

## **Der ASD als Experte, ASD und Stadtentwicklung**

### **1. Einleitung**

Seit Mitte der 1970er Jahre vollzieht sich in den westlichen Industrieländern ein ökonomischer und gesellschaftlicher Wandel, der insbesondere in den Großstädten eine deutliche Verschärfung der sozialen Ungleichheiten innerhalb der Bevölkerung zur Folge hat. So führen der Abbau und die Verlagerung von Industriearbeitsplätzen zu Gunsten neuer produktionsorientierter Dienstleistungen zu deutlichen Einkommensdisparitäten, einer steigenden Arbeitslosigkeit und Armut. Aufgrund der Individualisierung und Pluralisierung von Lebensformen verändern sich die Familien- und Haushaltsstrukturen mit der Folge einer Schwächung verwandtschaftlicher Unterstützungsnetzwerke. Damit steigt insbesondere für Alleinstehende und allein erziehende Eltern das Risiko von Armut und der Abhängigkeit von staatlichen Transfers deutlich an. Die Zunahme der Bevölkerung mit Migrationshintergrund trägt zu einer wachsenden ethnischen Heterogenität innerhalb der Städte und im Zuge dessen zu einer Erhöhung der sozialen Distanz innerhalb der Gesellschaft bei. Die tendenziell geringere schulische und berufliche Qualifikation der Migranten führt zu einer weiteren Verfestigung sozialer Disparitäten.

Die beschriebenen Prozesse verweisen auf Entwicklungen hin zu einer sozialen Spaltung der Gesellschaft, die sich innerhalb der Städte auch räumlich, in Form einer zunehmenden Polarisierung sozialer Gruppen in den Wohnquartieren der Städte, zeigt. Die Brisanz der sich bildenden Problemgebiete besteht insbesondere darin, dass sie auf die Bewohner, über deren individuelle Benachteiligung – z.B. durch eine geringe berufliche Qualifikation – hinaus, aufgrund negativer Effekte des Wohnumfelds zusätzlich benachteiligend wirken. Das Wohnquartier trägt somit zu einer Verfestigung der oftmals prekären sozialen Lage der Bewohner bei. Derart negative Quartierseffekte konnten in Bezug auf die Dauer von Armutslagen (Farwick 2001)

bzw. auf das Ausmaß von Jugenddelinquenz (Oberwittler 2004) im Rahmen empirischer Studien aufgezeigt werden.

Dieser Beitrag beschreibt die Ursachen, Ausprägungen und sozialen Folgen einer zunehmenden räumlichen Polarisierung sozialer Ungleichheit, die innerhalb der sozialwissenschaftlichen Stadtforschung seit den Arbeiten der Chicagoer Schule in den 1920er Jahren als *soziale Segregation* bezeichnet wird.

## **2. Soziale Segregation in ihrer historischen Entwicklung**

Die soziale Segregation verschiedener Bevölkerungsgruppen in den Städten ist kein neues Phänomen. Schon immer haben sich soziale Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft auch in den räumlichen Strukturen der Städte widergespiegelt. So bestand in der vorindustriellen Bürgerstadt eine deutliche räumliche Trennung der verschiedenen sozialen Gruppen z.B. in Viertel der Kaufleute und der Handwerker.

Mit der schrittweisen Verringerung der Klassengegensätze im Zuge der Sozialreformen des ausgehenden 19. Jahrhunderts und aufgrund der wachsenden Bildungsbeteiligung der Arbeiter hatte sich das Ausmaß von Armut in den Städten bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts deutlich verringert und auch die soziale Segregation zwischen den Bevölkerungsgruppen nahm ab. Insbesondere der nach dem Ersten Weltkrieg einsetzende öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau, der mit dem Ziel antrat, bezahlbare Wohnungen für die „breiten Bevölkerungsschichten“ bereitzustellen, trug zur Verminderung des krassen Gegensatzes zwischen den wohlhabenden und den ärmlichen Wohnquartieren bei.

Nach dem Zweiten Weltkrieg brachte das im Zuge des Wiederaufbaus einsetzende, lang anhaltende Wirtschaftswachstum der 1950er und 1960er Jahren den sozialen Aufstieg für weite Teile der Bevölkerung und führte zusammen mit der enormen Ausweitung wohlfahrstaatlicher Leistungen zu einer weiteren Angleichung der sozialen Schichten. Sowohl die ökonomischen und sozialstaatlichen als auch die städtebaulichen Entwicklungen trugen zu einer weiteren Verringerung der sozialen Segregation bei. Armut galt nur noch als das sozialpolitisch beherrschbare Problem einer vernachlässigbar kleinen Randgruppe.

