

Hartmut Häußermann, Walter Siebel

# Replik auf die Kritiken in ARCH+ 45

Die in Arch+ 45 und in verschiedenen Diskussionen geäußerten Kritiken an unserem Editorial „Krise der Stadt?“ (Leviathan 4/78) bzw. „Die Stadt im traditionellen Sinne hat aufgehört zu existieren“ (FR 15.11.78) wollen wir im folgenden weniger durch eine Einzelsortierung („richtig/falsch“) als durch eine präzisierende Neuformulierung unserer Thesen beantworten. Da uns die Kritik in einigen Punkten sehr fruchtbar erscheint, hoffen wir, mit dieser Art der Antwort die Diskussion weiterzuführen. Wir werden auf Einzelheiten daher nur dort direkt eingehen, wo wichtige Einwände uns zu Modifikationen veranlaßt haben bzw. um zu begründen, warum wir trotz der Kritik an bestimmten Positionen festhalten.

## DIE PROBLEMPERZEPTION DER POLITISCHEN ADMINISTRATION

Angelpunkt der ‚offiziellen‘ Definition einer Krise der Stadt ist heute der *Bevölkerungsverlust* der Städte, resultierend aus Geburtenrückgang und Abwanderung von Haushalten ins Umland. Damit sind vier Konsequenzen verbunden, die als krisenhaft angesehen werden:

- 1) Verschlechterung der Finanzsituation in den Kernstädten
- 2) Ungleichgewichte in der Nachfrage nach sozialer Infrastruktur
- 3) Erhöhter Landschaftsverbrauch
- 4) Verschärfung großräumiger und kleinräumiger Segregation.

Ihre besondere steuerpolitische Dramatik erhalten diese Tendenzen durch die Annahme selbstverstärkender Effekte in der Entwicklung des Verkehrs und des Wohnungsmarkts.

Diese hier stark verkürzte Charakterisierung der „offiziellen“ Definition einer Krise der Stadt ist weitgehend akzeptiert worden. Kritik richtete sich vor allem auf den Segregationsaspekt. Wir wollen daher die Argumentation in diesem Punkt etwas ausführen: Die Wanderungsbewegungen sind selektiv: unter den Abwanderern sind Haushalte aus der Mittel- und Oberschicht und junge expandierende Haushalte mit kleinen Kinder überrepräsentiert. Bei den Zuwandernden überwiegen Alleinstehende, Ehepaare ohne Kinder und Angehörige der Unterschicht. Das könnte – so Pfeiffer (1976) – langfristig zu einer Polarisierung zwischen Umland und Kernstadt führen: Im Umland würden sich die politisch und ökonomisch aktiven sozialen Gruppen konzentrieren, während die Kernstadt zum Auffangbecken der Armen, der Alten, der marginalisierten Gruppen, der politisch und ökonomisch weniger Aktiven wird. Pfeiffer hat an diese Tendenz zur

großräumigen Segregation die Befürchtung geknüpft, es könne sich eine neue Großstadtfeindschaft entwickeln, die die Durchsetzung großstadtbezogener Reformen zunehmend erschwere. Zugleich vollzögen sich innerstädtische Wanderungsbewegungen, die die sozialen Klassen auch in den Städten selbst auseinanderrücken ließen bis hin zum Entstehen ghettoartiger „Inseln der Armut“ (Pfeiffer).

Soweit die offizielle Problempерzeption, die insofern eine administrative Perspektive darstellt, als sie die durch Zufälligkeiten administrativer Grenzen definierten Wanderungssalden und Gebietseinheiten zur Basis ihrer Argumentation macht. Eine so dramatische Einschätzung zweifellos zu beobachtender Segregationsvorgänge scheint zudem an allzu direkt gezogenen Parallelen zur amerikanischen Situation gewonnen: Suburbanisierung ergießt sich bei deutschen Großstädten in der Regel in schon vorhandene Gemeinden, die Sozialstruktur dieser Gebiete ist also keineswegs so homogen – wie auch die Sozialstruktur der in der Kernstadt verbleibenden Bevölkerung keineswegs mit der ethnisch klar abgrenzbaren Unterklasse amerikanischer Ghettos vergleichbar ist. In der BRD bildet sich gegenwärtig auch deshalb keine eindeutig homogene Sozialstruktur der Innenstadtbewölkerung heraus, weil sich in innenstadtnahen, ehemals großbürgerlichen Wohnvierteln durchaus noch attraktive Wohnsituationen auch für potentielle Abwanderer finden lassen. Die zu erwartende innerstädtische Sozialstruktur ist also heterogen, was sich räumlich in einer Hierarchisierung innerstädtischer Teilgebiete niederschlägt.<sup>1)</sup>

Damit ist aber der Dreh- und Angelpunkt der offiziellen Problemdefinition von Krise der Stadt, die Tatsache des Bevölkerungsverlustes, noch nicht in Frage gestellt, und daher auch die Basis für die Formulierung alternativer Konzeptionen nicht geschaffen. Wir wollen im folgenden noch einmal kurz die gegenüber der extensiven Wachstumspolitik veränderten Planungsstrategien der Großstädte charakterisieren, um dann die damit verbundene soziale Problematik zu analysieren. Die offiziellen Stadtentwicklungsstrategien sollen Abwanderung verhindern oder wenigstens bremsen. Stadtentwicklungsplanung zielt nicht mehr auf ökonomisches Wachstum der Innenstadt um jeden Preis, verzichtet deshalb auch auf großvolumigen Umbau von Innenstadtrandquartieren; anstelle von Funktionssanierung wird behutsame Revitalisierung vorhandener Funktionen betrieben. Diese Änderungen in der Zielsetzung sind verbunden

