



BAND 21

Geteilte Räume

Strategien für mehr sozialen und
räumlichen Zusammenhalt

Bericht der Fachkommission «Räumliche Ungleichheit»
der Heinrich-Böll-Stiftung

GETEILTE RÄUME

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES
BAND 21**

Geteilte Räume

Strategien für mehr sozialen und räumlichen
Zusammenhalt

Bericht der Fachkommission «Räumliche Ungleichheit» der Heinrich-Böll-Stiftung

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann her-

untergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Geteilte Räume

Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt

Bericht der Fachkommission «Räumliche Ungleichheit» der Heinrich-Böll-Stiftung

Band 21 der Schriftenreihe Wirtschaft und Soziales

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design/State)

Cover-Photo: OSTKREUZ (Foto.ID: 130815am22)

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-165-0

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Sabine Drewes Geteilte Räume	9
RAUMBILDER DER UNGLEICHHEIT IN DEUTSCHLAND	15
Rainer Danielzyk Raumstrukturelle Entwicklungsmuster in Deutschland: Raumtypen mit Problemlagen	16
Silke Franz Der Osten ist anders	25
TREIBER UND BREMSER RÄUMLICHER UNGLEICHHEIT	57
Manfred Kühn Zuwanderung – eine Perspektive für schrumpfende Städte und Regionen?	58
Guido Spars Bodenpreise und Immobilienmärkte als Verstärker sozial-räumlicher Polarisierung	79
Franziska Eichstädt-Bohlig Marktkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel als Treiber ökonomischer, sozialer und räumlicher Ungleichheit	96
Silke Franz Raumwirksame Finanzströme: Finanzausgleiche, Fördermittel, Strukturhilfen und ihre Wirkungen auf die territoriale Kohäsion	112
Guido Spars Kommunale Investitionen und Finanzen	147
POLARISIERTE STÄDTE	155
Martin Kronauer Soziale Polarisierung in Städten: Ursachen, Hintergründe und Gegenstrategien	156

Julia Gerometta		
Sozialräume driften auseinander – Folgen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt		172
Iris Behr und Klaus Habermann-Nieße		
Zusammenhalt stärken durch eine aktive kommunale Wohnungspolitik		185
Julia Gerometta		
Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit im Gespräch – Wege zu mehr dauerhaft bezahlbarem Wohnraum		214
Carola Scholz		
Funktionen mischen, Nischen sichern, neue Optionen schaffen!		224
Julia Gerometta		
Aufbruch für sozialen Zusammenhalt		245
RESÜMEE		261
Neue Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt		262
Zusammenfassung: Wie sieht räumliche Ungleichheit in Deutschland aus, und was ist das Problem?		262
Neun Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt		265
Die Autorinnen und Autoren bzw. Kommissionsmitglieder		272

VORWORT

Die soziale Frage ist trotz guter Wirtschaftsdaten auch in Deutschland zurück auf der Tagesordnung. Ein wichtiger Faktor sozialer Polarisierung ist die wirtschaftsräumliche Entwicklung. Einerseits sind Boom-Regionen entstanden, andererseits strukturschwache Gebiete, die sich in einem Teufelskreis aus wirtschaftlichem Abschwung, Bevölkerungsschwund und kommunaler Verschuldung befinden. Auch innerhalb der prosperierenden Großstädte wachsen Armutsquartiere, und manche vom industriellen Strukturwandel gekennzeichnete Stadt kann sich nicht aus der Perspektivlosigkeit befreien. Es gibt in Deutschland Teilregionen mit stark bzw. sehr stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen. Im materiellen und kulturellen Sinn «geteilte Räume» schließen manche Menschen von der gesellschaftlichen Teilhabe aus – trotz stark ausgebauter sozialer Sicherungssysteme und trotz des Verfassungsauftrags, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilregionen Deutschlands herzustellen.

Es ist eine Entwicklung, die sich bisher schleichend vollzogen und kein großes Aufsehen erregt hat. Eine Auseinandersetzung mit räumlicher Ungleichheit ist aber dringend geboten – nicht nur wegen des wachsenden Rechtspopulismus in strukturschwachen Regionen, sondern als Befassung mit einem wichtigen Faktor sozialer Teilhabe.

Wie kann verhindert werden, dass aus räumlicher Ungleichheit Ausgrenzung, eben das sprichwörtliche, politisch hart umkämpfte «Abgehängtsein» wird? Das war die Kernfrage, die am Anfang der Arbeit der Fachkommission «Räumliche Ungleichheit» der Heinrich-Böll-Stiftung stand. Die Fachkommission setzt sich sowohl aus Wissenschaftler/innen zusammen, die sich schon lange mit «räumlicher Ungleichheit» in Deutschland auseinandergesetzt haben – in der Raumordnung, der Immobilienökonomie oder der Stadtsoziologie –, als auch aus Fachleuten, die als Planer/innen, Mitarbeiter/innen von Forschungsinstituten oder auch als (ehemalige) Politiker/innen ständig mit den oben erwähnten Phänomenen zu tun haben. Die Ausgangsfragen waren: Ab wann ist räumliche Ungleichheit ein Problem, wann ist die Schmerzgrenze zur Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und zur räumlichen Ausgrenzung überschritten? Welche Treiber und Dynamiken führen zu diesen unerwünschten Zuständen? Was ist die neue Qualität? Und was sind die Elemente der Lösung? Wie kann man trotz ungleicher Wirtschaftsentwicklung die soziale und kulturelle Integration aller Teilräume gewährleisten?

Die Fachkommission «Räumliche Ungleichheit» der Heinrich-Böll-Stiftung legt mit diesem Band die Ergebnisse ihrer zweijährigen Arbeit vor. Sie gibt Einblick in die Entwicklungen unterschiedlicher Räume, beschreibt Faktoren, die die sozialräumliche Polarisierung anfeuern, und Instrumente, die sie abfedern bzw. ihre Folgen sozialverträglicher gestalten können. Neben großer Fachkenntnis und Detailgenauigkeit

zeichnen interdisziplinäres Denken und pragmatische Handlungsvorschläge die Beiträge aus. Alle Vorschläge sind schnell realisierbar oder werden schon praktiziert, wenngleich nicht mit flächendeckender politischer Entschlossenheit. Außerdem bringt der Band die Diskussion um regionale Disparitäten mit den Debatten über sozial-räumliche Polarisierung von Städten zusammen. Alle Texte unserer Autorinnen und Autoren wurden in der Kommission diskutiert, wodurch sie an Profil und Präzision gewannen. Dieser Band wäre ohne die intensive gemeinsame Arbeit nicht möglich gewesen.

Dafür danken wir allen Mitgliedern der Fachkommission herzlich. Der Dank geht außerdem an Markus Eltges, der die Diskussion durch seine Anregungen außerordentlich bereichert hat, an Manfred Kühn, der einen Beitrag beigesteuert hat, obwohl er nicht zur Kommission gehört, sowie an Jana Bosse und Anne Rattay, die die Arbeit durch kompetente Dokumentation unterstützt haben.

Wir hoffen, dass dieser Band viele interessierte Leser/innen und möglichst konkrete Resonanz in der politischen Landschaft findet. Und dass er dazu beiträgt, dass Regionen und Quartiere wieder mehr «geteilte Räume» im Sinne einer gemeinsamen, verantwortungsvollen Gestaltung aller Bürger/innen werden.

Berlin, im August 2017

Peter Siller
*Leiter der Abteilung Inland der
Heinrich-Böll-Stiftung*

Sabine Drewes
*Referentin für Kommunalpolitik und Stadt-
entwicklung der Heinrich-Böll-Stiftung*

Geteilte Räume

Eine Einführung

Räumliche Ungleichheit scheint eine der zentralen Fragen unserer Zeit zu sein. Sowohl in der Wissenschaft als auch in den Medien häufen sich Berichte über das gespaltene Deutschland zwischen boomenden Metropolregionen und abgekoppelten Räumen, die sich nicht aus eigener Kraft aus der Abwärtsspirale von wirtschaftlichem Abschwung, Einwohnerrückgang und kommunaler Verschuldung befreien können. Bereits heute sind nicht nur weite Teile Ostdeutschlands, sondern zunehmend auch ländliche Regionen und teilweise auch größere Städte Westdeutschlands von einem ähnlichen Abwärtstrend betroffen.

Räumliche Ungleichheit hat es schon immer gegeben und ist in gewissem Maße prägend für die kapitalistische Marktwirtschaft. Neu scheinen aber die Qualität der Polarisierung und die Spreizung des Wohlstandes zu sein, ebenso wie die zunehmende Dynamik, mit der sich diese Prozesse vollziehen. Und es gibt eine neue Dimension von Räumen, die durch «sehr stark unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse» geprägt sind. Das Bundesamt für Bauwesen, Stadtentwicklung und Raumordnung (BBSR), das in regelmäßigen Abständen Raumordnungsberichte für Deutschland herausgibt, berichtete 2011 zum ersten Mal über «stark ungleichwertige Lebensverhältnisse» und erklärte somit, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik nicht mehr in allen Teilräumen gegeben ist.¹ Das BBSR betrachtet dann eine Region als ungleichwertig, «wenn sie im Vergleich zum Bundesdurchschnitt stark unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse aufweist». Die regionale Ungleichheit wird in den Kategorien Demografie, Wirtschaftskraft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt festgemacht. «Sofern Landkreise oder kreisfreie Städte in mehreren dieser Kategorien stark unterdurchschnittlich abschneiden, sieht das BBSR die Gleichwertigkeit gravierend gefährdet.»²

Nach der Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel et al. befinden sich die betroffenen Kreisregionen mit «sehr stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen» ausschließlich in den ostdeutschen Bundesländern Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Kreisregionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen sind

1 BBSR (2012): Raumordnungsbericht 2011, Bonn

2 Zitiert nach: Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Markus Tressel, Britta Haßelmann, Christian Kühn und weitere: Stärkung strukturschwacher Regionen in Deutschland, Drucksache 18/1163

aber auch Bremerhaven (Stadt) und die NRW-Städte Herne, Oberhausen und Gelsenkirchen.³ Und noch kleinräumiger ist Benachteiligung auch in manchen Quartieren boomender Städte zu finden, wo sich Armut, Arbeits- und Perspektivlosigkeit häufen.

Eine größere mediale Aufmerksamkeit haben die Regionen mit «sehr stark ungleichwertigen Lebensverhältnissen» in letzter Zeit bekommen wegen der großen Wahlerfolge der AfD dort. Bei der Landtagswahl 2017 in Nordrhein-Westfalen erzielte die AfD Rekordergebnisse in einigen Wahlkreisen der Städte, die nach dem Raumordnungsbericht zu den Kreisregionen mit «stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen» gehören: zwei in Gelsenkirchen und jeweils einer in Oberhausen und Herne.⁴ Ähnliches gilt für die Landtagswahlergebnisse in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2016. Die räumliche Auseinanderentwicklung zeichnete sich aber schon länger ab. Bekannt ist auch, dass die Wahlbeteiligung in armen Stadtvierteln deutlich niedriger ist als in wohlhabenderen. Bislang sind jedoch keine wirksamen politischen Konsequenzen daraus gezogen worden. All diese Tendenzen sind als Ausdruck von und Indiz für zunehmende gesellschaftliche Desintegration, für Auflösungserscheinungen des sozialen Zusammenhalts zu werten, die bereits seit längerem wirken und nun vermehrt an die Oberfläche treten. Sie signalisieren: Es wird Zeit, sich endlich ernsthaft mit räumlicher Ungleichheit auseinanderzusetzen.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – von der Realität überholt?

Räumliche Ungleichheit abzufedern bzw. auszugleichen war seit ihrem Bestehen Teil des Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland als sozialem Bundesstaat. Das ist die Idee hinter dem Postulat der «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» bzw. hinter dem Leitgedanken der «territorialen Kohäsion», dass nämlich die Teilhabechancen der Bürger/innen sowohl in ökonomischer, sozialer als auch politischer Hinsicht nicht maßgeblich von ihrem Wohnort bzw. Lebensmittelpunkt beeinflusst werden sollen und dass auch von negativen Raumwirkungen beeinflusste Räume an das generelle Wohlstandsniveau angeschlossen werden sollen. Dem sozialen Ausgleichsgedanken folgend benachteiligt eine starke Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Individuen, gefährdet den sozialen Zusammenhalt und die Demokratie und letztlich auch den ökonomischen Wohlstand. Wie kann es überhaupt zu «stark ungleichwertigen Lebensverhältnissen» kommen, wenn diese zu vermeiden doch ein Verfassungsauftrag ist? An welchen Stellen funktionieren eventuell soziale Ausgleichssysteme nicht? Oder ist der Anspruch der Gleichwertigkeit veraltet und unangemessen und passt nicht in die heutige Zeit?

Eine Diskussion darüber, ob die «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» noch zeitgemäß ist, gibt es mindestens seit der Veröffentlichung des Raumordnungsberichtes 2011, teilweise aber auch schon länger. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden mit dem leistungsfähigen Wohlfahrtsstaat der deutschen Nachkriegsära assoziiert,

³ Ebd., S. 4

⁴ Hohe AfD-Stimmenanteile mit jeweils über 10 Prozent verzeichnen auch einzelne Wahlkreise in Duisburg, Essen, Recklinghausen, Bottrop, Bochum und Hagen.

der in der Lage ist, auch den entlegensten Winkeln der Republik noch den gleichen Zugang zu den wesentlichen Infrastrukturen zu garantieren. Spätestens seit Ende der 1990er Jahre, als das Wohlfahrtsmodell und das Staatsverständnis der Nachkriegszeit in die Krise gerieten und der Diskurs des «Gewährleistungsstaates» aufkam, wurde der Verfassungsauftrag der Gleichwertigkeit mit hinterfragt. Nicht umsonst hieß der Verfassungsauftrag bis 1994 noch «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse». Da das damit verbundene Versprechen ganz offensichtlich nicht mehr Realität war, stellte sich auch die Frage nach dem Verfassungsauftrag neu. Munition für eine restriktive, an einer Mindestausstattung orientierten Auffassung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes lieferte das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung selbst.⁵

Aber was heißt nun «gleichwertig»? Welcher staatliche Gestaltungsauftrag ergibt sich daraus und wie wird er in Zukunft umgesetzt? Daraus sind in der Diskussion und auch im praktischen Handeln verschiedene Schlüsse gezogen worden. Pragmatisch erprobten Kommunen im «Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge» neue Formen der Aufgabenerfüllung in der Daseinsvorsorge in interkommunaler Kooperation und mit Bürgerbeteiligung – eines der «Modellvorhaben der Raumordnung» des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. 2013 gab es mehrere radikale Einwürfe – vom Plädoyer für den Rückzug des Staates aus sogenannten «Selbstverantwortungsräumen» und der konsequenten Verwirklichung des Gewährleistungsstaates auf der einen Seite⁶ bis hin zur Forderung nach der Abschaffung des grundgesetzlichen Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse und nach Aufgabe einzelner Dörfer, «wenn die «Abwanderung zu stark und die Versorgung bereits unzureichend ist».⁷ Erst in letzter Zeit melden sich wieder vermehrt Stimmen zu Wort, die sich für eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse als Integration durch Zugang zu lebenswichtigen Infrastrukturen aussprechen.⁸ Für sie löst die Teilhabe an Infrastrukturen der Daseinsvorsorge die Gewährleistung demokratischer Teilhabe, Freiheit und Solidarität ein.

Die Arbeit der Fachkommission «Räumliche Ungleichheit» bestand also darin, sich zunächst den Gesamttraum Bundesrepublik anzuschauen und die Logiken nachzuvollziehen, nach denen sich räumliche Ungleichheit ausbildet und verschärft. Was sind die Treiber und Ursachen, die bewirken, dass «negative Ungleichheitsräume» entstehen (also solche, die von stark bis sehr stark ungleichwertigen Lebensverhältnissen geprägt sind)? Wie wirken die Einflussgrößen wie z.B. wirtschaftliche Dynamik,

5 «Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.» BVerfGE 106, zitiert nach: Jens Kersten, Claudia Neu und Berthold Vogel (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Mindeststandards genügen nicht, in: Arch + 228, April, S. 188

6 Kerstin Faber und Philipp Oswalt (2013): «Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge», Edition Bauhaus, Dessau

7 Eva Kuhn, Reiner Klingholz (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet, Berlin

8 Kersten, Neu, Vogel, a.a.O., S. 190

Bevölkerungswanderungen, Wohnraumversorgung, kommunale Verschuldung sowie Selbsthilfe und Eigeninitiative der Bevölkerung, einzeln und als kumulative Effekte? Wie wirken die bestehenden Ausgleichssysteme und wo versagen sie? Letztlich ging es auch darum, eine Antwort auf die Frage nach der Zukunft gleichwertiger Lebensverhältnisse zu versuchen und praktische Vorschläge zu machen, wie dieses Versprechen unter gegenwärtigen Bedingungen angemessen und realistisch eingelöst werden kann. Der erste und der zweite Teil der Publikation sind diesen Fragen gewidmet.

Raumbilder der Ungleichheit in Deutschland

Im ersten Teil begründet Rainer Danielzyk, warum das konstruierte Gegensatzpaar «armes Land, reiche Stadt» nicht als Beschreibung räumlicher Ungleichheit in Deutschland taugt, und charakterisiert andere Regionstypen mit Problemlagen, die quer zum Stadt-Land-Gegensatz liegen, etwa altindustriell geprägte Standorte im Ruhrgebiet und an den Küsten (Wilhelmshaven und Bremerhaven) als auch eher ländlich geprägte Regionen, die den Strukturwandel bisher nicht bewältigt haben. Silke Franz legt eine andere Folie räumlicher Ungleichheit über die Deutschlandkarte: die des nach wie vor bestehenden Ost-West-Gegensatzes. Obwohl in den Jahren der deutschen Einheit sehr viele Dimensionen der Ungleichheit zwischen Ost und West ausgeglichen wurden, erreichen die Wirtschaftskraft und die Einkommen im Osten Deutschlands durchschnittlich nur 75 Prozent des westdeutschen Niveaus. Welcher realistische Ansatz zum Umgang mit der Ost-West-Differenz sollte in Zukunft verfolgt werden?

Treiber und Bremser räumlicher Ungleichheit

Manfred Kühn, Guido Spars und Franziska Eichstädt-Bohlig beschäftigen sich im zweiten Teil mit Treibern und Einflussfaktoren, die zur Entwicklung räumlicher Ungleichheit beitragen. Manfred Kühn betrachtet sozialräumliche Ungleichheiten als Resultat von Wanderungsbewegungen der Bevölkerung, die wiederum hauptsächlich Ausdruck des Arbeitsplatz- und Wohnungsangebotes verschiedener Regionen sind. Außerdem untersucht er die Wirkung der neuen Zuwanderung von Geflüchteten seit 2015 und formuliert Bedingungen, unter denen die neue Zuwanderung eine Chance für schrumpfende Regionen darstellt. Guido Spars befasst sich mit der Dynamik auf den Immobilien- und Wohnungsmärkten, die in den letzten Jahren speziell in den Wachstumsregionen eine ungeahnte Dynamik entfaltet haben und ihrerseits räumliche Disparitäten verschärfen. Franziska Eichstädt-Bohlig stellt am Beispiel des Lebensmitteleinzelhandels dar, wie Globalisierung und Unternehmenskonzentration in der Wirtschaft die ökonomische Vielfalt bedrohen und zu einer Verödung ganzer Landstriche beitragen. Silke Franz und Guido Spars schließlich setzen sich mit maßgeblichen finanziellen Mechanismen auseinander, durch die sozialer Ausgleich in Deutschland organisiert wird und die in den Raum hineinwirken. Es geht dabei nicht nur um den Bund-Länder-Finanzausgleich und den kommunalen Finanzausgleich, sondern auch um die Sozialversicherungssysteme und die Programme mit explizitem

Raumbezug: die Strukturhilfen. Wie wird versucht, eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herzustellen? Was funktioniert, was nicht? Alle Autor/innen machen sich in ihren Beiträgen auch auf die Suche nach Lösungen.

Polarisierte Städte

Im dritten Teil des Bandes beschäftigen sich wiederum andere Autor/innen mit kleinräumigeren sozialräumlichen Polarisierungen, die sich ebenfalls vor dem Hintergrund der großräumigeren Ungleichheitsdynamik ausbilden. Auch in den reichen Städten gibt es Armutsquartiere. Die innerstädtische Polarisierung zwischen benachteiligten Quartieren, in denen sich Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung von gesellschaftlichem Leben häufen, und wohlhabenden Stadtteilen ist in Wachstumsstädten sogar besonders groß. Diese Problematik, auf die das Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt zu reagieren versucht, existiert in Deutschland seit mehr als zwanzig Jahren und hat nichts von ihrer Dramatik eingebüßt. Es gibt zwar in Deutschland keine Banlieues, und diese Art der kleinräumigen Spaltung hat nicht den Ausdruck vollständiger Exklusion angenommen, aber der Handlungsdruck ist ungebrochen. Die Diskussion über die Zukunft der sozialen Stadt wird normalerweise unabhängig geführt von der über die Perspektiven peripherer ländlicher Räume – die Entwicklungslogiken scheinen zu verschieden, die Mentalitäten der jeweiligen Bevölkerung zu weit voneinander entfernt, auch die Communities der Forscher/innen und Praktiker/innen, die sich mit beiden Arten von Räumen befassen, haben kaum Berührungspunkte. Wir haben in diesem Band versucht, die beiden Aspekte zusammenzuführen. Martin Kronauer macht als prägendes Phänomen die starke Polarisierung von Einkommen und Vermögen besonders in großen Städten aus, die eine sozialräumliche Polarisierung des städtischen Raumes nach sich zieht. Er identifiziert weitere Faktoren, die diese Polarisierung verschärfen und die städtische Lebensqualität beeinträchtigen, wie Gentrifizierung bzw. Privatisierung von Wohnraum und kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge, um schließlich kommunale Strategien gegen sozialräumliche Polarisierung vorzuschlagen. Auf die negativen Folgen sozialräumlicher Spaltung für die Bewohner/innen benachteiligter Quartiere konzentriert sich Julia Gerometta in ihrem Beitrag – begonnen beim geringeren sozialen Kapital, das Auswege versperrt, bis hin zu geringeren Beteiligungschancen, mehr Intoleranz und Gewalt. Iris Behr und Klaus Habermann-Nießel analysieren die aktuellen Prozesse, die zur Verdrängung ärmerer Wohnbevölkerung aus Innenstadtbezirken führen, und schlagen zahlreiche kommunale Instrumente zum Gegensteuern vor. Carola Scholz stellt dar, welchen Schaden das planerische Dogma der Funktionstrennung bis heute anrichtet und wie es zur Verdrängung ökonomischer Vielfalt und zur Vernichtung von Arbeitsplätzen in der inneren Stadt führt. Sie schlägt zahlreiche Maßnahmen vor, wie neue Produktionsbetriebe zwischen Handwerk und Hightech wieder in die Städte zurückgeholt werden können, und zeigt auf, wie eine neue Nutzungsmischung zu mehr urbaner Qualität beiträgt. Julia Gerometta schließlich setzt sich mit den Erfolgen und Fehlern des Programms Soziale Stadt auseinander und macht Vorschläge, wie ein zivilgesellschaftlicher Aufbruch für mehr sozialen Zusammenhalt unterstützt werden kann.

Impulse für mehr sozialen und territorialen Zusammenhalt

Aus diesen Reflexionen leitet die Fachkommission «Räumliche Ungleichheit» neun Impulse für mehr sozialräumlichen Zusammenhalt ab. Die Politikvorschläge zielen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – auf intelligentere, gezieltere finanzielle Förderung peripherer Regionen, auf mehr Mitgestaltung und Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge, auf Eigeninitiative und Akteursvielfalt – in der Zivilgesellschaft, in der Wirtschaft und im Wohnungswesen – sowie auf eine stärkere Regulierung von Märkten, deren Entwicklung ohne politische Leitplanken sozialräumliche Spaltung verschärft. Sie sind allesamt pragmatisch und schnell umsetzbar, wenn sich Akteur/innen auf verschiedenen politischen Ebenen über das Ziel verständigen, aus der sozialräumlichen Polarisierung wieder mehr «geteilte Räume» im positiven Sinn zu machen – also Räume, die offen sind für soziale Mischung, Begegnung und Beteiligung und die in gemeinsamer Verantwortung gestaltet werden.

LITERATUR

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2012): Raumordnungsbericht 2011, Bonn
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Markus Tressel, Britta Haßelmann, Christian Kühn und weitere: Stärkung strukturschwacher Regionen in Deutschland, Drucksache 18/1163
- Faber, Kerstin/Oswald, Philipp (2013): „Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge“, Edition Bauhaus, Dessau
- Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse: Mindeststandards genügen nicht, in: Arch+ 228, April, S. 188
- Kuhn, Eva/Klingholz, Reiner (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet, Berlin

RAUMBILDER DER UNGLEICHHEIT IN DEUTSCHLAND

Raumstrukturelle Entwicklungsmuster in Deutschland: Raumtypen mit Problemlagen

Die (politische) Diskussion über Raumentwicklung in Deutschland fußt vielfach auf der Annahme, dass es räumliche Ungleichheit im Sinne eines Stadt-Land-Gegensatzes gibt. Dem benachteiligten, von Entleerung und Abbau der Arbeitsplätze und Infrastrukturen gekennzeichneten ländlichen Raum stehen demnach prosperierende Metropolen gegenüber, die darüber hinaus die Gewinner der Infrastruktur-, Wirtschaftsförderungs- und Forschungspolitik sind. In diesem Beitrag geht es daher darum aufzuzeigen, dass die Verwendung der schlichten Kategorien «Stadt» und «Land» kaum noch Sinn ergibt und dass es weder mit diesen Kategorien noch im Sinne eines Zentrum-Peripherie-Modells noch im Sinne eines Ost-West-Gegensatzes plausibel ist, über Wachstum und Schrumpfung von Regionen zu reden. Zu beobachten sind vielmehr teilräumlich sehr differenzierte Entwicklungstrends, die sich vielfach vorschnellen, gar monokausalen Interpretationen entziehen. Im Folgenden wird daher zunächst kurz auf das Verhältnis von «Stadt» und «Land» eingegangen, ehe etwas ausführlicher Entwicklungstrends für verschiedene Dimensionen der Regionalentwicklung (Demografie, Ökonomie usw.) in ihrer teilräumlichen Differenzierung aufgezeigt werden. Anschließend wird in einem kurzen Exkurs auf die Frage eingegangen, ob es einen Trend zu einer «Reurbanisierung» gibt. Es folgen einige Überlegungen zu möglichen Handlungsansätzen und ein kurzes Fazit.

Stadt und Land

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) legt seit längerem unterschiedliche Typisierungen der Regionen Deutschlands vor. Ein erster, recht schlichter Zugriff unterscheidet städtische und ländliche Räume. Danach wäre Westdeutschland, insbesondere nahezu das gesamte Nordrhein-Westfalen, die Regionen beiderseits des Mittelrheins sowie weite Teile von Baden-Württemberg städtischer Raum, während weite Teile Ost- und Norddeutschlands sowie Bayern mit Ausnahme der größeren Stadtregionen (wie Hamburg, Berlin, Mitteldeutschland, Nürnberg und München) als ländliche Räume bezeichnet werden. Danach würden ca. 1/3 der deutschen Bevölkerung in diesen ländlichen Räumen, 2/3 in den städtischen Räumen leben. Eine andere Darstellung der «siedlungsstrukturellen Kreistypen» unterscheidet

kreisfreie Großstädte, städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte ländliche Kreise. Dieses durchaus etwas differenzierte Bild kann aber auch nicht zufrieden stellen, da es nach wie vor letztlich auf der konstruierten Polarität von Stadt und Land beruht.

Dem gegenüber zeigen die Pendlerverflechtungen in Deutschland, dass in nahezu allen Teilen der Bundesrepublik – bis auf wenige Ausnahmen im Nordosten und in Bayern – enge und engste Verflechtungen zwischen sogenannten städtischen und ländlichen Regionen bestehen. Dabei handelt es sich längst nicht mehr um ein Auspendeln aus dünner besiedelten Räumen in die großen Arbeitsmarktzentren, sondern es gibt auch zunehmend gegenläufige Tendenzen und tangentialen Verkehre. Diese engen Verflechtungen, die ja nicht nur durch das Pendeln zu Arbeits- und Ausbildungsplätzen begründet werden, sondern etwa auch durch Einkaufs- und Freizeitverkehre, machen es unmöglich, Stadt und Land klar voneinander zu unterscheiden. Deshalb wird bisweilen von einer «Urbanisierung ländlicher Räume» gerade im Hinblick auf die Verbreitung urbaner Lebensweisen, von «Deutschland als suburbaner Nation» und ähnlichem gesprochen. Wirklich überzeugen können diese Bezeichnungen allerdings auch nicht, da sie allenfalls Teilaspekte ansprechen.

