

Rolf Prigge
c/o Universität Bremen
Institut für Arbeit und Wirtschaft (IAW)
- FE Stadt, Region u. öff. Sektor -

Bremen, den 21. September 2009-
Adresse:
D-28359 Bremen
Universitätsallee 21-23
Tel. 0049/x421/218 3284
Mail: rprigge@iaw.uni-bremen.de

Tendenzen sozialer Segregation und die notwendige Renaissance sozialer Stadt(entwicklungs)politik –

*Herausforderungen, Governancestrukturen und Perspektiven
sozialer Stadtpolitik am Beispiel einer westdeutschen Großstadt*

**Schriftlicher Beitrag für die Tagung
Momentum09 – Kongress für kritische Wissenschaft und Politik
vom 22.-25.10.2009 in Hallstatt/Österreich**

Inhalt:

1. Zusammenfassung	1
2. Zwischen Polarisierung und Integration - Zur Eigenlogik der Städte im Kontext von Städtesystemen	2
3. Trends sozialer Segregation in deutschen Großstädten	4
4. Kumulative Effekte von Armut und Wohlstand in Bremen.....	6
5. Zur Renaissance und Governance sozialer Stadt(entwicklungs)politik.....	10
6. Soziale Stadtpolitik in Bremen.....	14
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	17

1. Zusammenfassung

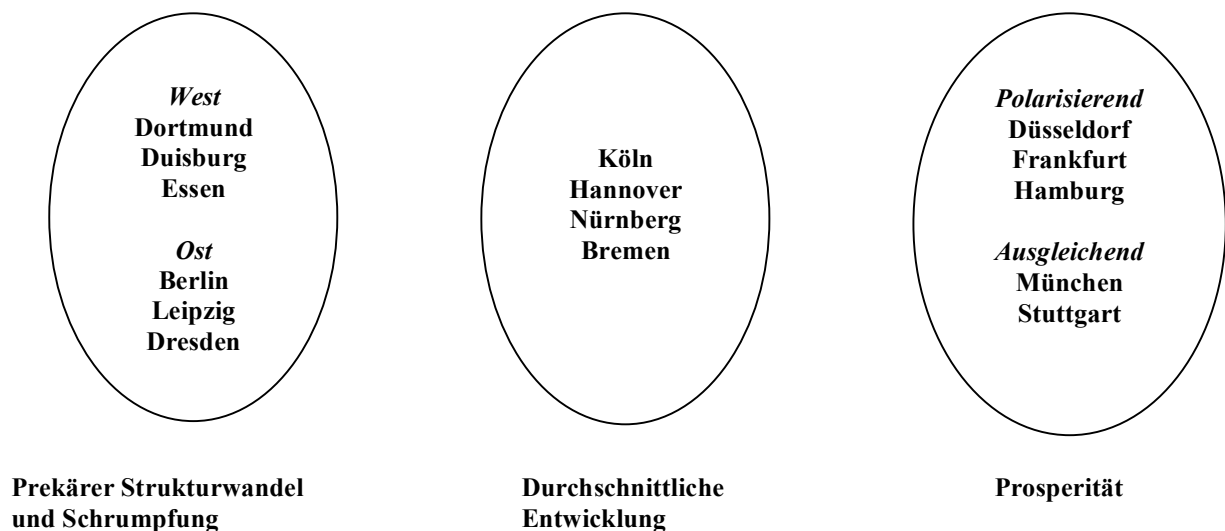
Der Beitrag geht der Frage nach, wie es in den heutigen postmodernen bzw. postfordistischen Zeiten um die Freiheit der Städte und ihrer Bürger bestellt ist. Welche Eigenlogiken und Strukturprinzipien bestimmen die Situation der Städte, ihre Entwicklung und ihre lokale Politik? Gefragt wird nach den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen und Handlungsspielräumen städtischer Politik und Stadtentwicklung. Angenommen wird, dass für gleiche Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Bürger (Amartya Sen 1999) der soziale Zusammenhalt der Stadtgesellschaften und ein hohes Maß sozialer Integration von entscheidender Bedeutung sind. Gezeigt werden soll, wie auf Tendenzen sozialer Polarisierung und sozialer Segregation städtischer Entwicklungen mit einer sozialen Stadt(entwicklungs)politik reagiert werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass soziale Stadtpolitik im Kontext des „modernen“ Mehrebenenstaates und unter spezifischen lokalen und nationalen Bedingungen stattfindet. Am Beispiel von Bremen (535.000 Einwohner), einer Großstadt in Nordwestdeutschland, die mit Bremerhaven in der Bundesrepublik Deutschland einen Zwei-Städte-Staat bildet, werden die Probleme der sozialen Spaltung einer Stadtgesellschaft und der Entwicklung und Durchsetzung einer sozialen Stadtpolitik veranschaulicht.

