

## Desintegration durch Stadtpolitik?

Häußermann, Hartmut

Postprint / Postprint

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Häußermann, H. (2008). Desintegration durch Stadtpolitik? *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Stadt- und Regionalforschung 2008/1, 9-19. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-206544>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Desintegration durch Stadtpolitik?<sup>1</sup>

*Hartmut Häußermann*

In den Städten der westlichen, industrialisierten Welt geht seit zwei Jahrzehnten die Zahl der Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie zurück, denn anderenorts wird billiger produziert. Betroffen davon sind vor allem die gering Qualifizierten, zu denen auch die Migrantinnen und Migranten zählen, die einst als Hilfsarbeiter genau für jene Arbeitsplätze angeworben worden sind, die jetzt reihenweise wegfallen. Das soziale Sicherungssystem ist der großen Zahl von Ansprüchen, die als Folge von Arbeitslosigkeit entstehen, nicht gewachsen. Den Städten gingen gerade zu dem Zeitpunkt Gewerbe- und Einkommensteuereinnahmen verloren, als mehr Geld für soziale Aufgaben notwendig gewesen wäre. Die Zahl der Sozialwohnungen geht ständig zurück, so dass Haushalte, die auf sie angewiesen sind, in wenigen Vierteln mit billigen Wohnungen zusammengedrängt werden. Dort leben auch zahlreiche Migranten; entsprechend hoch ist in den Schulen der Anteil von Kindern mit nicht-deutscher Herkunftssprache, und er steigt laufend. Bildungsorientierte Eltern sehen dadurch die Zukunft ihrer Kinder gefährdet und verlassen die Quartiere. Die Folge ist, dass Quartiere entstehen, in denen sich die sozialen Probleme konzentrieren, in welche „die Überflüssigen“ abgeschoben werden: ausgegrenzte Quartiere, welche die Marginalisierung verstärken. In diesen ist das Konfliktpotenzial hoch; Ängste breiten sich hier aus.

## Ausgrenzung durch Segregation

Integrationsprobleme haben in diesen Quartieren nicht nur die Migranten. Einheimische und Zugewanderte sind gleichermaßen von den ausgrenzenden Wirkungen der Segregation betroffen, die von einer hohen Konzentration von Haushalten mit großen sozialen Problemen ausgehen. Der Deutsche Bundestag hat darauf reagiert: Im Jahr 2005 ist zur Verankerung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ der neue § 171e in das Baugesetzbuch aufgenommen worden, der einen Tatbestand für die Anwendung von städtebaulichen Maßnahmen beschreibt: „Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen ( ... ). Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist.“ Gemeint ist hier, was man in der Sprache der Soziologie „Kontexteffekte“ nennt: Innerhalb eines Gebietes kommt es wegen der Zusammensetzung seiner Bewohnerschaft zu bestimmten Effekten – im vorliegenden Fall bestehen diese in einer zusätzlichen Benachteiligung der Benachteiligten.

Für die Stadtpolitik ist es ein revolutionärer Schritt, dass eine Benachteiligung durch die wirtschaftliche Situation der Bewohnerinnen und Bewohner als Ursache für städtebauliche Interventionen genannt wird. Damit wurde das Dogma, Stadtpolitik sei Städtebau und nichts sonst, aufgeweicht. Das zuständige Bundesministerium trägt seit diesem Jahr zum ersten Mal in seiner Geschichte folgerichtig den Begriff „Stadtentwicklung“ im Namen. Das ist nicht nur Kosmetik; dahinter steht die Er-

---

<sup>1</sup> Erstmals erschienen in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT. 40-41/2006, S. 14-22.

kenntnis, dass für die zukünftige Entwicklung der Städte die Steuerung der sozialen und sozialräumlichen Prozesse mindestens ebenso wichtig geworden ist wie der Um- oder Neubau von Wohnungen und Quartieren. Durch das Wohnen in marginalisierten Quartieren geraten Arme und Arbeitslose sozial und wirtschaftlich noch stärker ins Abseits – und für Migranten verfestigt sich die soziale Randlage, in der sie sich aufgrund kultureller Distanzen und geringer Arbeitsmarktchancen befinden.

Die unteren Schichten der Bevölkerung, die in den deklassierten Quartieren leben, geraten damit in einen Prozess der Desintegration, der sie von den Ressourcen der Gesellschaft weitgehend ausschließt und auch ihre Selbsthilfepotenziale negativ beeinflusst.

**Effekte der räumlichen Segregation:** Eine klassische Annahme der Stadtforschung zu den Effekten sozialer Segregation lautet: In einer Nachbarschaft, in der vor allem Modernisierungsverlierer, sozial Auffällige und sozial Diskriminierte wohnen und abweichende Normen und Verhaltensweisen mehr oder weniger selbstverständlich akzeptiert werden, wird ein internes Feedback erzeugt, das zur Dominanz abweichender Normen führt. Insbesondere Kinder und Jugendliche machen gar keine Erfahrungen mehr mit einem „normalen“ Leben. Wenn sie niemanden kennen, der einer regelmäßigen Erwerbsarbeit nachgeht, entwickeln sie keine Vorstellung davon, dass pünktliches und regelmäßiges Aufstehen und die Aufrechterhaltung einer äußeren Ordnung (Selbstdisziplin) eine Lebensmöglichkeit darstellen, die mit gewissen Vorteilen verbunden sein kann.