Weitgehend unabhängig von diesen empirisch schon länger feststellbaren Tendenzen werden «ländliche Räume» in der politischen Diskussion gerne als (Kampf-) Begriff verwendet. Entsprechende Interessenverbände und Lobbygruppen proklamieren gerne die Notwendigkeit einer besonderen politischen Aufmerksamkeit inklusive einer besonderen Förderbedürftigkeit ländlicher Räume im Verhältnis zu vermeintlich wachstumsstarken Metropolregionen. Selbst ein nur oberflächlicher Blick auf die räumliche Abbildung sozioökonomischer Entwicklungstrends zeigt, dass das in dieser Schlichtheit unsinnig ist. Die ländlichen Räume sind in sich inzwischen längst sehr ausdifferenziert und weisen sowohl sehr dynamische und erfolgreiche Wachstumsregionen wie auch von Schrumpfung, Alterung, Infrastrukturabbau etc. gekennzeichnete peripherisierte Regionen auf.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist dabei allerdings einzuräumen, dass es trotz dieser schon länger bekannten und diskutierten Diagnose bislang nicht gelungen ist, überzeugende und eingängige Begriffe und Kategorien für die teilräumliche Differenzierung der Entwicklungen und Strukturen zu finden.

Tendenzen der Regionalentwicklung

Demografie

Der demografische Wandel wurde und wird meist mit den Schlagworten «weniger, älter, bunter» charakterisiert. Allerdings beruhen bislang alle seriösen Analysen und Prognosen auf einer Datenbasis, die das aktuelle Migrationsgeschehen, insbesondere die großen Zuwanderungszahlen im Jahr 2015, noch nicht umfassend einbezieht bzw. einbeziehen kann. Unter diesem Vorbehalt steht ein Teil der folgenden Aussagen.

Bislang haben alle Abschätzungen und Prognosen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung das Ergebnis gehabt, dass in den nächsten Jahren immer mehr Regionen Bevölkerung verlieren würden. Während das in den letzten 20 Jahren für weite Teile Ostdeutschlands, für Südniedersachsen und Nordhessen, das Ruhrgebiet sowie Teile der Mittelgebirge und Regionen an der bayrisch-tschechischen Grenze galt, würden künftig auch immer mehr Teilräume an der Nordseeküste, in Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und im nördlichen Bayern davon erfasst werden. Ein stabiles Wachstum wurde und wird vor allem den Metropolräumen Berlin, Hamburg und München, einigen ostdeutschen Großstädten, dem Westen Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens, dem Rhein-Main-Gebiet sowie weiten Teilen Baden-Württembergs, insbesondere am Oberrhein und Bodensee, vorhergesagt.

Eine besonders starke Alterung der Bevölkerung, d. h. eine kontinuierliche Erhöhung des Durchschnittsalters, wäre insbesondere in den in vergangenen Jahrzehnten von Familienzuzug geprägten suburbanen Räumen sowie in vielen ländlichen, durchaus auch noch wachsenden Räumen zu erwarten. Die großen Städte weisen aufgrund der Bildungszuwanderung und größerer Anteile von Haushalten mit Migrationshintergrund, in denen in der Regel mehr Kinder leben, ein vergleichsweise niedriges Durchschnittsalter aus.

In der fachlichen Diskussion durchaus umstritten ist, wie sich die deutliche Zunahme der internationalen Zuwanderung in jüngerer Vergangenheit und Gegenwart raumstrukturell auswirkt. Bislang waren die höchsten Anteile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den größeren Städten sowie in einigen industriell geprägten Regionen außerhalb der großen Stadtregionen, z.B. in Süd- und Ostwestfalen und in Baden-Württemberg, zu finden. (Auf die extrem niedrigen Anteile von Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Ostdeutschland, auch in den dortigen Städten, sei hier nur hingewiesen.) Eine gängige These der Migrationsforschung ist, dass sich zuwandernde Gruppen vor allem in den großen Städten ansiedeln, da dort bessere Chancen am Arbeitsmarkt gesehen werden und vor allem soziale und kulturelle Netzwerke und Milieus bestehen, die Unterstützung und Integration versprechen («migrant communities»). Vielfach wird angenommen, dass selbst Auflagen zum Wohnsitz – eine politische Bewertung soll hier nicht vorgenommen werden – diesen Prozess nur verzögern, aber nicht grundsätzlich umkehren können. Die Hoffnung, etwa der Schrumpfung bestimmter ländlicher Regionen damit entgegenwirken zu können, wäre demnach vergeblich. Anders wäre die Lage in bislang von Schrumpfung gekennzeichneten Großstädten zu sehen, in denen durchaus eine quantitativ nennenswerte Zunahme von Gruppen mit Migrationshintergrund bisherige Trends der Bevölkerungsentwicklung stoppen oder gar umkehren könnten.

Ökonomie

Aus der Vielzahl von Indikatoren für ökonomische Entwicklungstrends seien nur einige wenige im Hinblick auf ihre raumstrukturellen Muster herausgegriffen.

Ein politisch hoch bedeutsamer Indikator ist die Arbeitslosenquote (unabhängig davon, dass mehrfache Veränderungen der Berechnungsverfahren in den

vergangenen Jahren durchaus ihre Eignung als gutes Abbild für Arbeitsmarktentwicklungen in Zweifel ziehen lassen). Bei einem oberflächlichen Blick auf die räumliche Verteilung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik könnte man durchaus von einem weiter bestehenden Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle sprechen. Interessanter sind allerdings die teilräumlichen Differenzierungen. So gibt es inzwischen auch ostdeutsche Regionen, etwa im Umfeld von Berlin, in Sachsen und in Grenzräumen mit westdeutschen Ländern, die eine unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit aufweisen, während sie etwa im Nordosten und in Teilen von Sachsen-Anhalt weiterhin sehr hoch ist. In Westdeutschland findet sich die höchste Arbeitslosigkeit in Bremen/Bremerhaven, im Ruhrgebiet und im Saarland. Bemerkenswert ist, dass ländliche, z.T. sogar auch im räumlichen Sinne periphere Regionen im Westen von Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz eine sehr niedrige Arbeitslosigkeit aufweisen, vergleichbar der durchweg sehr günstigen Situation in weiten Teilen Bayerns und Baden-Württembergs.

Ähnlich bemerkenswert ist die teilräumliche Differenzierung der sektoralen Beschäftigungsstrukturen. Überdurchschnittliche Anteile von industriellen Arbeitsplätzen gibt es bemerkenswerter Weise in einigen vermeintlich ländlichen Regionen wie etwa Südwestfalen und Ostwestfalen, westliches Niedersachsen oder Bodensee-Oberschwaben. Manche Großstädte, etwa im Ruhrgebiet oder an der Küste, sind hingegen weithin deindustrialisiert. Auf der anderen Seite sind gerade die vom Kraftfahrzeugbau und der Chemischen Industrie geprägten Stadtregionen auch weiterhin durch große Anteile industrieller Arbeitsplätze gekennzeichnet. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die bisherige sektorale Statistik der Beschäftigung in Zukunft immer weniger aussagekräftig sein dürfte, da es auf eine immer engere Verknüpfung von hochwertigen produktionsorientierten Dienstleistungen sowie Forschung und Entwicklung mit industriellen Produktionen ankommt, wenn man die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Regionen als Ziel hat. (Die Debatte, ob bzw. dass das kein adäquates Leitbild für alle Regionen sein kann, wird an dieser Stelle nicht geführt.)

Ein weiterer wichtiger Indikator zur ökonomischen Situation ist das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, das durchaus noch einmal ein anderes Muster aufweist. Zunächst einmal ist hier ein markanter Ost-West-Gegensatz festzustellen, d.h. nahezu alle ostdeutschen Regionen (außer Berliner Umland) weisen unterdurchschnittliche Werte auf (wobei allerdings auch die Lebenshaltungskosten hier in der Regel unterdurchschnittlich sind). Hohe Durchschnittseinkommen finden sich einerseits in manchen großen Städten, aber auch in vermeintlich ländlichen Regionen wie Ostwestfalen, Südwestfalen, Schwarzwald, Mittelfranken und Oberbayern. Hingegen korreliert eine niedrige Arbeitslosigkeit nicht immer mit einem hohen Durchschnittseinkommen, wie etwa die vergleichsweise niedrigen Einkommenswerte für das westliche Niedersachsen zeigen. Des Weiteren sind die Durchschnittseinkommen (wie zu erwarten) niedrig in strukturschwachen dünner besiedelten Räumen in Südwestdeutschland und an der bayrisch-tschechischen Grenze.

Wenn demografische und ökonomische Trends gemeinsam betrachtet werden, lassen sich Herausforderungen für die Wirtschaft durch den demografischen Wandel zusammenfassend darstellen. Aus dieser Perspektive stehen die überwiegende

Mehrzahl der ostdeutschen Regionen (Ausnahme Berliner Umland, Städte in Thüringen und Sachsen) vor ganz besonderen Herausforderungen, aber auch die norddeutschen Küstenräume, das Ruhrgebiet, Südniedersachsen und Nordhessen, Teile von Rheinland-Pfalz und des Saarlandes sowie Oberfranken dürften mittelfristig mit überdurchschnittlichen Problemlagen zu kämpfen haben.

Soziale Probleme

Soziale Problemlagen lassen sich in ihrer raumstrukturellen Verteilung im ersten Zugriff über die sogenannte materielle Hilfsbedürftigkeit, gemessen am Anteil der STGB-II-Empfänger/innen an der erwerbsfähigen Bevölkerung, darstellen. Weit überdurchschnittliche Werte weisen wiederum weite Teile Ostdeutschlands auf, aber auch die norddeutschen Küstenräume sowie früher stärker industriell geprägte Ballungsräume wie Bremen, das Ruhrgebiet und das Saarland. Gerade bei diesem Indikator lässt sich mehr als bei anderen ein Stadt-Land-Gefälle feststellen. Auch im prosperierenden Süddeutschland haben Stadtregionen wie Nürnberg und Stuttgart eindeutig überdurchschnittliche Werte, was vielfältige Gründe haben kann.

Zunehmende Aufmerksamkeit gewinnt im Hinblick auf die künftige Entwicklung die Situation der Kinder und Jugendlichen, insbesondere das Risiko der Kinderarmut. Diese ist besonders ausgeprägt vor allem in den von Deindustrialisierung geprägten Städten wie Bremen/Bremerhaven und im Ruhrgebiet. Bemerkenswert ist, dass auch in ansonsten als prosperierend eingeschätzten Großstädten durchaus markant überdurchschnittliche Anteile von Kinderarmut zu finden sind. Das ist ein klarer Beleg für die These einer zunehmenden Polarisierung der städtischen Gesellschaften, auch in ökonomisch wie demografisch erfolgreichen Städten.

Exkurs: Reurbanisierung?

Nach Jahrzehnten eines vermeintlichen Niedergangs der großen Städte durch Sub- und Desurbanisierung werden seit etwa einem Jahrzehnt Tendenzen einer sogenannten Reurbanisierung, einer «Renaissance der Städte», diskutiert. Zunächst wurde das Phänomen vor allem in ostdeutschen Stadtregionen wie Leipzig und Dresden beobachtet (vor ca. 10 Jahren waren die beiden größten Städte des Freistaates Sachsen zugleich die einzigen wachsenden Kommunen). In der Folgezeit wurden bei räumlichen Analysen der Bevölkerungsentwicklung immer häufiger ein Wachstum großer Städte und ein Bevölkerungsrückgang nicht nur in ländlichen Räumen, sondern auch in stadtnahen suburbanen Regionen festgestellt. Die bislang gängigen Bevölkerungsprognosen sehen vor allem bestimmte große Städte wie Hamburg, Münster, Düsseldorf und Köln, Frankfurt, München und Nürnberg, aber auch etwa Heidelberg und Freiburg als Gewinner der Entwicklung. Eine genaue Analyse zeigt allerdings, dass diese durchaus feststellbare Trendumkehr bei weitem nicht für alle großen Städte gilt, sondern insbesondere für die großen Dienstleistungszentren und Standorte großer Hochschulen. Früher nahezu ausschließlich industriell geprägte Städte, etwa im nördlichen Ruhrgebiet, an der Küste oder in Ostdeutschland, profitieren davon kaum.

Insofern gibt es nur für einen Teil der großen Städte eine durch veränderte Lebensorientierungen, Erwerbsbiografien und Haushaltsformen begünstigte Steigerung der Attraktivität zu beobachten. Es ist übrigens kein Widerspruch, sondern geradezu Teil der skizzierten Entwicklung, dass in attraktiven Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten weiterhin, zwar in geringerem Umfang als früher, Suburbanisierungsprozesse zu beobachten sind. Das ist eine Folge der bisweilen (sehr) hohen Immobilienpreise. Dabei ist aber zu beachten, dass die für Suburbanisierung typischen Gruppen, wie etwa junge Familien, einen kleineren Anteil an der Gesamtzahl der Haushalte haben als in früheren Jahrzehnten.

Handlungsansätze

Stadt und Land, Zentrum und Peripherie, aber auch Ost-West/Nord-Süd sind weder für Beschreibungen noch für Erklärungen der räumlichen Muster der Ungleichheit hilfreiche Kategorien. Bedeutender ist demgegenüber die teilräumliche Differenzierung raumstruktureller Entwicklungsmuster. Diese Heterogenität der Regionen nimmt immer weiter zu. Allerdings ist einzuräumen, dass überzeugende Begriffe und Kategorien für die veränderten, «neuen» Entwicklungstendenzen bislang noch nicht gefunden sind.

Dabei sind manche Entwicklungen, wie etwa die Prosperität von München, der rheinischen Großstädte oder von Hamburg, die ungünstigen Prognosen für die nordostdeutsche Peripherie und die Mittelgebirgsregionen im Übergang von Südniedersachsen zu Nordhessen oder an der tschechisch-bayrischen Grenze durchaus mit gängigen Vorstellungen und bekannten Erklärungsmustern im Einklang. Demgegenüber entsprechen allerdings die bemerkenswerte überdurchschnittliche Prosperität der metropolfernen Räume am Bodensee, des ökonomisch erfolgreichen, aber demografisch schrumpfenden Südwestfalens sowie des ökonomisch diversifizierten, beschäftigungsmäßig sehr erfolgreichen, aber nicht besonders wohlhabenden Emslands kaum den gängigen regionalökonomischen Erklärungsmustern.

Diese Darstellung will allerdings kein Selbstzweck einer möglichst umfassenden Beschreibung von Regionen sein. Vielmehr soll damit darauf hingewiesen werden, dass sich Probleme und Handlungsstrategien zum Umgang mit räumlicher Ungleichheit nicht in schlichten Kategorien wie Stadt vs. Land formulieren lassen. Mit der teilräumlichen Differenzierung nimmt auch die Vielfalt der Problemlagen in den Regionen zu, die wiederum jeweils spezifische Handlungsansätze verlangt.

Beispielhaft seien hier folgende (heuristischen) Regionstypen mit Problemlagen als Ausdruck räumlicher Ungleichheit herausgestellt:

- Peripherisierte ländliche Räume (wie z.B. die Uckermark, die Altmark, die Westpfalz, bayrisch-tschechische Grenzregionen): Diese Regionen entsprechen am ehesten dem Bild von strukturschwachen, dünn besiedelten, peripheren ländlichen Räumen, auch wenn sie gar nicht immer im engeren Sinne in peripherer Lage zu finden sind. Gerade in diesen Regionen droht die kumulative Verschärfung von Problemlagen sich immer weiter fortzusetzen. Mit Peripherisierung ist

dabei ein Prozess der immer stärkeren Abkopplung, nicht nur im ökonomischen, sondern auch im soziokulturellen und politischen Sinne gemeint. Durch Abwanderung junger, qualifizierter Bevölkerungsteile entsteht die Gefahr der Dominanz nicht innovativer Milieus. Klassische Wachstumsförderung kann hier schon lange kein überzeugender Entwicklungsansatz mehr sein.

- Ökonomisch erfolgreiche, aber durch Abwanderung und Schrumpfung gekennzeichnete Regionen (wie etwa Südwestfalen): Der Regionstyp widerspricht im besonderen Maße gängigen Erwartungen und wurde bislang auch nicht angemessen auf den Begriff gebracht. Die stark industriell geprägte Wirtschaftsstruktur mit einer Vielzahl von «hidden champions» und durchaus stärkerer Exportorientierung führt zu einer vergleichsweise günstigen Arbeitsmarktbilanz. Die gerade von jüngeren und gut qualifizierten Bevölkerungsgruppen als defizitär eingeschätzte Lebensqualität führt zu Abwanderungen gerade dieser Gruppen und daraus resultierendem Fachkräftemangel. Vor diesem Hintergrund sind hier vor allem Qualifizierungsmaßnahmen, Ansätze zur Verbesserung der Lebens- und Umfeldqualität sowie der Förderung von Re-Migration geboten.
- Altindustriell geprägte, peripherisierte Industriestandorte (wie z.B. das nördliche Ruhrgebiet, Teile des Fichtel- und Erzgebirges, ostdeutsche Braunkohlenreviere, aber auch Küstenorte wie Wilhelmshaven und Bremerhaven): Obgleich Situation und Entwicklung dieser Standorte und Regionen gut bekannt sind, finden sie kaum die angemessene Aufmerksamkeit, da sie in der gern politisch und medial konstruierten Dichotomie von erfolgreichen Städten/Metropolen und förderwürdigen ländlichen Räumen «übersehen» werden. Diese Städte bzw. Stadtregionen sind früher durch Montanindustrien (Kohle und Bergbau, Stahlproduktion), Schiffbau oder Textil- und Bekleidungsindustrie geprägt gewesen, deren Produktionen inzwischen entweder komplett in das Ausland verlagert oder in hohem Maße automatisiert wurden. Das führt insbesondere zu hoher, strukturell bedingter Langzeitarbeitslosigkeit, zahlreichen Gewerbe- und Industriebrachen, Wohnungsleerständen, Abwanderung qualifizierter Bevölkerungsgruppen usw. Auch hier ist vielfach eine kumulative Verschärfung der Situation zu beobachten, sodass die Regionen auch an der aktuell günstigen Wirtschaftsentwicklung kaum teilhaben. Hier ist neben Qualifizierungsstrategien ein konzeptionell geleiteter Umgang mit der Schrumpfung durch Rück- und Umbau erforderlich. Jede Art von ökonomischer (z.B. durch ethnische Ökonomie) und sozialer (z.B. durch vielfältige Programme der sozialen Integration) Stabilisierung ist notwendig. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die sehr hohen Anteile von Transferempfängern und besondere Phänomene wie große Kinderarmut.
- Erfolgreiche ländliche Regionen mit «Übernutzung» (z.B. Süddoldenburg, Teile der Küstenregionen von Nord- und Ostsee, Oberbayern): Es gibt inzwischen eine größere Anzahl «erfolgreicher» ländlicher Räume, die vom Massentourismus und Ruhestandswanderungen profitieren, aber etwa auch durch eine global wettbewerbsfähige agrare Intensivwirtschaft gekennzeichnet sind. In diesen Regionen führt das Wirtschaftswachstum zu einer vergleichsweise guten Arbeitsmarktbilanz und günstigen Einkommenssituationen. Allerdings sind vielfach natürliche

Ressourcen wie Wasser und Luft durch (extreme) Übernutzung stark belastet. Strategien der Anpassung und des Wandels im Interesse einer langfristigen ökologischen Stabilisierung sind angesichts des relativen ökonomischen Erfolges im Vergleich zu anderen ländlichen Regionen oft nur schwer durchzusetzen.

Diese kurze Auflistung zeigt, welche differenzierten regionalen Entwicklungsstrategien angesichts der heterogenen Raumentwicklungsmuster erforderlich sind. Eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Strategien wäre, dass in der raumbezogenen Politik und Planung stärker teilträumlich differenziert werden kann. Bislang ist das in verbindlichen Planungen nur in Ausnahmefällen gegeben (z.B. Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016). Eine entsprechende räumliche Differenzierung wäre die Voraussetzung, auch differenzierte Strategien im Bereich der Förderung, der Flexibilisierung von Standards, der Unterstützung von Rück- und Umbau usw. zu gewährleisten.

Ein weiteres, schon seit einigen Jahrzehnten durchaus bekanntes Instrument, auf differenzierte räumliche Problemlagen und Situationen der Ungleichheit einzugehen, sind die Regionalen Entwicklungskonzepte (REKs). Sie werden unter Beteiligung eines breiten Spektrums öffentlicher sowie zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure erarbeitet und enthalten neben einem Leitbild für eine Region auch Handlungsstrategien und nach Priorität geordnete Maßnamevorschläge. Dadurch besteht in besonderem Maße die Möglichkeit, auf spezifische räumliche Problemlagen und Situationen der Ungleichheit einzugehen. Diese REKs werden in der Regel als Voraussetzung der Vergabe von Fördermitteln aus bestimmten sektoralen Ansätzen erstellt. Wünschenswert wäre es, im Sinne einer Bündelung verschiedener sektoraler Ansätze den Regionen bei Vorlage eines entsprechend gemeinsam getragenen Entwicklungskonzepts auch Mittel zu dessen Umsetzung ohne Rückkopplung an die Regularien von längst nicht immer «passenden» Fördervorschriften zur Verfügung zu stellen. Entsprechende «Regionalfonds» gibt es bislang allerdings nur selten.

Ein weiterer bemerkenswerter Ansatz zur Bündelung der Kräfte in einer Region, zur Erarbeitung differenzierter Strategien und zur Qualifizierung umsetzungsorientierter Projekte sind die sogenannten REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen. Hier können sich selbst definierte Regionen für bestimmte Präsentationsjahre in einem Wettbewerbsverfahren bewerben. Kennzeichnend für diesen Ansatz ist die Idee, Innovation durch Wettbewerb auf mehreren Ebenen zu erzeugen. Die Regionen bewerben sich mit unterschiedlichen Konzepten, wobei eine Jury der Landesregierung für das jeweilige Präsentationsjahr eine Region unter fachlichen Gesichtspunkten auswählt. Innerhalb einer REGIONALE müssen sich dann Projekte aus einem breiten, vorher definierten Spektrum (von der Kulturlandschaftsentwicklung bis zur Verknüpfung von Wirtschaft und Wissenschaft) in wettbewerbsorientierten Verfahren der Qualitätssicherung durchsetzen. Innerhalb eines Projekts ist dann wiederum die konkrete Gestaltung auch durch (z.B. städtebaulichen oder landschaftsplanerischen) Wettbewerb zu entscheiden. Ein weiteres charakteristisches Merkmal der REGIONALEN ist neben dieser Innovations- und Wettbewerbsorientierung die Konzentration auf ein Präsentationsjahr, die einen sanften Druck und außeralltägliches Engagement

erzeugt, sodass gewohnte Handlungs- und Verwaltungsroutinen überwunden werden können. Der gesamte Prozess wird durch eine regionale Agentur organisiert, die neben dem vorhandenen politisch-administrativen System installiert wird, aber selbstverständlich im engen Austausch und Kontakt mit diesem stehen muss, indem etwa in den Lenkungsorganen gewählte Vertreter/innen aus der regionalen Politik – neben den zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren – zu finden sind. Für die jeweiligen REGIONALEN werden nur in sehr begrenztem Umfang gesondert Fördergelder bereitgestellt, vielmehr gilt der Grundsatz, dass in den vorhandenen Förderprogrammen Projekte für das jeweilige REGIONALE-Präsentationsjahr klar prioritär zu bedienen sind.

Dieser REGIONALE-Ansatz dient der Förderung der internen regionalen Kooperation und zugleich der Darstellung einer Region nach außen. Er mobilisiert mit überschaubarem Aufwand großes Engagement und kann auf regional differenzierte Situationen sehr gut eingehen. Sein Erfolg wird unter anderem daran deutlich, dass er in NRW seit 2000 und mindestens noch bis 2025 realisiert wird.

Fazit

Diese beispielhafte Darstellung einiger Handlungsansätze, die jeweils in unterschiedlicher Art und Weise auf die genannten Regionstypen angewandt werden können, zeigt, dass der politische und planerische Umgang mit räumlicher Ungleichheit im regionalen Maßstab in differenzierter Form möglich ist. Die besondere Betonung der teils räumlichen Differenzierung ermöglicht, der jeweiligen Eigenart und den spezifischen Problemlagen von Regionen gerecht zu werden, denn räumliche Ungleichheit hat viele Ausdrucksformen.

Der Osten ist anders

Ungleichheit hat neben wirtschaftlichen, sozioökonomischen und sozialstrukturellen Verwerfungen auch eine räumliche Dimension. Räumliche Ungleichheiten bzw. regionale Disparitäten gab es immer in Deutschland. Sie sind oft Folge zeitprägender Ereignisse oder langfristige Entwicklungspfade, müssen aber nicht zwangsläufig zu tiefgreifenden systemischen Unterschieden führen.¹ Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) weist in seiner aktuellen Auswertung² räumliche Ungleichgewichte zwischen den Regionen aus, die sich insbesondere in den Bereichen der Wirtschaftsentwicklung, der Verteilung des Wohlstands, der Bereitstellung öffentlicher Finanzen und Infrastrukturen und der demografischen Entwicklung eher verstärken denn abschwächen³ – im Übrigen ein gesamteuropäisches Phänomen.

Neben den regionalen Ungleichheiten gibt es bis heute auch eine deutlich ablesbare, «hartnäckige» Systemdifferenz⁴ zwischen Ost- und Westdeutschland. In fast allen Lebensbezügen – sei es in der Produktivität, der Einnahmesituation öffentlicher Haushalte, der regionalen Wirtschafts- und Steuerkraft, den Unternehmensgrößen, den Einkommen und Vermögen, den Erwerbsformen, den Löhnen, den Bildungsstandards wie auch dem zivilgesellschaftlichen Engagement – zeichnet sich bis heute die ehemalige innerdeutsche Grenze ab. Auch nach 25 Jahren des deutschen Einigungs- und Anpassungsprozesses sind erhebliche sozioökonomische und sozialräumliche Verwerfungen im Ost-West-Vergleich zu konstatieren. Und zu vermuten ist, dass sich diese innerdeutsche «Grenze» auch noch in den nächsten Jahrzehnten irgendwie abbilden wird, wenn auch um die ehemaligen Zonenrandgebiete der alten Bundesrepublik verschoben.