mit einer Rücknahme des Anspruchsniveaus: Stadterneuerung vollzieht sich in kleinen Schritten, zeitlich gestaffelt, manchmal nicht mehr als ein paar Häuser oder einen Block auf einmal in Angriff nehmend. Zumindest auf den ersten Blick kann das als radikale Abkehr von den Planungsprinzipien früherer Jahre erscheinen, zumal damit auch einige wesentliche Forderungen der Kritik an der Sanierungs- und Stadtentwicklungspolitik der 60er Jahre eingelöst worden sind. Dieser Eindruck einer grundsätzlichen Wende aber bleibt an der Oberfläche. Unsere Haupt-These richtet sich darauf, daß die gegenwärtig betriebene Stadtentwicklungspolitik in ihren Zielen keineswegs neu und hinsichtlich ihrer sozialpolitischen Verteilungswirkungen keineswegs gerechter ist. Es handelt sich vielmehr um die alte, auf Sicherung der Verwertungsmöglichkeiten innerstädtischer Standorte und auf Erhalt und Besserung der eigenen Position in der interkommunalen Konkurrenz gerichtete Politik. Was sich geändert hat, sind vor allem die ökonomischen Rahmenbedingungen, an die sich diese Politik anpassen müssen.

Das Phänomen der Randwanderung ist keineswegs neu. Es ist vielmehr charakteristisch für Stadtentwicklung seit der Industrialisierung. Der Ausdehnung der Städte ins Umland liegen zwei säkulare Trends zugrunde: das Wachstum der Agglomerationen insgesamt und die Zunahme der Wohnfläche pro Haushalt. Da sich außerdem die Zahl der Haushalte, auch bei gleichbleibender oder abnehmender Bevölkerungszahl, vergrößert, ist es schlicht unausweichlich, daß Städte gegenwärtig – auch in Zukunft – immer mehr Platz brauchen. Wenn die Tatsache, daß heute Randwanderung zum Ausgangspunkt weitgreifender Entwicklungsstrategien gemacht wird, dann erscheint das nur verständlich, weil seit der Gemeindefinanzreform mit dem Negativ-Werden des Wanderungs-Saldos finanzielle Konsequenzen unmittelbar verbunden sind. Die übrigen Probleme – Infrastrukturkapazitäten, Zersiedlung, Segregation – haften dagegen an Mobilitätsvorgängen generell, gleichgültig, ob sie kommunale Hoheitsgrenzen berühren oder nicht.

Es handelt sich aber nicht nur um ein altes Phänomen städtischer Entwicklung, sondern zumindest teilweise auch um ein Phänomen, das die Städte noch in den 60er Jahren indirekt und teilweise sogar direkt gefördert haben. Es muß daher doch verblüffen, daß seit langem ablaufende Prozesse heute zum zentralen Problem in der stadtentwicklungspolitischen Diskussion geworden sind, Prozesse, die obendrein durch Stadtentwick-



lungsstrategien mitverursacht sind. Der entscheidende Grund für die Aktualität des Themas Bevölkerungsverlust der großen Städte ist denn auch gar nicht die Abwanderung als solche, sondern die Tatsache, daß heute angesichts reduzierten Wachstums weder genügend Zuwanderer noch genügend Investitionen nachrücken, um die freiwerdenden Flächen und Gebäude rentabel zu füllen. Es ist also zumindest eine schiefe Definition des Problems, die „Krise der Städte“ mit der Abwanderung der Wohnbevölkerung zu identifizieren. Die „Krise der Städte“ ist vielmehr eine Erscheinungsform wirtschaftlicher Stagnation. Erst durch den nachlassenden Nachfrage- und innerstädtischen Standorten seitens profitablerer Nutzungen ist das alte Phänomen der Randwanderung der Bevölkerung zu einem Problem der Administration geworden. Dieser Wandel der ökonomischen Rahmenbedingungen und die Anpassungsreaktionen der Stadtentwicklungspolitik lassen räumliche und soziale Verteilungswirkungen schärfer auftreten als zu Zeiten, in denen aus dem Füllhorn ökonomischen Wachstums auch sog. Folgeprobleme leichter zu überdecken bzw. zu kompensieren waren. An diesen verteilungspolitischen Wirkungen haben nach unserer Meinung sozialwissenschaftliche Kritik und Überlegungen zu politischen Alternativen anzusetzen.

## DIE ADMINISTRATIVE PROBLEM-LÖSUNGSSTRATEGIE

Die gegenwärtig unter dem Titel Trendwende betriebene Stadtentwicklungspolitik als auf Stabilisierung gerichtete erhaltende Erneuerung dient wie eh und je der Sicherung der Verwertungsmöglichkeiten der innerstädtischen Standorte – nur sie ist eine Strategie zweiter Wahl! Angesichts fehlenden Drucks in Richtung auf Ausweitung tertiärer Arbeitsflächen besinnt man sich auf die nächste zahlungskräftige Nutzung, und das ist das 'gehobene Wohnen' – eine Ausweichstrategie, die durch die Gemeindefinanzreform den Kommunen nahegelegt worden ist.