Die „Verkehrskreise“ von Unterschichtsangehörigen sind lokal stark eingegrenzt und auf das Quartier konzentriert. Diese Netzwerke sind nicht nur enger als bei Angehörigen der Mittelschichten, sondern auch homogener, und dies hat Auswirkungen auf ihre Qualität: Eng geknüpfte soziale Netze, die sozial homogen sind, sind weniger nützlich als lose geknüpfte, heterogene Netzwerke.

Die Konzentration von Haushalten mit großen sozialen Problemen wird dadurch verstärkt, dass Familien, die über entsprechende Mittel und Informationen verfügen, aus dem Quartier wegziehen, weil sie Konflikten ausweichen und eine weitere Abwärtsentwicklung nicht erleben wollen. Dadurch wird den problembeladenen Stadtteilen soziales und kulturelles Kapital entzogen, was sie unter anderem auch in den Verteilungskämpfen der Stadtpolitik schwächt. Durch den Wegzug der Qualifizierteren und Integrierten gehen dem Gebiet soziale Kompetenzen verloren, die notwendig wären, um die lokalen Problemlagen zu analysieren, Forderungen zu formulieren und diese wirksam an die politischen Instanzen zu richten. Es besteht daher die Gefahr, dass sie auch politisch abgehängt werden.

Noch eine andere Befürchtung geht mit der stärkeren Segregation von Ausländern bzw. Angehörigen von ethnischen Minderheiten einher: Wenn sich soziale Marginalität und ethnische Segregation überlagern, kann sich bei solchen Gruppen eine Abhängigkeit von internen Eliten bzw. Leaders herstellen, die bei schwindenden Außenkontakten zunimmt. Fundamentalistische Ideologien finden dann leichter Verbreitung, und die Kontrolle über „richtiges“, das heißt traditionsverhaftetes Verhalten wird schärfer. So werden Integrationsprozesse erschwert oder unterbrochen.

Räume sind auch symbolische Orte. Sie bilden gesellschaftliche Hierarchien und Machtstrukturen ab, und ihre Gestaltung ist selbst ein Mittel der Herrschaft. Die Bewertung von Räumen hat Folgen für die Bewohner, und sie dient der sozialen Strukturierung des Stadtraums. Ist erst ein gewisses Ausmaß der Abwärtsentwicklung erreicht, erhält das Quartier schnell ein negatives Image. Diese Stigmatisierung beeinflusst das Selbstwertgefühl der Bewohner, die nicht (bzw. nicht mehr) freiwillig im Gebiet wohnen. Sie fühlen sich als Gefangene. Außerdem kann sich eine stigmatisierende Au-

Benwahrnehmung nachteilig auf die sozialen Teilhabechancen - insbesondere bei der Lehrstellen- und Arbeitsplatzsuche - auswirken. Stigmatisierung wird also zur symbolischen Gewalt.

Zur symbolischen Dimension von Ausgrenzung gehören auch die Funktionszuweisungen der Quartiere durch die städtebauliche Anlage und durch die Qualität der öffentlichen Räume - und durch die ästhetische Qualität sowohl der Gebäude als auch der Freiräume (Pflegezustand usw.). Auch offensichtliche Desinvestitionen und Vernachlässigung der Bausubstanz zählen zu den Formen symbolischer Demütigung oder symbolischer Gewalt, die das Selbstwertgefühl und die Lebensqualität beeinflussen.

Eine ausgedünnte und vernachlässigte Infrastruktur in einem Viertel verringert die Lebenschancen und -qualität seiner Bewohnerinnen und Bewohner. Die lokale Politik, die auf die genannten Prozesse Einfluss nehmen könnte, kann also durchaus zu den negativen Effekten beitragen, die von residualisierten Quartieren ausgehen.

**Spaltung der Stadt:** Auf der anderen Seite der Stadt befinden sich die Quartiere der Privilegierten, in denen von der Zuspitzung sozialer Probleme und von den Segregationsprozessen in den Schulen faktisch nichts zu spüren ist. Am stärksten segregiert wohnen in den Städten immer die reichsten Haushalte - aber die Separierung in „exklusiven“ Wohngebieten erfolgt freiwillig. Durch hohe Boden- oder Mietpreise, gestützt durch die Bebauungsplanung, werden Barrieren gegen die übrige Bevölkerung errichtet; diese soll die Kreise der Eliten möglichst nicht stören. Die Lebenswelten driften auseinander, die sozialen Distanzen werden größer - bis hin zur „Spaltung der Stadt“.