Diese Persistenz regionaler Unterschiede bzw. Besonderheiten wird in politischen Diskussionen oft negiert. Trotz wirtschaftsstruktureller Anpassungen und enormen Transferleistungen im Zuge des Aufbaus Ost sind wir heute von einer flächenhaften Angleichung von Ost und West weit entfernt. Eine solche Angleichung der Lebensverhältnisse, den Westen zum Vorbild nehmend, ist eben nicht mit einem politischen Willensakt allein zu bewerkstelligen. Die Erfahrung zeigt uns, dass es eben ein «schwieriger und langwieriger Prozess der Annäherung» ist, der vermutlich

1 Böhler und Franzheld T. (2010)

2 Zit. n. Bundestag Drs 18/11263, S. 2

3 Bundestag Drs 18/11263, S. 2, vgl. auch u.a. Albrecht und Thiemann (2015), S. 9

4 Kollmorgen (2010), APuZ 30-31/2010. S. 6; vgl. BMWi, Bericht z. Stand d. deutschen Einheit (2016); Lorenz (2011), S. 12, 23

auf absehbare Zeit nicht vollendet werden kann.⁵ Die Systemdifferenz zwischen Ost und West ist nicht nur einfach mit der Zeit der Zweistaatlichkeit und der Konkurrenz zweier politischer und ökonomischer Systeme zwischen 1945 und 1990 begründet. Bereits aus den Wirtschaftsstrukturen der Vormoderne, insbesondere der damals vorherrschenden Landwirtschaftsstrukturen, erwachsen deutliche Unterschiede im sozialen Aufbau und in den Lebensformen zwischen Nordost- und Nordwest- sowie Südost- und Südwestdeutschland.⁶

Der Osten ist «anders» – und dies bestimmt bis heute den politischen Diskurs. Die Situation in Ostdeutschland wird dabei oft mit solchen Zuschreibungen wie «rand- und rückständig», «entleert», «verödet», «fremdenfeindlich», «Rechtsextremismus», «Pegida-Aufmärsche», «industrielle Brache», «Problemzone», «transferabhängig», «marginalisiert», als ökonomisch nicht tragfähig mit zumeist negativen Zukunftsaussichten etc. in Verbindung gebracht.⁷ Ostdeutsch, oder kurz gesagt der Osten, steht in der Zuschreibung oft als Synonym für Verlierer und Verlorensein, für Zurückgebliebene und Zurückbleibende.⁸ Solchen Fremd- und Selbstzuschreibungen etwas entgegenzusetzen ist nicht einfach, zumal sie in der Pauschalität nicht zutreffend sind. Sie unterschlagen gegenteilige Erlebens- und Erfahrungshorizonte⁹, erfolgreiche wirtschaftliche Unternehmungen, einen gelungenen Infrastrukturaufbau Ost, hohe Lebensqualitäten in vielen Städten und Dörfern, gelebte soziale Nähe und gelingende Lebensbiografien. Die Bilanz nach mehr als 25 Jahren deutscher Einheit ist ambivalent.¹⁰

Von Konvergenz weit entfernt

Was steckt hinter diesem Bild «Ostdeutschland»? Die ostdeutschen Regionen weisen wie viele andere Regionen spezifische Stärken wie Schwächen auf.¹¹ Einer aktuellen Studie der OECD¹² zufolge liegen ihre Stärken bspw. im Bildungsniveau sowie in der Wohn- und Umweltqualität.¹³ Insgesamt hat sich das materielle Lebensniveau weiter Bevölkerungskreise – das ist das Positive – dank kontinuierlich fließender und gewaltiger finanzieller Transfers in etwa angeglichen.¹⁴ In den politischen und

5 U.a. Berlin-Institut (2015), S. 5; Bericht zur Deutschen Einheit

6 Bohler und Franzheld (2010)

7 U.a. in Kollmorgen (2010), Diskurse der Deutschen Einheit, S. 10; Kollmorgen (2011), Subalternisierung, S. 333

8 Kollmorgen (2011), Subalternisierung, S. 334

9 Ebd.

10 Land, R., und Willisich, A. (2005)

11 BMWi, Bericht zum Stand der deutschen Einheit (2016), S. 9

12 OECD, Regions at a Glance 2016 (2016), zit. nach BMWi (2016), S. 9. (im Vergleich zu den süd-, west- und norddeutschen Ländern)

13 BMWi (2016), S. 12: Das Qualifikationsniveau in den ostdeutschen Ländern ist gemessen an den formalen Bildungsabschlüssen gegenwärtig vergleichsweise hoch: 33 Prozent der ostdeutschen Erwerbstätigen haben einen Hochschulabschluss (in Westdeutschland sind es 29 Prozent). Der Anteil der Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung ist mit 7 Prozent im Osten nur halb so hoch wie im Westen.

14 Schröder, K. (2010): Deutschland nach der Wiedervereinigung, In: APuZ 30-31/2010, S. 15

weltanschaulichen Einstellungen, in der Frage der Identitäten und Lebensentwürfe schwinden die Unterschiede zwischen Ost und West oder differenzieren ebenso weiter aus wie in Westdeutschland.

Tabelle 1: Ausprägung regionaler Lebensverhältnisse (jeweils aktuellste verfügbare Datengrundlagen zwischen 2013–2016; schlechteste Ausprägung zuerst)

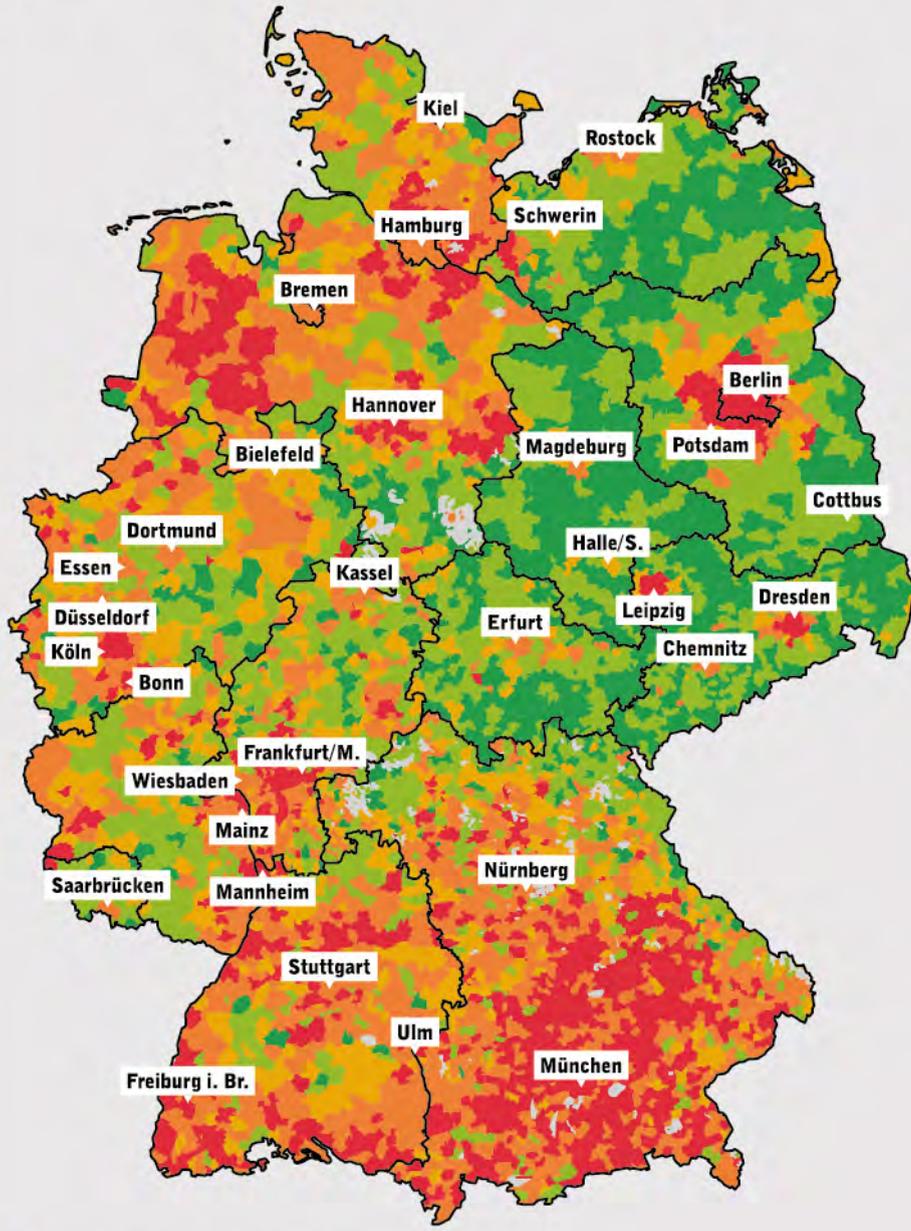
Land	Kreisregion (stark unterdurchschnittlich)	Kreisregion (sehr stark unterdurchschnittlich)
Brandenburg	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oder-Spree/ Frankfurt (Oder), Stadt ■ Oberspreewald-Lausitz ■ Uckermark 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prignitz ■ Ostprignitz-Ruppin ■ Elbe-Elster
Bremen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bremerhaven, Stadt 	–
Mecklenburg-Vorpommern	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ludwigslust-Parchim ■ Vorpommern-Greifswald 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vorpommern-Rügen ■ Mecklenburgische Seenplatte
Nordrhein-Westfalen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Herne, Stadt ■ Oberhausen, Stadt ■ Gelsenkirchen, Stadt 	–
Sachsen-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anhalt-Bitterfeld/ Dessau-Roßlau, Stadt ■ Jerichower-Land ■ Wittenberg ■ Saalekreis ■ Salzlandkreis 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Altmarkkreis Salzwedel ■ Stendal ■ Mansfeld-Südharz ■ Burgenlandkreis ■ Harz
Thüringen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Altenburger Land ■ Unstrut-Hainich-Kreis 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kyffhäuserkreis

Quelle: BBSR, zit. nach Bundestagsdrucksache 18/11263

Aber in einigen wichtigen Dimensionen schneiden die meisten ostdeutschen Regionen – so bspw. in der Prignitz, in Vorpommern-Rügen, in der Altmark, in Mansfeld-Südharz, im Kyffhäuserkreis, um nur einige Regionen exemplarisch zu nennen – im Bundesvergleich eben unterdurchschnittlich ab.¹⁵ Das betrifft primär die wirtschaftsstrukturellen und sozioökonomischen Verhältnisse, aber auch solche Bereiche

¹⁵ Lt. Indikatoren-Modell des BBSR; vgl. u.a. Bundestag, Drs 18/11263, S.2ff – Hierzu näher ausführend: Eine Region gilt dann als ungleichwertig, wenn sie im Vergleich zum Bundesdurchschnitt stark unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse aufweist. Als Indikatoren für die Bewertung der regionalen Lebensverhältnisse werden demografische Eckdaten, Wirtschafts- und Arbeitsmarktfaktoren, Wohlstandsindizes, Infrastrukturverhältnisse, Wohnungsmarktsituation herangezogen. Sofern Landkreise oder kreisfreie Städte in mehreren dieser Kategorien stark unterdurchschnittlich abschneiden, sieht das BBSR die Gleichwertigkeit gravierend gefährdet.

Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden im Zeitintervall 2009–2014 im bundesweiten Vergleich



- überdurchschnittlich wachsend
- wachsend
- keine eindeutige Entwicklungsrichtung
- schrumpfend
- überdurchschnittlich schrumpfend
- gemeindefreie Gebiete

wie Gesundheit (gemessen u.a. an der Lebenserwartung, teils auch Gesundheitsversorgung), gesellschaftliche und politische Partizipation (gemessen u.a. an der Wahlbeteiligung), die Erreichbarkeit von Leistungen (gemessen u.a. an der Breitbandverfügbarkeit, Nähe zu Versorgungseinrichtungen).

Viele Ostdeutsche bewerten deshalb ihre Lebenszufriedenheit als niedriger, was weniger auf eine schlechtere materielle Situation der Menschen als vielmehr auf eine vergleichsweise schlechtere Chancengleichheit, Einkommens- und Arbeitsmarktlage zurückzuführen ist.¹⁶ Denn – entgegen der politisch angestrebten Konvergenz der Wirtschaftskraft zwischen Ost und West als eine wichtige Voraussetzung für die weitere Angleichung der Einkommen und der originären Steuerkraft der Länder und Kommunen – stagniert die Wirtschaftskraft seit mehr als 15 Jahren.

Die ostdeutschen Länder weisen unverändert ein viel schwächeres Wirtschaftswachstum im Vergleich zu den meisten westdeutschen Regionen auf. So ist das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von 1991 bis 2015 zwar von 42,8 auf 72,5 Prozent des Niveaus der westdeutschen Länder gestiegen, stagniert aber eben seit 10 Jahren bei rund drei Vierteln des westdeutschen Niveaus mit nur kleinen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern. Auch die reelle Wirtschaftskraft je Einwohner/in liegt immer noch um rd. 27,5 Prozent niedriger als in Westdeutschland.¹⁷ Selbst gegenüber den strukturschwächeren Bundesländern Westdeutschlands beträgt die «Lücke» in der Wirtschaftskraft nach wie vor rd. 20 Prozentpunkte¹⁸. Geradezu dramatisch wird die Situation in Sachsen-Anhalt beschrieben, wo seit beinahe einem Jahrzehnt kein Wohlstandszuwachs mehr zu verzeichnen ist. Ein wirtschaftliches Aufholen ist insoweit in keinem der ostdeutschen Bundesländer festzustellen. Selbst gegenüber den strukturschwachen westdeutschen Ländern besteht nach wie vor eine erhebliche Lücke, auch wenn diese in den letzten Jahren etwas kleiner geworden ist.¹⁹

Auch wenn sich die Entwicklung am Arbeitsmarkt deutlich positiver entwickelte – die Chancen auf eine neue Anstellung standen fast zwei Jahrzehnte so schlecht, dass viele ostdeutsche Regionen und Städte bei der Langzeitarbeitslosigkeit Negativ-Rekorde aufwiesen.²⁰ Die Arbeitslosenquoten sind erst seit geraumer Zeit rückläufig, liegen aktuell erstmals im einstelligen Prozentbereich.²¹ Und wenn Ostdeutsche Arbeit haben, verdienen sie zudem im Schnitt 17 Prozent weniger.²² Das Einkommensniveau

16 BMWi, Bericht zum Stand der deutschen Einheit (2016); Ragnitz (2015)

17 U.a. ebd.

18 Ragnitz (2015)

19 Ragnitz (2016), S. 20

20 Klingholz et al. (2015), S. 29f. Ende der 2000er Jahre war die Langzeitarbeitslosigkeit etwa doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Dass sich der Abstand zwischen Ost und West bei der Arbeitslosigkeit aktuell verringert, ist vorrangig dem geschuldet, dass in Ostdeutschland die Zahl der Erwerbspersonen seit 2008 um etwa 400.000 Personen zurückgegangen ist, eine Folge der Abwanderung vor allem junger Menschen sowie des extremen Geburtenrückgangs zu Beginn der 1990er Jahre.

21 Ragnitz (2016), S. 19

22 Fachkräfte in Westdeutschland erhalten demnach im Schnitt 42.968 Euro Bruttogehalt im Jahr; im Osten bekommen sie dagegen nur 34.308 Euro. Quelle: Gehalt.de, zitiert n. FAZ, Ostdeutschland lohnt sich noch immer nicht, 19.02.2017.

liegt bspw. in Mecklenburg-Vorpommern bei 80,1 Prozent des Bundesdurchschnitts. Im Osten ist der Niedriglohnsektor ebenso wie der Anteil der Hartz-IV-Aufstocker doppelt so groß wie im Westen. 45 Prozent der Vollzeitbeschäftigten arbeiten in Mecklenburg-Vorpommern derzeit unterhalb der bundesweiten Niedriglohnschwelle von 9,30 Euro.²³ Selbst wenn man herausrechnet, dass das Leben in vielen Regionen preiswerter ist, bleibt am Ende den Ostdeutschen etwa 9,5 Prozent weniger «realer» Lohn.

Auch die Vermögenssituation zeigt im Ost-West-Vergleich ein ähnliches Bild. Die ostdeutschen Privathaushalte verfügen durchschnittlich über nicht einmal die Hälfte des von Westdeutschen angehäuften Vermögens. Insofern wundert es nicht, wenn sich auch in der Kaufkraft – ein Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bevölkerung – ein deutliches West-Ost-Gefälle zeigt. Kaum eine der ostdeutschen Kommunen erreicht die bundesdurchschnittliche Kaufkraft von 21.200 Euro pro Einwohner/in, im Vergleich zu 40 Prozent der westdeutschen Kommunen.²⁴ Auch der Grund- und Immobilienbesitz ist ungleich verteilt – 2013 machte er in Westdeutschland 85 Prozent des Nettovermögens aller Haushalte aus, in Ostdeutschland lag der Anteil bei nur 73 Prozent.²⁵ Die sogenannte Armutsgefährdungsquote liegt ebenfalls weit über dem Bundesdurchschnitt – aktuell in Sachsen bei 18,8 Prozent, in Sachsen-Anhalt bei 20,9 Prozent und in Mecklenburg-Vorpommern bei 23,6 Prozent im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 15,5 Prozent.

Diese Liste statistischer Vergleiche könnte noch weiter fortgeschrieben werden. Vieles deutet darauf hin, dass der fortbestehende Rückstand des Ostens eine gemeinsame strukturelle Ursache hat.²⁶

Bis heute zeigen die radikalen Systemumbrüche nach 1945 und 1989 unmittelbare Folgen. Die heutige Wirtschaftsstruktur ist das Ergebnis mehrerer Enteignungs-, Umstrukturierungs- und Privatisierungsprozesse seit 1945. Insbesondere die mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik 1990 durchgeführte Währungsunion sowie die von 1990 bis 1994 erfolgte Privatisierung des volkseigenen Vermögens der DDR durch

23 Enquête-Kommission MV, 2016, S. 27; vgl. auch FAZ, Ostdeutschland ist Mindestlohnland, 02.06.2016: <http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/recht-und-gehalt/gehaelter-ostdeutschland-lohnt-sich-noch-immer-nicht-14884625.html>, demnach liegt der Durchschnittslohn oft kaum höher als der Mindestlohn. Die Region Perleberg in Brandenburg weist mit 74 Prozent die höchste Betroffenheit in Deutschland aus. Auch Nordvorpommern sowie Landkreise in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kommen nahe an die 70-Prozent-Marke.

24 Bericht der Deutschen Einheit; BMUB (2016), Evaluierungsbericht Stadtbau, S. 31f, aktuelle Übersicht.

25 Klingholz (2015), S. 35: Dies liegt auch daran, dass die ostdeutschen Immobilien im Schnitt nur halb so viel wert sind wie die westdeutschen.

26 Ragnitz (2015), S. 1

die Treuhandanstalt²⁷ führten zu einer kompletten Zerschlagung gewachsener Wirtschaftsstrukturen. Allein durch die Währungsunion im Juli 1990 wurde der gesamte Kapitalstock der DDR vernichtet, eine 300-prozentige Aufwertung der Währung beraubte die ostdeutsche Industrie ihrer Liquidität.²⁸ In der Folge dessen brachen ganze Industriebereiche weg, auch weil es sich hierbei um überalterte und sehr personalintensive Produktionsanlagen handelte, denen zur technischen Modernisierung es zudem an Investitionsmitteln fehlte. Im Zuge der seit 1990 erfolgten Privatisierung gingen allein im industriellen Sektor 83 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse binnen kurzer Zeit verloren.

In der Frage der seit 1990 erfolgten Privatisierung der volkseigenen Betriebe durch die Treuhandanstalt kollidieren bis heute zwei Sichtweisen – die einen sprechen von einem «alternativlosen» Umbau der maroden Staatswirtschaft der DDR, die anderen von einer «Kolonialisierung Ost»²⁹ im Sinne eines ruinösen Ausverkaufs des Ostens, von dem insbesondere westdeutsche Unternehmen profitierten, der in Ostdeutschland innerhalb kürzester Zeit zu Massenarbeitslosigkeit und Deindustrialisierung führte. In der Wahrnehmung vieler Ostdeutscher erschien die Treuhand oft als «Abwickler», der die Betriebe einfach verramschte und zerschlug.

Fakt ist: Das Tempo der Privatisierung und die enorme Geschwindigkeit des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbaus Ost «verhinderten einen geordneten Strukturwandel».³⁰ Die Arbeitslosigkeit erreichte mit zunehmender Privatisierung 1992 eine Quote von 14,2 Prozent, gleichbedeutend mit 1,28 Millionen Erwerbslosen in ganz Ostdeutschland.³¹ Fast zwei Drittel der Arbeitsplätze, die 1990 in der Verantwortung der Treuhandanstalt standen, waren durch deren Umstrukturierung bis 1994 verloren gegangen.³² Die Erfahrung der massenhaften «Abwicklung» reichte in alle

27 Die Treuhandanstalt wurde von der vorletzten DDR-Regierung zur Wahrung der Anteilsrechte der Bürger mit DDR-Staatsbürgerschaft am Volkseigentum der DDR gegründet. Wie diese Umstrukturierung aussehen sollte, legte das noch unter der Regierung de Maizière verabschiedete Treuhandgesetz fest. Danach sollten die ehemals volkseigenen DDR-Betriebe saniert, wenn möglich in kleinere Einheiten unterteilt und schließlich ertragsorientiert, unter Erhalt der Arbeitsplätze privatisiert werden. Betriebe, die nicht sanierungsfähig waren, sollten aufgelöst werden. Die Treuhandanstalt beendete ihre Arbeit am 31.12.1994 und wurde in Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) umbenannt. Bis dahin verwaltete sie mehr als 12.000 Betriebe.

28 Scherpenberg, N. (1993), zit. nach Küster (2020), S. 88

29 Auch im Sinne eines «Beutezugs Ost», so der Titel der ZDF Frontal21-Dokumentation vom 4.9.2010. In: Zeitgeschichte online, Beitrag von Schuhmann, A. (2010) Beutezug Ost? Die Privatisierung der DDR Wirtschaft in Kritik. Vgl. <http://www.zeitgeschichte-online.de/interview/beutezug-ost-die-privatisierung-der-ddr-wirtschaft-der-kritik>

30 Pohl (2002); Faber und Oswald (2013), S. 59

31 Ergebnisse der Bundesagentur für Arbeit (BA): Registrierte Arbeitslose, Arbeitslosenquote nach Gebietsstand. URL: <https://www.hdg.de/lemo/kapitel/deutsche-einheit/baustelle-deutsche-einheit/treuhand.html>

32 Vgl. bpb (2015). Näheres auch zur konkreten Anzahl der privatisierten Betriebe.

Lebensbereiche hinein, keine ostdeutsche Familie blieb davon verschont. Insofern besitzt dieses Thema bis heute eine emotionale «Sprengkraft».³³

Ungeachtet der sichtbaren Erfolge des «Aufbau Ost» entsprechen heute die meisten ostdeutschen Regionen deshalb am ehesten dem Bild von strukturschwachen, entweder altindustriellen oder ländlich geprägten Räumen. Es bestehen eher Parallelen zu Entwicklungspfaden mittelosteuropäischer Länder als zu westdeutschen Regionen. Die Wirtschaftsstruktur ist immer noch von einer besonderen Kleinteiligkeit und einer nur singular konzentrierten Unternehmenslandschaft geprägt; größtenteils handelt es sich hierbei um «verlängerte Werkbänke»³⁴. In Ostdeutschland gibt es deshalb nur wenige wirtschaftliche «Prosperitätsinseln» wie Dresden, Leipzig, Jena, Magdeburg, Erfurt, Rostock. Kein einziger Dax-Konzern hat seine Zentrale im Osten oder in Berlin.

Aber es gibt durchaus wirtschaftliche Erfolgsgeschichten, auch in der Peripherie. Viele kleine und mittlere Unternehmen (KMU) agieren zunehmend erfolgreich auf dem globalen Markt. Die ostdeutschen KMU investieren mit 5,5 Prozent ihres Umsatzes auch überdurchschnittlich viel in Forschung und Entwicklung.³⁵ Versuche, moderne Industriezweige wie bspw. den Chemiestandort oder die Automobilbranche bspw. in Mitteldeutschland zu etablieren, gelangen, wenngleich mit viel Anschubförderung und langem Atem. Die ostdeutschen Regionen stabilisieren sich wirtschaftlich in einigen Kernbereichen. Fortbestehende strukturelle Probleme haben zunehmend ähnliche Ursachen und Probleme strukturschwacher westdeutscher Regionen³⁶ – so der Stand der Dinge.

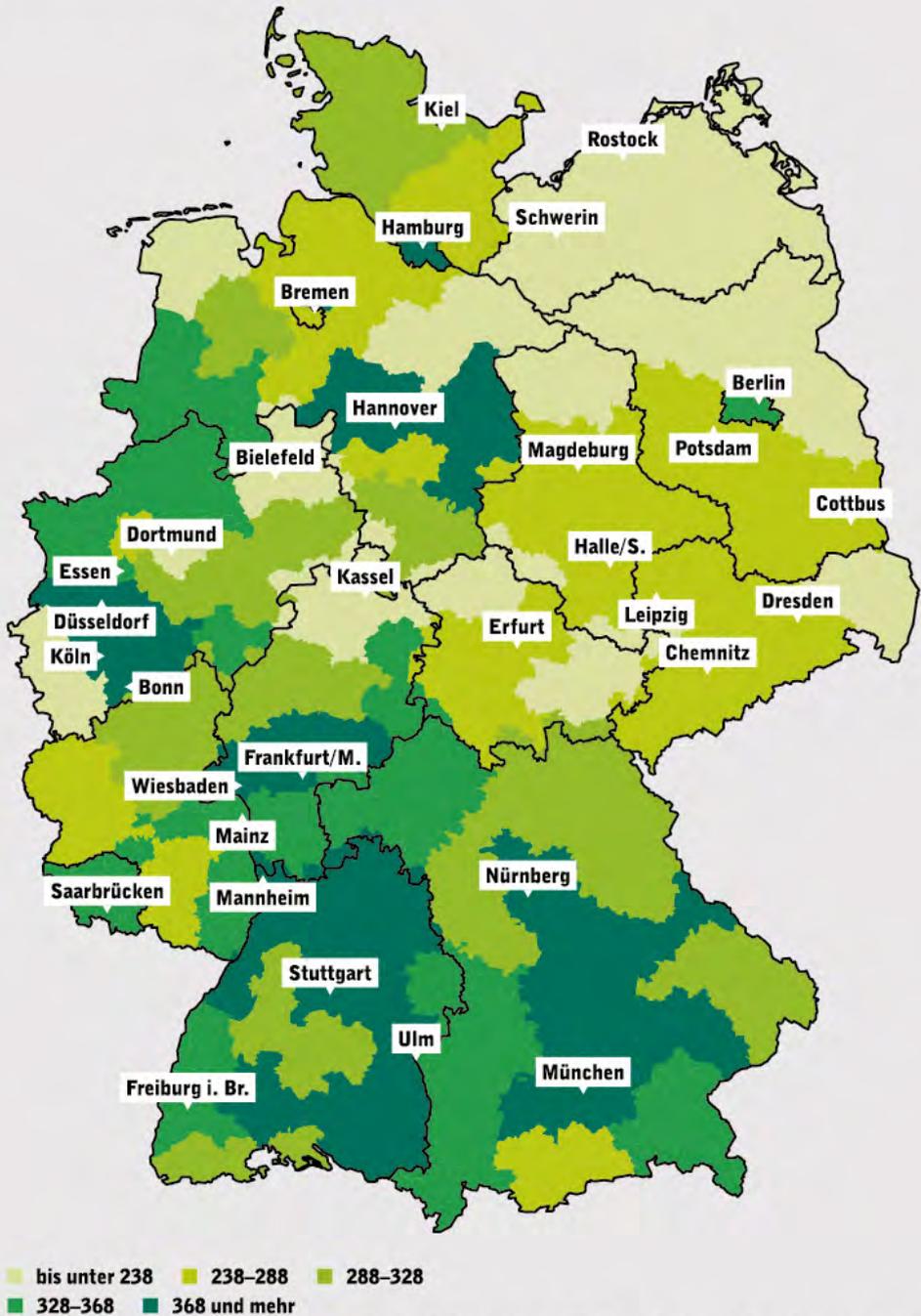
33 Goschler, K. (2017): Die Treuhand prägte «gleichermaßen das Verhältnis zur Marktwirtschaft wie zur Demokratie und bildete ein schier unerschöpfliches Reservoir ressentimentgeladener Anekdoten. Bislang gibt es keine fundierte zeitgeschichtliche Erforschung der Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft und damit des Wirkens der Treuhandanstalt. Erst seit kurzem scheinen sich die Voraussetzungen dafür zu bessern. Sowohl das Bundesarchiv als auch das Institut für Zeitgeschichte München haben mit der archivalischen Erschließung und wissenschaftlichen Auswertung der Aktenbestände der Treuhandanstalt begonnen.

34 Ragnitz (2016), S. 19: Kleinere Unternehmen weisen eine Reihe struktureller Spezifika auf, wie eine geringere Innovationsneigung, eine schwächere Exporttätigkeit und größere Restriktionen bei der Beschaffung von Fremdkapital für Investitionen – alles Faktoren, die im Aggregat zu einer geringeren Wirtschaftskraft einer Region beitragen können.