Diese Strategien können – darauf weisen Bodenschatz/Harlander zu Recht hin – an reale Markttendenzen anknüpfen: die Nachfrage nach Wohnungen an ausgewählten innerstädtischen Standorten scheint sich zu verstärken. Dahinter steht weniger eine Änderung von Wohnbedürfnissen als die Tatsache, daß die Zahl der Haushalte, die eine Affinität zu innerstädtischen Standorten aufweisen (kinderlose 1- und 2-Personenhaushalte) im Zuge grundlegender Tendenzen der Veränderung von Familienstrukturen zunimmt. Daneben hält der Drang nach draußen bei expandierenden Haushalten mit entsprechenden Einkommen ungebrochen an. In dem Maße, in dem die Markttrends räumlich gesehen in zwei entgegengesetzte Richtungen weisen, muß sich eine Stadtentwicklungspolitik, die sich weiterhin an den Markt bloß anpaßt, auf

zunehmend standortunspezifische Maßnahmen zurückziehen. Eben das ist festzustellen: Steuerersparnisse, Bau-sparförderung, Energiesparprogramme, Wohngeld und auch die Modernisierungsmittel sind keine Instrumente, die zur Steuerung von Wohnstandortverhalten wirksam eingesetzt werden können. Der sich abzeichnende Rückzug aus der Objektförderung im Wohnungsbau vermindert solche Möglichkeiten zusätzlich. Der fast überall weiter betriebene Ausbau von Straßenverbindungen zwischen Innenstadt und Umland und die Erweiterung der Netze des öffentlichen Personennahverkehrs in die Region fördern die Mobilitätsmöglichkeiten weiter.

In diesem Nebeneinander „kernstadtbezogener Maßnahmen“ und solchen, „die den Regionalisierungsprozeß eher begünstigen“ (v. Einem et al, S. 48), werden drei Dilemmata der Stadtentwicklungspolitik deutlich:

- 1) Die im Sinne kommunaler Wirtschaftsförderung betriebene Ausweitung des Einzugsbereichs der innerstädtischen Märkte durch den Ausbau der Straßen- und Bahnverbindungen in die Region öffnet zugleich das Umland als Wohnstandort für die in der Innenstadt Beschäftigten, erleichtert also die Abwanderung der Wohnbevölkerung.
- 2) Während die Kommunen sich verstärkt darum bemühen, die einkommensstarken Haushalte zu halten, verringert der Bund, um 'Investitionshemmnisse' abzubauen, die vor allem wohnungspolitischen Steuerungsmöglichkeiten des Standortverhaltens.
- 3) Schließlich ist die kommunale Politik des Bremsens der Abwanderung in sich widersprüchlich: die als Bremsmittel propagierte Verbesserung innerstädtischer Wohnsituationen hat selbst unumgänglich weitere Abwanderung zur Voraussetzung. Blockentkernung, Anhebung der Infrastrukturausstattung, Schaffung von Freiflächen, Einbau von Bädern – all dies sind Maßnahmen, die zwangsläufig Flächen brauchen, die bisher zum Wohnen genutzt werden konnten. Orientiert auf gut verdienende potentielle Abwanderer müssen sie außerdem einen Standard an Ausstattung und Wohnfläche realisieren, für den weitere Wohneinheiten geopfert werden müssen, d.h.: die Verbesserung innerstädtischen Wohnens fördert die Abwanderung in absoluten Zahlen. Der Effekt der gegenwärtig betriebenen Modernisierungsstrategie wird also weniger in einem Abbau der Wanderungsdefizite bestehen als in einer sozialen Umverteilung. Diejenigen Haushalte, die sich gegenwärtig einen Umzug ins Umland nicht leisten können, werden zu einer Art von Mobilität gezwungen, die sie auf keinen Fall wünschen können. Hierin könnte aber der Keim zu einer tatsächlichen Krise der Stadt liegen, die auch politisch relevante Folgen hätte.

Die erhöhten Schwierigkeiten profitabler Verwertung innerstädtischer Standorte (und der Auslastung der Baukapazitäten) versucht man – neben dem Eigenheimbau – durch eine forcierte Aufwertung innerstädtischer Wohnstandorte zu beheben, die zu Lasten der Wohnversorgung der unteren Einkommensgruppen geht, die sich weder den Eigenheimbau im Umland noch die Mieten der modernisierten Altbauten leisten können. Eine Problemdefinition, nach der die Krise der Stadt durch die Abwanderung der Mittel- und Oberschicht bedingt ist, führt so notwendig zu Maßnahmen mit relativen und absoluten Effekten negativer Umverteilung:

a) Die chronische Knappheit der öffentlichen Finanzen zwingt dazu, möglichst viel privates Kapital für Modernisierungsmaßnahmen zu mobilisieren. Das gelingt dort am besten, wo durch die Investition eine höhere Rendite zu erwarten ist, d.h. dort, wo höhere Einkommensgruppen Wohnungen nachfragen könnten. Der Versuch, durch öffentliche Modernisierungssubventionen privates Kapital in Modernisierungsmaßnahmen zu lenken, bedingt also eine Konzentration öffentlicher Ressourcen, d.h. planerischer und finanzieller Kapazitäten auf die bessere Wohnungssubstanz in den besseren Wohngebieten und zugunsten der finanzkräftigeren Haushalte.

b) Die gegenwärtige Modernisierungspolitik kann die Wohnversorgung der unteren Einkommensgruppen auch absolut verschlechtern. Modernisierung kann im Unterschied zu Neubaumaßnahmen noch nicht einmal die Theorie der Sicker-effekte – wobei offen bleiben kann, welchen „Sicker-effekt“ Neubauten im oberen Standardbereich empirisch nun tatsächlich haben – für sich in Anspruch nehmen, wonach jeder Neubau, da er den Wohnungsbestand absolut vergrößert, vermittelt über Umzugsketten zu einer Verbesserung der Wohnversorgung auch der unteren Einkommensschichten beiträgt. Modernisierung erweitert nicht das Wohnungsangebot, sondern verbessert den Bestand, was – wie gezeigt – zwangsläufig die Zahl der Wohneinheiten verringert. Angesichts relativ scharf gegeneinander abgegrenzter Wohnungsteilmärkte bedeutet Modernisierung, daß der Teilmarkt billigen Wohnraums um Wohneinheiten verringert wird, welche durch die Modernisierungsmaßnahmen einer höheren Wohnungsklasse hinzugefügt werden. Modernisierungsmaßnahmen verengen also den für untere Einkommensgruppen zugänglichen Wohnungsmarkt zugunsten einer Erweiterung des Angebots an gehobenen Wohnungen. Dieser Effekt dürfte noch schärfer sein, wenn Modernisierung verbunden wird mit Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen.