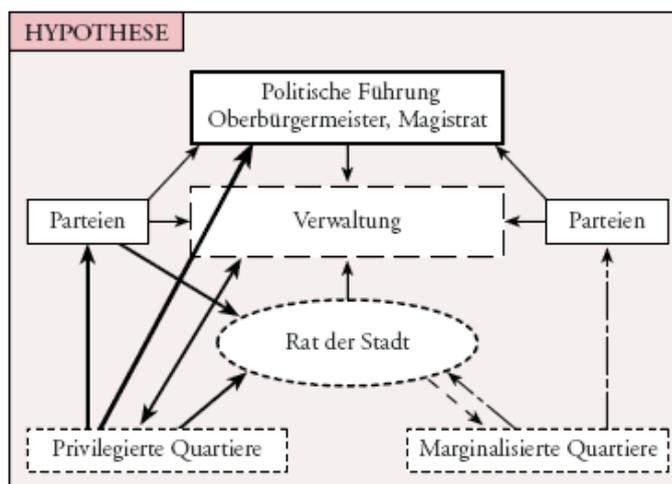
Das sind Anzeichen für eine drohende Desintegration. Haben die unterschiedlichen, auseinanderstrebenden Lebenswelten überhaupt noch etwas miteinander zu tun? Wie reagiert die Stadtpolitik auf diesen Prozess? Was kann sie zur Sicherung einer integrierten Stadt tun? Gibt es Bemühungen der Politik, die Stadtgesellschaft zusammenzuhalten - oder werden die Quartiere mit den notorischen und wachsenden sozialen Problemen in der Stadtpolitik sogar vernachlässigt und dadurch noch tiefer ins soziale Abseits gedrückt? Bewusst oder unbeabsichtigt? Wird die soziale Spaltung der Stadt durch eine Unterrepräsentation benachteiligter Gebiete im politisch-administrativen System und in den politischen Entscheidungsprozessen verstärkt?

**Spaltung durch Politik?** Das politische Gewicht der marginalisierten Stadtteile ist gering. An Wählerstimmen ist dort nicht viel zu gewinnen. Die hohen Anteile von nicht wahlberechtigten Ausländern und die niedrige Wahlbeteiligung der eingebürgerten und einheimischen Bewohner in solchen Gebieten führen dazu, dass sie kein politisches Drohpotenzial bilden; das ist auch das Ergebnis der Tatsache, dass sich die meisten Bewohner solcher Quartiere von der Politik weitgehend abgewandt und die Hoffnung bzw. das Vertrauen verloren haben, kommunale Politik werde sich um ihre Probleme kümmern. Die „objektive Ausgrenzung“ wird also durch eine wachsende „subjektive“ Distanz zur übrigen Stadt und zur Politik verstärkt. Der sozialen entspricht eine politische Marginalisierung.

Traditionellen Vorstellungen von der Stadtgemeinde, die sich um alle ihre Bürgerinnen und Bürger kümmert, liefe eine solche Abkoppelung zuwider. Doch sind solche Ideen noch relevant? Längst haben Stadtpolitiker doch die Parole ausgegeben, die Stadt sei ein Unternehmen, und die Bürgerinnen und Bürger seien Kunden. Romantische Vorstellungen von lokaler Solidarität haben da wenig Platz. Wird die soziale Spaltung der Stadt also durch diese Unterrepräsentation benachteiligter Gebiete im politisch-administrativen System und in den politischen Entscheidungsprozessen der Städte verstärkt?

Die Repräsentation der Bedürfnisse und Interessen der Bewohner eines Stadtteils soll über die Interessenvertretung durch Parteien oder durch Mitglieder von Parlamenten einerseits, über Aktivitäten der Bewohner – etwa in Form von Wahlbeteiligung oder Bürgerinitiativen – andererseits, und zum dritten durch die Aufmerksamkeit des politisch-administrativen Systems auf die Probleme der Stadtteile und ihrer Bewohner erfolgen, durch seine „Responsivität“ also – wie diese Form der Interessenberücksichtigung in der Forschung genannt wird.<sup>2</sup>

Der Abkoppelungsthese entspräche eine geringe Repräsentation der marginalisierten Quartiere auf allen drei Wegen – wohingegen Integration hieße, dass die Interessen der Quartiere über alle drei Wege gut vertreten werden (*Schaubild 1*). Die Bewohner der privilegierten Gebiete, so lautete die Hypothese am Beginn unserer empirischen Forschung, haben über alle drei Wege größere Einflussmöglichkeiten: Sie nehmen die Führungspositionen in den Parteien ein oder haben zumindest gute Kontakte dorthin, sie üben über öffentliche Aktionen Druck auf die politischen Entscheidungsträger aus, und sie gehören den Clubs und Netzwerken an, in denen die lokalen Angelegenheiten verhandelt und informell geregelt werden – manchmal erreichen diese informellen Koordinationsprozesse ja die Intensität von Filz und Korruption.



Quelle: Eigene Darstellung.