Ab Mitte der 1970er Jahre zeigten sich jedoch die ersten wirtschaftlichen Krisen der Nachkriegszeit und spätestens seit den 1980er Jahren griffen Arbeitslosigkeit und Armut wieder um sich. Erneut mehrten sich die Anzeichen einer sich verfestigenden

räumlichen Konzentration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Während die wohlhabenderen Haushalte zu Gunsten eines Eigenheims im Grünen verstärkt aus den innerstädtischen Altbauquartieren sowie den Großwohnanlagen des sozialen Wohnungsbaus fortzogen, blieben die so genannten „A-Gruppen“ aufgrund ihrer geringeren finanziellen Mittel in diesen Gebieten zurück.

Vor dem Hintergrund der lang anhaltenden historischen Phase abnehmender sozialer und auch räumlicher Ungleichheiten bis Mitte der 1970er Jahre erscheinen die seit einiger Zeit beobachtbaren Prozesse einer erneut zunehmenden sozialen und räumlichen Polarisierung der städtischen Bevölkerung als ein Rückfall in Richtung einer sozial und räumlich gespaltenen Gesellschaft, die lange Zeit als überwunden galt. Im Folgenden wird näher auf die Ursachen und Tendenzen dieser gesellschaftlichen Spaltung eingegangen.

### **3. Ursachen der zunehmenden räumlichen Polarisierung**

Die wachsende soziale Ungleichheit innerhalb der Gesellschaft spiegelt sich in den Wohnstandortmustern der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in den Städten wider. Die grundsätzlich benachteiligte Situation einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen wird seit einiger Zeit durch zwei Entwicklungen verschärft. So ist seit dem Ende der 1970er Jahre in bestimmten innerstädtischen Quartieren ein deutlicher Trend der Aufwertung bisher preisgünstigen Wohnraums zu beobachten. Dieser, als Gentrifikation beschriebene Prozess, bezieht sich auf einkommensstarke und gut ausgebildete kinderlose Single- und Zwei-Personenhaushalte, die aufgrund eines spezifischen Lebensstils und bestimmter Konsumgewohnheiten die zumeist innenstadtnahen nutzungsgemischten gründerzeitlichen Quartiere der Städte wiederentdecken und die bisher dort wohnenden unteren Einkommensgruppen verdrängen. In den letzten Jahren deutet sich zudem ein breiterer Trend der Wertschätzung urbanen Wohnens in kleinteilig gemischten Strukturen an, der nun auch von jungen Familienhaushalten und der aufgrund des demografischen Wandels bedeutsamer werdenden Gruppe der „aktiven Alten“ getragen wird.

Das Angebot preisgünstiger Wohnungen verringert sich zusätzlich durch den seit Anfang der 1980er Jahre zu beobachtenden Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau. So wird der Bau neuer Sozialwohnungen von staatlicher Seite kaum noch gefördert, während gleichzeitig die bestehenden Wohnungen durch das suk-

zessive Auslaufen der Mietpreis- und Belegungsbindung in großer Zahl aus dem Sozialwohnungsbestand herausfallen. In der Folge ist die Anzahl der Sozialwohnungen von ehemals 4,0 Mio. (1987) auf 2,1 Mio. (2003) gesunken.

Über diese beiden Entwicklungen hinaus führt die seit einiger Zeit zu beobachtende Privatisierung von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, verbunden mit dem Bestreben der neuen Eigentümer, weite Teile ihres Bestands durch Einzelverkäufe an die Mieter gewinnbringend zu veräußern, zu einem weiteren Verlust an preisgünstigen Wohnungen.

Aufgrund des immer weiter schrumpfenden Segments preisgünstiger innerstädtischer Wohnungen sowie mietpreis- und belegungsgebundener Sozialwohnungen auf der einen Seite und des durch die gesellschaftliche Polarisierung wachsenden Nachfragedrucks auf diesen Bestand auf der anderen Seite, sind die einkommensschwachen Haushalte zunehmend auf diejenigen Wohnungsbestände verwiesen, die von der übrigen Bevölkerung aufgrund ihrer geringen Wohnqualität weitgehend gemieden werden. Zum einen sind dies Bereiche traditioneller innerstädtischer Arbeiterquartiere, die sich aufgrund nahe gelegener Gewerbegebiete oder Hauptverkehrsstraßen durch hohe Luftverschmutzung sowie Lärmbelästigung auszeichnen. Zum anderen handelt es sich um die monoton gestalteten und durch eine mangelnde private Infrastruktur sowie schlechte verkehrliche Anbindungen gekennzeichneten Bestände der peripher gelegenen Großwohnanlagen des sozialen Wohnungsbaus der 1960er und 1970er Jahre. In diesen zwei Gebietstypen ist seit längerem eine deutliche Konzentration sozial schwacher Bevölkerungsgruppen zu beobachten.