35 Der Bundesschnitt liegt bei 5 Prozent; zit. nach Klingholz (2015), S. 32

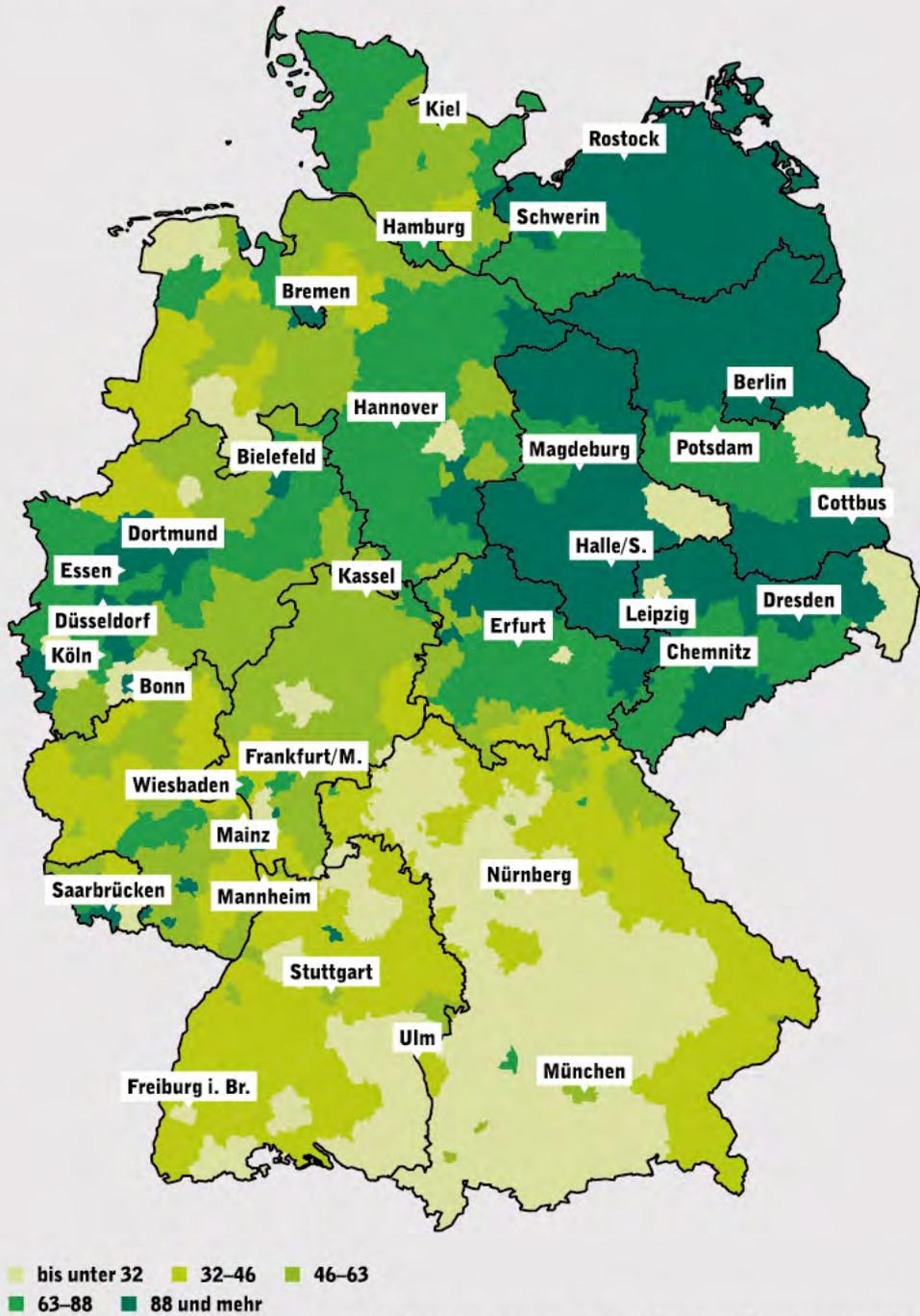
36 U.a. Ragnitz (2015), BMWi, Jahresbericht z. Stand d. deutschen Einheit (2016)

Bruttoinlandsprodukt in 1.000 € je Einwohner



Quelle: © Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2016

Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen in %



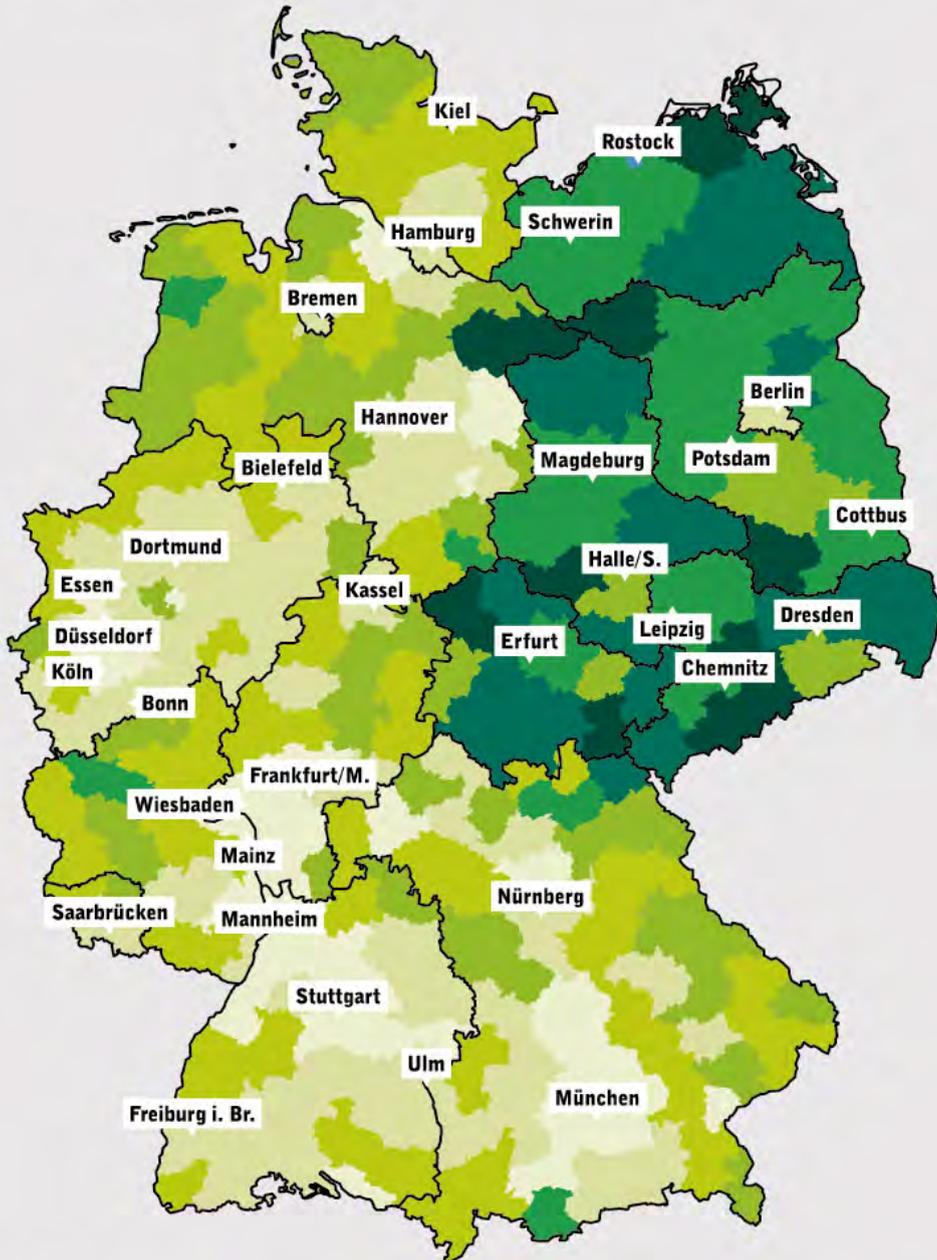
Quelle: © Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2016

Gemeinden und gemeindefreie Gebiete mit und ohne Supermärkte



Relative Höhe des Mindestlohns nach Arbeitsmarktregionen

Monatlicher Mindestlohn (1473 € bei Vollzeitbeschäftigung) in % des Durchschnittsverdienstes von Vollzeitbeschäftigten, 2014



Kaitz-Index (%)

- < 40
- 40-45
- 45-50
- 50-55
- 55-60
- 60-65
- > 65

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016

Der Ausverkauf des ländlichen Raumes im Osten

Geachtet der wirtschaftlichen Teilerfolge, gerade auch in den prosperierenden «Wachstumsinseln», wird der Osten Deutschlands doch mehr als «marginalisiert», als Region des «Abschwungs», als «abgekoppelte Peripherie» beschrieben. Das hat insofern seine Berechtigung, als dass sich im Osten Entwicklungsprozesse beschleunigen und auch radikalieren.

Insbesondere der ländliche Raum im Osten verliert an Perspektive. Wesentliche wirtschaftliche Funktionszusammenhänge sind weggebrochen. Auf dem Lande dominiert längst nicht mehr die Landwirtschaft als unmittelbarer Wirtschafts- und Lebensbereich.³⁷ Allein ein Drittel der Regionen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs, Sachsen-Anhalts sind jenen ländlichen Teilräumen zuzuordnen, die hinsichtlich ihrer demografischen, ihrer Wohlstands- und Wirtschaftsentwicklung nochmals deutlich unterhalb des jeweiligen Landesdurchschnitts liegen.³⁸ «Gleichwertige Lebensverhältnisse» herzustellen, stößt hier an Grenzen.

In den letzten Jahren hat sich die ostdeutsche Agrarwirtschaft erfolgreich in die globale Nahrungsmittelwirtschaft integriert.³⁹ Die Ursachen für diese Entwicklung haben ebenfalls eine wirtschaftshistorische Determinierung. Besonders in den nordöstlichen Regionen Ostdeutschlands prägten große feudale, nach 1850 zunehmend kapitalistische Gutsbetriebe, nach 1950 als volkseigene Betriebe und sozialistische Agrargenossenschaften nahtlos weitergeführt, seit Jahrhunderten die ländlichen Regionen.⁴⁰ Die kurzzeitig durch die Bodenreform 1945 im Osten entstandenen kleinbäuerlichen Privatbetriebe wurden bereits wenige Jahre später wieder zwangskollektivierte und fast vollständig in große Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPGs) überführt. Alte Großagrarstrukturen wurden auch in der DDR konserviert.

Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik, die Einführung der D-Mark und die Verabschiedung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LwAnpG) führten zwar nicht zu einem kompletten System- und Strukturumbuch wie in der Industrie.⁴¹ Nur die ehemals «volkseigenen» Flächen – insgesamt ein Drittel der Nutzflächen der DDR⁴² – gelangten in den Besitz der Treuhandanstalt bzw. nach 1994 in den Besitz der Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG), die bis heute den Auftrag zur Privatisierung oder zur langfristigen Verpachtung hat.⁴³ Aber die recht-

37 U.a. Buchstein und Heinrich (2010), S. 30

38 U.a. Enquête-Bericht, MV, 2015: Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2014 (LEP M-V 2014), URL: http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-_und_Regionalentwicklung/Fortschreibung_Landesraumentwicklungsprogramm/index.jsp [Stand 14.03.2014]

39 Willisch, A. (2013): Gesellschaft des Umbruchs; in: Faber und Oswald (2013), S. 59

40 U.a. Faber und Oswald (2013)

41 Abgesehen vom enormen Einbruch der Beschäftigungszahlen gleich zu Beginn der Umstellung.

42 Zzgl. 1,0 Mio. ha landwirtschaftliche Flächen, davon allein 37 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 29 Prozent in Brandenburg, sowie 575.000 ha Forstflächen. Zit. n. Joachimsen (2010), S. 212, 221: Der genannte Flächenumfang bezieht die durch Restitutionsansprüche betroffenen Flächen nicht mit ein.

43 Näheres zum Prozess bei Joachimsen, 2010, S. 2016ff

lichen Anpassungen nach 1990 hatten ebenfalls zu enormen, teils unrechtmäßigen Vermögens- und Machtumverteilungen⁴⁴ zugunsten weniger, weiter wirtschaftenden Genossenschaftsbauern, Neu-Gesellschaftern und Neugründern⁴⁵ zur Folge.

Der Aufbau von kleinteiliger Land-, Milch- und Viehwirtschaft und kleinteiliger Nahrungsmittelproduktion ist in Ostdeutschland nicht aktiv betrieben worden. Stattdessen wurde die Umwandlung der alten LPG-Betriebe, in der Regel mit einer Flächengröße von 2000 bis 3000 Hektar, in neue adäquate Rechtsformen begünstigt. In Ostdeutschland wirtschaften heute nur wenige unternehmerische Einzelbetriebe als sog. Wiedereinrichter. Es dominieren große Kollektivbetriebe bzw. kapitalistische Agrargroßunternehmen in direkter Rechtsnachfolge der ehemaligen Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften. In Folge dessen wurde der Flächenzugriff für kleine Neu- und Wiedereinrichter weiter erschwert, lokal teils unmöglich gemacht. Diese zumeist industriell organisierten Agrarbetriebe sind heute zudem spezialisiert auf wenige Produkte – Getreide, Milch, Futtermittel, Biomasse –, die sie nur mit einer Handvoll an Mitarbeitern hoch standardisiert herstellen. Heute braucht es weniger als eine Arbeitskraft zur Bewirtschaftung von 100 Hektar Fläche.⁴⁶ Zum Vergleich: In Westdeutschland hat ein Betrieb im Durchschnitt nur 50 Hektar.

Und der Ausverkauf des ostdeutschen Ackerlandes geht weiter. «Landgrabbing» – der berüchtigte Landraub – ist kein Schreckensphänomen nur in Afrika oder Lateinamerika. Mit dem anstehenden Generationswechsel wechseln heute erneut Betriebsflächen den/die Besitzer/in. Weitere Flächenkonzentrationen in den Händen weniger und der Einstieg von Kapitalinvestoren sind absehbar. Die weltweit fortschreitende Monopolisierung von Agrarprodukten und Massentierhaltung lassen auch in Deutschland Landwirtschaftsflächen zunehmend zum Investitionsobjekt werden, deren Bewirtschaftung am Ende externe Subunternehmer übernehmen. Neue Konsortien kaufen, auch durch Brüsseler Subventionen unterstützt, weiter in großem Umfange da auf, wo Bauern und Bäuerinnen sowie Agrarunternehmen aus der Region schlichtweg mit den überhöhten Bodenpreisen nicht mithalten können. Hierzulande betrifft das «Landgrabbing» gerade jene großagrarstrukturell geprägten Regionen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Allein in Brandenburg gehören bereits 15 Prozent des Agrarlands großen Finanzinvestoren, in Mecklenburg-Vorpommern betrifft es 34 Prozent der Flächen. Insbesondere die Einführung

44 Auch beruhend auf missbräuchliche Anwendung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes und «in unbekannter Größenordnung», so Joachimsmen (2010), S. 206. Fast alle LPG-Umwandlungen waren fehlerhaft, so eine Studie von Bayer (2002), ebenfalls zit. nach Joachimsmen (2010), S. 210

45 Joachimsmen (2010), S. 236f: In der Flächenausstattung sind ostdeutsche Agrarbetriebe vergleichsweise groß mit mind. 200-300 ha und führen so erwartungsgemäß die deutsche «Gewinn-Hitliste» an – im Vergleich zum Nordwesten ca. 100 ha und Süddeutschland und NW ca. 70 ha. Auch bei den Pachtanteilen gibt es Unterschiede; die Pachtanteile im früheren Bundesgebiet liegen bei 50 bis 60 Prozent je Betrieb, in den neuen Ländern bei 70 bis 80 Prozent; die Pachtpreise sind im Osten dagegen weit niedriger.

46 Willisch, A. (2013): Gesellschaft des Umbruchs; in: Faber und Oswalt (2013), S. 59

marktkonformer Privatisierungsgrundsätze der BVVG ab 2007⁴⁷ erleichterte die Veräußerung an Finanzinvestoren. In Ostdeutschland, wo die Agrarlandpreise zwar immer noch preiswerter sind als im Westen, stiegen die Bodenmarktpreise allein zwischen 2008 und 2015 um 111 Prozent⁴⁸. Riesige Agrargesellschaften bewirtschaften im Osten Flächen von 30.000 Hektar. Allein die börsennotierte KTG Agrar AG beackert in Ostdeutschland bereits 36.000 Hektar mit Subunternehmern, die die Felderwirtschaft, die Tiermast und den Betrieb der Biogasanlagen besorgen (im Volksmund «Tiefladerbauern» genannt). Der Immobilienmillionär Lindhorst verfügt bereits über 25.000 Hektar, vor allem in Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Die AgroEnergy sammelt gerade Finanzmittel für den Erwerb von ca. 20.000 Hektar Nutzfläche.

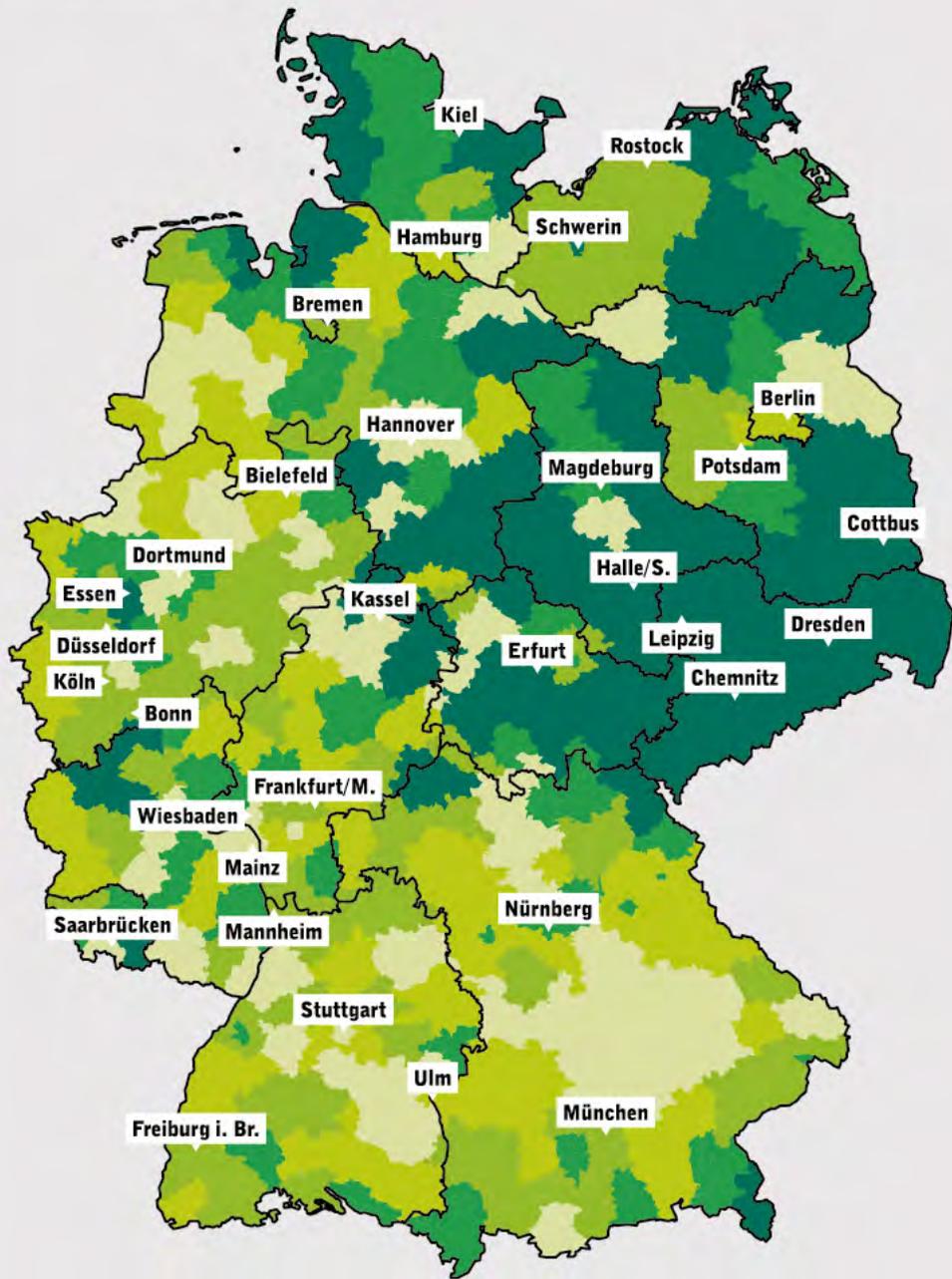
Die Folge: Land- und forstwirtschaftliche Produktion und die Dörfer stehen in keinem direkten produktiven Verhältnis mehr zueinander und das sieht man vor Ort. Die allerwenigsten auf dem Lande arbeiten noch in den tradierten Branchen. Einige wenige Biobauern und gemeinschaftliche Hofprojekte trotzen zwar dem Trend. Ökonomisch betrachtet ist dies aber irrelevant, die Wertschöpfung verlagert sich aus den ländlichen Regionen mit ihren Klein- und Mittelstädten in weit entfernte Standorte. Regionale Wirtschaftskreisläufe werden nicht gestärkt, wie es dem Nachhaltigkeitsziel entspräche, sondern im Gegenteil wird landwirtschaftsnahe Gewerbevielfalt zerstört. Die großindustrielle Bewirtschaftung führt zu einer tragischen und irreversiblen Entwicklung – dem «Aus» für eine regional orientierte Wiesen- und Feldwirtschaft, gleichbedeutend mit einem «Aus» an vielfältigem Landleben und kleinbäuerlicher Eigeninitiative. Landwirtschaft erfolgt «vom Tieflader aus». Der damit verbundene Einsatz von Chemieeinträgen in Boden und Wasser führt zu weiteren Bodenerosionen bis hin zur Versteppung ganzer Landstriche und hat die weitere Vergrößerung von Monokulturfleichen, einhergehend mit einer weiteren Reduktion von Landschafts- und Artenvielfalt, zur Folge. Der großflächige Anbau von Raps und Mais für Bioenergieanlagen ist ein wichtiger Antreiber für diese Prozesse.

Weder die Wertschöpfung noch der Gewinn bleiben so vor Ort in den Dörfern. Der Anteil von kleinteiliger, auch ökologischer Landwirtschaft, kleinteiliger Milch- und Viehwirtschaft und kleinteiliger Nahrungsmittelproduktion ist im Osten überschaubar. Der ländliche Raum verliert – abgesehen von einigen wenigen Enthusiast/innen und Zweitwohnsitzer/innen – an Attraktivität. Vielen Dörfern bzw. vielen Dörflern wurde und wird so die ökonomische Basis entzogen. Ein geringeres Steueraufkommen und eine geringe Leistungsfähigkeit der Kommunen sind schon jetzt ein Problem in vielen Regionen. Nirgendwo stehen die Fragen der Zukunftsfähigkeit der Dörfer, Fragen des Sozialen, der Arbeit, der Ernährung (und ihrer Produktion), der Energie und des Zusammenlebens so offen auf der Tagesordnung wie in ländlichen Regionen Ostdeutschlands. Heute gibt es in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder Thüringen Dörfer, in denen kaum jemand in der Landwirtschaft beschäftigt

47 Joachimsmen (2010), S. 218 näher ausführend: Die Turbulenzen auf dem Bodenmarkt der neuen Länder als Folge der 2007 eingeführten neuen Privatisierungsgrundsätze der BVVG waren heftig. Die erzielten Preise lagen oberhalb der Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse.

48 U.a. Joachimsmen (2010): Zwischen 2005 und 2011 erhöhten sich im Osten die Bodenpreise je Hektar von 8.692 Euro auf 13.493 Euro.

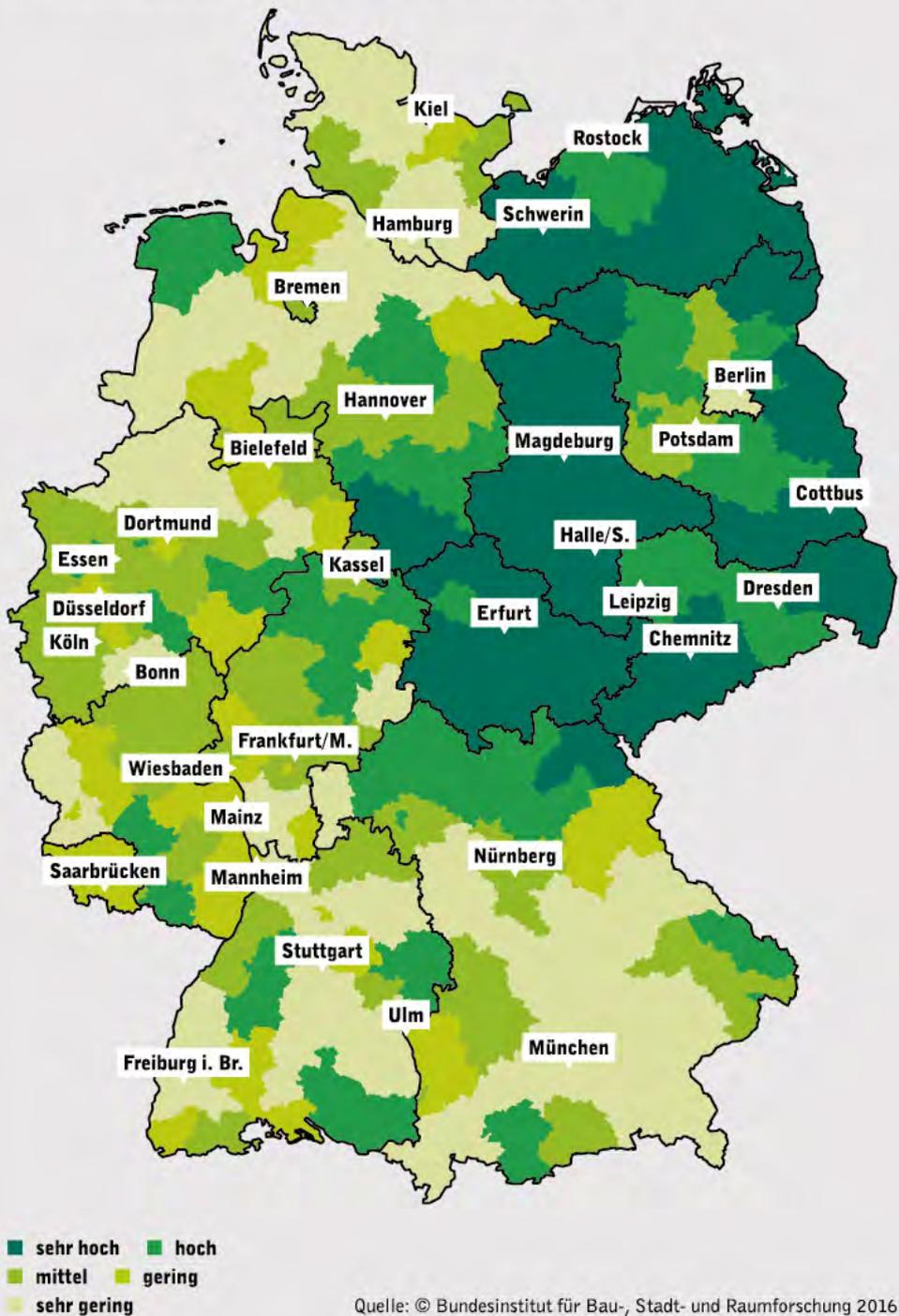
Anteil der Einwohner 65 Jahre und älter in %



bis unter 186 186–200 200–214
214–229 229 und mehr

Quelle: © Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2016

Leerstandsrisiko im vermieteten Geschosswohnungsbestand bis 2030



ist; zugleich werden die Felder so intensiv bewirtschaftet wie niemals zuvor. Der Trend ist kaum aufzuhalten. Es gibt kaum mehr agrarstrukturelle Bezüge im Alltag der Landbewohner/innen.⁴⁹ Verunsicherungen und Frustrationen sind unmittelbar Folge. Man wohnt auf dem Lande, so lange es geht; oder man wandert ab in die nächste Kleinstadt wie in Mecklenburg-Vorpommern gut zu sehen ist. In Ostdeutschland hat ein extremer Struktur- und Kulturbruch⁵⁰ begonnen, auf den es noch keine umfassende Antwort gibt.

Insofern stellt sich schon die Frage, was eigentlich «Ländlicher Raum» heutzutage ist, wo tradierte Funktionszusammenhänge komplett wegzubrechen drohen, wo ein Dorf nicht mehr in produktiver Verbindung zu der umgebenden landwirtschaftlichen Nutzfläche steht. Eine solche Entkopplung der Agrarökonomie mit ihren globalen Verwertungsketten von dem unmittelbaren sozialen Umfeld ist durchaus gleichzusetzen mit der Deindustrialisierung nach 1990. Die erfolgreiche Einbettung in den globalen Markt hat keine regionalwirtschaftliche und soziale Entsprechung mehr vor Ort. Die Agrarindustrie greift selektiv auf die landwirtschaftlichen Nutzflächen zurück, verarbeitendes Gewerbe und Handwerk vor Ort werden dazu nicht benötigt. Dörfer und vielmehr noch die kleinen Landstädte, gut zu sehen in Sachsen-Anhalt, verlieren nicht nur ihre Funktion als lokaler bzw. regionaler Lebens- und Arbeitsraum,⁵¹ sie verlieren auch qualifizierte Menschen und relevante Bereiche gesellschaftlicher Infrastruktur. Man könnte den Prozess auch als «Fragmentierung» bezeichnen, in der letztlich die Menschen vor Ort nicht mehr an Produktion und damit an gesellschaftlicher Relevanz angebunden sind.