*Schaubild 1*: Die unterschiedliche politische Repräsentation von Stadtteilen - Aussagehypothese

Wie die Bewohner auf eine solche Politik reagieren, kann man an der Wahlbeteiligung und manchmal auch am Wahlergebnis ablesen. Die Wahlbeteiligung liegt selten über 30 Prozent, und da in der Regel nur wenig mehr als die Hälfte der erwachsenen Bewohner wahlberechtigt sind, stützt sich die politische Repräsentation nur auf etwa 15 Prozent der erwachsenen Bewohner. Das ist wohl eher als

<sup>2</sup> Vgl. Melanie Walter, Politische Macht und Responsivität in der Großstadt – Eine Studie zur Einstellungskongruenz kommunalpolitischer Akteure am Beispiel der Stadt Stuttgart, 2002, elektronische Dissertation: <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2002/1026>.

Wahlenthaltung zu bezeichnen – und das Misstrauen in die Kommunalpolitik ist tatsächlich sehr groß, wie wir aus Befragungen wissen. Bei den Migranten und ihren Kindern ist der Abstand zum politischen System noch größer.

Das sind ganz sicher keine „Hochburgen“, auf die die Parteien besonders blicken müssten. Die marginalisierten Quartiere sind auf allen Ebenen schwächer bis gar nicht repräsentiert. Aber sind sie deshalb auch „abgehängt“? Fließen ihnen weniger Ressourcen zu, als es eigentlich nötig wäre?

Die großen politischen Parteien, das könnte eine Konsequenz sein, wenden sich von den Rändern der Städte ab. Dadurch kann entstehen, was man in Frankreich „soziale Apartheid“ nennt. In einer empirischen Untersuchung sind wir der Frage nachgegangen, ob die geringe politische Repräsentation tatsächlich zu einer zirkulären Verschärfung der Probleme und somit tendenziell zu einer Ausgrenzung ganzer Stadtteile führt.

## Die empirische Untersuchung

Um diesen Fragen nachzugehen, haben wir die politische Repräsentation von jeweils einem privilegierten und einem marginalisierten Quartier in vier Städten untersucht.<sup>3</sup> Die Untersuchung richtete sich auf insgesamt acht Quartiere in den vier Städten Berlin, Köln, Leipzig und Mannheim: in Köln auf die Stadtteile Hahnwald/Marienburg und Chorweiler, in Mannheim auf Oststadt und Schönau, in Leipzig auf Gohlis-Süd und Osten, in Berlin auf je ein Quartier in den Bezirken Zehlendorf und Wedding.

In diesen Städten und in den genannten Stadtteilen haben wir zahlreiche Interviews zur Rekonstruktion der politischen Beziehungen zwischen dem Stadtteil und den politischen Entscheidungszentren geführt. Weiterhin wurden lokale Medien ausgewertet.

Die politische Repräsentation: Entgegen den im *Schaubild 1* skizzierten Annahmen konnten wir keine deutlichen Unterschiede in der sichtbaren politischen Einflussnahme auf das politische Zentrum der Städte feststellen. Zwar sind die Unterschiede in der Wahlbeteiligung zwischen privilegierten und marginalisierten Stadtteilen enorm, aber formal sind beide Stadtteiltypen gleichermaßen schwach repräsentiert. Nahezu keine Mitglieder der Gemeindeparlamente wohnen hier, und stabile Formen oder „kurze Wege“ der Interessendurchsetzung sind auch nicht erkennbar. Allerdings war in den privilegierten Gebieten ein deutlich umfangreicheres soziales Kapital im Sinne bürgerschaftlicher Beteiligung an Vereinen und Initiativen anzutreffen.

Eine systematische Vernachlässigung der marginalen Quartiere lässt sich ebenso wenig erkennen wie eine gezielte Bevorzugung der privilegierten Quartiere. Trotz formaler Unterrepräsentation finden auch die Quartiere mit der höchsten Problemdichte im administrativen Handeln zuverlässige Berücksichtigung.

---

3 Das Forschungsprojekt „Politische Repräsentation und Integration in der fragmentierten Stadt“ war Teil des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsverbundes „Stärkung von Integrationspotentialen einer modernen Gesellschaft“ und wurde in den Jahren 2002 bis 2005 unter der Leitung des Autors an der Humboldt-Universität zu Berlin durchgeführt. Katrin Luise Läger und Jens Wurtzbacher waren die wissenschaftlichen Mitarbeiter.