2. Zwischen Polarisierung und Integration - Zur Eigenlogik der Städte im Kontext von Städtesystemen

Es gibt keine abgeschlossene Theorie der Städte und ihrer lokalen Politik. Fachwissenschaftliche Beiträge thematisieren Teil-Aspekte des Städtesystems und der städtischen Politik (Häußermann, Läßle, Siebel 2008). Einen neuen Anlauf aus stadtsoziologischer Sicht unternimmt Martina Löw (2008), wenn sie mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Forschung die „Eigenlogiken der Städte“ untersuchen will, ihren Habitus, ihre Identitäten und ihre Pfadabhängigkeit, ihren Konnex und die materiellen Ressourcen. Sie sieht die Städte eingezwängt zwischen der Globalisierung und der Städtekonkurrenz und fragt nach den lokalen Handlungsspielräumen. Sie sucht nach Typologien und möchte Transformationen städtischer Entwicklung vergleichend analysieren.

Stefan Krätke (1995) blickt auf das europäische Städtesystem. Sein theoretisches Konzept beruht auf der Annahme, dass Wirtschaftsräume vor allem durch sozialökonomische Verflechtungsbeziehungen strukturiert werden. Auf dieser Grundlage ordnet er die europäischen Großstädte insbesondere nach ihrer Wirtschaftskraft und ihren Standortqualitäten. Dabei unterscheidet er Global Cities, metropolitane Stadtregionen und national bedeutenden Stadtregionen sowie Stadtregionen von geringerer Bedeutung. Die hierarchische Abstufung versteht er nicht als starre Rangordnung, sondern als veränderliche Beziehungen in einem Netzwerk von Stadtregionen.

Abbildung 1: Drei Typen und Pfade großstädtischer Entwicklung



Die Struktur des deutschen Großstädtesystems haben Rolf Prigge und Thomas Schwarzer (2006) näher untersucht. Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgte durch einen Vergleich der 15 größten deutschen Städte. Analysiert wurden die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen seit der deutschen Vereinigung 1990 sowie die Strategien städtischer Politik¹. Trotz vielfältiger und zum Teil gegenläufiger Dynamiken konnten *drei Pfade* großstädtischer Entwicklung identifiziert werden. Sie beruhen auf unterschiedlichen, historisch gewachsenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen, die seit der deutschen Vereinigung turbulenten Veränderungen bis hin zu Umbrüchen unterliegen. Trotz dieser Veränderungen,

¹ In einer vergleichenden *Längsschnittanalyse* (1990, 1995, 2000) und einer *Querschnittsanalyse* wurden 21 zentrale Indikatoren zur Bevölkerungsentwicklung, zur Beschäftigungssituation (nach Wirtschaftszweigen), zum Arbeitsmarkt, zur sozialen Situation sowie zu den öffentlichen Haushalten untersucht.

und der massiven Umbrüche in den Großstädten der neuen Bundesländer, blieb die Position der 15 untersuchten Großstädte zueinander jedoch *relativ stabil*.