Dieser Struktur- und Kulturumbruch ist letztlich auch ein soziales Experiment, der im Kleinen Gegenbewegungen erzeugt, neue Konstellationen und Kollaborationen sucht, neue Experimentierräume erzeugt. Vielfach bleibt das noch unbeachtet. In landschaftlich attraktiven Lagen bringt die Landsehnsucht der Städter frisches Leben ins Dorf, die hier Alterssitze, Ferienwohnungen, Scheunen-Ateliers und Alternativprojekte verwirklichen; die einfach ein gutes Leben suchen. Da wo kultureller Verfall, Arbeitslosigkeit, Leerräume entstanden, werden eigenverantwortliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement zu wichtigen Faktoren für die Zukunftsfähigkeit – besonders im peripheren ländlichen Raum. Alteingesessene wie Zugezogene haben vielerorts angefangen, ihr Dorf und ihr Umfeld praktisch zu verändern – und sei es nur eine frische Küche für Jung und Alt,⁵² gemeinsames Marmelade-Kochen oder Geflügelhaltung in selbst gebauten Hühnerwagen.⁵³ Die ostdeutschen Länder wissen auch die Chancen der Energiewende für sich zu nutzen, auch wenn noch zu wenig Bewohner/innen vor Ort unmittelbar davon profitieren. Unter den Ländern mit dem größten Anteil Erneuerbarer Energien an der Bruttostromerzeugung finden sich Mecklenburg-Vorpommern (63,3 Prozent), Thüringen (54,9 Prozent) und

49 Willisch, A. (2013): In Gesellschaft des Umbruchs; in: Faber und Oswalt (2013), S. 60

50 Thünen Institut (2010); Willisch, A., ebd.

51 Näher hierzu Willisch, A. (2013), Gesellschaft des Umbruchs; in: Faber und Oswalt (2013), S. 64

52 Ein Projekt des Fördervereins Kita Wichtelhausen e.V., Reichenbach, Vogtland, <http://www.neulandgewinner.de/projekte/frische-kueche-fuer-jung-und-alt.html>

53 Mitten in Mecklenburg, <http://www.gut-wardow.de/tiere.php>

Sachsen-Anhalt (48,3 Prozent, Bezugsjahr 2014).⁵⁴ Um den Erneuerbaren Energien lokal mehr zum Durchbruch zu verhelfen und gleichzeitig vor Ort sich selbst zu helfen⁵⁵ haben sich mehr als 100 Dörfer der Initiative Bioenergiedörfer angeschlossen.⁵⁶ Dieses ursprünglich in Mecklenburg-Vorpommern initiierte Projekt zeigt, dass eine Dorfgemeinschaft «Berge versetzen» kann, wenn sie es aktiv und gemeinschaftlich angeht.

Solche «Raumpioniere»⁵⁷ finden sich vielerorts in den ostdeutschen Dörfern und Kleinstädten. Neue unternehmerische Möglichkeiten auf dem Lande zu etablieren, erfordert Menschen mit Kreativität und Umsetzungswillen; oftmals sind sie gut ausgebildet, kommen von außen, sind finanziell bessergestellt als viele Einheimische. Aber auch Agrargenossenschaften werden selbst zum Impulsgeber. Die Robert-Bosch-Stiftung unterstützt beispielsweise mit ihrer Initiative «Neulandgewinner» (ausgeschrieben in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) solche Menschen, eben «Raumpioniere», auf ihrem Weg «ins Neuland», die ihr Umfeld, ihre Nachbarschaft in Zeiten von gesellschaftlichen Veränderungen selbst gestalten (wollen). Die Ideen und Wege dürfen unkonventionell sein bzw. sind es auch.⁵⁸ Neue Branchen wie ökologische Lebensmittelerzeugung, Kultur- und Landtourismus oder Sozialwirtschaft werden entdeckt und bieten lokal vielfach wirtschaftliche Alternativen. Was diese Raumpioniere zu leisten vermögen, ist nicht mit hohen Fördergeldern aufzuwiegen. Akteursgetriebene, eigenverantwortliche Initiativen stärken Dorfgemeinschaften, initiieren selbsttragende Netzwerke vor Ort und ermöglichen Teilhabe – ein größeres Selbstbewusstsein der Akteur/innen wie der Anwohner/innen sind eine positive Folge. Resignation sieht anders aus.

54 AEE (2016): Statusreport Förderal Erneuerbar 2016/2017, S. 9

55 Zit. nach Willisch, A. (2013), Gesellschaft des Umbruchs; in: Faber und Oswald (2013), S. 69

56 Siehe: www.wege-zum-bioenergiedorf.de. Ein Bioenergiedorf deckt seinen Energiebedarf (Strom und Wärme) mindestens zu 50 Prozent aus regional erzeugter Bioenergie. Die Bürger werden in die Entscheidungsprozesse eingebunden und tragen den Gedanken des Bioenergiedorfs aktiv mit. Vgl. zudem <http://www.nachhaltigkeitsforum.de/garten-der-metropolen/erneuerbare-energien/bioenergiedoerfer-mecklenburg-vorpommern/> weiter ausführend: 3 (Bio)Energiedörfer haben die zentralen Prozesse und Investitionen durchgeführt, 6 befinden sich auf dem Weg. Über 30 Machbarkeitsstudien wurden angefertigt.

57 Näheres zum Begriff «Raumpioniere» und unterlegt mit vielen Beispielen u.a. in: Faber und Oswald (2013), S. 99ff

58 Näheres hierzu auf: <http://www.neulandgewinner.de>

Wohnimmobilien

Angebotsüberhänge auf dem Wohnungsmarkt



■ Für diese Regionen wurden keine Angaben gemacht bzw. von weniger als einem Drittel der dort tätigen Experten Angebotsüberhänge angegeben

■ Regionen, für die von mehr als einem Drittel der dort tätigen Experten Angebotsüberhänge angegeben wurden

Ostdeutschland – Weniger und älter

Und noch ein Prozess läuft in Ostdeutschland schneller und extremer ab. Da wo keine Arbeit ist, wandert die erwerbstätige Bevölkerung nach wie vor ab. Von 1990 bis 2013 hat Ostdeutschland rd. 2 Mio. Einwohner/innen in Richtung Westen verloren, meist jüngere Menschen, mehrheitlich hoch qualifiziert, überwiegend weiblich. Am stärksten traf der Bevölkerungsrückgang Sachsen-Anhalt, dort zog es jede/n fünfte/n Einwohner/in gen Westen.⁵⁹ Zwischen 2011 und 2013 haben 87 Prozent der Kommunen in Ostdeutschland nochmals teils erheblich an Einwohner/innen verloren.⁶⁰

Auch wenn heute die Wanderungssalden in Ostdeutschland wieder leicht positiv sind, so hat dieser «brain-drain» die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungschancen der ostdeutschen Regionen enorm beeinträchtigt. Der Osten altert im Eiltempo. Die anhaltende Abwanderung von jungen Menschen, extrem niedrige Geburtenzahlen und das Fehlen zweier potentieller Elterngenerationen haben teils extreme Altersquotienten zur Folge und lassen in vielen Landkreisen Ostdeutschlands die Bevölkerung um bis zu 35 Prozent zurückgehen, so derzeitige Prognosen für 2030. Es bleiben die Alten zurück. In vielen ländlichen Gemeinden Ostdeutschlands ist der Anteil der über 64-Jährigen bereits doppelt so hoch wie in vergleichbaren westdeutschen Regionen⁶¹, wobei diese Entwicklung regional und zeitlich sehr unterschiedlich verläuft.⁶² Im Jahr 2035 könnte in einigen Landkreisen wie Suhl oder Elbe-Elster-Kreis mehr als jede/r zweite Einwohner/in 60 Jahre oder älter sein.⁶³

Ländliche Regionen und Kommunen stehen vor der Frage der künftigen Lebenssituation der auf dem Land lebenden Pflegebedürftigen und in verstärktem Ausmaß an Demenz leidenden Personen. Auch Altersarmut wird in strukturschwachen ländlichen Regionen Ostdeutschlands sichtbarer. Diskontinuierliche Erwerbsbiografien, in den letzten beiden Jahrzehnten hohe Arbeitslosenraten sowie abnehmende Vollzeitbeschäftigung vermindern die Rentenansprüche vieler. Viele Dörfer beginnen zu veröden, manche nach der Vereinigung liebevoll erneuerte Kleinstadt ist gespenstisch leer, und auch vielen Mittelstädten, insbesondere in Thüringen und Sachsen, fehlt vielfach die Kraft für ein aktives wirtschaftliches Leben. Vielen Regionen ist die für wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche und demokratische Prozesse so wichtige Mittelschicht abhandengekommen.⁶⁴

Und der Prozess geht weiter: Vielerorts kehren weiterhin junge Menschen ihrer ländlichen Heimat den Rücken und ziehen in die wenigen, wirtschaftlich prosperierenden Mittel- und Großstädte wie Potsdam, Dresden, Jena, Erfurt, Rostock, Magdeburg oder Leipzig. Nur 15 von insgesamt 132 ostdeutschen Städten profitieren von

⁵⁹ Klingholz (2015), S. 8

⁶⁰ Im Vergleich zu Westdeutschland 50 Prozent. Vgl. u.a. BMUB (2016), Evaluierungsbericht Stadumbau, S. 24

⁶¹ Klingholz (2016), S. 14

⁶² Vgl. u.a. Bericht Enquête-Kommission M-V 2014

⁶³ Klingholz (2015), S. 10

⁶⁴ Lorenz (2011), S. 22

dem Zuzug junger Menschen⁶⁵, der überwiegende Teil der ostdeutschen Klein- und Mittelstädte schrumpft weiter. Eisenhüttenstadt oder Hoyerswerda haben bspw. bereits rd. die Hälfte ihrer Bevölkerung verloren.⁶⁶ Ganze Stadtteile, wie in Apolda oder Weißenfels gut zu sehen, werden zu leeren Kulissen, die Identität der Städte geht verloren.

Das sieht man nicht nur, der Schrumpfungsprozess lässt sich auch statistisch belegen. Alle ostdeutschen Regionen weisen markt- wie fluktuationsbedingt einen im Vergleich wesentlich höheren Überhang an leerstehenden Gebäuden auf⁶⁷ – aktuell doppelt so hoch wie in den westdeutschen Ländern.⁶⁸ Die höchsten Leerstandsquoten finden sich in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Thüringen hat allein 45.000 leerstehende Gebäude – Wohngebäude, Bahnhöfe, Gasthöfe, Industrieareale, Bauerngehöfte, Kirchen – obwohl bereits im Rahmen des Rückbau- und Aufwertungsprogramms Stadtumbau Ost über 50.000 Gebäude abgerissen wurden.⁶⁹ Landkreise wie das Altenburger Land, das Vogtland oder Dessau-Roßlau erreichen im Geschosswohnungsbestand inzwischen wieder Leerstandsquoten von 12 bis 14 Prozent.⁷⁰ Prognostiziert wird ein weiter aufwachsendes «Leerstandsrisiko» von mind. 15 Prozent im gesamten Osten.⁷¹ Zunehmend wird in den strukturschwachen ländlichen Räumen ererbtes Wohneigentum nicht durch junge Familien weiter genutzt. Eine Verjüngung der ländlichen Gemeinden und Kleinstädte bleibt so aus, die Älteren bleiben zurück. Und ein weiterer Leerstand auf dem Lande wie in den Klein- und Mittelstädten ist vorprogrammiert.⁷²

In der Frage der Gestaltung von Schrumpfung ist Ostdeutschland deshalb ebenfalls in der Rolle des Pioniers.⁷³ Dass schrumpfende Dörfer und Städte gleichermaßen Bevölkerung und wirtschaftliche Aktivität verlieren, ist vielerorts sichtbar. Die Enquête-Kommission «Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern» widmete sich erstmals ganz praktisch den Fragen der älter werdenden Gesellschaft und daraus resultierenden Problemkonstellationen. Im Rahmen der Kommissionsarbeit wurde nach Lösungsansätzen gesucht, wie bspw. barrierefreies Wohnen im Alter künftig zu organisieren sei, da wo die Kinder- und Enkel zur Fürsorge fehlen. Auch zu Mobilität, Gesundheitsversorgung und gesellschaftliche Teilhabe Älterer wie Alte werden neue

65 Klingholz (2015), S. 9

66 Klingholz (2015), S. 9; Faber und Oswalt (2013), S.99ff

67 BBSR-Online-Publikation 06/2017, S. 11 (zugehörige Karte im Anhang)

68 Ca. 8 Prozent 2011, auch wenn massive Leerstände, die zur Auflage des Stadtumbauprogramms Ost gehörten, um 2011 nicht mehr vorhanden waren. Bezugspunkt ist der Zensus 2011. Zit. nach BMUB (2016), Evaluierungsbericht Stadtumbau, S. 39.

69 Doeher-Behzadi und Fischer, IBA-Magazin, Nr. 3, S. 11ff

70 Im Vergleich zu 6 Prozent in ländlichen, ähnlich strukturierten Regionen Westdeutschland; vgl. BMUB (2016).

71 BBSR (2015): Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfungsregionen. Dezembertagung des Arbeitskreises «Städte und Regionen», 4.-5. Dezember 2014, in Berlin, Beitrag Schürt, S. 10 (hier findet sich auch Kartenmaterial)

72 U.a. Dehne et al. (2013), S. 16

73 Entlehnt an eine Formulierung von Klingholz, R. (2016): Deutschlands geografische Herausforderungen. Wie sich unser Land langsam aber sicher wandelt. Berlin-Institut für Bevölkerung, Discussion Paper Nr. 18.

Ansätze zur stärkeren Einbindung aufgezeigt sowie auf rechtliche und fiskalische Hindernisse hingewiesen.⁷⁴ Im Fokus standen sehr dünn besiedelte und strukturschwache Regionen wie Anklam und Parchim.

Schrumpfung und Leerstand sind aber nicht nur als ein Problem auf dem Lande zu begreifen. Leerstand ist auch Möglichkeitsraum, ist Potential für neues Leben. Beispielsweise entwickelt der von Architekten gegründete Verein HausHalten e.V. Leipzig seit 2004 innovative Nutzungs- und Beratungsmodelle zur Wiederbelebung von teils denkmalgeschützten Gebäuden und Ladenlokalen. Im Rahmen der Initiative «Wächterhäuser Leipzig» werden «ratlose» Eigentümer/innen leer stehender Häuser identifiziert und mit engagierten, kreativen Nutzer/innen auf der Suche nach Fläche zusammengebracht.⁷⁵ Das Grundprinzip der Wächterhäuser ist denkbar einfach: Hauserhalt durch Nutzung, die Nutzer werden zu «Wächtern» leerstehender Häuser. «Viel Fläche für wenig Geld» ist dabei die Maxime, denn es gilt in Zeiten des Überangebotes Fläche zu «verschwenden», was aufgrund der günstigen Nutzungskonditionen im Osten vielerorts möglich ist. Mittlerweile wird diese Idee sowohl auf Kleinstädte und Dörfer in Ostdeutschland als auch bundesweit erfolgreich adaptiert.

Neben privaten und bürgerschaftlichen Einzelinitiativen widmen sich auch Bundes- wie Landesinitiativen explizit der Gestaltung von Schrumpfung. Im Rahmen des 2002 seitens des Bundes initiierten Förderprogramms «Stadtumbau Ost» beteiligten sich über 260 ostdeutsche Kommunen an dem städtebaulichen Wettbewerb, was die Dringlichkeit des Problems aufzeigt. Insbesondere die zweite Programmperiode des «Stadtumbau Ost» mit ihrem Schwerpunkt der Aufwertung und des kleinteiligen Umbaus städtischer Infrastrukturen brachte nicht nur viele Umbauprojekte auf den Weg, sondern auch vielerorts die positive Erfahrung mit sich, dass Umbau und Rückbau gelingen können. Auch die Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 widmete sich vorrangig der Rückbauproblematik in den ostdeutschen Klein- und Mittelstädten. Leerstände, Brachen, Funktionsverluste und Identitätskrisen waren Ausgangspunkt für urbane Projekte.⁷⁶ Neunzehn Städte beteiligten sich an der IBA Stadtumbau 2010, die neue Inhalte und Stadtumbauprozesse erprobte. Die Themen der IBA-Städte zeigen dabei die Bandbreite möglicher Stadtentwicklung auf, die bei weiterem Rückgang an Bevölkerung und öffentlichen Mitteln eben auf essentielle eigene bauliche, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Ressourcen konzentriert wird.⁷⁷

74 Vgl. Endbericht der Enquête-Kommission (2015)

75 http://www.haushalten.org/de/haushalten_idee_und_ziel.asp

76 Aring, J. (2013), Selbstverantwortungsräume; in: Faber und Oswald (2013), S. 49

77 <http://www.iba-stadtumbau.de/index.php?19-staedte-19-themen>

Die Daseinsvorsorge muss neu gedacht werden

«Ostdeutsche Regionen geraten viel schneller in eine Abwärtsspirale von sich gegenseitig verstärkender Wirtschaftsschwäche, zunehmendem Leerstand und weiteren Abwanderungen».⁷⁸ Problematisch ist auch, dass Ostdeutschland viel dünner besiedelt und kleinteiliger strukturiert ist. 90 Prozent der ostdeutschen Städte sind kleine, selbstständige Landgemeinden und Kleinstädte unter 5.000 Einwohner/innen, über die Hälfte davon weniger als 1.000 Einwohner/innen.⁷⁹ Ein Drittel der 814 Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern hat bereits heute nur eine Größe von unter 500 Einwohner/innen und ein weiteres Drittel von unter 1.000 Einwohner/innen.⁸⁰ 75 Prozent der ostdeutschen Kommunen werden bereits heute als peripher bzw. sehr peripher eingestuft⁸¹ – das zeigt auch, wie begrenzt die wirtschaftlichen Perspektiven vieler Orte und Regionen in Ostdeutschland sind.⁸²

In vielen ostdeutschen Abwanderungsregionen konzentrieren sich zunehmend ältere Haushalte, aber auch Haushalte mit sinkendem und niedrigem Durchschnittseinkommen, die nach sozialen Merkmalen als «prekär» einzuordnen sind. Verstärkt wird dieser Prozess, wenn weiterhin Grundschulstandorte im ländlichen Raum schließen.⁸³ Aufgrund der sinkenden Bevölkerungszahlen werden die ortsstabilisierenden Infrastrukturangebote und Daseinsvorsorgestrukturen weiter an Tragfähigkeit verlieren. Insbesondere für die vielen Altershaushalte sind damit vielfältige Probleme hinsichtlich der bedarfsgerechten Versorgung verbunden. Die Gefährdung der Daseinsvorsorge betrifft die örtliche Ärzteversorgung, die Ausstattung mit Schulen, die Einzelhandelsstruktur, das Mobilitätsangebot. Im Osten ist bereits heute das ÖPNV-Angebot ein Kompromiss aus den begrenzten finanziellen Handlungsmöglichkeiten und dem politischen Anspruch, die Fläche zu bedienen.

Städtische Standards eines dichten, flächenerschließenden ÖPNV-Netzes im Taktverkehr sind in vielen ostdeutschen Regionen undenkbar. Der Schülerverkehr Mecklenburg-Vorpommerns deckt bspw. einen Anteil von bis zu 90 Prozent des Gesamtangebots ab.⁸⁴ Außerhalb der Schulzeiten, d. h. in den Tagesrandzeiten, am Wochenende oder in den Ferien ist das Angebot ausgedünnt oder fehlt ganz.⁸⁵ Der Rückgang der Schülerzahlen gefährdet in vielen Regionen nun die wirtschaftliche Tragfähigkeit des ÖPNV insgesamt. Auch in der ärztlichen Versorgung sieht es nicht besser aus. Im Jahr 2020 werden in Mecklenburg-Vorpommern ca. 13 Prozent der im Krankenhaus tätigen Ärzte das Renteneintrittsalter erreicht haben. Bereits 2015

⁷⁸ Dehne et al. (2013), S. 13

⁷⁹ Vgl. u.a. BMUB (2016), Evaluierungsbericht Stadtumbau, S. 12

⁸⁰ Bericht Enquête-Kommission M-V 2014, S. 51

⁸¹ Vgl. BBRS, Raumtypen 2010, Abgrenzungsmethodik Lage, http://www.bbsr.bund.de/BBRS/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010_vbg/Raumtypen2010_alt.html?nn=443270

⁸² Vgl. u.a. BMUB (2016), Evaluierungsbericht Stadtumbau, S. 16

⁸³ Entsprechende Reformen zur Schließung nicht mehr tragfähiger Grundschulstandorte haben bereits Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt vorgenommen.

⁸⁴ Faller et al. (2014), S. 19f; Enquête-Kommission M-V, S. 78

⁸⁵ Difu und plan:mobil (2015), S. 38 zit. nach Enquête-Kommission M-V, S. 79

waren ca. 170 Arztstellen in den Krankenhäusern nicht besetzt.⁸⁶ Im Jahr 2020 werden zudem 66,69 Prozent der niedergelassenen Ärzt/innen das Renteneintrittsalter erreicht haben. An Nachwuchsärzten fehlt es gerade hier, gleichbedeutend mit derzeit 107 offenen Hausarztzulassungen und 30 offenen Facharztzulassungen.⁸⁷ In der Frage der Nahversorgung ist ebenfalls ein «Rückzug aus der Fläche» zu konstatieren. In vielen Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns, Teilen Brandenburgs und Thüringens sind Versorgungsleistungen nicht mehr fußläufig zu erreichen – für die vielen Älteren ein Problem. In vielen Dörfern gibt es kein Lebensmittelgeschäft. Zum nächsten Supermarkt oder Discounter müssen oftmals Entfernungen von mehr als 15 km in Kauf genommen werden.⁸⁸ Lebensmittelmärkte ziehen sich, so die Beobachtung in Mecklenburg-Vorpommern, zunehmend aus Ortschaften mit weniger als 5.000 Einwohner/innen zurück.⁸⁹ Gleichfalls gibt es im Großteil der Dörfer heute keine Post bzw. Postagenturen mehr, Geldinstitute sind noch seltener geworden.⁹⁰

Das Wenigerwerden der Bevölkerung darf keine weitere Reduzierung der vorhandenen Infrastrukturen bedeuten. Mangelnde ländliche Versorgungsleistungen stellen die «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» grundlegend in Frage und sind als Einschränkung der Lebensqualität zu werten. Letzteres dürfte bei vielen Menschen das Gefühl des «Abgehängtseins» weiter verstärken. Dieser Verlust an Lebensqualität, gleichbedeutend mit einer strukturellen Benachteiligung, lässt mobile Bevölkerungsschichten (vorzugsweise Jüngere, aber auch Ältere) weiterhin abwandern. Dies ist schon heute in Mecklenburg-Vorpommern signifikant nachweisbar.⁹¹ Analoge Entwicklungen sind auch in den altindustriell geprägten Regionen in Sachsen und Sachsen-Anhalt zu beobachten.

Dringend ist deshalb ein Umdenken gefordert. Denn grundlegende Finanzierungsprobleme und Fachkräftemangel im öffentlichen wie privaten Sektor sowie die gegenwärtigen ordnungspolitischen und rechtlichen Rahmenbedingungen führen zu einem absehbar weiteren Abbau von Leistungsstandards. Das Festhalten am Status quo ist aber keine Option⁹², zumal sich bei weiterhin abnehmender Bevölkerungszahl auch die Kosten staatlicher Daseinsvorsorge verteuern werden. Ein ausgeglichener Haushalt in den Kommunen ist in der Regel schon heute nicht mehr möglich. Trotz anhaltender Konjunktur ist die Realsteuerkraft der ostdeutschen Kommunen größtenteils unterdurchschnittlich, teils auch rückgängig – auch hier sind vorrangig wieder die kleinen Kleinstädte und Landgemeinden betroffen.⁹³ Ein Umdenken ist auch deshalb nötig, weil wir uns es nicht leisten können, solche peripheren Räume und damit Teile der Gesellschaft aufzugeben bzw. sich selbst zu überlassen und lediglich

86 Enquête-Bericht MV, S. 115/116; die unbesetzten Stellen in der Pflege MV in den Krankenhäusern können nicht beziffert werden

87 Enquête-Bericht MV, S. 131f

88 Näheres hierzu u.a. Neumeister (2014) (vgl. auch Kartenmaterial)

89 Vgl. u.a. Bundestag, Drs. 18/3915; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Thünen-Instituts, «Nahversorgung in ländlichen Räumen» (2013)

90 Enquête-Bericht MV, S. 284

91 Dehne et al. (2014)

92 U.a. Enquête-Bericht M-V; Faber und Oswald (2013), S. 6

93 BMUB (2016), Evaluierungsbericht Stadtumbau, S. 34

Städte als sogenannte Rettungsanker weiter zu fördern.⁹⁴ Die Schrumpfungsszenarien zeigen ganz unterschiedliche Muster. So existieren schon heute Dörfer und Städte, die Daseinsvorsorge versuchen neu zu definieren. Aber die Akteure vor Ort dürfen in dem Ausprobieren nicht alleine gelassen werden. Insbesondere das MORO-Aktionsprogramm zur Regionalen Daseinsvorsorge (2011 bis 2015) brachte – neben vielen Modellprojekten zur lokalen Daseinsvorsorge⁹⁵ – explizit die regionale Ebene als handlungsfähigen Akteur ins Spiel. Wichtig bleiben interkommunale, regionale und akteursbezogene Kooperationen, die ressortübergreifend Handlungsstrategien entwickeln, die nachhaltige Lösungen für die Herausforderungen des demografischen Wandels ermöglichen.

Der Osten tickt anders, die Demokratie ist fragiler, es gibt administrative Blockaden

Ungeachtet der vorgenannten strukturellen Defizite sind die Menschen in Ostdeutschland nach 25 Jahren mehrheitlich im vereinigten Deutschland angekommen. Das ist umso erstaunlicher, da die ostdeutsche Transformation – die im Kern eine «nachholende Modernisierung» und Anpassung an die institutionelle «Blaupause West» ist – insgesamt nicht einfach gewesen ist. Die letzten 25 Jahre haben ihre Spuren hinterlassen und auch Ängste und Verunsicherungen ausgelöst.⁹⁶ Seit 1990 leben die Ostdeutschen mit ständigen Veränderungen, die gemeinhin als Strukturanpassung bezeichnet werden. Die persönlichen Erfahrungen sind oftmals andere. Neben mehr Freiheiten und individuellen Chancen wurden die beschriebenen Veränderungen oft auch als Verlust, als Strukturabbau, «von oben angeordnet» erlebt.⁹⁷ Insbesondere der komplette Institutionentransfer wurde als Missachtung ostdeutscher Erfahrungen, Interessenslagen und Partizipationschancen wahrgenommen.⁹⁸

Diese gefühlten Verwerfungen finden u.a. auch ihren Ausdruck in radikaleren politischen Ansichten. Im Protest gegen die etablierten Parteien – ob als Nichtwähler/innen oder auch als Wähler/innen rechter bzw. rechtspopulistischer Parteien – artikuliert sich das Gefühl, zu schwach für neue Herausforderungen und weitere Veränderungen zu sein. Dieses Gefühl ist «keine irrationale Angst, sondern sie ist für nennenswerte Teile der Gesellschaft Realität».⁹⁹ Unbestreitbar ist, dass manche der heute politisch artikulierten Einstellungen sich erst in Reaktion auf den Transformationsprozess eingestellt haben. Unter dem Einfluss falscher Wohlstandsversprechen entwickelten sich eben auch falsche Erwartungen; das zeigen die Diskussionen in vielen ostdeutschen Familien. Der Großteil der Ostdeutschen lebt heute in weniger

94 So zumindest die Diskussionlage in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg als auch Sachsen-Anhalt, wo nur noch ausgewählte Städte gemäß Landesentwicklungsplanung künftig eine Förderung erhalten sollen.