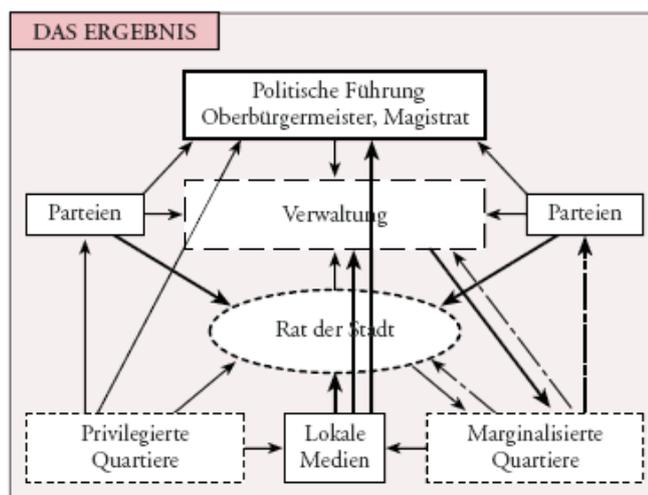
Dieser Befund steht im Widerspruch zu der Ausgangsannahme. Wie ist dies zu erklären? Die Repräsentationen von Stadtteilen mit unterschiedlicher Sozialstruktur in den formellen politischen Entscheidungsprozessen einer Stadt lassen sich nicht direkt miteinander vergleichen, denn die Bewohner marginalisierter und privilegierter Quartiere haben keine vergleichbaren Interessenlagen. Jene in den privilegierten Gebieten stellen so gut wie keine Ansprüche an die kommunale Politik - im Gegenteil, ihr Interesse besteht in einer Abwehr von Eingriffen in die dort vorhandene hohe Lebensqualität (vornehmlich durch Verkehrsplanungen). Sie leiden auch nicht an einer mangelhaften Infrastruktur, die einen erhöhten Mittelzufluss erforderlich machen würde. Wenn es keine gemeinschaftliche Infrastruktur im Viertel gibt, wird diese auch nicht vermisst.

Dagegen zeichnen sich marginalisierte Quartiere durch eine Konzentration von prekären Lebenslagen ihrer Bewohner aus, und viele der dort lebenden Haushalte sind von staatlichen Dienstleistungen und Transferzahlungen abhängig. Für die Bewohner stellt der Stadtteil bzw. das unmittelbare Umfeld des Wohnhauses den Lebensmittelpunkt dar - insbesondere wenn sie von der Erwerbsarbeit ausgegrenzt sind. Daraus entsteht eine Situation, in der das *Quartier als Quartier* eine wichtige Ressource ist, die über die Lebenschancen mit entscheidet. Öffentliche Parks und Grünflächen beispielsweise erfüllen hier eine andere Funktion als in Stadtteilen, in denen jedes Villengrundstück einen kleinen privaten Park darstellt. Das Vorhandensein von lokalen Jugendprojekten und öffentlich getragenen Kinderbetreuungseinrichtungen ist in einem Quartier mit vielen Familien, die sich in einer prekären Soziallage befinden, notwendiger als dort, wo Eltern in wesentlich größerem Umfang über private Ressourcen verfügen und die Entwicklung ihrer Kinder aktiv fördern können.

Während das primäre Interesse der Bewohner in privilegierten Quartieren in der Abwehr von Veränderungen bzw. Verschlechterungen besteht, sind jene in marginalisierten Quartieren zur Verbesserung ihrer Situation bzw. zur Unterstützung der dort ansässigen Haushalte auf einen verstärkten Zufluss von Ressourcen angewiesen. Für die Gewährleistung dieses Ressourcenzuflusses ist die Verwaltung der zentrale Akteur; die gewählten Repräsentanten sind hier nicht so sehr die Ansprechpartner. Allerdings haben die meisten Lokalpolitiker ein Bewusstsein für die Problemlagen der sozial marginalisierten Stadtteile.

Die lokale Öffentlichkeit spielt dafür, dass die Benachteiligungen und Missstände in den residualisierten Quartieren im Bewusstsein der Öffentlichkeit und damit auch der Politik bleiben, eine wichtigere Rolle als die formalen politischen Vermittlungsprozesse. Wenn die Medien einen sozialen Missstand immer wieder anprangern und auf die „Untätigkeit“ der Stadtpolitik verweisen, reagiert diese früher oder später. Das Argument, Quartiere würden dadurch stigmatisiert, ist weniger gewichtig als die Aufmerksamkeit, welche die sozialen Probleme dadurch erfahren.

Das Schema der vermuteten Repräsentationsweisen muss also bei beiden Quartierstypen korrigiert werden (*Schaubild 2*). Beide Quartierstypen spielen im politischen Entscheidungsprozess keine auffällige Rolle. Diese formale „Nicht-Präsenz“ hat in den Quartieren unterschiedlicher sozialer Prägung allerdings verschiedene Ursachen: Die Bewohner privilegierter Quartiere verfügen über hinreichend umfangreiche potenzielle Einflussmöglichkeiten, die sie im Falle des Bedarfs mobilisieren können; solange sie von der Entwicklung nicht tangiert werden, läuft es für sie gut. Tritt eine „Störung“ – etwa durch Bauplanung oder bedrohte Sicherheit – ein, dann können die Bewohner auf ihre politischen Netze und gesellschaftlichen Beziehungen zurückgreifen und ganz unspektakulär, aber doch wirksam Druck machen. Man kennt sich vom Golfclub, vom Neujahrsempfang oder vom Karnevalsverein.



Quelle: Eigene Darstellung.