Die in den beschriebenen Quartierstypen wohnende Bevölkerung ist von den ökonomischen und sozialen Transformationen besonders betroffen. Dementsprechend nimmt in diesen Gebieten das Ausmaß von Arbeitslosigkeit und Armut überdurchschnittlich zu. Aus den ehemaligen einkommensschwachen aber noch sozial stabilen Gebieten entwickeln sich Armutsgebiete, deren Wohnumfeld die Bewohner zusätzlich benachteiligt. Ein wesentlicher Aspekt der Entstehung von Armutsgebieten besteht also in der sozialen Abwärts-Mobilität der in den betroffenen Quartieren bereits wohnenden sozial schwachen Bevölkerung.

Verstärkt wird die Abwärtsentwicklung von Quartieren durch Prozesse der selektiven Migration. Nehmen die sozialen Konflikte zwischen den Bewohnern zu, treten Verwahrlosungserscheinungen im öffentlichen Raum immer offener zu Tage und verändert sich zudem das Angebot an Läden und Dienstleistungsbetrieben im Qualitätsni-

veau nach unten, ziehen sozial besser integrierte Haushalte – vor allem mit Kindern – fort. Die sozial schwachen Bevölkerungsgruppen bleiben zurück oder sie ziehen vermehrt sogar noch in die Gebiete zu, da sie in anderen Quartieren wegen der hohen Mieten oder aufgrund von Prozessen der sozialen Diskriminierung keine Wohnungen finden.

#### **4. Entwicklungen einer zunehmenden sozialen Segregation**

Das Ausmaß der ungleichen Verteilung von Bevölkerungsgruppen in städtischen Teilgebieten lässt sich mithilfe eines Indexes der Segregation (IS), der in den 1950er Jahren von den amerikanischen Stadtforschern Duncan und Duncan (1955) entwickelt wurde, auf der gesamtstädtischen Ebene erfassen. Dieser Segregationsindex kann (Prozent-) werte zwischen null und 100 annehmen und beschreibt den Anteil einer betrachteten Bevölkerungsgruppe, der umziehen müsste, um – gemessen an der restlichen Bevölkerung – eine Gleichverteilung über das gesamte Stadtgebiet hinweg zu erreichen. Ein Wert von null steht somit für eine vollständige Mischung, während ein Wert von 100 eine vollständige Segregation bedeutet.

Abgesehen von einer Sonderentwicklung Mitte der 1980er Jahre bis zum Beginn der 1990er Jahre, die durch Zuweisungen von Aussiedlern und Asylbewerbern in Stadtgebiete mit zuvor geringeren Sozialhilfeempfängeranteilen geprägt war, verdeutlichen die Indizes, dass in nahezu allen der aufgezeigten Beispielstädte – mit der Ausnahme von Hannover – seit den 1980er Jahren und insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre ein Anstieg der sozialen Segregation von Sozialhilfeempfängern stattgefunden hat. Und auch in Bezug auf die weitaus größere Zahl von Empfängern staatlicher Transfers stellt sich für das Jahr 2005 eine deutliche räumliche Ungleichverteilung heraus, die in ihren Ausmaßen – wenngleich leicht abgeschwächt – mit der sozialen Segregation der ehemaligen Sozialhilfebezieher vergleichbar ist.

Da die Indizes der Segregation keine Aussagen über die Ausprägungen der räumlichen Verteilung von Sozialhilfeempfängern innerhalb der Stadtgebiete erlauben, bleibt zu fragen, in welchem Maße die oben beschriebenen Prozesse innerhalb der Städte den Anstieg der sozialen Segregation bewirkt haben. Einzeluntersuchungen verdeutlichen, dass ein großer Teil des Zuwachses an sozialer Segregation durch innerstädtische Polarisierungsprozesse verursacht wurde. So haben einerseits in bevorzugten, statushöheren Wohnquartieren Anteilsrückgänge der Sozialhilfebezie-

her stattgefunden, die in Zusammenhang mit Gentrifikationsprozessen und dem Auslaufen von Bindungen im Bestand kleinteiliger innerstädtischer Sozialwohnungen der 1950er und 1960er Jahre stehen. Andererseits hat die Konzentration von Sozialhilfeempfängern in den unattraktiven, zumeist in Nähe von Gewerbe- und Industrieansiedlungen gelegenen Beständen der traditionellen Arbeiterquartiere aufgrund von Verarmungsprozessen und selektiver Migration deutlich zugenommen.