95 Faller, Lobeck, Wilmsmeier (2014)

96 Hensel (2017)

97 Petry (2017); Kollmorgen, APuZ 30-31/2010, S. 10

98 Kollmorgen, APuZ 30-31/2010, S. 11

99 Hensel (2017), S. 3

Wohlstand als diejenigen im Westen. Gleichwohl gilt immer noch der «Westen als Norm» und der «Osten als Abweichung»¹⁰⁰. Insofern ist das Wähler/innenverhalten der Ostdeutschen eher im osteuropäischen Schnitt einzuordnen.

Mit Blick auf die vergleichsweise hohen Wahlerfolge der AfD (vorher NPD) in Ostdeutschland liegt auch der Gedanke nahe, dass die ungleichen wirtschaftlichen Perspektiven zu einer gefühlten Benachteiligung und Unzufriedenheit führen. Tatsächlich verbuchen NPD und AfD überdurchschnittliche Stimmenanteile in den Regionen, wo die Arbeitslosigkeit sehr hoch, die Wirtschaftskraft (und mit ihr das Einkommensniveau) eher niedrig sind, überdurchschnittlich viele Menschen abgewandert sind, wo Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge immer stärker zurückgeführt werden mussten.¹⁰¹ Auch der seit 2015 beobachtete, besorgniserregende Anstieg rechts motivierter Gewalttaten in Ostdeutschland wird oft als Indiz herangezogen. Im aktuellen Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit wird auf diese Entwicklung nicht nur hingewiesen, sondern dies wird als zunehmend «große Gefahr für die gesellschaftliche, aber auch die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Länder» eingestuft.¹⁰² Bei der Betrachtung und Analyse von Ursachen stärkerer rechtsextrimer und fremdenfeindlicher Einstellung – so ein Ergebnis jüngster Forschungen – gibt es keine einfachen Erklärungsmuster¹⁰³. Fakt ist, dass Rechtsextremismus nicht ausschließlich ein Ost-West-, sondern auch ein Zentrum-Peripherie-Problem ist, das befördert werden kann durch spezifische lokale und regionale Besonderheiten, die derzeit in Ostdeutschland stärker ausgeprägt sind. Es sind schließlich auch strukturschwache ehemalige Industriestädte wie Freital und Heidenau, die Deindustrialisierung und Abwanderung in besonderer Härte zu spüren bekommen haben.¹⁰⁴

Als eine weitere Ursache für dieses diffuse Gefühl «Bürger/innen zweiter Klasse» zu sein, wird die Elitenzusammensetzung diskutiert. Die Ostdeutschen machen rund 20 Prozent der deutschen Bevölkerung aus, stellen aber in Deutschland weniger als 5 Prozent der Elite in Politik, Wirtschaft, Justiz, Wissenschaft, Verwaltung und Medien. Nur etwa 30 Prozent der Elite in Ostdeutschland stammen dabei selbst aus dem Osten, und das bei einem ostdeutschen Bevölkerungsanteil von annähernd 95 Prozent. Ostdeutsche scheinen außen vor, während Westdeutsche gestalten, selbst in Ostdeutschland.¹⁰⁵ Ostdeutsche fühlen sich so mehr denn je als Ostdeutsche, zumal Eliten dazu neigen, sich selbst zu reproduzieren. Und wenn Herkunft und Habitus mehr zählen als Leistung, haben es Ostdeutsche genauso schwer wie Frauen oder Migranten, in Führungsetagen aufzusteigen.

Insofern gibt es eine weitere Dimension der anhaltenden sozialen Ungleichheit zwischen Ost und West – die der fehlenden Anerkennung¹⁰⁶, Teilhabe und Integration. Drei Generationen wurden im Osten Deutschlands durch andere gesellschaftliche,

¹⁰⁰ Kollmorgen (2011); in: Lorenz (2011), S. 24

¹⁰¹ U.a. Bundestag, Drs 18/11263, S. 1

¹⁰² Michelsen et al. (2017), S. 1

¹⁰³ Michelsen et al. (2017), S. 4

¹⁰⁴ Michelsen et al. (2017), S. 11

¹⁰⁵ Kollmorgen (2011)

¹⁰⁶ Kollmorgen (2011), Subalternisierung, S. 341f

wirtschaftliche und ideologische Erfahrungen geprägt – nach 1990 erfolgte vielfach ein Entwertungsprozess dieser Erfahrungen. Insofern gibt es heute auch so etwas wie ein gefühltes «Ostdeutschsein», das sich teils aus dieser negativen Erfahrung der «sozialen Exklusion»¹⁰⁷ speist, aber auch positive Bezüge aufweist. Noch 25 Jahre nach der Friedlichen Revolution wähnt sich ein Teil der Ostdeutschen als diskriminiert. Die sozialen Verwerfungen treffen im Osten breitere Schichten. Selbst jene, die Arbeit haben, haben teils eingeschränkte Perspektiven, werden schlechter bezahlt oder oft nur befristet beschäftigt.¹⁰⁸ Laut einer Langzeitstudie zu «Deutschen Zuständen» sagen noch immer 64 Prozent der Ostdeutschen, sie fühlten sich als «Bürger zweiter Klasse», ganze drei Viertel fühlen sich gegenüber Westdeutschen benachteiligt. Auch zweifeln die Ostdeutschen wesentlich stärker am gesellschaftlichen Zusammenhalt.¹⁰⁹ Die Zustimmung zur bundesdeutschen Demokratie liegt in Ostdeutschland immer noch um 10 Prozent niedriger als in Westdeutschland. Diese darin zum Ausdruck gebrachte Frustration weist auf ein massives Teilhabedefizit hin.¹¹⁰

Als weitere Frage stellt sich, inwieweit die regionalen Akteur/innen bereit und in der Lage sind, sich der zunehmend diskutierten (regionalen) Selbstverantwortung zu stellen und die Freiräume zu nutzen. Zweifel an regionaler «Selbstverantwortung» sind nicht unberechtigt, denn zumindest in Ostdeutschland herrscht noch immer eine eher «staatsorientierte» Einstellung in der tendenziell älteren Bevölkerung vor. Offenbar erschwert der beispielelose Elitenaustausch regional selbstverantwortliches Handeln. Die öffentlichen Verwaltungen sind hiervon im Übrigen nicht ausgenommen; teilweise sogar das eigentliche Problem, wenn es darum geht, neue Wege auszuprobieren. Zivilgesellschaftliches Engagement wird oft erschwert, Status-quo-Denken dominiert vielerorts das Verwaltungshandeln. Aber es gibt Lichtblicke, wie die aktuelle Internationale Bauausstellung IBA Thüringen beweist. Es ist zu vermuten, dass in Bezug auf die Frage künftiger Daseinsvorsorge in den dünn besiedelten ländlichen Räumen Ostdeutschlands zwar noch ein Umsetzungsbedarf besteht, aber in den vergangenen Jahren sind in einer Vielzahl von Modellprojekten hierfür Lösungsansätze entwickelt worden. Es mangelt in Ostdeutschland weniger an Ideen, Impulsgeber/innen, engagierten Akteur/innen, sondern vielmehr an hierfür geeigneten Anreizinstrumenten für eine Ausweitung in der Fläche bzw. Breite.

Ostdeutschland ist im Kern immer noch eine Umbruchs- bzw. Transformationsgesellschaft, in der damit verbundene Verluste an Status, Vermögen und Einkommen oder beruflicher Perspektive latent prägend sind. Aber die Ostdeutschen resignieren nicht, sie stellen sich mehr oder weniger den Herausforderungen, und das seit drei Dekaden. Es gibt überall in Ostdeutschland privates, bürgerschaftliches und

107 Kollmorgen, R. (2010) in Cadenbach, Ch. und Obermayer, B.: Geschlossene Gesellschaft; Interview, SZ Magazin 30/2010, <http://sz-magazin.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/34445/2>

108 Ther (2010)

109 In Ostdeutschland bewerten vier von fünf Befragten den Zusammenhalt als eher gering oder sehr gering, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-04/altersarmut-deutschland-wachstum-forsa>

110 Decker, O., Kiess, J., Eggers, E. und Brähler, E. (2016): Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf; in: Die Leipziger Mitte-Studie Deutschlands, S. 54

zivilgesellschaftliches Engagement, das viel Initiative und Zusammenhalt vor Ort bewirkt, nur eben in anderen strukturellen Zusammenhängen agiert.

Lösungen müssen vor Ort gefunden werden

Der Abbau regionaler Disparitäten zwischen Ost und West, die Angleichung der Lebensverhältnisse ist nach wie vor ein wichtiger politischer Anspruch, der aber nicht ohne den Blick auf besondere regionale Besonderheiten im Osten zu bewerkstelligen ist. Eine einfache «Baupause West», so die Herangehensweise seit 1990, wird den Problemstellungen vor Ort nicht gerecht. Die Feststellung, dass das Konvergenzziel (bislang) nicht erreicht wurde, darf nicht so verstanden werden, dass der Aufbau Ost gescheitert sei.¹¹¹ Vielmehr ist zu realisieren, dass eine Annäherung aus strukturellen Gründen vermutlich nie vollständig sein wird.¹¹²

Ein Problem ist, dass der Westen selbst die Definition des Erstrebenswerten ist.¹¹³ Der Osten wird zu oft noch aus westdeutscher Perspektive beschrieben und bewertet. Dabei vollzog sich die wirtschaftliche Entwicklung in den ostdeutschen Regionen etwa in gleichem Tempo wie in Westdeutschland. Ein Zurückfallen ist nur in wenigen Regionen zu beobachten. Dennoch stellt sich im politischen Raum bis heute die Frage nach der Konvergenz im Sinne einer wirtschaftlichen Harmonisierung – und das ungeachtet der Realität Ost. Der radikale Umbruch in den ostdeutschen Regionen seit 1989 – dies im extremen Zeitraffer – ist ungeachtet der Erfolge immer noch konfliktträchtig. Der Osten ist eine «im Abbau befindliche und durch Weniger geprägte Gesellschaft»¹¹⁴ – und das hat experimentellen Charakter, es kann auch als sozialer Großversuch¹¹⁵ beschrieben werden.

Insofern ist es an der Zeit, die Perspektive zu wechseln, ausgehend von der etwas anders verfassten Realität Ost.¹¹⁶ Und es ist an der Zeit, sich nicht nur mit der Aufarbeitung der DDR zu beschäftigen, sondern auch den Aufbau Ost kritisch zu reflektieren. Eine neue, offene Auseinandersetzung über das, was die DDR als Erbe für Ostdeutschland bedeutet und was in den drei Dekaden nach 1990 an Transformationserfahrung gesammelt wurde, nicht minder auch ein Gespräch mit der nachfolgenden Generation¹¹⁷, kann zu neuen Entwicklungsperspektiven führen.

Eine weitere Erkenntnis vor Ort ist, dass die bis heute als strukturschwach geltenden ostdeutschen Regionen ihren eigenen Weg finden müssen. Insbesondere die Internationalen Bauausstellungen und das Moro-Aktionsprogramm zeigen viele neue, teils experimentelle Wege auf. Aktuell widmet sich die Internationale Bauausstellung

111 Ragnitz (2015), S. 2

112 U.a. Klingholz et al. (2015)

113 In Anlehnung an Hensel (2010), DIE ZEIT, S. 11.

114 Hensel (2010), S. 11

115 Wie schon Gießen, B., und Leggewie, C. (1991), in dem Sammelband: Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch, vorhersagten.

116 U.a. Hensel (2010), S. 11

117 U.a. hierzu näher ausführend: Michelsen et al. (2017), S. 18

IBA Thüringen dem Thema «StadtLand»¹¹⁸ solchen neuen Versuchsanordnungen im Sinne eines «organisierten Ausnahmezustands». Von 2012 bis 2023 wird ganz Thüringen zu einem Zukunftslabor. Der Begriff steht für veränderte Beziehungen zwischen Individuen und Natur, Siedlung und Landschaft sowie Gesellschaft und ihren Ressourcen. Die Internationale Bauausstellung Thüringen bietet hierbei Anregung und Unterstützung für Partner, die neue Vorgehensweisen erproben und Modellprojekte umsetzen wollen und führt selbst Initiativprojekte durch. Die Ergebnisse und Erkenntnisse der IBA sollen sich im Übrigen im Alltagshandeln von Politik und Verwaltung wiederfinden, so der Anspruch.¹¹⁹

Problem hierbei ist, dass es dazu keine wirklichen Vorbilder, keine normativen Leitbilder gibt. Unterschiedliche, teils gegensätzliche Prozesse von räumlichen Phänomenen (z.B. in der Siedlungsstruktur) sind zu konstatieren. Auch muss man damit leben, dass von lokaler Kreativität und Raumpionieren getragene «Selbstversuche» auch immer wieder scheitern können. Dieses Scheitern ist allerdings nicht als Fehlentwicklung aufzufassen¹²⁰. Stärker als bisher kommen spezifisch kulturelle und mentale Faktoren, regionale und lokale Disparitäten, Persistenzen bzw. Resistenzen zum Tragen. Es gibt viele Wege in die Moderne, stellte Thumfart¹²¹ bereits 2011 in den Raum. Dies sollte eher der Maßstab sein – anstelle einer «nachholenden» Entwicklung, einem «Weiter so wie bisher». Insofern bedarf es neuer transformatorischer Politikansätze. Der fortschreitende Bevölkerungsrückgang und die schwindende Wirtschaftskraft wirken sich bspw. negativ auf die Finanzausstattung der betroffenen Länder, Regionen und Kommunen aus. Die meisten Mittelzuweisungen sind bislang einwohnerabhängig ausgestaltet. Eine Abwärtsspirale jener Regionen und Städte ist unter dem Blickwinkel einer wachstumsorientierten Gesellschaft vorprogrammiert.

Im Übrigen ist die anhaltende Strukturschwäche kein singuläres, einigungsbedingtes Phänomen. Die wirtschaftlichen und räumlichen Fragmentierungsprozesse, ebenso die soziale Exklusion, die weitere Schrumpfung von Städten und Dörfern, und auch die demografischen Veränderungen erfahren in Ostdeutschland lediglich eine besondere Zuspitzung. Das bringt Ostdeutschland in eine durchaus experimentelle Situation. Antworten auf diese skizzierten Umbruchsprozesse finden sich eher im Kleinen denn im Großen. Dies ist nur ein Baustein des Neubeginns.

118 Wie schon bereits die IBA als «Werkstatt für neue Landschaften» den Landschafts- und Strukturwandel nach dem Rückzug des Bergbaus in der Lausitz gestaltete.

119 <https://www.iba-thueringen.de/hintergrund>

120 Willisch (2013), in: Faber und Oswalt (2013), S. 70

121 Thumfart, A. (2011): Die große Transformation; in: Lorenz, A. (2011): Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften, S. 232

LITERATUR

- Agentur für Erneuerbare Energien, AEE (Hrsg.) (2014): Bundländervergleich Erneuerbare Energien 2014. Zusammenfassung der Studienergebnisse, RENEWS Spezial Nr. 74, Nov. 2014
- Agentur für Erneuerbare Energien, AEE (Hrsg.) (2016): Bundesländer mit neuer Energie. Einführung – Die Energiewende in Deutschland; in: Statusreport Förderal Erneuerbar 2016/2017. Zahlen. Daten. Fakten. S. 7ff
- Albrecht, J., Fink, Ph. und Tiemann, H. (2015): Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn
- BBSR (2016): Wohnungs- und Immobilienmärkte 2016, Stuttgart
- BBSR (2017): Der Markt für Wohnungs- und Wirtschaftsimmobilien in Deutschland. Ergebnisse der BBSR-Expertenpanel Immobilienmarkt Nr. 16 (1. Hj. 2016), BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2017
- BMUB (2016): Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. Endbericht Mai 2015, Deutscher Bundestag, AfUB Drs 18(16)496.
- Bohler, K.F. und Franzheld, T. (2010): Langlebige regionale Disparitäten. Bundeszentrale für politische Bildung 2010, <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/langewege-der-deutschen-einheit/47091/regionale-disparitaeten>
- Buchstein, H. und Heinrich, G. (Hrsg.) (2010): Rechtsextremismus in Ostdeutschland. Demokratie und Rechtsextremismus im ländlichen Raum, Wochenschau Verlag
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi (Hrsg.) (2016): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2016. Im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Länder, Berlin, September 2016
- Bundeszentrale für politische Bildung, bpb (Hrsg.) (2015): Das Vermögen der DDR und die Privatisierung durch die Treuhand, in: 25 Jahre Deutsche Einheit. Zahlen und Fakten. Online-Beitrag vom 26.08.2015, <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/zahlen-und-fakten-zur-deutschen-einheit/211280/das-vermoegen-der-ddr-und-die-privatisierung-durch-die-treuhand>
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenmarktpolitik (2015): Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik, Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenmarktpolitik, März 2015
- Damm, T. et al. (2015): So geht Einheit. Wie weit das einst geteilte Deutschland zusammengewachsen ist, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin
- Decker, O., Kiess, J. und Brähler, E. (Hrsg.) (2016): Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellungen in Deutschland. Die Leipziger Mitte-Studie 2016, Forschung Psychosozial, Gießen
- Deutscher Bundestag, Drs 18/3950, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tresse et al. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Sicherung ländlicher Nahversorgung
- Deutscher Bundestag, Drs 18/11263, Antwort d. Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tresse et al. und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Stärkung strukturschwacher Regionen in Deutschland, 21.02.2017
- DIW (2014): Erneuerbare Energien im Ländervergleich. Von Diekmann, J. und Schull, W.-P., DIW Wochenbericht Nr. 48.2014, S. 1247ff
- Doehler-Behzadi, M. und Fischer, K. (2017): Leer + gut = Leergut, in: IBA-magazin, Nr. 3, 2017, S. 10-19
- Faber, K. und Oswald, Ph. (2013): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge, Bauhaus edition 35, Spektrum Books, Leipzig
- Faller, B., Lobeck, M. und Wilmsmeier, N. (2014): Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung, im Auftrag des BMVI, Berlin

- Goschler, K. (2017): Ruinöser Ausverkauf oder Alternativer Umbau? Forschung zum DDR Eigentum, FAZ, 24.01.2017, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/forschung-zu-ddr-volkseigentum-14600359.html>
- Die Grünen/Europäische Freie Allianz (2016): Landjäger – Europas Äcker im Ausverkauf, Brüssel EP, 2. Auflage
- Hensel, J. (2010): Wir sind anders. Warum die Wirklichkeit des Ostens es so selten in die Medien und also in den Westen schafft, DIE ZEIT, Nr. 39, S. 11f
- Hensel, J. (2017): Und wenn die AfD Recht hat? Auch wenn die AfD gerade mit sich selbst befasst ist – sie wird nicht einfach verschwinden. Der Erfolg der Partei hat mehr mit uns zu tun, als wir glauben, ZEIT-ONLINE, 26. April 2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/rechtpopulismus-afd-pegida-neoliberalismus-d17>
- Joachimsen, H. (2010): 20 Jahre Grüner Aufbau Ost; in: Berichte der Landwirtschaft, Zschr. F. Agrarpolitik und Landwirtschaft 88 (2010), 2, S. 203-246
- Klingholz et al. (2015): So geht Einheit. Wie weit das einst geteilte Deutschland zusammengewachsen ist, Berlin-Institut f. Bevölkerung und Entwicklung, Berlin
- Klingholz, R. (2016): Deutschlands geografische Herausforderungen. Wie sich unser Land langsam aber sicher wandelt, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Discussion Paper Nr. 18
- Klingholz, R., Slupina, M. und Damm, Th. (2016): Im Osten auf Wanderschaft. Wie Umzüge die demografische Landkarte zwischen Rügen und Erzgebirge verändern, Berlin-Institut f. Bevölkerung und Entwicklung, Berlin
- Kollmorgen, R. (2011): Subalternisierung. Formen und Mechanismen der Missachtung Ostdeutscher nach der Vereinigung; in: Kollmorgen, R. et al. (Hrsg.) (2011): Diskurse der deutschen Einheit, VS Verlag, Wiesbaden
- Küster, K. (2002): Die ostdeutschen Landwirte und die Wende. Die Entwicklung der ostdeutschen Landwirtschaftsstrukturen ab 1989 am Beispiel Thüringens – aus agrarsoziologischer Sicht, Diss. Univ. Kassel, Kassel University Press
- Land, R. und Willisich, A. (2005): Ostdeutschland ein Umbruchszenario. Warum der «Aufbau Ost» als Nachbau West nicht gelingen konnte; in Bahrman, H. und Links, Ch. (2005): Am Ziel vorbei. Die Deutsche Einheit – eine Zwischenbilanz, Ch. Links Verlag
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2016): Die Enquête-Kommission «Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern»
- Lorenz, A. (Hrsg.) 2011: Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung. Budrich, Opladen, Berlin, 2011, S. 12, 23
- Michelsen, D. et al. (2017): Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland. Ursachen – Hintergründe – regionale Kontextfaktoren. Studie i. A. der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Länder. Göttinger Institut für Demokratieforschung
- Neumeier, Stefan (2014): Modellierung der Erreichbarkeit von Supermärkten und Discountern. Untersuchungen zum regionalen Versorgungsgrad mit Dienstleistungen der Grundversorgung, Thünen, Working Paper 16
- Petry, Sven (2017): Veränderung heißt Verlust, ZEIT online, 17. März 2017, <http://www.zeit.de/2017/12/ostdeutschland-sachsen-kirche-fluechtlinge-pegida>
- Pohl, R. (2002): Ostdeutschland im 12. Jahr nach der Vereinigung – Eine Bilanz der wirtschaftlichen Transformation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37-38/2002
- Ragnitz, J. (2015): Ostdeutschland im Schatten gesamtgesellschaftlicher Entwicklung. Kann die «Angleichung der Lebensverhältnisse» in Ostdeutschland noch gelingen? in: Berliner Debatte Initial, Jg. 26, H 2/2015, S. 5-16
- Ragnitz, J. (2016): Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder. In: ifo Dresden, Berichte 04/2016, S. 18-28
- Ther, Ph. (2010): 1989 – eine verhandelte Revolution, Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 11.02.2010, <http://docupedia.de/zg/1989>
- Thomas, M. (2011): Ostdeutsche Zukunftspotentiale – oder: Wie man das Rad doch noch einmal neu erfinden muss; in: Kollmorgen, R. et al. (Hrsg.) (2011): Diskurse zur deutschen Einheit, Wiesbaden, S. 362-384

TREIBER UND BREMSER RÄUMLICHER UNGLEICHHEIT

Zuwanderung – eine Perspektive für schrumpfende Städte und Regionen?

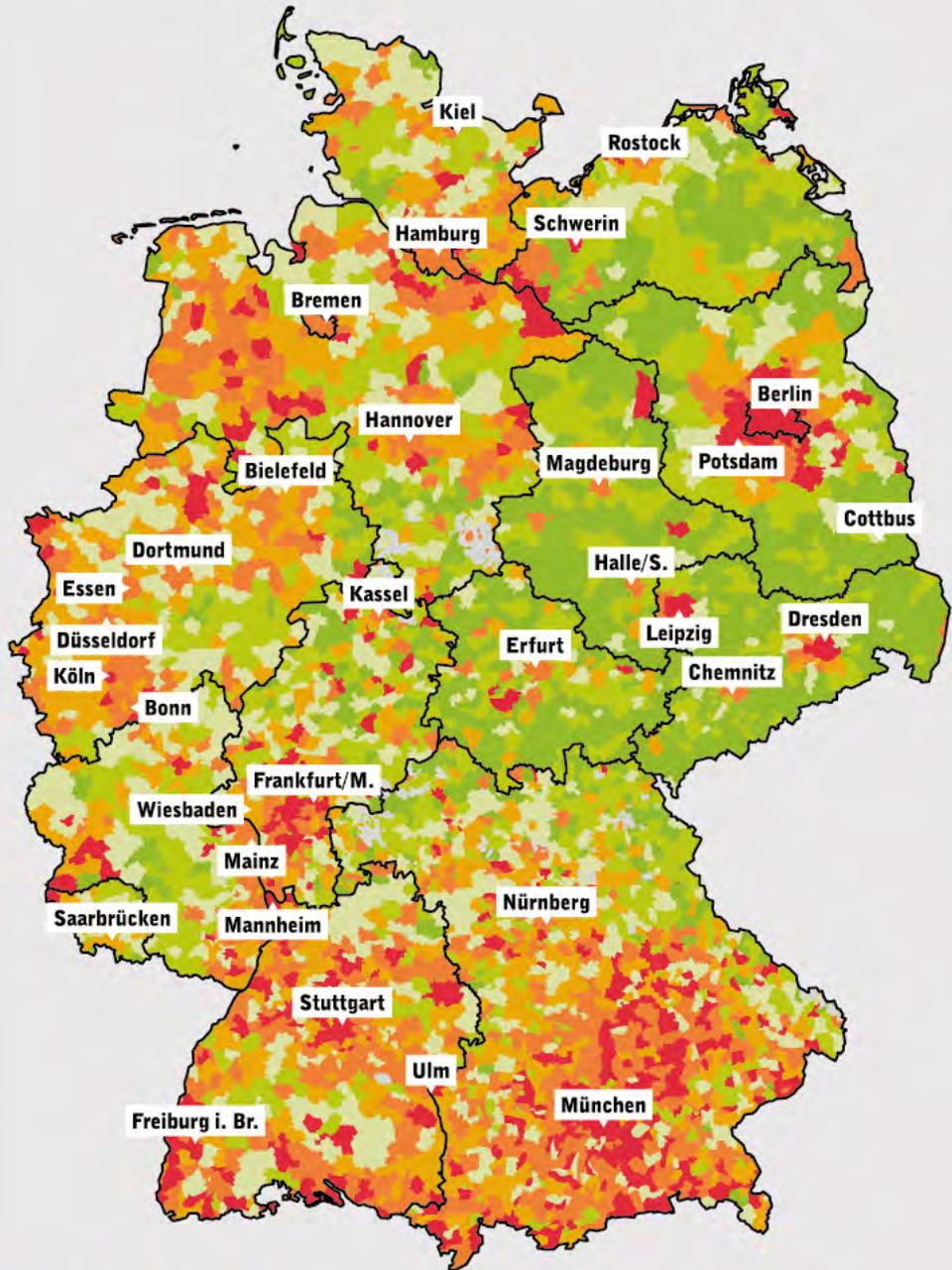
Polarisierung der Raumentwicklung in Deutschland

In Deutschland und in vielen anderen Ländern Europas verstärken sich derzeit die sozialräumlichen Ungleichheiten. Die meisten Metropolen, Landeshauptstädte und Universitätsstädte boomen: die Wohnbevölkerung wächst, neue Jobs entstehen, die Gateways zur Welt wie Flughäfen oder ICE-Bahnhöfe werden ausgebaut, der Wohnraum wird knapp und teuer. Auf der anderen Seite stehen die schrumpfenden Städte und Regionen. Vor allem ländlich-periphere Räume und altindustrielle Klein- und Mittelstädte sind von den Folgen der Schrumpfung betroffen. Die Jungen und Qualifizierten wandern ab, standortverbundene Familienunternehmen finden keine Nachfolger, Geschäfte und Wohnhäuser in den eng bebauten Altstädten stehen zunehmend leer, Bahnhöfe, Buslinien und Schulen schließen, den verarmten Kommunen fehlt das Geld zu investieren. In vielen peripheren Orten ereilt den Besucher das Gefühl, dass die Zeit irgendwann stehen geblieben ist.