Schaubild 1: Die politische Repräsentation von Stadtteilen - Ergebnis

Die Bewohner marginalisierter Quartiere dagegen besitzen wenig eigene politische Macht, sie sind nur gering von zivilgesellschaftlichen Organisationsstrukturen durchdrungen und können auf nur wenige direkte und persönliche Beziehungen zu stadtweiten Entscheidungsträgern zurückgreifen. Zudem haben sie nur ein geringes Vertrauen in „die Politik“,<sup>4</sup> ihr Verhalten ist daher eher durch Enthaltsamkeit und Apathie geprägt.

Während die Bewohner privilegierter Quartiere eine Art Veto-Macht haben, die im administrativen und politischen Handeln auch durch vorausseilende Konfliktvermeidung ständige Berücksichtigung findet, muss die mangelnde Selbstrepräsentation der Bewohner marginalisierter Quartiere durch eine stellvertretende Berücksichtigung seitens der Administration kompensiert werden – und dies ist tatsächlich auch insofern der Fall, als sich das administrative Handeln an Grundsätzen der Ausgewogenheit und Fairness orientiert, weil sich die Stadtverwaltung mit ihrer engen Verflechtung zwischen Politik und Administration als Treuhänder der gesamten Stadt definiert. Allerdings ist eine Berücksichtigung der Bedarfe marginalisierter Gebiete keineswegs immer unangefochten, sondern steht in Konkurrenz zu einer Stadtpolitik, die sich verstärkt an der Standortkonkurrenz und damit an so genannten „Leuchttürmen“ orientiert.

**„Wachstums-Regime“:** Sieht man sich die offiziellen Dokumente der Städte zu Prioritäten und Zielsetzungen der Stadtpolitik an (Leitbilder, Stadtentwicklungsprogramme, Bürgermeisterreden), so ergibt sich ein Bild, in dem die marginalisierten Stadtteile nicht vorkommen. Die Selbstdarstellungen und die Leitbilder der Städte transportieren eine auf Wachstum ausgerichtete Strategie kommunaler Politik, die insbesondere auf die Erschließung neuer Investitionen im modernen Dienstleistungsbereich zielt und so eine erfolgreiche Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels an-

4 Vgl. dazu Hartmut Häußermann/Katrin Luise Läger/Jens Wurtzbacher, Vertrauen und solidarische Einstellungsmuster bei Stadtbewohnern, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 6 (2004), S. 32-62.

strebt. Die Interviews mit den leitenden Stadtpolitikern illustrierten und bestätigten diese Zielsetzungen. Stützt man sich nur auf diese, nach außen deutlich sichtbar transportierte und in Hochglanzbrochüren dokumentierte Seite der Stadtpolitik, so entsteht der Eindruck einer entschlossenen „Wachstumskoalition“, deren Zielen alle übrigen Bereiche der Stadtpolitik untergeordnet werden. Argumentationen in dieser Logik enthalten beispielsweise die Aussage, dass es wenig Sinn ergebe, in benachteiligte Quartiere zu investieren, da die Ansiedlung neuer Betriebe mit absoluter Priorität zu behandeln sei, denn dies sei die beste Sozialpolitik - eine Theorie des „Filtering-down“ von Wachstum, für die man allerdings in der heutigen lokalen Arena wenig Evidenz findet.

In den Gesprächen mit den politischen Repräsentanten der Stadt, den Parteivertretern sowie mit Aktivist\*innen in den benachteiligten Stadtteilen zeigt sich jedoch auch ein anderes Bild: Die mit wachsender Arbeitslosigkeit und zunehmender Armut sowie schärferer sozialer Segregation verbundenen sozialen Probleme sind im Bewusstsein von Lokalpolitikern durchaus präsent und werden auch ernst genommen, das heißt, dass durchgängig der Wunsch und die Zielsetzung geäußert werden, man wolle diesen Entwicklungen entgegenzutreten und den sozialen Zerfall der Stadt verhindern.

**„Integrationsregime“:** Nähert man sich der Stadtpolitik nur von der Seite der unterprivilegierten Stadtteile und der Verwaltung der sozialen Probleme, so entsteht ein Bild, in dem sich, parallel zu den Aktivitäten der Wachstumskoalition, stadtpolitische Akteure unter der Zielsetzung einer sozialen Integrationspolitik für benachteiligte Stadtviertel versammeln: Sozialverwaltung und Stadtplanung, Teile der politischen Parteien und Teile der Medienöffentlichkeit, die Bezirksvertretungen und die politischen Initiativen aus den Bezirken sorgen durch ein dichtes institutionelles Geflecht und durch mediale Repräsentation dafür, dass die Stadtteile mit hoher Konzentration sozialer Probleme nicht ins Abseits der politischen Aufmerksamkeit geraten. Im politischen Entscheidungsprozess sind die marginalisierten Stadtteile zwar formell nicht stark repräsentiert, und auch ihre informellen Verbindungen zur politischen Spitze der Stadt sind rar, aber dennoch werden sie in den laufenden Entscheidungsprozessen, die in der Verwaltung vorbereitet und implementiert werden, nicht ignoriert.