Man kann argumentieren, daß gerade diese Effekte notwendig sind, wenn eine profitable privatwirtschaftliche Nutzung innerstädtischer Standorte gewährleistet werden soll: Der Abzug der ein-



kommensstärkeren Bewohner war früher deshalb kein Problem, weil die Hausbesitzer zweierlei Kompensationen erwarten konnten: entweder die Standorte wurden anderen Nutzungen zugeführt oder die Wohnungen wurden mit Gastarbeitern aufgefüllt, die (vorübergehend) eine hohe Miet-Rendite abwarfen – besonders dann, wenn in Erwartung der ersten Alternative keine Investitionen mehr vorgenommen wurden. Wenn nun beide Kompensationsmechanismen nicht mehr funktionieren, weil das ökonomische Wachstum und damit die Gastarbeiterzuwanderung und die Ausdehnung kommerzieller Nutzungen nachläßt, dann werden innerstädtische Standorte durch den Abzug der Einkommensstarken entwertet; die Position der Einkommensschwachen auf einem so vergrößerten Wohnungsmarkt könnte sich verstärken, die Rendite würde sinken. Desinvestitionen und verschärfte Segregation brächten einen Verslumungsprozeß in Gang. Verbesserung des Wohnungsstandards und des Wohnumfelds können solche Prozesse aufhalten – außerdem werden durch die damit verbundene Verengung des Wohnungsmarkts für Einkommensschwache in den Gebieten, wo Modernisierungspolitik nicht Fuß faßt, durch Verstärkung der Nachfrage die Renditemöglichkeiten gesichert.

Die negativen Umverteilungseffekte der kommunalen Revitalisierungsstrategien sind insofern schärfer bzw. eindeutiger identifizierbar als die der Tertiärisierungspolitik vor der sogenannten Trendwende, als damals nicht nur Angehörige der Unterschicht, sondern ebenso bürgerlich-mittelständische Gruppen von den negativen Wirkungen auf den Wohnbereich betroffen waren. Die Entstehungsgeschichte der Bürgerinitiativbewegung ist ein Beleg dafür. In dem Maße, in dem kommunale Entwicklungspolitik nicht mehr wie früher – wo es an der Oberfläche um Konflikte zwischen „Arbeiten“ und „Wohnen“ ging – auf „städtische Funktionen“ gerichtet ist, sondern offensichtlich auf bestimmte soziale Gruppen Bezug nimmt, verliert sie auch ihren Schein von an Sachnotwendigkeiten und Allgemeinwohl orientierter Neutralität, der die Kommunalpolitik in der Vergangenheit so seltsam „unpolitisch“ erscheinen ließ.

Ebenfalls im Unterschied zur früheren Tertiärisierungspolitik stellen auftretende Verdrängungseffekte die Rationalität einer auf Stabilisierung gerichteten erhaltenden Erneuerung unmittelbar in Frage: früher konnte die Verdrängung der Wohnbevölkerung zwar als bedauerliche, aber doch unvermeidbare und durchaus zielkonforme direkte oder indirekte Nebenfolge der Ausweitung des tertiären Sektors und des Ausbaus des Verkehrsnetzes ausgegeben werden. Heute beeinträchtigen Verdrängungseffekte den Erfolg der Sanierungspolitik selbst: Mit der Stabilisierung eines Teilgebietes ist wenig gewonnen, wenn sie via Verdrängung zur Destabilisierung anderer Ge-

biete führt.

Von krisenhaften Tendenzen in der Stadtentwicklungspolitik ist also in einem doppelten Sinn zu sprechen: auf der ideologischen Ebene als einem Bruch mit ihrer Selbstrechtfertigung; sie fördert, was sie zu vermeiden vorgibt; statt die Entwicklung zu stabilisieren, verschiebt sie lediglich die destabilisierenden Momente; und statt die Abwanderung zu bremsen, forciert sie sie. Auf der distributiven Ebene führt sie direkt und indirekt zu einer Verschlechterung der Wohnungsverorgung unterer Einkommensgruppen und subventioniert solche Gruppen, die sich eine gute Wohnsituation – wenn auch draußen – mit Hilfe der schon lange praktizierten Förderungsinstrumente leisten können. Ihnen werden zusätzliche Wahlmöglichkeiten in den Innenstädten gesichert. „Krisenhaft“ sind diese Tendenzen nicht im Sinne ökonomischer Zusammenbruchstendenzen; solche sind allein auf kommunaler Ebene nicht identifizierbar. Gemeint ist hier lediglich eine Entwicklung, die nicht ohne weiteres durch politisch-administratives Management verdeckt werden kann und die längerfristige politische Sprengkraft jenseits der administrativen Steuerungskapazität entwickeln könnte.

