozialwissenschaften, danach langjährige Forschungs- und Lehrtätigkeit am Lehrstuhl Planungstheorie der RWTH Aachen. Forschungsschwerpunkte und Veröffentlichungen aus den Bereichen Stadtsoziologie, Wohnungspolitik, Geschichte des Wohnungs- und Siedlungswesens.

UWE-JENS WALTHER (1948) ist Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der TU Berlin. Von 1978-1985 Forschungs- und Lehrtätigkeit in der Arbeitsgruppe Stadtforschung der Universität Oldenburg, von 1986-1999 Tätigkeit in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung in Bonn. Forschungsschwerpunkte und Veröffentlichungen über Stadterneuerung, sozialgruppenbezogenen Wohnungs- und Städtebau und Bevölkerungsalterung.

Geschichte bei Kohlhammer



Ernst Schulz
Kaiser Karl V.
Geschichte eines übergroßen Wirkungsbereiches
1999. VIII, 202 Seiten mit 18 Abbildungen. Kartiert
DM 35,-/öS 256,-/sFr 32,50
3-17-015695-0

Kurt-Ulrich Jäschke
Europa und das römisch-deutsche Reich um 1300
1999. 176 Seiten. Kartiert
DM 48,90/öS 357,-/sFr 45,50
ISBN 3-17-015684-5

Paul Münch
Das Jahrhundert des Zwiespalts
Deutsche Geschichte 1600 – 1700
1999. 192 Seiten. Kartiert
DM 35,-/öS 256,-/sFr 32,50
3-17-010823-9

Harm-Hinrich Brandt
Deutsche Geschichte 1850 – 1870
Entscheidung über die Nation
1999. X, 274 Seiten. Kartiert
DM 48,90/öS 357,-/sFr 45,-
ISBN 3-17-009412-2

Gerhard Wirth
Attila
Das Hunnenreich und Europa
Urban Taschenbücher Bd. 467
1999. 208 Seiten, 2 Karten
Kartiert DM 35,-
öS 256,-/sFr 32,50
ISBN 3-17-014232-1



Gerhard Rösch
Venedig
Geschichte einer Seerepublik
Mit einem Vorwort von Peter Johanek
1999. 184 Seiten mit 3 Karten
Kartiert DM 48,90
öS 357,-/sFr 45,50
3-17-014547-9

Wolfgang Thierse (Hrsg.)
Das Deutsche Parlament
4., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage 1999. 355 Seiten mit zahlreichen Abbildungen
Leinen in Schuber
DM 142,-/öS 1037,-/sFr 126,-
ISBN 3-17-016148-2

Kohlhammer

W. Kohlhammer GmbH · 70549 Stuttgart · Tel. 0711/78 63 - 280