In den seit längerem durch einen hohen Anteil an Sozialhilfebeziehern gekennzeichneten zumeist peripher gelegenen Gebieten des sozialen Wohnungsbaus zeichnete sich demgegenüber eine geringe und teilweise gegensätzliche Dynamik ab. So waren in einigen Großwohnsiedlungen mit besonders hohen Konzentrationen von Sozialhilfebeziehern Anteilsrückgänge zu verzeichnen. Diese sind auf eine gezielte Belegungspolitik der De-Segregation von Seiten der Wohnungsämter bzw. Wohnungsbaugesellschaften zurückzuführen, aber auch, wie z.B. in Bremen, durch den Abriss von Wohngebäuden mit vormals hohen Leerstandsquoten verursacht. In der überwiegenden Zahl der Siedlungen fand jedoch eine weitere Zunahme der Anteile von Sozialhilfeempfängern statt, die sowohl durch Verarmungsprozesse als insbesondere auch durch einen verstärkten Zuzug von Sozialhilfebeziehern mit Migrationshintergrund zu begründen ist.

## **5. Soziale Folgen der räumlichen Polarisierung**

Mit der sich weiter verschärfenden sozialen Segregation in den Städten gewinnt die Frage nach den sozialen Konsequenzen der räumlichen Konzentration von Problemgruppen zunehmend an Bedeutung. Eine generelle Auseinandersetzung mit der Thematik der Handlungsrelevanz von Wohnquartieren zeigt, dass negative Quartierseffekte im Wesentlichen durch drei Aspekte bedingt sein können: erstens durch eine geringe Ressourcenausstattung aufgrund schwacher sozialer Netze sowie fehlender sozialer Infrastruktur; zweitens durch das Lernen von Handlungsmustern und Normen, die Lebensmöglichkeiten beeinträchtigen, und drittens durch stigmatisierende und diskriminierende Einflüsse benachteiligter Wohnquartiere. Im Folgenden werden die drei Faktoren näher beschrieben.

### *Das Wohnquartier als Ort mangelnder Ressourcen*

Insbesondere für Bevölkerungsgruppen mit einer lokal orientierten Lebensweise, wie dies tendenziell für statusniedrige Bevölkerungsgruppen gilt, ist die Nachbarschaft,

das lokale Netz von Verwandten, Freunden und Bekannten aufgrund der daraus resultierenden Unterstützungsleistungen als wichtige handlungsrelevante Ressource zur alltäglichen Lebensbewältigung anzusehen. Gleiches gilt für die Nutzungsmöglichkeit quartiersnaher sozialer Infrastruktureinrichtungen. So haben Einrichtungen der sozialen Dienste im Wohnquartier eine wichtige kompensatorische bzw. flankierende Funktion für fehlende oder unzureichende individuelle Selbsthilfepotenziale.

#### *Das Wohnquartier als Ort des Lernens abweichender Handlungsmuster*

Die sozialen Beziehungen in lokalen Netzwerken sind aber nicht nur auf ihre unterstützenden Funktionen hin zu bewerten. Insbesondere wenn sich Kontakte auf Personen in gleich schlechter Lage beschränken, besteht die Gefahr der Übernahme abweichender Normen und Handlungsmuster, die dazu führen, dass sich benachteiligte Bevölkerungsgruppen immer mehr von der ‚Normalgesellschaft‘ entfernen.

#### *Das Wohnquartier als Ort von Stigmatisierung und Diskriminierung*

Die identitätsbildende Bedeutung des symbolischen Gehalts von Wohnquartieren für verschiedene Formen der Identifikation ist unbestritten. Insbesondere die Prozesse der Selbst-Identifikation und des ‚Identifiziert-Werdens‘ mit dem Wohnquartier sind in Bezug auf die Handlungschancen benachteiligter Bevölkerungsgruppen relevant. So kann die diskreditierende symbolische Bedeutung von Problemquartieren aufgrund einer Identifikation mit dem Wohnquartier die Selbstidentität der Bewohner nachhaltig negativ beeinflussen. Infolge des Identifiziert-Werdens mit dem symbolischen Gehalt von Problemgebieten kann es vonseiten der außen stehenden Bevölkerung zu Diskriminierungsakten kommen, die sich für die Quartierbewohner z.B. in Form negativer Sanktionshandlungen äußern und diese aus wichtigen Relevanzbereichen des Lebens ausschließen. Eine anhaltende Stigmatisierung von außen kann darüber hinaus rückwirkend wiederum die Veränderungen der Selbstidentität der Quartiersbewohner nach sich ziehen.