Wenn wir hier von möglichen krisenhaften Tendenzen sprechen, dann also im Sinne eines engeren, „politischen“ Krisenbegriffs. Er bedarf sicherlich der theoretischen wie empirischen Klärung. Was dazu in den Kritiken so gehandelt wird, unterstreicht diese Notwendigkeit: Von Einem et al. bieten ein nicht weiter begründetes, beliebig verlängerbares Sammelsurium von „Krisensymptomen“ städtischen Alltags wie Mietquote im sozialen Wohnungsbau, steigende Umweltbelastungen, Infrastrukturdefizite, „Unwirklichkeit der Städte“, „Verkehrsstreß“, vor allem aber „Slumbildungstendenzen und Marginalisierungsprozesse“ (S. 48). Bodenschatz/Harlander sehen in der „Dichotomisierung der Qualitäten innerstädtischen Wohnens“ zu „Slumbildung und gleichzeitig Verbürgerlichung“ einen wesentlichen „Ansatzpunkt in der Diskussion um die Krise der Stadt“ (S. 50). Während sie in dieser Entwicklung „wachsende Konfliktpotentiale“ vermuten, prognostizieren Durth/Teschner im Gegenteil eine Tendenz zu „sozialer und politischer Partikularisierung“ (S. 51). Um uns sprachlich unseren Kritikern etwas anzupassen, die häufig in den Gestus dessen verfallen, der angesichts der Unbedarftheit seines Gegenübers die Augenbrauen in erstaunte Höhen zieht: Wir sind „höchst überrascht“, mit welcher „Unbekümmertheit“ die von Pfeiffer stammende These eines Nebeneinanders von immobilen und hochmobilen Bevölkerungsgruppen pauschal als „für innerstädtische Wohnquartiere charakteristisch“ behauptet wird. Und nur „eine gerade für kritische Soziologen erstaunliche Bewertung“ kann dazu verleiten, an Phänomene wie dem unterschiedlichen

Wohnstandortverhalten von Haushalten so weitreichende Thesen zu knüpfen wie die einer „sozialen Polarisierung“!<sup>2)</sup>

Die teilweise gegensätzlichen und kaum begründeten Einschätzungen verdeutlichen die Schwierigkeiten, theoretisch fundierte und empirisch gehaltvolle Aussagen darüber zu machen, welche Entwicklungen unter welchen Bedingungen in welchem Bezugssystem als krisenhaft gelten können. In der Diskussion darüber wird es entscheidend darum gehen, welche Sozialstruktur sich – auch vermittelt durch städtische Entwicklungsprozesse – in unterschiedlichen Teilräumen in den verstädterten Regionen herausbildet. Dabei wäre auch zu klären, inwieweit der Krisenbegriff über den einer ökonomischen und in deren Gefolge politischen Zusammenbruchstendenz hinaus erweitert werden muß um eine Analyse der Wahrnehmung krisenhafter Entwicklungen, wie es in Frankreich in der Diskussion um eine „Krise gelebter Sinnwelten“ (U.-J. Walther) versucht wird. Ehe man sich aber auf dieses auch bei unseren Kritikern anscheinend beliebte Spiel einläßt, Krisentheorie, Stadtentwicklungstheorie, politische und ökonomische Rahmenbedingungen, Theorie der Suburbanisierung und verwandte Themen aufzuzählen, die alle bewältigt sein müßten, ehe man sich äußern darf, scheint es uns für die Diskussion sinnvoller zu sein, zunächst einmal solche Tendenzen zu identifizieren, die nicht von vornherein als administrativ stillzustellende Konflikte gelten können, weil sie mit eindeutig bestimmbareren Wirkungen politisch relevante Gruppen betreffen. Damit schließt die Frage nach der Krise der Stadt unmittelbar an die nach den Verteilungswirkungen von Stadtentwicklung (spolitik). Entscheidend auch hier, ob zur Erfassung dieser Wirkungen ein dichotomes (Klassen-)Modell, ein modifiziertes Schichtkonzept oder ein Modell à la Geißler, das als Problemgruppen nur noch zersplitterte, marginalisierte und deshalb politisch nicht mehr ins Gewicht fallende Gruppen kennt, zugrunde gelegt werden kann. Diese Fragen in den Mittelpunkt zu rücken statt an den Themenstellungen der planungspraktischen Diskussion kleben zu bleiben, war eine der zentralen Absichten unseres Beitrags.

## ANSÄTZE EINER ALTERNATIVEN STADTENTWICKLUNGSPOLITIK

Alternative Ansätze zu einer sozial orientierten Stadtentwicklungspolitik können anhand dreier Forderungen charakterisiert werden:

- a) Als auf positive Umverteilung gerichtet dort zu konzentrieren, wo die standortgünstigen billigen Wohnraum für untere Einkommensgruppen bzw. für seine jetzigen Nutzer zu sichern. Eine solche Modernisierungspolitik muß sich auf die schlechteste Bausubstanz in den schlechtesten Wohngebieten richten, bei denen es sich technisch und ökonomisch gerade noch lohnt zu modernisieren, statt die Mittel dort zu konzentrieren, wo die



beste Aussicht auf Mobilisierung des privaten Kapitals besteht.