Der folgende Beitrag geht auf Wanderungsprozesse als eine treibende Kraft für diese sozialräumlichen Ungleichheiten ein. Wanderungen, die mehr oder weniger freiwillig erfolgen, lassen sich als «Abstimmungsprozesse mit den Füßen» auf den Wohnungs- und Arbeitsmärkten interpretieren. Häufige Push-Faktoren für Abwanderung sind Arbeitslosigkeit, Armut und Perspektivlosigkeit an den Quellorten, häufige Pull-Faktoren für die Zuwanderung sind Ausbildungs- und Studienplätze sowie attraktive Job- oder Wohnangebote in den Zielorten. Wanderungen reagieren damit auf räumliche Disparitäten, dies kann ein Lohngefälle auf dem Arbeitsmarkt oder ein Preisgefälle auf dem Wohnungsmarkt zwischen Kernstadt und Umland sein. Wanderungen können räumliche Disparitäten abschwächen oder verstärken. Wenn die These einer sozialräumlichen Polarisierung in Deutschland zutrifft, dann heißt das: Wachsende und schrumpfende Städte entwickeln sich zunehmend auseinander – auf Kosten eines stabileren Mittelfeldes. Unter der Bedingung einer insgesamt schrumpfenden Bevölkerung in Europa entspricht die Abwanderung aus schrumpfenden Städten und Regionen im Wesentlichen der Zuwanderung in wachsende Städte und Regionen. Während Städte und Regionen durch Abwanderungsprozesse von der gesellschaftlichen Entwicklung «abgehängt» werden, führt komplementär

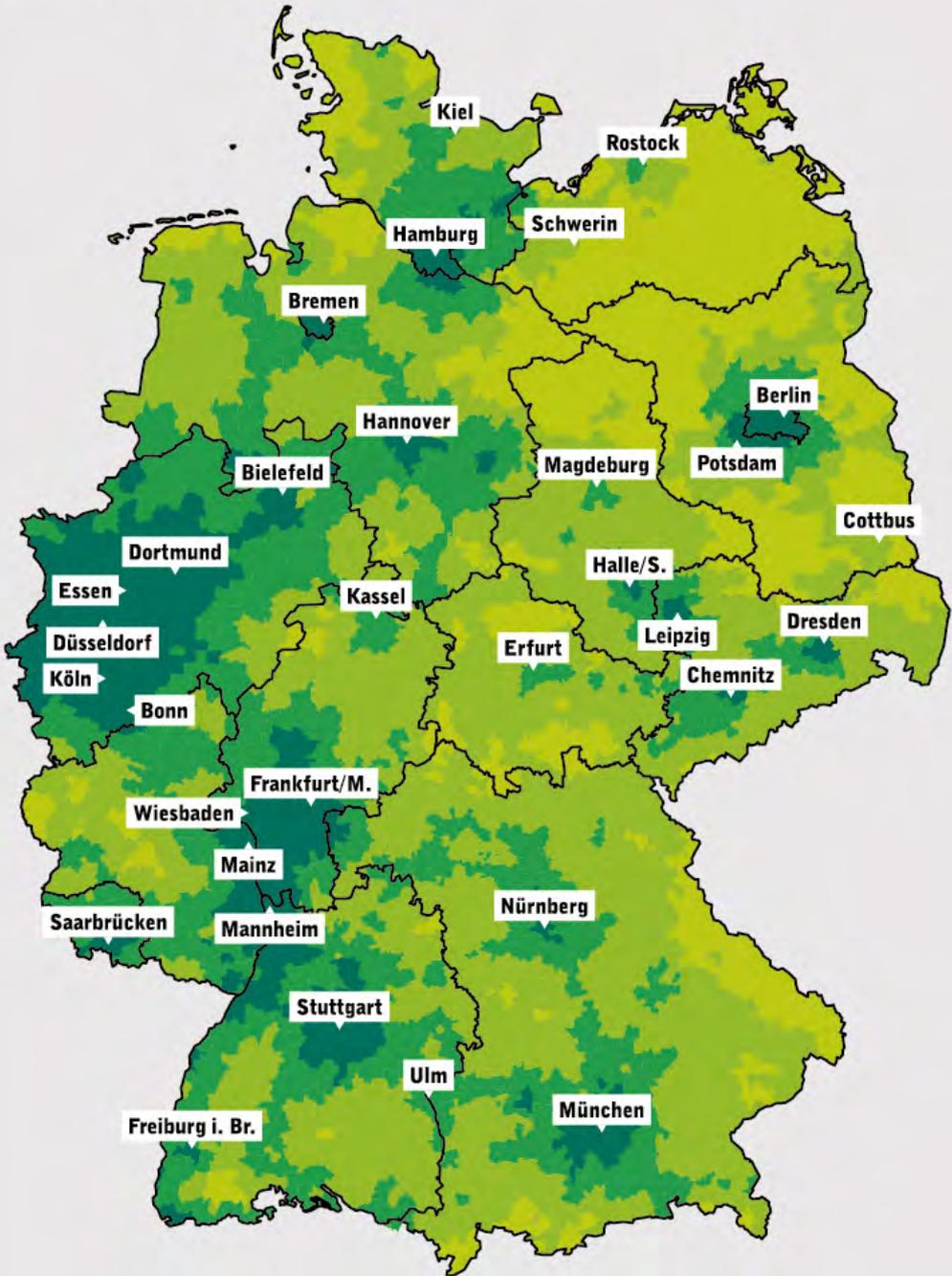
Wanderungssaldo 2010–2015

Wanderungssaldo (Zuzüge minus Fortzüge) 2010 bis 2015 je 1.000 Einwohner 2015



Quelle: © Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2016

Raumtypen 2010: Lage



Lagetypen nach erreichbarer Tagesbevölkerung

- sehr peripher
- peripher
- zentral
- sehr zentral

Quelle: © Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2016

die Zuwanderung zum Bevölkerungswachstum von prosperierenden Zentren und verstärkt somit bereits bestehende Zentralisierungsprozesse. Im Ergebnis ist für Deutschland eine Polarisierung in Zuwanderungs- und Abwanderungsregionen bzw. wachsende und schrumpfende Regionen festzustellen. Die Karte auf Seite 61 zeigt, dass nach wie vor besonders ländlich-periphere Räume in Ostdeutschland im Zeitraum 2010 bis 2015 von Abwanderungsprozessen betroffen sind, während Großstädte wie Dresden, Leipzig, Schwerin und Erfurt durch Zuwanderung inzwischen Zentren der Reurbanisierung sind. Dass andererseits eine periphere Lage kein Schicksal für ländliche Räume als Abwanderungsregion bedeutet, zeigt das Emsland im Nordwesten Deutschlands, das sich vom früheren Armenhaus zu einer Zuwanderungsregion gewandelt hat.

Die meisten Universitäts- und Landeshauptstädte weisen heute ein positives Wanderungssaldo auf. Während vor einem Jahrzehnt noch «schrumpfende Städte» sowie Abrisse, Leerstände, Verwilderung und Suburbanisierung als urbane Zukunft beschrieben wurden¹, feiert die Stadtforschung heute die Reurbanisierung der Großstädte.² Ein Beispiel für diese Trendwende ist Leipzig. Die Stadt galt vor zehn Jahren noch als Vorreiterin für Stadtumbau und Anpassung an die Schrumpfung in Ostdeutschland, wächst jedoch in den letzten Jahren stark vor allem durch Zuzüge von Studierenden.³

Abwanderung als Problem schrumpfender Städte und Regionen

Abwanderung bedeutet Peripherisierung

Viele Studien zur Schrumpfung von Städten und Regionen stellen einen Prozess in den Vordergrund: die Abwanderung. Tatsächlich weisen Abwanderungen auf Defizite auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten hin. Städte und Regionen, die über einen längeren Zeitraum durch negative Wanderungssalden gekennzeichnet sind, sind entweder wirtschaftlich strukturschwach (arbeitsmarktbedingte Fernabwanderung) oder bieten keinen attraktiven und bezahlbaren Wohnraum, so dass die Bewohner/innen in das Umland ausweichen (wohnungsmarktbedingte Suburbanisierung) oder weite Pendelwege in Kauf nehmen. Mit der Abwanderung ist ein ganzes Problembündel für die betroffenen Städte und Regionen verbunden:

■ Eine Folge der Abwanderung aus Städten und Regionen ist – bei gleichzeitig beinahe überall vorhandenen Geburtendefiziten – die Schrumpfung und Alterung der Wohnbevölkerung. In den ostdeutschen Städten überlagerten sich in den 1990er Jahren die Prozesse der postsozialistischen Transformation, des wirtschaftlichen Strukturbruchs, der Suburbanisierung und des Geburtenrückgangs,

- 1 Oswald, Ph. (Hrsg.) (2005): *Schrumpfende Städte*, Band 2: Handlungskonzepte, Ostfildern-Ruit
- 2 Brake, K./Herfert, G. (Hrsg.) (2013): *Reurbanisierung*, Wiesbaden
- 3 Heinig, S./Herfert, G. (2012): Leipzig – intraregionale und innerstädtische Reurbanisierungspfade, in: Brake, K./Herfert, G. (2013): *Reurbanisierung*, Wiesbaden, S. 323-342

so dass die «schrumpfende Stadt» als die Zukunft der Stadtentwicklung dargestellt wurde.⁴

- Abwanderungen schwächen die Innovationsfähigkeit von Städten und Regionen, weil durch den *brain drain* gerade die jungen, gebildeten und qualifizierten Akteur/innen fehlen, um ökonomische, technologische und soziale Neuerungen einzuführen. Aus ökonomischer Sicht trägt die selektive Abwanderung zu einer Dequalifizierung von Städten und Regionen im Wandel zur Wissensgesellschaft bei.⁵
- Selektive Abwanderungen verstärken den Fachkräftemangel, der in vielen peripher-strukturschwachen Regionen trotz der höheren Arbeitslosigkeit besteht. In einigen Berufen und Branchen gibt es ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bezüglich der Qualifikation der Arbeitskräfte. Fachkräfte werden in vielen sozialen und technischen Berufen – z.B. Gesundheits-, Kranken- und Altenpflege, Pharmazie, Ingenieure, IT-Beratung – gesucht.⁶
- Abwanderungen führen zu Überangeboten auf dem Wohnungsmarkt und zu Leerständen von Immobilien. Viele Einzelhandels-Geschäfte, Läden und Wohnungen in den eng bebauten Altstädten stehen leer.⁷ In manchen peripher-ländlichen Regionen wird für auf dem Markt unverkäufliche Immobilien bereits der Begriff der «Schrott-Immobilien» verwendet.
- Abwanderungen führen zur Unterauslastung und Schließung von öffentlichen Infrastrukturen. Schulen, Bahnhöfe, Buslinien, Krankenhäuser verlieren ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit und werden aus Kostengründen verkleinert oder geschlossen. Die Versorgungslage und Lebensqualität für die verbleibenden Bewohner/innen verschlechtern sich.⁸
- Abwanderungen verschärfen die kommunale Finanznot, weil gerade die besser verdienenden und erwerbsorientierten Steuerzahler/innen verlorengehen und der Anteil der Transferempfänger/innen steigt. Strukturschwache Städte und Regionen nehmen auch weniger Gewerbesteuer ein. Schrumpfende Städte und Regionen verfügen über weniger Einnahmen, weil sich die staatlichen Finanzzuweisungen an der Einwohner/innenzahl bemessen.

4 Oswalt (2005), a.a.O.

5 Stein, A./Kujath, H. J. (2013): Peripherisierte Städte im Wettbewerb der Wissensgesellschaft, in: Bernt, M./Liebmann, H. (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, Wiesbaden: Springer VS, S. 148-177

6 BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2014): Wie können Kommunen für qualifizierte Zuwanderer attraktiv werden?, BBSR-Online-Publikation Nr. 19/2014, Bonn

7 Naumann, M./Reichert-Schick, A. (2012): Infrastrukturelle Peripherisierung: Das Beispiel Uecker-Randow (Deutschland), in: disP - The Planning Review, 48 Jg., Heft 1, 2012 Zürich, S. 27-45.

8 BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Analysen Bau.Stadt.Raum Band 10, Bonn

■ Abwanderungen produzieren schließlich auch negative Images. In Medien wird oft dramatisierend von «sterbenden Orten», «verlassenen Regionen» oder «Altersheimen» berichtet, welche Investor/innen und Besucher/innen abschrecken. Nicht nur die Medien, sondern auch die Wissenschaft beteiligt sich an dieser Form der Stigmatisierung, etwa wenn in Rankings einzelne Städte und Regionen als «nicht zukunftsfähig» dargestellt werden.⁹ Damit besteht die Gefahr einer Abwärtsspirale.¹⁰ Die rückläufigen Entwicklungstrends werden dominant und verstärken sich gegenseitig. In der Folge sind Städte und Regionen von einem Funktions- und Bedeutungsverlust betroffen. Diese Abstiegsprozesse werden in der raumbezogenen Forschung auch als «Peripherisierung» beschrieben.¹¹

Städte in Abwanderungsregionen: Beispiele aus West und Ost

Im Folgenden werden drei Beispiele für Klein- und Mittelstädte in Abwanderungsregionen quer durch West- und Ostdeutschland dargestellt: Die kreisfreie Stadt Pirmasens in der Südwestpfalz an der Grenze zu Frankreich, die Stadt Eschwege im Werra-Meißner-Kreis und früheren Zonenrandgebiet von Westdeutschland und die Stadt Stendal in der dünn besiedelten Altmark von Sachsen-Anhalt.

Pirmasens: Südwestpfalz

Die Region Südwestpfalz entwickelte sich vom 19. Jahrhundert bis in die 1970er Jahre zu einem Zentrum der deutschen Schuhindustrie. Die Stadt Pirmasens wurde durch über 300 Schuhfabriken und eine internationale Schuhmesse auch als «deutsche Schuhmetropole»¹² bezeichnet. Durch diese Spezialisierung wies Pirmasens eine ausgeprägte Monostruktur auf und wurde zu einer Arbeiterstadt. Seit den 1970er setzte die Peripherisierung der Stadt durch den Niedergang der Schuhindustrie ein. Die Zahl der Beschäftigten in der Schuhindustrie sank von 32.000 auf unter 2.000.¹³ Die Stadt Pirmasens hat seitdem etwa ein Drittel der Einwohner/innen verloren, die Zahl ist von einst 60.000 auf heute etwa 40.000 gesunken. Etwa ein Drittel dieses Verlustes geht auf wohnungsmarktbezogene Abwanderungen aus der Stadt in den benachbarten Landkreis zurück. Die Arbeitslosigkeit liegt in Pirmasens mit über 13 Prozent noch heute weit über dem Landes- und Bundesdurchschnitt, der Anteil gering Qualifizierter in

9 Bürk, Th./Kühn, M./Sommer, H.: Stigmatisation of Cities (2012): The Vulnerability of Local Identities, in: Raumforschung und Raumordnung, 70, H. 4, 2012, S. 309-321

10 BBSR (2012), S. 81

11 Bernt, M./Liebmann, H. (Hrsg.) (2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, Wiesbaden; Kühn, M. (2016): Peripherisierung und Stadt. Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg, Bielefeld

12 Gabler, J. (2012): Überlebensgelassenheit einer Kümmerergesellschaft. Umbruch und Aufbruch in Pirmasens, in: Willisch, A. (Hrsg.): Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen, Berlin, S. 195-213

13 Beißwenger, S./Weck, S. (2010): Pirmasens. Fallstudie. ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund, Online unter: http://www.ils-forschung.de/download/Pirmasens-Bericht_Endfassung_012011.pdf, (vom 28.12.2011).

der früheren Arbeiterstadt ist sehr hoch. Von der Schließung von Schuhfabriken im ähnlichen Maße betroffen war jedoch auch der umliegende Landkreis Südwestpfalz. Hier setzte die Deindustrialisierung zeitlich verzögert in den 1990er Jahren ein. Der Landkreis weist heute ebenfalls eine ausgeprägte Strukturschwäche auf, die sich u.a. in einer ausgesprochen geringen Arbeitsplatzdichte, einer hohen Auspendlerquote und einer geringen Wirtschaftsleistung ausdrückt.

Einen weiteren Prozess der Peripherisierung erlebte die Garnisonsstadt Pirmasens in den 1990er Jahren durch den Abzug der amerikanischen Streitkräfte mit 10.000 Soldaten. Dadurch fiel ein großes Kasernengelände brach, etwa 4.000 Arbeitsplätze für Zivilbedienstete gingen verloren. Als Folge davon ist die Kaufkraft in der Stadt weiter gesunken, Pirmasens büßt seitdem auch als Einkaufsstadt merklich an Zentralität ein. In der innerstädtischen Fußgängerzone, die aufgrund der Finanzschwäche der Stadt teilweise noch im Stil der 1970er Jahre gestaltet ist, stehen heute etwa 30 Prozent der Geschäfte leer.

Eine Rezentralisierung der Bildungsfunktionen der Stadt setzte mit der Ansiedlung einer Außenstelle der Fachhochschule Kaiserslautern im Jahr 1989 auf einem Kasernenstandort ein. Diese Konversion wurde sowohl in Pirmasens und Zweibrücken durch das Land Rheinland-Pfalz als Teil einer Dezentralisierungspolitik durchgeführt, um die periphere Region Südwestpfalz zu stärken. Auf dem Campus Pirmasens studieren heute ca. 540 junge Menschen. Als ein weiteres Schlüsselprojekt der Stadtentwicklung gilt die Umwandlung der ehemals größten Schuhfabrik Europas «Rheinberger» in das erste rheinland-pfälzische Science Center «Dynamikum» seit 2008. Hier wurde mit dem Programm Stadtumbau West eine Revitalisierung einer Industriebranche erreicht, die zuvor ein bauliches Symbol für den Niedergang der Schuhindustrie war.

Eschwege: Werra-Meißner-Kreis

Eschwege, 19.000 Einwohner/innen, Kreisstadt des Werra-Meißner-Kreises in Nordhessen. Die kleine Fachwerkstadt liegt heute abseits der Hauptverkehrswege im Dreiländereck von Hessen, Niedersachsen und Thüringen. Während der Teilung Deutschlands lag Eschwege in der Peripherie von Westdeutschland. Die Stadt war Teil des westdeutschen Zonenrandgebietes, in das viele staatliche Fördermittel flossen. Mit der deutschen Wiedervereinigung ist die Stadt seit 1990 wieder in den geografischen Mittelpunkt von Deutschland gerückt. Nach einer kurzen Boom-Phase in den Jahren nach der Wende verliert die Stadt jedoch seitdem wieder an Bedeutung als Wirtschafts-, Wohn- und Einkaufszentrum. Eschwege gehört heute zu den am stärksten schrumpfenden Städten in Hessen, die Bevölkerung altert hier überdurchschnittlich stark. In der Fachwerk-Altstadt stehen viele Wohnungen und Geschäfte leer, Kaufhäuser haben geschlossen, die Fußgängerzone ist nicht mehr so belebt wie in den früheren Jahrzehnten. Das Stadtentwicklungskonzept von 2007 bezeichnet Eschwege als «Teil der inneren Peripherie Deutschlands mit spezifischer Problemlage, gezeichnet durch die lange Phase des Zonenranddaseins.»¹⁴

¹⁴ Kühn (2016), a.a.O., S. 105

Mit der deutschen Teilung und der Grenzziehung der DDR geriet die Stadt Eschwege seit den 1960er Jahren in eine geografische Randlage. Die engen verkehrlichen und wirtschaftlichen Verflechtungen nach Thüringen und in die Nachbarstadt Eisenach wurden gekappt. Die Stadt war nur noch über zwei Bundesstraßen und den Bahnverkehr an die «nordhessische Metropole» Kassel und die südniedersächsische Universitätsstadt Göttingen angebunden. 1985 wurde die Bahnstrecke nach Kassel stillgelegt. Der Stadtbahnhof Eschwege wurde geschlossen, die Stadt war jetzt nur noch per Busverkehr über den Außenbahnhof Eschwege-West an die Strecke Bad Hersfeld-Göttingen angeschlossen. Der nächste Autobahnanschluss ist mehr als 30 Kilometer entfernt. Eschwege hat seit den 1960er Jahren kontinuierlich an Wohnbevölkerung verloren. Nur kurzfristig nahm die Bevölkerung durch die Eingemeindung im Jahr 1974 sowie den Boom nach der deutschen Wiedervereinigung in den Jahren 1990 bis 1993 vorübergehend zu. Die Ursachen für die demografische Schrumpfung der Stadt sind Geburtendefizite und Abwanderungen. Nicht nur Auszubildende und Arbeitsplatzsuchende wandern ab, sondern auch viele Familien verlassen die Stadt.

Die gewerbliche Wirtschaftsstruktur von Eschwege war in der Nachkriegszeit durch einige krisenanfällige und innovationsschwache Branchen wie z.B. der Textil- und Lederindustrie geprägt. In Eschwege siedelten sich in den 1950er und 1960er Jahren verschiedene Fabriken als «verlängerte Werkbänke» ohne lokale Entscheidungskompetenzen an, u.a. aus den Branchen Chemie, Landmaschinenbau und Textilien. Dies war ein Ergebnis der staatlichen Förderung, um die Standortnachteile der Zonenrandlage auszugleichen. Eines der größten Erfolge war die Ansiedlung des US-amerikanischen Landmaschinenherstellers Massey Ferguson, der im Jahr 1951 seine gesamte deutsche Mähdrescherproduktion und 1972 auch seine deutsche Hauptverwaltung von Kassel nach Eschwege verlagerte. Das Werk hatte in Spitzenzeiten bis zu 3.000 Mitarbeiter/innen in Eschwege beschäftigt. Für die Arbeiter des Werkes wurde eigens eine Hochhaussiedlung in der Stadt gebaut. Das Mähdrescherwerk in Eschwege wurde allerdings bereits in den 1970er Jahren wieder geschlossen. Teile von Massey Ferguson wurden von einer anderen Firma übernommen. Diese Restrukturierung ging mit dem Abbau vieler Arbeitsplätze einher. Seit den 1970er Jahren schlossen in der Stadt eine ganze Reihe weiterer Unternehmen, vor allem aus der Textil- und Lederindustrie. In der Folge schrumpfte die Zahl der Industriearbeitsplätze in Eschwege deutlich, während der Dienstleistungssektor stagnierte und die Beschäftigungsverluste im verarbeitenden Sektor bei weitem nicht kompensiert werden konnten. Seit den 1990er Jahren wurde auch die zentralörtliche Funktion Eschweges als Einkaufsstadt für die ländliche Region des Werra-Meißner-Kreises geschwächt. Das einst hochwertige Einzelhandels-Angebot in der Stadt ist mehr und mehr Billigketten und Filialen gewichen. Seit 1990 hat sich der Anteil der Discounter in der Innenstadt auf über 40 Prozent verdoppelt. Kleinere, inhabergeführte Läden und Geschäfte fanden keine Nachfolger/innen und schlossen. Eine Signalwirkung für die Stadtpolitik hatte die Schließung des Karstadt/Hertie-Kaufhauses im Jahr 2009.

Seit der Öffnung der innerdeutschen Grenze im Jahr 1989 ist die Stadt aus der Randlage an der ehemaligen Zonengrenze wieder in die geografische Mitte Deutschlands gerückt. Daraus entstanden in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung

auch einige Wachstumsimpulse: Neue Bewohner/innen aus Ostdeutschland wanderten zu und der Einzelhandel profitierte vom Nachfrageboom aus Thüringen. Doch diese Wachstumsimpulse versiegten bald wieder, die Strukturschwäche der Stadt trat wieder hervor. Seit Mitte der 1990er Jahre setzt sich der Schrumpfungs- und Alterungsprozess der Stadtbevölkerung weiter fort. Die Stadt hat im Jahr 2010 die Grenze von 20.000 Einwohnern unterschritten und ist damit auf dem Weg zu einer Kleinstadt. Nach den Prognosen wird die Einwohner/innenzahl weiter sinken.

Stendal: Altmark

Stendal ist die größte Stadt der nördlich im Land Sachsen-Anhalt gelegenen Region Altmark und bildet ihr geografisches und ökonomisches Zentrum. Gegründet Mitte des 12. Jahrhunderts, wuchs Stendal durch die günstige Lage an der Elbe und an wichtigen Handelsstraßen sowie durch ihren Beitritt zur Hanse im Mittelalter zur größten Stadt der Mark Brandenburg heran. Von der wirtschaftlichen Blüte im 15. Jahrhundert zeugen heute noch zahlreiche Gebäude und Kunstwerke. Einen weiteren Aufschwung erfuhr Stendal während der Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts durch die Entwicklung zum Eisenbahnknotenpunkt und als Garnisonsstadt. Zu DDR-Zeiten entwickelte sich die Stadt dann zu einem der wichtigsten industriellen Standorte des Bezirks Magdeburg. Insbesondere der 1983 begonnene Bau eines Atomkraftwerkes und die dadurch entstandene Großbaustelle, auf der bis zu 10.000 Menschen beschäftigt waren, führte zu einem erheblichen Bevölkerungswachstum. Die Einwohner/innenzahlen erreichten 1989 mit 51.000 Einwohner/innen ihren Höchststand. Für die zugezogenen Bewohner/innen wurde ab 1985 eigens die Großwohnsiedlung Stendal-Süd errichtet. Doch noch bevor diese fertiggestellt werden konnte, setzten mit der deutschen Wiedervereinigung massive Schrumpfungsprozesse ein. Das Kraftwerk als größter Arbeitgeber der Region ging nicht ans Netz, vielmehr wurde der Bau 1991 eingestellt und sukzessive abgerissen. Durch den Verlust der Arbeitsplätze erlebte die Stadt Stendal eine enorme Abwanderungswelle, die zusätzlich verstärkt wurde durch



Suburbanisierungsprozesse und durch den Abzug der DDR-Grenztruppen sowie der zeitweise bis zu 10.000 hier stationierten Soldaten der russischen Streitkräfte.

Insgesamt hat Stendal bis heute über ein Drittel der Einwohner/innen verloren. Aber nicht nur Stendal, sondern der gesamte Landkreis ist von kontinuierlichen Einwohnerverlusten betroffen. Durch die periphere Lage der Stadt – die Ballungsräume Berlin, Hamburg und Hannover sind jeweils 100 bis 150 km entfernt, die Landeshauptstadt Magdeburg 60 km – und die Autobahnferne hat sich die wirtschaftliche Strukturschwäche manifestiert: Die anhaltende wirtschaftliche Schwäche und die fortschreitenden Zentralitätsverluste von Stadt und Region werden von vielen politischen Akteur/innen mit dem Fehlen eines Autobahnanschlusses in Verbindung gebracht. Die Hoffnungen auf einen wirtschaftlichen Aufschwung sind deshalb eng verknüpft mit der geplanten Nordverlängerung der Autobahn 14, an die Stendal ab 2018 angeschlossen werden soll. Eine wichtige Verkehrsanbindung zwischen Hamburg und Berlin stellt jedoch der ICE-Halt in Stendal dar, der Pendlerbeziehungen zu Berlin, Magdeburg, Braunschweig, Wolfsburg und Hannover ermöglicht.

Trotz der ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen spielt Stendal als Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums eine wichtige Rolle als Verwaltungs- und Dienstleistungszentrum sowie als Wohnstandort in der Region. Um die Attraktivität der Altstadt als Wohn- und Bildungsstandort zu stärken, wurden verschiedene Schulen und Bildungseinrichtungen in der Innenstadt konzentriert. Ein wichtiger Standortfaktor ist zudem die seit dem Jahr 2000 bestehende Hochschule Magdeburg-Stendal mit ca. 2.000 Studierenden, deren Hauptsitz in Magdeburg ist.



... und Leerstand, ebenfalls in der Innenstadt

Zuwanderung – Chancen und Hemmnisse in schrumpfenden Städten

Während häufig die Abwanderung als Problem und Ursache für den Niedergang von Städten und Regionen beschrieben wird, bleibt die andere Seite der Migration oft unterbelichtet: peripher-ländliche Räume und Kleinstädte sind nicht attraktiv für Zuwanderer/innen. Tatsächlich sind die geringen Zuzugsraten ursächlich für die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung.¹⁵ Die Attraktivitätsdefizite betreffen nicht nur die Zuwanderung aus Deutschland (Binnenmigration), sondern auch die Zuwanderung aus dem Ausland.¹⁶ Die Erkenntnis, dass ländlich-periphere Räume nicht nur ein Abwanderungsproblem, sondern auch ein Zuwanderungsdefizit haben, erfordert einen Perspektivenwechsel. Die Frage lautet nicht mehr: Wie lassen sich die Bewohner/innen in peripher-ländlichen Räumen halten? Sondern: Welche Chancen und Hemmnisse für die Zuwanderung bestehen in strukturschwachen Städten und Regionen? Angesichts der aktuellen Flüchtlingskrise spaltet das Thema «Zuwanderung» die Bevölkerung und Politik in Europa und Deutschland im starken Maß. Auf der einen Seite fordern rechtspopulistische Parteien eine stärkere Begrenzung und Kontrolle der Zuwanderung und schüren Ängste vor dem islamistischen Terror. Die fehlende Kontrolle von Zuwanderung ist in vielen Ländern ein wichtiges Wahlkampf-Thema, so bei der Brexit-Entscheidung in Großbritannien. Auf der anderen Seite wird seitens der Wirtschaft und Forschung immer wieder der steigende Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer/innen als «Kampf um die besten Köpfe» beschworen. Umso wichtiger erscheint es, die Diskussion um Zuwanderung zu versachlichen, indem zunächst die Möglichkeiten für kommunale Zuwanderungspolitiken analysiert und verschiedene Zuwanderergruppen unterschieden werden.