In den Großstädten im *prekären Strukturwandel* schrumpfte in den letzten Jahren nicht allein die Zahl der Arbeitsplätze und der Einwohner (Berlin, Leipzig, Dresden, Duisburg, Essen, Dortmund), sondern auch die öffentliche Verwaltung. Langjährige Haushaltsnotlagen (Ruhrstädte, Berlin) sowie überproportional große Verwaltungen (Leipzig, Dresden, Berlin) machten eine „schlankere“ Stadtverwaltung und Personalabbau unumgänglich. Insgesamt befinden sich diese Großstädte aber nicht im Niedergang. Im Untersuchungszeitraum stieg ihre Wirtschafts- und Steuerkraft insgesamt, wenn auch geringer als in den Vergleichsstädten. Leipzig und Dresden schafften durch einen Aufholprozess den Anschluss an die Großstädte im Ruhrgebiet. Essen und Dortmund konnten sich trotz des langwierigen und noch andauernden Strukturwandels konsolidieren und erheblich modernisieren. Insgesamt sind die Ressourcen dieser Großstädte für lokalpolitische Steuerungs- und Modernisierungsinitiativen aber *extrem begrenzt*. Die Ruhrgebietsstädte unterliegen seit Jahren der restriktiven Haushaltsaufsicht durch die örtlichen Bezirksregierungen. Die ostdeutschen Großstädte wiederum erreichen lediglich durch die Aufbau-Ost-Mittel eine relativ stabile Haushaltslage. Ihre soziale und wirtschaftliche Entwicklungsdynamik können diese Großstädte, außerhalb von Unterstützungsprogrammen der EU und des Bundes, kaum noch aus eigener Kraft nachhaltig beeinflussen. Dazu tragen nicht zuletzt die besonders hohen sozialen Lasten bei. Sowohl die Zahl der Sozialhilfeempfänger als auch der Arbeitslosen liegt *überdurchschnittlich* hoch. Aktuell gilt dies ebenso für die Bezieher des neuen Arbeitslosengeld II (Hartz IV).

Die Großstädte mit *durchschnittlicher Entwicklung* (Köln, Hannover, Bremen, Nürnberg), bilden die *Mitte* des deutschen Städtesystems und sind durch moderates Wachstum gekennzeichnet. Ihre Wirtschafts- und Steuerkraft stieg ebenfalls um durchschnittliche Werte. Auch wenn ein stärkeres Wachstum wünschenswert wäre, stagnieren diese Großstädte keinesfalls. Vor allem die Stadt Köln erlebt derzeit eine Belebung ihrer Wachstumskräfte, die in Bremen Hannover und Nürnberg etwas schwächer ausgeprägt sind. Aufgrund der prekären Entwicklung ihrer öffentlichen Haushalte und steigender Sozialausgaben war ihre lokale Gestaltungsfähigkeit bisher ebenfalls *begrenzt*. Denn auch diese Großstädte tragen erhebliche soziale Lasten aufgrund einer relativ hohen, im Großstädtevergleich jedoch *durchschnittlichen* Quote von Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen. Während insbesondere Köln derzeit von der Belebung seiner Wachstumskräfte profitiert, stabilisiert sich die Haushaltssituation in Hannover und Nürnberg. Dadurch eröffnen sich derzeit wieder etwas größere lokalpolitische Handlungsspielräume. Dies gilt nicht für Bremen. Als Stadtstaat mit dem Status eines Bundeslandes besitzt Bremen zwar weitergehende Steuerungsmöglichkeiten, die aufgrund der langjährigen, extremen Haushaltsnotlage aber kaum genutzt werden können. In der Zeit der von einer Großen Koalition geführten Stadtregierung waren Strategien der Auslagerungen, der Privatisierung und der Kürzung von Programmen zur sozialen Integration dominant.

Weiter polarisiert hat sich das deutsche Großstädtesystem vor allem durch eine Absetzbewegung der *prosperierenden Großstädte* nach 'Oben' (Frankfurt, Düsseldorf, München, Stuttgart, Hamburg). Die beiden Landeshauptstädte München und Stuttgart nutzen ihre Handlungsspielräume für Investitionen trotz Haushaltskonsolidierung. Dazu gehört die Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung, aber nahezu ohne größeren Personalabbau. Gleichzeitig werden vielfältige Steuerungsinitiativen auch zum sozialen Ausgleich ergriffen, obwohl beide Großstädte vergleichsweise am geringsten durch Sozialhilfezahlungen und Arbeitslosigkeit belastet sind (*ausgleichende Prosperität*). Die Landeshauptstadt Düsseldorf, der Stadtstaat Hamburg und Frankfurt verfolgen hingegen eine stark „unternehmerisch“ orientierte Stadtpolitik. Sie konzentrieren ihre Aktivitäten auf die Stärkung ihres