Eine auf sozialpolitische Umverteilung gerichtete Stadtentwicklungs- politik muß außerdem die Modernisierungsstandards überdenken, allerdings nicht in dem einseitigen Sinne, sie auf das Niveau zu senken, das untere Einkommensgruppen eben noch bezahlen können. Wohnungsversorgung ist immer auch eine Frage der sozialen und ökonomischen Zugänglichkeit besseren Wohnraums. Eine auf Verbesserung der Wohnsituation unterer Einkommensgruppen gerichtete Modernisierungsstrategie muß daher technische Maßnahmen kombinieren mit Maßnahmen gezielter Umverteilung von Zugangschancen etwa im Bereich des Wohngeldes und des Mietrechts. Auch ist zu überlegen – darauf haben Bodenschatz/Harlander hingewiesen –, ob nicht Segregation, anders als bisher, wo man vorrangig sich darum bemüht hat, die Abwanderung der Mittel- und Oberschichtangehörigen zu verhindern, auch dadurch gemildert werden könnte, daß man die privilegierten Wohngebiete für den Zuzug unterer Einkommensgruppen öffnet.

Schließlich kann sich eine sozialorientierte Stadtentwicklungspolitik nicht auf Maßnahmen in der Verteilung des produzierten Wohnraums beschränken. Sie muß vielmehr auch in die Produktion von Modernisierung und Neubau eingreifen durch gezielte Förderung genossenschaftlicher Formen bei der Modernisierung, der Mieterselbsthilfe usw. Die Wohnungsproduktion stellt im übrigen einen zentralen Problempunkt der hier diskutierten Strategien dar. Planung, die eine gute Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte ernsthaft anstrebt, kann sich nicht aus dem Mietwohnungsbau zurückziehen und auf Probleme der räumlichen Verteilung sozialer Gruppen beschränken. Kern einer sozialorientierten Stadtentwicklungsplanung müßte der Mietwohnungsbau sein.

- b) Dieser wäre Voraussetzung für eine alternative Strategie, die die Möglichkeit freier Wohnstandortwahl auch den unteren Einkommensgruppen eröffnet. Denn dazu gehört neben der Sicherung billigen Wohnraums in den Innenstädten auch die Förderung der Mobilitätsmöglichkeiten an den Stadtrand. Das Umland der großen Städte bietet für einen bestimmten Haushaltstypus in einer bestimmten Phase seines Lebenszyklus, nämlich für junge Haushalte mit kleinen Kindern, Wohnvorteile, die wegen der vorhandenen Bausubstanz gar nicht oder nur mit sehr großen Kosten in den Innenstädten zu schaffen wären. Gegenwärtig kommen nur diejenigen Haushalte, die sich Mobilität leisten können, in den Genuß dieser Vorteile. Eine sozialorientierte Stadtentwicklungsstrategie hätte daher die Mobilität einkommensschwacher

Haushalte dieser Phase des Lebenszyklus gerade zu fördern. Neben einer Verbesserung der Wohnsituation der Abwanderer hätte dies, da Abwanderung ins Umland häufig mit Neubaumaßnahmen verbunden sein dürfte, vermittelt über Sockereffekte, indirekte Verbesserungen der innerstädtischen Wohnsituation zur Folge.

- c) Die gegenwärtige Modernisierungspolitik fördert die Abwanderung. Entscheidend ist nicht die Frage, ob Zentralisierung oder Dezentralisierung der Wohnbevölkerung, sondern die nach den Verteilungswirkungen der Randwanderungsprozesse, die als solche, wenn sich die innerstädtische Wohnsituation verbessern soll, gar nicht zu verhindern sind. Freilich genügt es nicht, die real ablaufenden Tendenzen der Randwanderung bloß zu akzeptieren und „dem, was wahrscheinlich ohnehin nicht aufzuhalten ist, die 'sozialen Weihen'“ (v. Einem et al., S. 48) zu geben. Sie müssen in Bahnen gelenkt werden, die eine sinnvolle städtische Kooperationsstruktur ergeben, damit vermehrter Landschaftsverbrauch nicht mit Zersiedelung identisch bleibt. Die gegenwärtig verfügbaren Steuerungsinstrumente erlauben dies allerdings nicht einmal ansatzweise. Darin vor allem sind die Probleme der Zersiedlung, des erhöhten Mobilitäts- und Energiebedarfs begründet. Raumstrukturelle Probleme der Abwanderung ergeben sich daraus, daß der Prozeß der Dezentralisierung aufgrund der Widersprüchlichkeit der Stadtentwicklungspolitik und ihres begrenzten Handlungsspielraums weitgehend naturwüchsig abläuft. Eine verteilungspolitisch gerechtere Stadtentwicklungspolitik kann nicht blinde Stadtfüllungspolitik sein; sie muß daher die Trends zur Auflösung der traditionellen Stadt in eine gleichgewichtigere Raumstruktur lenken, und könnte so auch dazu beitragen, die erhöhten gesellschaftlichen und individuellen Kosten der monozentrisch ausgerichteten Agglomeration zu vermeiden.

Ein solche Konzept muß natürlich ausführlich auch auf seine möglichen negativen Folgewirkungen hin diskutiert werden. Von Einem et al. haben hierzu wesentliche Fragen bereits formuliert: Ist eine solche sozialpolitisch orientierte Politik geplanter Dezentralisierung hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen ausreichend kontrollierbar und hinsichtlich ihrer Folgewirkungen für Energieverbrauch, Zersiedlung, Verkehrsbelastung rationaler als die gegenwärtige? Unseres Wissens gibt es plausible Hinweise, daß eine polyzentrische Siedlungsstruktur Voraussetzungen für den Einsatz alternativer Technologien, geringeren Energieverbrauch, niedrigeren Mobilitätsbedarf etc. bietet. Bodenschatz/Harlander betonen als mögliche negative Folgewirkungen eine „entpolitisierte räumliche Dispersion“ (S. 51), Rückzug ins

