

Klaus Habermann-Nieße

Die soziale Stadt – ein nicht auflösbarer Widerspruch?

Vorwort

In Werkstattgesprächen und Arbeitskreisen zur Vorbereitung der Sozialen Stadterneuerung hat sich uns immer wieder der von Bürgerinnen und Bürgern formulierte Wunsch eingeprägt, dass es ein „die da drüben“ nicht mehr geben soll und dass erhofft wird, dass es gelingt, mit der Sozialen Stadterneuerung Brücken zu bauen zwischen den Generationen, zwischen den unterschiedlichen Ethnien und zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen. Ein Wunsch nach Annäherung, der einerseits deutlich macht wie stark die sozialen Disparitäten in einigen Teilräumen der Städte und Gemeinden vorangeschritten sind, andererseits aber der historischen Herausbildung der Städte kaum gerecht wird. Die Ursachen für die Herausbildung der mit sozialen Problemen belasteten Stadtteile liegen in erster Linie in der sozialen Ungleichheit begründet. Mit ungleicher Einkommensentwicklung und entsprechend soziokultureller Differenzierung haben sich soziale Disparitäten in den Städten und Gemeinden verstärkt. Anlass für die Bundesregierung 1999 mit dem Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die Soziale Stadt“ auf die sich in benachteiligten Stadtteilen verstärkenden sozialen Probleme zu reagieren. Inzwischen gibt es über 260 Programmstädte. Grund genug sich nach ca. 4 Jahren Arbeit mit dem Programm mit den Chancen und den Grenzen der Entwicklung sozial benachteiligter Stadtteile zu befassen.

1. Ursachen, Wirkungen, offene Fragen

Die Konzentration der Arbeit in den Städten ist der Auslöser für die Zuwanderung im 19. und 20. Jahrhundert - die Herausbildung der „modernen Großstadt“. In die Städte wurde der Wohnort verlegt, weil mit der Wanderung Hoffnung auf und Chance zu Erwerbsarbeit verbunden war. Die Zuwanderer wohnten in den Wohnquartieren, die für sie errichtet wurden, um mit ihnen Geld zu verdienen. Wohnquartiere, die niemals die besten Viertel der Stadt waren. Die Wohnungen waren klein, teuer und nicht selten mehrfach belegt. Während in den Gründerzeitvierteln das Wohnen, die Nahversorgung und das Arbeiten in dieser Gruppe in räumlicher Nähe abgewickelt wurden, hat sich mit der anhaltenden Konzentration der Arbeit die räumlich funktionale Trennung in den Städten verstärkt und damit die Herausbildung von Stadtquartieren der unteren Einkommensgruppen.

Die Ausgangssituation zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich gewandelt. Kennzeichen städtischer Arbeitsmärkte ist der Arbeitsplatzabbau und nicht der Zugewinn. Die Hoffnung auf Arbeit ist immer mehr das alleinige Motiv für Migration. Tatsächlich gibt es immer weniger Teilhabechancen. Die Probleme der Wohnungsnot als Folge der kontinuierlichen Zuwanderung in die Ballungsräume haben sich aufgrund der Arbeitsmarktentwicklung und demografischer Faktoren in vielen Regionen gewandelt. In den nunmehr entspannten Wohnungsmarkt verstärken sich in sozial belasteten Wohngebieten die Probleme aufgrund zunehmend sozial segmentierter Nachfrage. Wer wegziehen kann, findet genügend Angebote in anderen Teilmärkten bzw. Stadtteilen.

Verstärkend kommt hinzu, dass sich aufgrund des Rückgangs belegungsgebundener Wohnungsbestände die notwendige Ausübung kommunale Besetzungsrechte in immer weniger und unattraktiven gerade für diese Gruppen besonders ungeeigneten Teilmärkten konzentriert. Selbst Gründerzeitquartiere, denen besondere Potenziale zur sozialen Integration zugesprochen wurden, sind nach Jahren der geförderten Stadterneuerung als Abstiegsquartiere auf der einen Seite und als aufgewertete gut bürgerliche Quartiere auf der anderen Seite zu beurteilen. Die großen Wohnsiedlungen der fünfziger, sechziger und siebziger Jahre, die unter den städtebaulichen Idealvorstellungen nach dem Prinzip der sozialen Mischung entwickelt wurden, sind einem anhaltenden Segregationsprozess ausgesetzt. Mittelschicht Haushalte verlassen die Quartiere oder setzen sich in einen deutlichen Widerspruch zu den Mieterinnen und Mietern im preis- und belegungsgebundenen Wohnraum. Je stärker sich Abstiegsquartiere sich in einer Stadt herausbilden, desto mehr entwickelt sich die Homogenität der sozialen Benachteiligung und desto geringer ist die Chance zum sozialen Ausstieg.

Wenn daraus der Schluss gezogen wird, dass Entmischung nur bis zu einem gewissen Maß verträglich sei und Konzepte der erzwungenen Mischung die Antwort auf Probleme der Segregation liefern, so widerspricht diese Behauptung wiederum allen Befunden der sozialen und psychischen Stabilisierung der Gesellschaft.