Wirtschaftsstandortes und forcieren bei den öffentlichen Dienstleistungen Ausgliederungen, Privatisierungen und Personaleinsparungen Diese Stadtpolitik verschärft zusätzlich die stark polarisierende Dynamik dieser Dienstleistungszentren. Bis Mitte der 90er Jahre zeigte sich das vor allem in stark steigenden Quoten von Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen, trotz Prosperität (*polarisierende Prosperität*). In den letzten Jahren stabilisierte sich deren Anteil im Großstädtevergleich jedoch auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Insgesamt verdeutlichen die drei großstädtischen Entwicklungspfade die erheblichen und *weiter zunehmenden wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten*. Zum Beispiel ist die Wirtschaftskraft in den Großstädten des Ruhrgebietes und in den neuen Ländern lediglich halb so groß wie in Stuttgart oder München. Selbst die Großstädte in der *Mitte* des deutschen Großstädtesystems wie Bremen und Hannover erreichen lediglich zwei Drittel der Wirtschaftskraft von Düsseldorf und Frankfurt. Ähnlich ist die Situation bei der Steuerkraft. Hier können die Großstädte in der *Mitte* des Großstädtesystems über doppelt so hohe Steuereinnahmen verfügen wie die Großstädte im prekären Strukturwandel. Die Arbeitskräftemobilisierung ist ebenfalls in den prosperierenden Großstädten nahezu doppelt so hoch wie in den Großstädten im prekären Strukturwandel, wobei letztere doppelt so hohe Arbeitslosenzahlen aufweisen. Gravierend ist, trotz der allgemeinen Krise der öffentlichen Haushalte und ihrer begrenzten Transparenz, auch die ungleiche Finanzsituation. Die Verschuldung pro Kopf erreicht zum Beispiel in Stuttgart und Hannover lediglich die Hälfte der Verschuldung von Duisburg, Köln und Frankfurt. Problematisch ist die Situation vor allem in Berlin und Bremen, die sich als Bundesländer in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. In einer ähnlich schwierigen Lage sind die Großstädte im Ruhrgebiet, die seit Jahren dem Nothaushaltsrecht unterliegen und aufgrund der Haushaltssicherungskonzepte durch die Bezirksregierungen kaum noch politische Handlungsspielräume haben. Dagegen verfügen die prosperierenden Großstädte trotz ihren Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung, weiterhin über finanzielle Spielräume für Zukunftsinvestitionen (Prigge, Schwarzer 2006 und 2007).

3. Trends sozialer Segregation in deutschen Großstädten

Die soziale Polarisierung oder Integration einer Stadtgesellschaft lässt sich mit den stadtsoziologischen Konzepten der sozialen Segregation und der Residualisierung analysieren. Unter *sozialer Segregation* wird die räumliche Distanz zwischen den sozialen Teilgruppen in einer Stadt oder Region verstanden. *Residualisierung* meint die zunehmende Konzentration von wirtschaftlichen und sozialen Problemen in bestimmten Quartieren, wodurch sich der Abstand zur sozialen Situation der übrigen Stadt vergrößert. (Aehnelt, Göbel, Gronig, Häußermann 2009). Soziale Segregation ist demnach das Abbild städtischer sozialer und kultureller Ungleichheiten. Ihre negativen Folgen bestehen in dem verringerten sozialen Zusammenhalt der Städte und in einer Verminderung der Lebenschancen der segregierten Gruppen. Residualisierung beschreibt den Trend, dass die sozialen Probleme und prekären Lebenslagen in den Quartieren der so genannten benachteiligten Stadtteile bzw. in den Stadtteilen „mit einem besonderen Entwicklungsbedarf“ konzentrieren.

Seit dem Beginn der 1990er Jahre wird unter Stadtplanern, Stadtsoziologen und Architekten sowie in der lokalen Politikforschung über die Krise der (sozialen) Stadt, den Verlust von Urbanität als Folge eines seit langem zu beobachtenden Auflösungsprozesses der überschaubaren, kompakten stadträumlichen Strukturen diskutiert. Konstatiert wird die schwindende Attraktivität der Innenstädte, der Bedeutungsschwund der Kernstadt gegenüber der Peripherie und Region. Die Stadt werde verlandschaftet, die Landschaft verstädtert. In der neuen Zwischenstadt drohe der Verfall öffentlichen Lebens und der Stadtdiskurse. Die Zweiteilung der Stadtgesellschaft führe zu einer internationalisierten und einer lokalen Welt (Wilhelm 2002: 15). Die großen Städte seien Brennpunkte des sozialen Wandels, seine

Motoren und seine Opfer. Der Wandel räumlicher Strukturen sei kein automatischer Reflex des sozialen Wandels sondern eine Mischung aus überlokaler Determination und lokaler Filterwirkung (Häußermann, Siebel 1995: 91 u. 97).