Es ist anzunehmen, dass die beschriebenen Effekte in den Problemgebieten nicht isoliert auftreten. Stattdessen ist von Überlagerungen, Wechselwirkungen und gegenseitigen Verstärkungen auszugehen.

## **6. Strategien der Vermeidung extremer Ausprägungen der sozialen Segregation von Problemgruppen**

Aufgrund der vielfältigen Problemlagen in den segregierten Gebieten sind rein bauliche Maßnahmen, wie sie bisher im Rahmen der Stadtteilsanierung als klassisches Instrument der Stadtentwicklungspolitik durchgeführt wurden, nicht mehr adäquat. Vielmehr müssen quartiersbezogene integrierte Ansätze greifen, die die Wechselwirkungen der baulichen und sozialen Problematik berücksichtigen und diese durch ressortübergreifende Handlungsprogramme umfassend bearbeiten. Schon zu Beginn der 1990er Jahre wurden in den Bundesländern Berlin, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen derartige quartiersbezogene Stadtentwicklungsprogramme aufgelegt, bevor im Jahr 1998 das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ gestartet wurde. Die im Rahmen dieses Programms durchgeführten Projekte konnten insgesamt eine deutliche Verbesserung sowohl der baulichen als auch der sozialen Situation in den Quartieren bewirken und haben dazu beigetragen, die sich selbst verstärkende Abwärtsspirale selektiver Migration in den Problemgebieten aufzuhalten und einer fortschreitenden Segregation von sozial schwacher Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken.

In Bezug auf den monotonen Geschosswohnungsbau des sozialen Wohnungsbaus der 1960er und 1970er Jahre hat sich allerdings gezeigt, dass die Abwärtsspirale von baulichen Mängeln, sozialer Problematik, Fortzug und hohen Leerständen mit den herkömmlichen Stabilisierungsmaßnahmen kaum mehr aufzuhalten ist. Auch vor dem Hintergrund einer im Zuge des demografischen Wandels in vielen Städten weiterhin schrumpfende Nachfrage am Wohnungsmarkt stellen Rückbaumaßnahmen in Kombination mit der Modernisierung des verbleibenden Wohnungsbestands auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen häufig die einzige Strategie dar, dem fortschreitenden Niedergang der Quartiere Einhalt zu gebieten.

Auch die Wohnungswirtschaft selbst kann durch ein sozial ausgewogenes Belegungsmanagement stabile nachbarschaftliche Strukturen erhalten und entwickeln. Dieses sollte jedoch nicht mit festgelegten, diskriminierenden Quotierungen in Bezug auf Bevölkerungsgruppen, die als sozial problematische Mieter gelten, operieren, sondern auf der Basis einer einzelfallorientierten Überprüfung der Verträglichkeit unterschiedlicher sozialer Gruppen unter Beteiligung der betroffenen Mieterschaft erfolgen. Darüber hinaus sind Kooperationsverträge zwischen der Wohnungswirtschaft

und der Kommune denkbar, auf deren Grundlage bestehende und zumeist an Wohnungen im Bestand von Großwohnanlagen gebundene Belegungsrechte innerhalb der Wohnungsbaugesellschaften auf bisher ungebundene Wohnungen übertragen werden können. Somit wird der zuvor auf wenige Wohnquartiere konzentrierte und für einkommensschwache Gruppen so wichtige Bestand an belegungsgebundenen Wohnungen gleichmäßiger über das Stadtgebiet verteilt.

Ziel der aufgezeigten Maßnahmen kann nicht sein, die fortschreitende soziale Segregation innerhalb der Städte grundsätzlich zu verhindern. Diese hat ihre Ursachen vorrangig in den sozialen Spaltungstendenzen der Gesellschaft und ist durch lokale Maßnahmen innerhalb der Städte nicht zu beseitigen. Da aber die soziale Segregation nicht nur Ausdruck von sozialer Ungleichheit, sondern in ihrer extremen Form aufgrund der damit verbundenen negativen Quartierseffekte auch deren Ursache darstellt, sollte auf der Grundlage der skizzierten Strategien alles unternommen werden, um besonders problematische Ausmaße der sozialen Segregation sozial schwacher Bevölkerungsgruppen abzuschwächen bzw. zu vermeiden.