rein Private und „Tendenz zur konservativen Positionen“ (S. 50). Abgesehen davon, daß damit die sozialpsychologischen und politischen Konsequenzen sozialräumlicher Veränderungen überschätzt sein dürften, wäre es sehr fragwürdig, aus diesem Grund gegen eine Stadtentwicklungspolitik sich zu wenden, die die Chancen eines Wohnens am Stadtrand einkommensschwachen Haushalten zugänglich machen soll; Kommunikationsdichte ist bekanntlich wenig von der Baustruktur und der Lage eines Gebiets im städtischen Raum abhängig. Eine solche Argumentation hält vielleicht auch zu sehr fest an einer sehr bürgerlich geprägten Vorstellung von Urbanität, die für Arbeiter wohl nie Realität gewesen ist. Alternative Strategien setzen wahrscheinlich auch voraus, sich vom traditionellen Bild der mitteleuropäischen Stadt zu lösen.

Damit soll die Notwendigkeit, diesen Fragen nachzugehen, nicht bestritten werden. Allerdings berühren die genannten Einwände nicht unser zentrales Argument: Jede Verbesserung der Wohnungsversorgung in der Kernstadt ist untrennbar verknüpft mit einer *Verringerung der Einwohnerdichte*. Wenn also die Wohnsituation gerade der besonders schlecht versorgten Gruppen verbessert werden soll, so bedeutet das unweigerlich Neubau im Umland. Ein effektiver Stopp der Randwanderung, gleich ob politisch gewollt, oder, was sehr viel realistischer ist, durch steigende Boden- und Baupreise erzwungen, müßte die Verteilungsproblematik verschärfen.

Eine Situation wie gegenwärtig in München, wo bedingt durch die Baulandpreise nur noch die obersten 10 Prozent der Einkommenspyramide sich Abwanderung leisten können, bedeutet, daß der Überdruck im Kessel des Wohnungsmarktes durch Gewichte auf dem Deckel niedergehalten wird, was schärfere Verteilungskämpfe, d.h. noch schnellere Verschlechterung der Situation einkommensschwacher Gruppen zur Folge haben muß. Deshalb sind sozial gerechtere Strategien unweigerlich mit raumstrukturellen Konsequenzen verbunden, denen mit dem Konzept der Dezentralisierung lediglich eine geplante Form gegeben werden soll; Veränderung der Raumstruktur allein führt – so wurde richtig eingewandt – nicht als solche zu einer sozialorientierten Alternative. Die Dezentralisierung der Siedlungsstruktur ist sicher nicht das entscheidende Vehikel zu einer verteilungspolitisch gerechteren Stadtentwicklungspolitik. Dazu gehört u.a. auch die Sicherung innerstädtischen preisgünstigen Wohnraums. Aber ohne eine geplante Dezentralisierung gibt es keine Verbesserung der Wohnversorgung, es sei denn, man griffe zur reinen Umverteilung im Bestand, verschlechtere also die Wohnsituation der gut versorgten Gruppen, eine Politik allerdings, deren Reichweite nicht allzu groß einzuschätzen wäre (ganz abgesehen von der Durchsetzungsproblematik). Oder man betriebe eine Politik forcierter baulicher Verdichtung, wo-



mit allerdings die Wohnfläche pro Kopf auf Kosten anderer Aspekte der Wohnqualität vergrößert würde.

Die vorgetragenen Überlegungen bleiben abstrakt—postulativ, solange kein politischer Träger angegeben wird, der sie durchsetzen könnte. Üblicherweise wird an dieser Stelle auf „Demokratisierung“ verwiesen und eine recht vage Aufzählung von Gruppen angehängt, die Teile der Gewerkschaft, der Parteien, die Bürgerinitiativen und neuerdings die Ökologie—Bewegung umfaßt. Die Vagheit dieser Aufzählungen ist Hinweis darauf, daß es gegenwärtig offensichtlich keinen ernstzunehmenden Träger für eine alternative Stadtpolitik gibt. Mit dem abstrakten Demokratisierungspostulat wird das Fehlen einer organisierten gesellschaftlichen Basis für die aufgestellten Konzepte bloß überdeckt. Das entbindet aber natürlich nicht von der Aufgabe, „die möglichen politischen Träger der Alternativen und mögliche Formen der Bündnispolitik aus einer sozialstrukturellen Analyse genauer zu bestimmen“ (Durth/Teschner, S. 52). Dabei wäre auch auf die spezifischen Bedingungen einzugehen, die sich im Verlauf von Stadtentwicklungsprozessen für die Entfaltung politischen Handlungspotentials herausbilden.

Aussagen über distributive Wirkungen bedürfen natürlich präziser Definition der Gruppen, auf die hin die Verteilungswirkungen festgestellt werden können; d.h. für die Diskussion der Fragen nach den Verteilungswirkungen der gegenwärtigen Stadtentwicklungspolitik und nach dem politischen Träger einer alternativen Politik ist eine auch empirisch bewährte Theorie der Sozialstruktur Voraussetzung. Ein begriffliches Instrumentarium zur gültigen Beschreibung der Sozialstruktur der BRD gibt es unserer Meinung nach bislang nicht, wenn man verlangt, daß eine solche Theorie hinsichtlich der hier angesprochenen Problematik, insbesondere der Frage nach dem möglichen politischen Träger alternativer Strategien, Antwort geben muß auf:

1. die Frage nach der Relevanz unterschiedlicher Reproduktionsbedingungen für die Konstitution politisch handlungsfähiger sozialer Gruppierungen;
2. die Frage nach dem relativen Gewicht des Reproduktionsbereichs im Vergleich zur Produktionssphäre für die politische Orientierung von Individuen.