Auf Grund der um sich greifenden Prozesse der Suburbanisierung verlieren die Großstädte Arbeitsplätze und zumeist gut verdienende Einwohner an die Vororte, während in sozialer Hinsicht unterprivilegierte Bevölkerungsschichten die Anonymität der Großstadt suchen. Die Vororte profitieren von der Suburbanisierung. Sie gewinnen Einwohner und Arbeitsplätze und verfügen über die öffentlichen Finanzmittel, um ihre kommunale Infrastruktur auszubauen. Die Großstädte bleiben demgegenüber auf den Folgen der höheren Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sitzen. Ohne ausreichende staatliche Unterstützung und einen Interessenausgleich mit den Umlandgemeinden fällt es den Großstädten immer schwerer, die kommunale Infrastruktur und die soziale Integration in den Ballungszentren aufrecht zu erhalten. Die Verwaltungsgrenzen der Großstadt umfassen heute zumeist nur das Gebiet der Kernstadt, während die Vororte eigenständige Gemeinden außerhalb der Großstadt bilden. Die Stadtregionen verfügen bisher nur im Ausnahmefall über einen eigenen festen institutionellen Kern mit eigener demokratischer Legitimität. Es überwiegen gegenwärtig noch weiche Formen der interkommunalen Kooperation, die aber kaum dazu geeignet sind, gegensätzliche Interessen zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden zu überwinden (Schwarzer, Prigge 2006).

Zwischen den Stadtteilen vor allem größerer Städte und in den Stadtregionen entwickeln sich die Lebensbedingungen unterschiedlich und polarisieren sich. Krätke zeichnet das Bild der vielfach geteilten, fragmentierten Stadt, nämlich der Stadt des Luxus, der gentrifizierten Stadt („Yuppisierung“), der mittelständischen Stadt, der Mieter-Stadt sowie der aufgegebenen Stadt (Krätke 1995: 158 u. 174). Dieses Bild der inneren Differenzierung einer Stadtregion provoziert Fragen danach, welche Leitbilder, Konzepte und Strategien der Stadtentwicklung von den Großstädten verfolgt wurden und werden. Die These von der Entzentralisierung der Stadt und einer polyzentrischen Stadtentwicklung geht von einem Bedeutungsverlust der Innenstadt aus und gibt den Stadtteilen und der Region ein größeres Eigengewicht (Herrlyn 1998).

Klärungsbedürftig erscheint, ob und inwieweit die Städte unter den jeweiligen Bedingungen überhaupt eine reale Chance haben, durch ihre Stadtpolitik soziale Integration zu betreiben. Hartmut Häußermann (2006: 20) nähert sich der Stadtpolitik aus der Sicht der unterprivilegierten Stadtteile und der Verwaltung der sozialen Probleme. So könne man erkennen, dass sich unter der Zielsetzung der sozialen Integration von benachteiligten Stadtteile und Wohnquartieren die Sozialverwaltung und Teile der Stadtplanung, politische Parteien und die Medienöffentlichkeit, Bezirksvertretungen und politische Initiativen zu einem *sozialen Integrationsregime* formierten. Die Stadtpolitik werde also nicht durch ein neoliberales Regime oder durch eine *Wachstumskoalition* allein beherrscht. Vielmehr sei in den von ihm untersuchten Städten eher ein duales Regime zu beobachten gewesen, dass zwei Seiten städtischer Entwicklung abbilde, nämlich die Städtekonkurrenz und die erforderliche soziale Integration der Stadtgesellschaft. Von Interesse sei daher, wie die *Kräfteverhältnisse zwischen den wettbewerbsorientierten Wachstums- und den sozialen Integrationsregimen* in den Großstädten beschaffen sind und welche Faktoren maßgebenden Einfluss ausüben. Diese Kräfteverhältnisse weisen von Stadt zu Stadt unterschiedliche Ausprägungen auf. Dabei spielen internationale, nationale, regionale und lokale Einflussfaktoren eine Rolle.