Gerade die Skandalisierung von Problemlagen in den Medien, durch die in der Regel die vorgefundene Realität übertrieben dargestellt wird, sorgt dafür, dass die Aufmerksamkeit gegenüber sozialen Problemen und den davon besonders geprägten Stadtteilen nicht nachlässt. Denn die Skandalisierung von sozialer Spaltung und Marginalisierung trifft auf zwei Sensibilitäten: auf ein normatives politisches Bewusstsein bei Mitgliedern der Verwaltungen und bei politischen Repräsentanten („soziales Gewissen“) für die Notwendigkeit einer sozial ausgleichenden Stadtpolitik einerseits, andererseits auf die Furcht vor einem Negativimage der Stadt, das aus „schlechten Nachrichten“ resultiert und das „Investitionsklima“ oder die Attraktivität einer Stadt beeinträchtigen könnte.

Die Stadtpolitik wird also nicht durch ein neoliberales Regime oder durch eine Wachstumskoalition allein beherrscht, vielmehr ist in den Städten ein duales Regime zu beobachten: Der Wachstumskoalition, die über erhebliche politische Macht verfügt, steht ein Integrationsregime gegenüber, das vielfältig institutionell verankert ist und die Interessen der sozial bedürftigen Bevölkerung und der stigmatisierten bzw. marginalisierten Stadtteile wahrnimmt. In diesem dualen Regime zeigt sich eine Arbeitsteilung, die zwei Seiten der städtischen Entwicklung abbildet.

Das Wachstumsregime will dafür sorgen, dass die Sichtbarkeit der Stadt in der nationalen und internationalen Städtekonkurrenz erhöht wird - große Ereignisse und die damit verbundene „Festivalisie-

„rung der Stadtpolitik“<sup>5</sup> sind dafür bevorzugte Mittel. Die Förderung der international wettbewerbsfähigen Teile der Ökonomie in der Stadt, die Unterstützung von Entwicklungen, die als „Hightech“ umschrieben werden, und die besondere Förderung von „Entwicklungsgebieten“ bilden das übliche Instrumentarium des Wachstumsregimes. Dazu gehört auch die Bevorzugung der Innenstadt bei öffentlichen Investitionen, die Förderung des Baus von Büro-, Konsum- und Unterhaltungskomplexen sowie von Einrichtungen, die dem Tourismus dienen. Um den Zuzug hoch qualifizierter Arbeitskräfte in den „kreativen Dienstleistungsberufen“ zu erleichtern, wird auch die Aufwertung von Wohngebieten im innerstädtischen Bereich verlangt, ohne eine entsprechende sozialpolitische Absicherung der dadurch verdrängten Bevölkerungsteile ernsthaft ins Kalkül zu ziehen.

Die Kehrseite dieser Politik ist eine wachsende Kluft zwischen den wettbewerbsfähigen Teilen der Stadt und denjenigen, die für internationale Investoren uninteressant sind und deren Bewohner auf den sich verändernden Arbeitsmärkten nicht mehr Fuß fassen können. Dieser Spaltung arbeitet das Integrationsregime entgegen, das explizit eine Politik gegen soziale und räumliche Exklusion betreibt. Diesem Regime, das aus Teilen der Verwaltung, aus Wohlfahrtsverbänden, Bürgerinitiativen, Teilen der politischen Parteien und den Kirchen, Teilen der Medien und den Gewerkschaften gebildet wird, liegt ein Verständnis von Stadtpolitik als integrative Politik zugrunde. Die öffentliche Verwaltung, die als Treuhänder der gesamten Stadt im Sinn der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und sozialer Integration auftritt, bildet regional und zeitlich beschränkt einen potenten Partner. Das Integrationsregime stützt sich vor allem auf Förderprogramme, die von den Bundesländern, dem Bund und von der EU zur Verfügung gestellt werden.

Denn im Verteilungskampf um die knapper werdenden Mittel aus den kommunalen Budgets behält das Wachstumsregime in der Regel die Oberhand. Das Integrationsregime muss sich daher auf die Einwerbung von Mitteln aus Sonderprogrammen des Bundes oder der EU konzentrieren, hat dafür aber bisher in der Regel auch den notwendigen Eigenanteil, den die Kommune aufzubringen hat, mobilisieren können. Gäbe es die Bereitstellung von Fördermitteln durch übergeordnete politische Ebenen nicht, wäre das Integrationsregime auf kommunaler Ebene allerdings gegenüber dem Wachstumsregime sehr in der Defensive.

Zu klären bleibt allerdings, ob die integrative Treuhänderrolle der Verwaltung strukturell verankert und festgeschrieben ist, oder ob diese sich lediglich auf das Bewusstsein der aktuellen Führungseliten stützt, deren politische Sozialisation zur Zeit einer starken Geltung von Gleichheits- und Gerechtigkeitsnormen in den sechziger und siebziger Jahren stattfand. Wäre dem so, dann könnte ihre Position schon bald gegenüber den nachrückenden Akteuren, die andere Prioritäten setzen, ins Hintertreffen geraten. Es stellt sich also die Frage nach der Beständigkeit des Integrationsregimes, das gegenwärtig – trotz aller politischen Rhetorik zum Abbau von Wohlfahrtsstaat und zu schwindender Bedeutung öffentlicher Eingriffe – noch eine wirksame Sicherungs- und Schutzfunktion gegen die Tendenzen von Fragmentierung und Marginalisierung darstellt.