Das Fehlen eines solchen Kategoriensystems ist sicherlich ein entscheidender Mangel in der sozialwissenschaftlichen Diskussion und damit auch unserer Analyse. Wir sehen darin aber auch einen Anknüpfungspunkt, um die Diskussion über Stadt und Stadtentwicklungspolitik wieder enger mit zentralen Fragen der sozialwissenschaftlichen Diskussion zu verbinden. Die Frage nach dem politischen Träger alternativer Politiken ist allerdings weniger eine an die theoretische Analyse als an die reale gesell-

schaftliche Entwicklung.

Bleibt schließlich die grundsätzliche Frage, inwieweit es seitens einer unter solchen Bedingungen notwendigerweise abgehobenen Intelligenz überhaupt sinnvoll sein kann, alternative Konzeptionen zu formulieren. Bodenschatz/Harlander erklären es zur Funktion des realen politischen Prozesses, in dessen Verlauf Alternativen zugleich mit ihrem politischen Träger und durch diesen sich entwickeln. Von Einem et al. halten für vorrangig, innerhalb des gegebenen Handlungsspielraums Reformalternativen (die im übrigen längst formuliert seien) durchzusetzen. Beide Positionen scheinen uns das Dilemma akademischer Intelligenz zu markieren in einer Situation, die (worauf Th. Krämer—Badoni hingewiesen hat) nur zwei Möglichkeiten offen läßt: Entweder eine Kritik der offiziellen Politik zu betreiben, die nur dann praktisch wirksam wird, wenn sie Vorschläge wiederum an die offizielle Politik richtet, da ein politischer Träger, der mit Aussicht auf Erfolg die Rahmenbedingungen des status quo thematisieren könnte, fehlt; oder aber der Rückzug auf bloß analysierende kritische Reflexion. Dieses Dilemma aufzulösen, ist nicht allein Sache der Reflexion sondern der realen gesellschaftlichen Entwicklung. Wenn wir es trotzdem für sinnvoll halten, mögliche Perspektiven und Alternativvorschläge zu entwickeln, dann unter drei Aspekten:

1. Um die Kritik an der administrativen Problemperzeption dahingehend zu präzisieren, welche anderen und möglicherweise besseren Strategien damit von vornherein aus der Diskussion ausgeschlossen werden.
2. Um deutlich zu machen, daß eine Politik, die auf Umverteilung von Wohnungschancen zugunsten der unteren Einkommensgruppen setzt, notwendig mit den gegebenen Rahmenbedingungen politischen Handelns in Konflikt gerät. Hierin liegt auch eine wesentliche Differenz zur Position von v. Einem et al., wenn sie schreiben, die Diskussion solle statt an alternativen Zielen „vielmehr an den Durchsetzungsmöglichkeiten“ ansetzen (S. 49). Was dann als die Handlungsdilemmata, denen man sich als sozial engagierter Planer zu stellen habe, von ihnen genannt wird, sind Dilemmata, die sich so nur unter den Bedingungen des politischen und ökonomischen status quo stellen. Sicherlich beansprucht die gegenwärtige Modernisierungsstrategie, soweit es ihr gelingt, privates Kapital zu mobilisieren, die (knappen) öffentlichen Mittel weniger als eine Politik der Bestandssicherung oder gar Situationsverbesserung für einkommensschwache Gruppen. Aber unsere Argumentation zielt gerade darauf, daß die entscheidenden Verteilungseffekte in solchen Rahmenbedingungen wie dem Zwang, privates Kapital zu mobilisieren, institutionalisiert sind. Von Einem et al. zeigen sich eingangs darüber erstaunt, weshalb wir „die allgemein

gesellschaftlichen, ökonomischen wie politischen Determinanten“ kaum ansprechen (S. 49). Am Schluß ihres Beitrags plädieren sie mit der entscheidungsvollen Geste des Praktikers jedoch für solche Forschung und Planung, die Restriktionen wie das Mietrecht und die Misere der öffentlichen Finanzen und damit eben die Rahmenbedingungen akzeptieren, die negative Umverteilungseffekte zur notwendigen Folge haben.

3. Wir haben eine alternative Konzeption formuliert, um eine sozialwissenschaftliche Fragestellung, die nicht die administrative Perspektive übernimmt, über die Kritik der offiziellen Problemperzeption hinaus bis hin zu konzeptionellen Überlegungen zu konkretisieren, und um damit eine mögliche stadtentwicklungspolitische Alternative zur Diskussion zu stellen. „In diesem Sinne kann es sicherlich nicht schon um die Diskussion in sich abgeschlossener Konzepte gehen, sondern eher um das Anregen und Verbreitern einer alternativen Logik“ (Bodenschatz/Harlander, S. 51). Eben das verstehen auch wir als das gemeinsame Anliegen aller Diskussionsbeiträge.

#### Anmerkungen

- 1) In den Kritiken werden hierzu unterschiedliche Positionen vertreten. Während Durth/Teschner von „Hierarchisierung“ in mindestens drei Stufen bei gleichzeitigen „internen sozialen Polarisierungen“ (S. 51) sprechen, sehen Bodenschatz/Harlander eine Tendenz zur anscheinend zweipoligen „Dichotomisierung (Slumbildung und gleichzeitig Verbürgerlichung)“ (S. 51).
- 2) Erzwungene Seßhaftigkeit und erzwungene Mobilität sind zunächst einmal unterschiedliche Erscheinungsformen einer nach objektiven Merkmalen sehr ähnlichen Stellung auf dem Wohnungsmarkt.