„Mischung zerstört informelle Netze bzw. behindert deren Aufbau und schwächt damit die ökonomische, die soziale und psychische Stabilität. (...) Erst auf der Basis einer gesicherten Identität lässt man sich auf das Abenteuer des Neuen ein, und das gilt für Zuwanderer wie für Eingesessene. Gerade Zuwanderer benötigen ein Stück „Heimat in der Fremde“, um Informationen, materielle Hilfen und psychische Unterstützung bei ihrer Einwanderung zu erhalten“ (Siebel, 2001: 239). Mit Blick auf sozial homogene Stadtteile höherer Einkommensgruppen und auf zunehmend selbst gewählte Nachbarschaften wird deutlich, dass eine ausgeprägte Segregation gerade bei den Gruppen zu finden, die über besonders große Wahlfreiheit verfügen. Diese Freiwillige Segregation macht deutlich, dass Menschen durchaus Interesse daran haben, mit ihresgleichen benachbart zu sein.

Auch wenn die soziale Fragmentierung für die Herausbildung der Städte geradezu wesentypisch ist, stellt sich die Frage ob die Entwicklung der Stadt zwangsläufig zu weiterer sozial-räumlicher Polarisierung mit anhaltender Abgrenzung führt oder eine soziale Durchlässigkeit und offene Stadtstruktur durch intensive Kooperation aller Akteure der Stadtgesellschaft erreicht werden kann, wie es der Programmansatz „Soziale Stadt“ anstrebt?

2. Der Programmansatz der sozialen Stadterneuerung

Um der drohenden sozialen Polarisierung „Einhalt zu gebieten“, hat die Bundesregierung das eigenständige Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ ausgegeben, um die Kommunen in ihrem Bemühen um soziale Stabilisierung zu unterstützen.

Im Grundsatz sollen in der Sozialen Stadterneuerung in einem integrierten, d.h. fachbereichsübergreifenden Handlungsansatz die materiellen Lebensbedingungen

verbessert, die sozialen Lebensbedingungen aufgewertet und die symbolischen Beeinträchtigungen aufgehoben werden.

Durch den investiven Programmansatz der Stadterneuerung sollen mittels investiver Maßnahmen schlechte Wohnbausubstanz verbessert, fehlende Infrastrukturen und private und öffentliche Dienstleistungen geschaffen, belastende physische Umweltqualitäten durch Umgestaltung des öffentlichen Raumes aufgehoben und damit auch vor Ort Erwerbsmöglichkeiten geschaffen werden.

Mit dem integrierten Handlungsansatz sollen investive Handlungsansätze von sozialer Qualifizierung begleitet werden. Durch das dichte Nebeneinander unverträglicher Lebensweisen entstandene Konflikte, sollen durch Information und Kooperation an Erneuerungsprozessen sowie begleitende Qualifizierungsangebote zu zuverlässigen leistungsfähigen informellen sozialen Netzwerken ausgebaut werden, um für den Stadtteil positive Rollenbilder auszubauen.

Durch Erneuerung von Wohnungen, Wohnumfeld und öffentlichen Räumen sowie den Ausbau kommunikativer Netzwerke soll die Stadterneuerung als Ganzes das negative Image des Quartiers verändert werden. In der Wahrnehmung von außerhalb soll der Stadtteil in ein anderes Licht gerückt werden, um damit nicht zuletzt das negative mit Apathie und Hoffnungslosigkeit verbundene Selbstbild der Bewohnerinnen und Bewohner zu korrigieren

Altbauquartiere und überwiegend Großwohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit sind in das Förderprogramm aufgenommen, die sich heute ganz besonders mit den Folgen eines zunehmend entspannten Wohnungsmarktes und sozialer Segregation auseinandersetzen haben. Es geht um die Stabilisierung von Stadtteilen mit einem hohen Maß an sozialer Ausgrenzung, für die sich die Frage stellt, ob ein weiteres Absinken in Zukunft zu erheblich tieferen Einschnitten in die Stadtstruktur führen kann. Die soziale Stadterneuerung wird als Symbol gegen die allgemeine Desinvestition in benachteiligten Stadtteilen begriffen. Es wird als Aufgabe der Sozialen Stadterneuerung verstanden, „Brücken zu bauen“ und kooperative Kräfte aus dem gesamten Stadtteil zu sammeln, die bereit sind ihre Energie für integrative Arbeit in den Stadtteil abzugeben und ihren Stadtteil zu einem Stadtteil mit einer „positiven Zukunftsperspektive“ zu machen.

4. Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Stadterneuerung

Mittlerweile ist vier Jahre bundesweit in mehr als 260 Stadtteilen unter den genannten Zielsetzungen gearbeitet worden. Die Zwischenevaluation des Programmansatzes ist teilweise schon durchgeführt worden. Es zeichnen sich sechs zentrale Themenfelder heraus

Kontinuität der kommunalen Wohnungspolitik

Während in vielen Städten und Kommunen die Wohnungspolitik auf Eigentumsorientierung und Liberalisierung des Mietwohnungsmarktes setzt, ist heute, ganz besonders darauf zu achten, dass alle Wohnungsteilmärkte lebensfähig bleiben. Greifen Aufwertungsstrategien in einem Stadtteil soweit, dass sich die einkommensschwächeren Haushalte in anderen Stadtteilen mit entsprechendem Wohnungsangebot konzentrieren, werden die Probleme der Wohnungsversorgung und die Aufgaben der sozialen Stadterneuerung verlagert. Diese Erkenntnis weist auf

die Notwendigkeit einer gesamtstädtischen kommunalen Wohnungspolitik hin, um im Erneuerungsprozess nicht ausschließlich eine Problemverlagerung zu erreichen.

Bauliche Erneuerung ist kein Selbstzweck

Durch die baulichen Maßnahmen werden Strukturen entwickelt, die die funktionale Dimension verbesserten und die räumlich-ästhetische Funktion steigern. Die tatsächliche Wirkung steht in engem Zusammenhang mit Aktivierung der sozialen Kommunikation. Die kritische Haltung aktiver Bürgerinnen und Bürger in sozial belasteten Stadtteilen gegenüber der öffentlichen Hand, die in Worten wie „uns hilft doch keiner“ münden, wird nur durch ihre Beteiligung an der Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen verändert werden.

Qualifizierungsarbeit bedarf der Kontinuität

Konkurrenz zwischen Stadtteilen auflösen

Investitionsmaßnahmen, die stadtweit in den Ausschüssen und der Presse dokumentiert werden, Beteiligungsverfahren und Sanierungszeitung stellen eine neue Öffentlichkeit über den Stadtteil her, der bisher vor allem negative Schlagzeilen machte. Die äußere Wahrnehmung verändert sich. Die benachteiligten Quartiere benötigen auf lange Sicht eine besondere Aufmerksamkeit der Kommunalen Politik. Bildungsangebote müssen besser sein. Auch wenn wenig kommunale Investitionsmittel vorhanden sind, sozial belastete Stadtteile bedürfen der besonderen kommunalen Obacht

Bewohneraktivierung braucht langen Atem

Das Ausmaß der Veränderung der wesentlich sensibleren inneren Wahrnehmung ist noch nicht abzuschätzen. Die Stadterneuerung führt mit ihren Investitionen in den öffentlichen Raum zur Diskussion über die Benutzbarkeit des Stadtteils, die in der Vergangenheit nur reaktiv bis zurückhaltend wahrgenommen wurde. Die Stadterneuerung wird ein neuer Anlass über Probleme im Stadtteil zu sprechen. Dadurch dass Personen mehr und weniger öffentlich vortragen können - insbesondere auch gegenüber dem Quartiersmanagement als neutrale Instanz - löst sich ein Knoten in der Stadteilkultur, der Kultur des „hinter dem Rücken über andere reden“ und der Kultur des „Schlechtmachens“ -, wenn auch über die vielen Probleme geklagt wird und tatsächliche Integrationswünsche bisweilen schwer auszumachen sind. Die Diskussion um den Stadtteil und die Stadterneuerung als Auslöser für Erneuerung erreicht in der ersten Phase nur die aktiven Teilgruppen und diese in allen ethnischen Formationen. Selbst diese Akteure halten ihre Bedenken gegenüber den Wirkungen der Stadterneuerung weiterhin aufrecht. Nach ihrer Ansicht laufen viele begrüßenswerte Erneuerungsschritte Gefahr, nicht tatsächlich erneuernd zu wirken, solange nicht eine andere Form der Auseinandersetzung mit sozial als belastend empfundenen Gruppen im Stadtteil gelingt.

Lokale Wohnungswirtschaft muss kreative Potenziale entwickeln

Das soziale Image des Stadtteils bleibt erhalten, solange in ethnisch und sozial belastete Wohnungsteilmärkten nicht eine derartig sozial homogene sensible Wohnungsbelegung erreicht wird, in denen das Benennen der Alltagskonflikte - an denen der Stadtteil immer wieder extrem leidet - ganz gewöhnlich wird und als Ausgrenzungsversuch wirkungslos bleibt. Probleme sind frühzeitig vor Ort möglichst

in den Hausgemeinschaften zu thematisieren. Programme können da nur Anregungen geben. Ein anderer Alltag ist gefragt.

Wenn eine soziale Stadt ein auflösbarer Widerspruch sein soll, so ist die Stadt auf Orte angewiesen, die Heimat in der Fremde anbieten, die Wohnorte der Ungleichheit darstellen. Diese Orte haben ihre Berechtigung, solange es gelingt in ihnen positive Zukunftsperspektiven entwickeln zu können. Dazu bedarf es auf Dauer einer besonderen Aufmerksamkeit hinsichtlich materieller und soziale Lebensbedingungen, um Transparenz und Durchlässigkeit der Stadtgesellschaft im Gegensatz zur Kontinuität der Abgrenzung zu garantieren. Das Programm Soziale Stadt hat dazu viele Anstöße gegeben und ist deswegen unverzichtbar geworden.

Klaus Habermann-Nieße
Hannover 4.7.2003