---

5 Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel (Hrsg.), *Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtpolitik durch große Projekte*, Leviathan Sonderheft 13, Opladen 1993.

## „Soziale Stadt“ — begrenzte Reichweite

Abgehängt sind die marginalisierten Quartiere nicht. Dazu trägt auch das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ bei, das in den Städten die Aufmerksamkeit für Fragmentierungs- und Ausgrenzungstendenzen geweckt oder geschärft hat. Dieses Programm, das die Bekämpfung der Abkoppelung von Quartieren und die Verbesserung der Lebenschancen der Bewohner zum Ziel hat, ist auf Städtebauförderung gerichtet. Es gibt den Städten Instrumentarien an die Hand, mit denen bauliche oder städtebaulich-funktionale Probleme zuverlässig bearbeitet werden können. Das Programm, das auf die Quartiersentwicklung in seiner ganzen Komplexität zielt, ist jedoch auf die Kooperation mit anderen Ressorts angewiesen, denn die Probleme im Bereich der schulischen Bildung, der familiären Fürsorge, der Situation im öffentlichen Raum, der Jugendkultur und der lokalen Ökonomie können nicht als Klientel-Probleme definiert und isoliert gelöst werden. Integrierte Handlungsprogramme, wie sie das Bund-Länder-Programm vorsieht, sind dringend notwendig. Die Probleme der Quartiere liegen zwar nur zu einem geringen Teil im baulich-physischen Bereich, aber die für die anderen Bereiche zuständigen Ministerien haben sich bisher zu einer Kooperation kaum bereit gefunden.<sup>6</sup>

Dies spiegelt sich in der lokalen Organisation der Quartierspolitik wider. Sie ist typischerweise bei den Stadtplanungsabteilungen angesiedelt, wo Ingenieure die Entscheidungen treffen. Diese zweifeln nicht daran, dass sie wissen, was zu tun ist, und sorgen mit großer Energie für Investitionen. Sie entsprechen daher der aus rechtlichen Gründen vorgegebenen Richtlinie, wonach die Bundesmittel lediglich für Investitionen eingesetzt werden dürfen. Bauliche Investitionen sind sicher nützlich, tangieren aber nur selten den Kern der Quartiersprobleme.

Die Stadtpolitik hat, wenn die Quartiersprobleme vorwiegend als baulich verursacht definiert werden, ihre Schuldigkeit getan, wenn die Investitionsmittel planmäßig verbaut sind. Dafür, dass die Bewohnerinnen und Bewohner danach immer noch unter Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit leiden, dass die Kinder der Migranten immer noch nicht gut Deutsch sprechen, muslimische Mädchen immer noch nur unter Aufsicht die Wohnung verlassen dürfen und dass sich die Jugendlichen in Banden organisieren, damit überhaupt etwas los ist am ereignisarmen Stadtrand – dafür kann ja die Stadtplanung nichts. Sie verwaltet zwar die Gebiete ordentlich, aber sie kann den Bewohnern keine Perspektive bieten: Diese sind nicht vergessen, sie und ihre Probleme werden mit den Instrumenten, die der Administration zur Verfügung stehen, zuverlässig verwaltet. An ihrer Randständigkeit ändert sich dadurch jedoch kaum etwas. Die Bewohner dieser Quartiere leben in einer verwalteten Marginalität.

Die Stadtpolitik konzentriert sich – der Wachstumslogik folgend – auf die Teile der Stadt, die ein „Potenzial“ haben. Das sind Standorte, die Investitionen anziehen, wo sich also privates Kapital mit öffentlichen Mitteln zu einer Wachstumsperspektive verbünden kann. Das knappe öffentliche Geld soll produktiv investiert werden, nicht konsumtiv.

Bund und Länder haben sich kürzlich auf einen Experimental- bzw. Innovationsfonds im Rahmen des Programms Soziale Stadt geeinigt, bei dem die investive bzw. nichtinvestive Verwendung der Mittel an den tatsächlichen Problemen der Quartiere orientiert werden kann, wie es bereits beim EU-Programm URBAN der Fall war. Beginnt damit eine neue Ära der Stadtpolitik, die Desintegration effektiver bekämpfen und soziale Integration unterstützen kann?

---

6 Die Ergebnisse der Zwischenevaluation finden sich auf der Homepage des Programms:  
<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/evaluationsberichte/zwischenevaluierung-2004/>

### **Zur Person**

*Hartmut Häußermann*, Dr. rer. pol., geb. 1943, Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin.  
hartmut.haeussermann@sowi.hu-berlin.de