Die veränderten Lebenslagen und der sozialpolitische Interventionsbedarf in den deutschen Großstädten ist in einer großen Zahl von Untersuchungen aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet worden. Zusammenfassend wird hier auf die nachlassende soziale Integrationskraft der deutschen Städte verwiesen (Prigge, Schwarzer 2007). Neue Zonen der Armut und des prekären Wohlstandes seien entstanden. Insbesondere durch die Arbeitsmarktreformen der

rotgrünen Bundesregierung (Hartz-Reformen) sei die soziale Sicherheit relativiert worden. Dem steht gegenüber, dass durch eine nationale Gemeindefinanzreform und die konjunkturelle Entwicklung sich die finanzielle Situation der deutschen Kommunen etwas gebessert hatte. Derzeit häufen sich allerdings Meldungen über gravierende Steuerausfälle in folge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise. Zu berücksichtigen bleibt, dass Deutschlands nach OECD-Vergleichen eine Phase der Entstaatlichung durchmacht und für Sozial- und Bildungsaufgaben zu wenig Finanzmittel aufwendet (Bofinger 2008).

Nachgewiesen ist, dass die soziale Polarisierung der Lebensbedingungen in den deutschen Großstädten durch mehrere Trends seit dem Jahr 2000 zugenommen hat (Prigge, Schwarzer 2007, Häußermann, Läßle, Siebel 2008, Bremer Senat 2009). Mit den Arbeitsmarktreformen der rotgrünen Bundesregierung wurden atypische Beschäftigungsformen (Befristete Arbeitsverträge, geringfügige Erwerbsarbeit, Leiharbeit) erleichtert. Die Folge ist die Ausweitung prekärer Arbeitsverhältnisse. Die Polarisierung der Einkommen aus Arbeit und Vermögen hat sich fortgesetzt. Deutschland weist im Vergleich der EU-15-Staaten seit 2000 die für Arbeitnehmer ungünstigste Entwicklung der Lohnquote aus. Hinzu kommen soziale Integrationsprobleme in Folge der Wanderung von 500.000 Einwohnern pro Jahr von Ost- nach Westdeutschland und der Eingliederung von Russlanddeutschen. Offenkundig wurde, dass die soziale Integration großer Teile der Migrationsbevölkerung in den Städten Westdeutschlands vernachlässigt wurde. Gleichzeitig zeigt das deutsche, föderal organisierte Bildungssystem nach internationalen Vergleichen (PISA-Studien) erhebliche Schwächen bei der Leistung sowie bei der sozialen Integration von Schülern aus unterprivilegierten Schichten. Zudem stehen unzureichende Angebote frühkindlicher Bildung (Kindergruppen, Kindergärten) in den westdeutschen Großstädten einer größeren Erwerbstätigkeit von Frauen und einer stärkeren Förderung von Kindern noch entgegen. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2008) weist aus, dass die Armutsquote nach EU-Maßstäben für Deutschland auf 18 % (zum Vergleich Bremen: 19,7 %) gestiegen ist, durch die konjunkturelle Entwicklung und rückläufige Arbeitslosenzahlen – vorübergehend – aber etwas zurückgegangen ist. Durch den Rückzug des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau wird zudem preiswerter Wohnraum für die unterprivilegierten Gruppen knapp. Diese sind dann auf den Wohnraum in den Stadtteilen mit ungünstigeren Lebensbedingungen verwiesen, der noch erträgliche Mieten und Preise bietet.

4. Kumulative Effekte von Armut und Wohlstand in Bremen

Unter Bezug auf die Vorarbeiten, die von Thomas Schwarzer und Matthias Kirk vom Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität für den Ersten Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom Juni 2009 geleistet wurden, soll nun am Beispiel Bremens verdeutlicht werden, wie in einer deutschen Großstadt die Effekte von Armut und Wohlstand kumulieren (Schwarzer, Kirk 2008):

Die Aspekte räumlicher und sozialer Segregation überlagern sich in der Lebensrealität der Bremer Ortsteile. Diesem Sachverhalt wird durch die folgende Karte mit einer zusammenfassenden (kumulativen) Berücksichtigung der zentralen Faktoren für Armutsrisiken und Wohlstandseffekte Rechnung getragen.