Zuwanderungspolitiken: Was können Kommunen tun?

Wenn die Annahme stimmt, dass Wanderungen im starken Maße marktgesteuerte Prozesse sind: Welche Chancen gibt es dann für Städte und Regionen, die Zuwanderung zu steuern? Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass nach Kriegen oder Katastrophen verlassene Regionen durch die gezielte Anwerbung von Zuwanderer/innen revitalisiert wurden. Ein bekanntes Beispiel dafür ist die Ansiedlung der Hugenotten in Preußen. Um die entleerten und verarmten Landstriche wieder zu bevölkern, bot der brandenburgische Kurfürst Friedrich Wilhelm mit dem Edikt von Potsdam 1685 den französischen Glaubensflüchtlingen eine neue Heimat an und sichert ihnen Toleranz zu. Dadurch entstanden insgesamt 52 Hugenottenkolonien in Preußen, viele davon in der Uckermark. Die preußische Peublierungspolitik wurde später von Friedrich I. fortgesetzt, der insgesamt 300.000 neue Siedler/innen in das Land holte, u.a. um das Oderbruch trocken zu legen und zu kultivieren. Geworben wurde um die

¹⁵ Pätzold, R./Hollbach-Grömig, B./Henckel, D. (2009): Regionale Disparitäten und demographischer Wandel als Herausforderung für Kommunen, in: Gesemann, F./Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden, S. 39

¹⁶ Aumüller, J./Gesemann, F. (2014): Abschlussbericht Forschungs-Praxis-Projekt: Integrationspotenziale ländlicher Räume im Strukturwandel, Schader-Stiftung, Darmstadt, S. 24

Siedler/innen nicht nur mit der Zusicherung der Glaubensfreiheit, sondern auch mit Selbstverwaltungsrechten der Kolonien, Steuer- und Militärdienstbefreiungen, Baumaterialien und unentgeltlichem Bauland.¹⁷ Damals stammte jeder fünfte Preuße aus einer Kolonistenfamilie, heute beträgt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland ebenfalls rund 20 Prozent.

Auch heute werden viele Migrant/innen aus dem Ausland durch staatliche Zuweisungen in ländlich-periphere Regionen verteilt. Dies trifft vor allem auf die großen Gruppen der Spätaussiedler, Kontingentflüchtlinge und Asylbewerber zu.¹⁸ Die föderalstaatliche Zuweisungspolitik hat zur dezentralen Verteilung der Migranten in Klein- und Mittelstädte sowie ländlich-periphere Räume abseits der Großstädte beigetragen.¹⁹ Deshalb leben über 55 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund heute in Klein- und Mittelstädten.²⁰ In den neuen Bundesländern erfolgte die Zuwanderung nach der Wiedervereinigung lange Zeit fast ausschließlich durch staatliche Zuweisungen, da Abwanderungen aufgrund der Strukturschwäche und Arbeitslosigkeit vorherrschten, vielerorts fremdenfeindliche Übergriffe zu verzeichnen waren und es kaum Arbeitsplatzangebote gab.²¹

Das historische Beispiel der Peublierungspolitik in Preußen zeigt aber auch: Nicht Kommunen steuern die Zuwanderung, sondern Staaten.²² Im Feld der Migrationspolitik besteht inzwischen eine sehr ausgeprägte Mehrebenen-Politik zwischen EU, Bund, Ländern und Kommunen, die auch als «Migrationsregime»²³ bezeichnet wird. Nach den verschiedenen Ebenen lassen sich folgende Zuwanderungspolitiken unterscheiden:

■ **Europäische Union:** Durch den EU-Binnenmarkt besteht seit 2014 eine Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Mitgliedsländern. Unionsbürger/innen können ihren Arbeitsplatz frei wählen. Durch den freien Arbeitsmarkt innerhalb der EU kann die Arbeitsmigration in einzelne Länder und Städte deshalb politisch kaum noch

-
- 17 Benke, C. (2005): Bewohneranwerbung und Rétablissement in der Geschichte Preussens, in: Oswalt, Ph. (Hrsg.): Schrumpfende Städte, Band 2: Handlungskonzepte, Osfildern-Ruit 2005, S. 638-643
 - 18 Oltmer, J. (2009): Zuwanderung und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Gesemann, F./Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden, S. 151-169; Nadler, R./Kriszan, M./Nienaber, B./Frys, W. (2012): Zuwanderung internationaler Migranten in schrumpfende ländliche Regionen: die Fallbeispiele Ostsachsen und Saarland, in: Europa Regional 18.2010 (2012) 2-3, S. 107-121
 - 19 Gesemann/Roth (2009), a.a.O.
 - 20 Aumüller/Gesemann (2014), a.a.O., S. 23
 - 21 Weiss, K. (2009): Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern, in: Gesemann, F./Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden, S. 131-148
 - 22 Bommers, M. (2009): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Gesemann, F./ Roth, R.: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden, S. 89-109
 - 23 Oltmer, J. (2009): Einführung: Europäische Migrationsverhältnisse und Migrationsregime in der Neuzeit, in: Geschichte und Gesellschaft, 35. Jg., 1, Themenheft Europäische Migrationsregime, S. 5-27

gesteuert werden. Die Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten außerhalb Europas wird von der EU besonders gefördert. Nach der Green Card für Fachkräfte der IT-Technologie wurde 2009 die Blue Card als weitere EU-Richtlinie zur Anwerbung von Hochqualifizierten beschlossen. Der Nachzug von Ehegatten oder Kindern der Arbeitsmigranten war in den 1980er und 1990er Jahren stark und stagniert in den letzten Jahrzehnten. Etwa ein Fünftel der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen geht heute auf die Familienzusammenführung zurück.²⁴ Dies ist völker- und europarechtlich geregelt und damit kaum auf nationaler Ebene und gar nicht auf lokaler Ebene zu steuern. Die Asyl- und Flüchtlingspolitik ist seit der europäischen Flüchtlingskrise 2015 das am stärksten politisch umstrittene Thema, das die gesamte EU zu spalten droht. Durch verschiedene Richtlinien und Verordnungen sind viele Kompetenzen von der nationalstaatlichen Ebene auf die EU-Ebene verlagert worden. So bildet die Dublin-Verordnung eine zentrale Säule des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Durch den Schutz der EU-Außengrenzen wird derzeit die «Festung Europa» weiter ausgebaut.

■ **Bund und Länder:** In Deutschland wurde seit dem Anwerbestopp für die «Gastarbeiter/innen» 1973 der Arbeitsmarkt für Ausländer weitgehend verschlossen. Mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 und dem Arbeitsmigrationssteuergesetz von 2009 hat die Bundespolitik einen Paradigmenwechsel vollzogen und anerkannt, dass Deutschland ein Zuwanderungsland ist.²⁵ Damit wird die Einwanderung aus Drittstaaten außerhalb der EU geregelt. 2012 wurde die Blue Card als Richtlinie in Deutschland umgesetzt. Voraussetzung für die Einwanderung von Hochqualifizierten ist seitdem der Nachweis eines Arbeitsvertrages und einer bestimmten Einkommensgrenze. Darüber hinaus können auch Selbstständige einwandern, sofern sie mindestens fünf Arbeitnehmer/innen beschäftigen. Der Zugang von akademisch gebildeten Fachkräften aus Drittstaaten nach Deutschland gilt seither als stark liberalisiert.²⁶ In Deutschland ist für die Asyl- und Flüchtlingspolitik die konkurrierende Gesetzgebung zuständig. Für Asylverfahren ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig, für die Aufnahme, Unterbringung und die Gewährung von Leistungen der Flüchtlinge liegt die Zuständigkeit bei den Bundesländern, die diese Aufgabe in der Praxis an die Kommunen weiterreichen. Die Verteilung und Zuweisung der Flüchtlinge auf die Länder und Kommunen erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel,²⁷ so dass die Städte die Zuwanderung von Flüchtlingen nicht steuern können. Bund und Länder haben auch die Kompetenzen der Wohnortzuweisung und können durch eine Residenzpflicht die freie Aufenthalts- und Wohnortwahl von Migranten einschränken.

24 SVR - Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2014): Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin

25 Bommers (2009), a.a.O.

26 SVR (2014), S. 76

27 Der Königsteiner Schlüssel legt fest, wie sich die Bundesländer an gemeinsamen Finanzierungen beteiligen. Der Anteil eines Landes richtet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Einwohnerzahl.

■ **Kommunen:** Vorliegende Studien zu Stadtentwicklungskonzepten zeigen, dass viele Großstädte im «Wettbewerb um die besten Köpfe» auf den Zuzug von jungen und Hochqualifizierten setzen, jedoch keine Zuwanderungspolitiken betreiben.²⁸ In der Zuwanderungspolitik besteht für die Städte und Landkreise ein deutliches Steuerungs-Dilemma. Sie können die Zuwanderung nicht selbst steuern, sind aber für die Integration der bereits Zugewanderten zuständig.²⁹ Bei der Anwerbung und Verteilung von Migrant/innen sind Kommunen vielmehr abhängig von staatlichen «Migrationsregimen».³⁰ Heute verstärken der demografische Wandel und Fachkräftemangel jedoch den Druck für Kommunen, eigene Zuwanderungskonzepte zu entwickeln. Eine Studie zum Stand der Integrationspolitik in Deutschland stellt fest: «Es ist absehbar, dass sich die Kommunen in Deutschland künftig vermehrt mit der Frage auseinandersetzen müssen, inwiefern sie eine aktive Zuwanderungspolitik als Teil einer zukunftsorientierten Strategie zur Bewältigung des demografischen Wandels verfolgen wollen und können.»³¹ Eine kommunale Zuwanderungspolitik, die qualifizierte Zuwanderer/innen anziehen will, entwickelt sich als junges Politikfeld erst in Ansätzen. Einzelne Bausteine dafür sind: eine Analyse des Zuwanderungs- und Fachkräftebedarfs, ein Standortmarketing als weltoffene Kommune, eine gezielte Rekrutierung von Fachkräften im In- und Ausland, eine neue «Willkommenskultur» der Gemeinde (u.a. «Welcome-Center», Umbau der Ausländerbehörden), eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung und das ehrenamtliche Engagement der Bürger/innen.³² Diese Aufgaben erfordern nicht nur die Bildung von Allianzen zwischen Kommunen und lokalen Unternehmen, sondern auch eine engere Abstimmung zwischen den Ressorts der Wirtschaftsförderung und Integrationspolitik. Denn vielerorts werden qualifizierte Fachkräfte gesucht, während gleichzeitig die Integration von Flüchtlingen als Problem und nicht als Potenzial betrachtet wird.

Diese kurze Analyse der Zuwanderungspolitiken auf den verschiedenen Ebenen zeigt, dass Zuwanderung sowohl durch Arbeits- und Ausbildungsmärkte (Arbeitsmigranten durch EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit, Studierende) wie durch staatliche Politiken (Anwerbung von Hochqualifizierten, Zuweisung von Asylbewerbern und Flüchtlingen) gesteuert wird. Im Folgenden sollen die spezifischen Chancen und Hemmnisse für die Zuwanderung in periphere Klein- und Mittelstädte sowie schrumpfende Regionen nach Gruppen differenziert aufgezeigt werden: qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte, Studierende, Asylbewerber/innen und Flüchtlinge.

28 Berding, U. (2008): Migration und Stadtentwicklungspolitik. Eine Untersuchung am Beispiel ausgewählter Stadtentwicklungskonzepte, Saarbrücken, S. 205

29 Häußermann, H./Oswald, I. (1997): Zuwanderung und Stadtentwicklung, in: Leviathan, Sonderheft 17/1997, Wiesbaden, S. 9-29

30 Oltmer (2009), a.a.O.

31 Gesemann, F./Roth, R./Aumüller, J. (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das BMVBS und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin, S. 151

32 BBSR (2014), a.a.O.

Chancen für Zuwanderung

Spezifische Chancen für die Zuwanderung in schrumpfende Städte und Regionen bestehen im Hinblick auf folgende Gruppen:

Qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte: Auch wenn derzeit noch kein allgemeiner Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland besteht, gibt es in vielen Berufen und Branchen deutliche Engpässe. Dies betrifft Ingenieur/innen, Facharbeiter/innen im Metallbau und verarbeitenden Gewerbe, Handwerksberufe, Ärzt/innen und Pflegekräfte, die in vielen ländlichen Regionen dringend gesucht werden.³³ In peripheren ländlichen Regionen besteht häufig ein Missverhältnis zwischen den Qualifikationen von Arbeitslosen und dem Bedarf von Unternehmen. Nicht wenige Weltmarktführer sind als «hidden champions» in ländlichen Regionen angesiedelt, die qualifizierte Fachkräfte suchen. In einigen ländlichen Regionen haben sich in den letzten Jahren Allianzen zur Fachkräftesicherung gebildet (z.B. Fachkräfteallianz Ostwürttemberg). In der oberfränkischen Kleinstadt Wunsiedel wurden gezielt Fachkräfte für klein- und mittelständische Unternehmen aus dem spanischen Galicien angeworben. Die Gemeinde baut in der Innenstadt ein leerstehendes Gebäude um, um zugezogenen Handwerkern preisgünstigen Wohnraum zu bieten.³⁴

Studierende: Die Bildungszuwanderung zum Zwecke von Studium und Ausbildung hat in den letzten Jahrzehnten in Deutschland stark an Bedeutung gewonnen. Die Zahl der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen ist – nicht zuletzt durch die kostenfreien Studienangebote – auf über 280.000 gestiegen. Im Jahr 2012 kamen genauso viele Zuwanderer/innen zum Studium nach Deutschland wie zum Arbeiten.³⁵ Dadurch werden die Universitäten zu wichtigen Migrationsmagneten. Von der Bildungszuwanderung profitieren auf der kommunalen Ebene ausschließlich die Universitäts- und Hochschulstädte, deren Bevölkerung trotz des demografischen Wandels oft deutlich wächst. Die großen Universitäten und Forschungseinrichtungen sind in Deutschland vor allem in Großstädten lokalisiert, in Mittelstädten finden sich häufiger Fachhochschulen mit einem eher regionalen Einzugsbereich der Studierenden. Durch den Geburten- und Schülerrückgang in peripher ländlichen Regionen schrumpft die Zahl der Studierenden vielerorts. Deshalb sind für die Gruppe der Bildungszuwanderer aus Deutschland nur geringe Chancen für Kleinstädte und ländliche Räume zu erwarten. Umso wichtiger ist es, die Attraktivität der Fachhochschulen in ländlichen Räumen auch für Studierende aus dem Ausland zu erhöhen.

Flüchtlinge: Durch den «Druck der Demografie»³⁶ öffnen sich manche strukturschwache Städte und Landkreise auch für Zuwanderung von Flüchtlingen. Diese siedeln sich in ländlichen Räumen bevorzugt in großen Klein- und Mittelstädten an. Einzelne Bürgermeister von Kleinstädten werben deshalb um die Ansiedlung von Flüchtlingen (z.B. Goslar, Altena), um städtebauliche Leerstände zu beheben und

33 BBSR (2014), a.a.O., S. 18

34 Ebd., S. 104/105

35 SVR (2014), a.a.O., S. 52

36 Schader-Stiftung (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts, Darmstadt 2011, S. 24

den lokalen Fachkräftemangel zu beheben. Besondere Potenziale weisen diese Kleinstädte auf, weil sie leerstehende Häuser mit Höfen und Gärten in alten Stadtkernen für migrantische Selbständigkeit und Selbstversorgung sowie preiswerte Immobilien auf dem Wohnungsmarkt anbieten können. Da auf dem Land die Wohneigentumsquote deutlich höher ist als in den Großstädten, kann die Bildung von Wohneigentum nicht nur die Integration verbessern, sondern auch die Bleibeperspektiven der Geflüchteten stärken. Die Überschaubarkeit, das hohe ehrenamtliche Engagement vieler Bürger/innen, die Bedeutung von einzelnen Schlüsselpersonen sowie das ausgeprägte Vereinsleben in ländlichen Räumen und Kleinstädten erleichtern dabei die Integration der Zugewanderten.

Hemmnisse für Zuwanderung

Den besonderen Potenzialen schrumpfender Städte und Regionen für Zuwanderung stehen allerdings auch spezifische Hemmnisse entgegen:

- Zuwanderer bevorzugen allgemein große Städte, weil dort oft bessere Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten locken und hier bereits Netzwerke zu anderen Migranten bestehen, deren Anteil in großen Städten deutlich höher ist als auf dem Land.³⁷ Durch die Kettenmigration kommt es zu einer Konzentration von Migrantengruppen in größeren Städten oder Stadtteilen.
- Viele Zuwanderer/innen in periphere-ländliche Regionen kamen in der Vergangenheit nicht freiwillig, sondern durch staatliche Zuweisungen: Spätaussiedler, Kontingentflüchtlinge, Asylbewerber/innen. Viele der zugewiesenen Migranten wandern nach der staatlich verordneten Residenzpflicht wieder ab.³⁸
- Der Arbeitsmarkt ist nach wie vor ein maßgeblicher Faktor für die Zuwanderung: Fehlende Arbeitsplätze hemmen die Zuwanderung in strukturschwache Regionen. Die dort angebotenen Niedriglohnjobs (u.a. Erntesaisonarbeiter, Schlachthöfe) sind vor allem für geringqualifizierte Arbeitsmigranten aus armen Ländern attraktiv, die wiederum die Integration erschweren.
- Klein- und mittelständische Unternehmen tun sich im Allgemeinen mit der Einstellung ausländischer Fachkräfte aufgrund von Sprachbarrieren und interkulturellen Problemen schwerer als Großunternehmen.³⁹
- Klein- und Mittelstädte haben geringere personelle und finanzielle Ressourcen für die Entwicklung von Zuwanderungs- und Integrationskonzepten als Großstädte. Für die Integrationspolitik sind häufig die Landkreise zuständig.⁴⁰

37 Aumüller/Gesemann (2014), a.a.O.

38 Bürk, Th./Fischer, S. (2013): Zuwanderung aus dem Ausland – Eine Perspektive für Städte des peripherisierten Raums?, in: Bernt, M./Liebmann, H. (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, Wiesbaden, S. 181

39 Schader-Stiftung (2014), a.a.O.; BBSR (2014), a.a.O.

40 Gesemann/Roth (2009), a.a.O.

■ Die geringere interkulturelle Offenheit und die latente oder manifeste Fremdenfeindlichkeit von Teilen der Wohnbevölkerung sind typischerweise besonders in Regionen mit geringen Migrantenanteilen ausgeprägt: hierzu zählen besonders auch die peripher-ländlichen Regionen und Kleinstädte in Ostdeutschland.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Fazit

Wanderungsbewegungen sind ein wichtiger Treiber für sozialräumliche Ungleichheiten. Sie tragen zur Auseinanderentwicklung von wachsenden und schrumpfenden Kommunen bei, die durch gegensätzliche Problemlagen gekennzeichnet sind. Indem Menschen aufgrund von Arbeitslosigkeit, Armut oder Perspektivlosigkeit aus strukturschwachen Städten und Regionen abwandern und in strukturstarke Regionen zuwandern, verstärkt sich der gegenwärtige Trend zur räumlichen Polarisierung. Unter der Bedingung einer insgesamt stagnierenden oder schrumpfenden Bevölkerung gilt der Satz: «Jede erfolgreiche Wachstumspolitik verschärft großräumige Disparitäten».⁴¹

Dabei hat der Beitrag gezeigt, dass Wanderungen im unterschiedlichen Maß staatlich gesteuert werden können: auf den Arbeits-, Ausbildungs- und Wohnungsmärkten stimmen die Menschen mit den Füßen über Defizite und Angebote ab. Prozesse der Arbeits- und Wohnmigration sind oft durch ein Lohn- und Preisgefälle bestimmt und damit kaum politisch zu steuern. Durch den EU-Binnenmarkt besteht eine Freizügigkeit und Konkurrenz zwischen den Arbeitssuchenden. Die Zuwanderung von Auszubildenden und Studierenden hängt stark von der Attraktivität von Angeboten der Unternehmen und Universitäten ab, bei Letzteren können die Bundesländer über ihre bildungspolitischen Angebote auch die Dezentralisierung stärker steuern. Die Universitätsstädte sind derzeit die Gewinner der räumlichen Entwicklung. Stärkere Steuerungsmöglichkeiten für den Staat bestehen dagegen bei den Formen der unfreiwilligen Migration: die räumliche Verteilung von Asylbewerbern und Flüchtlingen wird sehr stark durch die staatliche Zuweisungspolitik bis hin zur Residenzpflicht gesteuert. In der Vergangenheit hat die staatliche Zuweisungspolitik zur dezentralen Verteilung dieser Migrantengruppen auch in ländliche Räume sowie Klein- und Mittelstädte beigetragen.

Der Beitrag hat weiterhin gezeigt, dass die Zuwanderung aus dem Ausland derzeit zum Wachstum der Bevölkerung in Deutschland beiträgt und gerade für periphere ländliche Regionen eine noch weitgehend unerschlossene Ressource darstellt. Dabei weisen Klein- und Mittelstädte und ländliche Räume gleichzeitig Potenziale und Hemmnisse auf. Wichtige Potenziale für Zuwanderer/innen liegen im Fachkräftebedarf von Unternehmen, der demografischen Schrumpfung und Alterung der Wohnbevölkerung sowie in günstigen Immobilienangeboten, die durch Haus- und Hoflagen

⁴¹ Häußermann, H./Läpple, D./Siebel, W. (2008): Stadtpolitik, Bonn, S. 218

auch besondere Möglichkeiten für die Wohneigentumsbildung, Subsistenzwirtschaft und kleine Selbständige eröffnen. Gleichzeitig stellen der geringere Migrantenteil und die geringere interkulturelle Öffnung von Seiten der Bevölkerung, Unternehmen, Verwaltung und Politik ein wichtiges Hemmnis für die Zuwanderung aus dem Ausland dar.

Handlungsempfehlungen

Aus diesen Befunden lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* für Bund, Länder und Kommunen ableiten:

Für Kommunen:

- Die Bildung von Fachkräfte-Allianzen zwischen Kommunalpolitik, Verwaltung, Job-Centern und Unternehmen nach dem Vorbild bereits vorhandener Beispiele ermöglicht die Sicherung und gezielte Anwerbung von qualifizierten Fachkräften in Mangelberufen.
- Die kommunale Wirtschaftsförderung sollte sich stärker von einer angebots- zu einer nachfrage-orientierten Politik wandeln. Ergänzend zu der üblichen Ausweisung von Gewerbegebieten zur Ansiedlung von Unternehmen sollten die Kommunen im stärkeren Maß Konzepte zur Fachkräftesicherung durch Steuerung der Zuwanderung nach beruflichen Qualifikationen erarbeiten.
- Die bisher auf vorhandene Zuwanderung nur reaktiven Integrationskonzepte können auf kommunaler Ebene zu aktiven Zuwanderungskonzepten weiterentwickelt werden. Kommunale Zuwanderungskonzepte umfassen u.a. eine Analyse des Zuwanderungsbedarfs, ein Standortmarketing, eine gezielte Anwerbung von Fachkräften und die Herausbildung einer «Willkommenskultur» in Verwaltung und Zivilgesellschaft.
- Um Abwanderungsprozesse aufzuhalten und für Zuwanderer/innen wieder attraktiver zu werden, ist eine stärkere strategische Verknüpfung der kommunalen Stadtentwicklungs-, Wirtschaftsförderungs-, Bildungs- und Integrationspolitiken erforderlich. Dies erfordert es, Zuwanderung und Integration als «Chefsache» der politischen Führung beim Bürgermeister/der Bürgermeisterin bzw. Landrat/Landrätin zu verankern.

Für Bund und Länder:

- Durch ein neues Einwanderungsgesetz kann der Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften nach Deutschland aus Ländern außerhalb der EU besser als mit dem bestehenden Zuwanderungsgesetz gesteuert werden. Der Bedarf an Einwanderer/innen infolge des demografischen Wandels und Fachkräftemangels wird danach jährlich festgesetzt. Mit einem Punktesystem u.a. nach den Kriterien Qualifikation, Alter und Sprachkenntnisse werden Bewerber/innen ausgewählt und erhalten eine zunächst befristete Aufenthaltserlaubnis. Mit dem Wandel zu einem Einwanderungsland und einem Punktesystem ist allerdings auch eine stärkere

Selektivität der Migration verbunden, die geringer qualifizierte und gebildete sowie ältere Migranten benachteiligt.

- Um die Zuwanderung in schrumpfende Städte und Regionen gezielter zu fördern und damit den Trend zur räumlichen Polarisierung abzumildern, sollten spezielle Förderprogramme für die Existenzgründung von Migrant/innen in ländlichen Regionen sowie Klein- und Mittelstädten im demografischen Wandel aufgelegt werden. Damit kann die Zuwanderung gezielter in solche Räume gelenkt werden, die über einen Fachkräftebedarf z.B. in Handwerks- und Pflegeberufen verfügen.
- Die Wohneigentumsbildung von Migrant/innen sollte in kleineren Städten und ländlichen Regionen stärker als Maßnahme zur Integration und zur Stärkung der Bleibeperspektiven der Zugewanderten gefördert werden. Nach dem historischen Vorbild der Peublierung in Preußen könnte ein Teil der staatlichen Leistungen für Kredite zum Erwerb leerstehender Immobilien in schrumpfenden Regionen eingesetzt werden.
- Die Verteilung von Flüchtlingen nach der behördlichen Wohnsitzauflage sollte, um die Integrations- und Bleibechancen zu verbessern, stärker die Bedarfe auf dem Arbeits-, Ausbildungs- und Wohnungsmarkt berücksichtigen und mit den Qualifikationen der Geflüchteten abgestimmt werden. Dies setzt eine enge Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen voraus.
- Die Erhaltung und der Ausbau von Studienplätzen an Fachhochschulen und Hochschulen sollte in strukturschwachen Regionen besonders durch die Bildungspolitik der Länder gefördert werden, damit diese Regionen vom wachsenden Arbeitsmarkt für Akademiker/innen profitieren und auch Höherqualifizierte anziehen können. Dabei sollte die Attraktivität der Fachhochschulen in ländlichen Räumen auch für Studierende aus dem Ausland erhöht werden.

LITERATUR

- Aumüller, Jutta/Gesemann, Frank (2014): Abschlussbericht Forschungs-Praxis-Projekt: Integrationspotenziale ländlicher Räume im Strukturwandel, Schader-Stiftung, Darmstadt
- BBSR – Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Analysen Bau.Stadt.Raum Band 10, Bonn
- BBSR – Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2014): Wie können Kommunen für qualifizierte Zuwanderer attraktiv werden?, BBSR-Online-Publikation Nr. 19/2014, Bonn
- Beißwenger, Sabine/Weck, Sabine (2010): Pirmasens. Fallstudie. ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund, Online unter: http://www.ils-forschung.de/download/Pirmasens-Bericht_Endfassung_012011.pdf, (vom 28.12.2011)
- Benke, Carsten (2005): Bewohneranwerbung und Rétablissement in der Geschichte Preussens, in: Oswald, Philipp (Hrsg.): Schrumpfende Städte, Band 2 Handlungskonzepte, Osfildern-Ruit, S. 638-643
- Berding, Ulrich (2008): Migration und Stadtentwicklungspolitik. Eine Untersuchung am Beispiel ausgewählter Stadtentwicklungskonzepte, Saarbrücken
- Bernt, Matthias/Liebmann, Heike (2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, Wiesbaden: Springer VS
- Bommes, Michael (2009): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Gesemann, F./ Roth, R. (2009): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden S. 89-109
- Brake, Klaus/Herfert, Günter (2013): Reurbanisierung, Wiesbaden: VS-Verlag
- Bürk, Thomas /Fischer, Susen (2012): Zuwanderung aus dem Ausland – Eine Perspektive für Städte des peripherisierten Raums?, in: Bernt, Matthias/Liebmann, Heike (2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, Wiesbaden: Springer VS, S. 176-190
- Bürk, Thomas/Kühn, Manfred/Sommer, Hanna (2012): Stigmatisation of Cities. The Vulnerability of Local Identities, in: Raumforschung und Raumordnung, 70, H. 4, S. 309-321
- Gabler, Julia (2012): Überlebensgelassenheit einer Kümmerergesellschaft. Umbruch und Aufbruch in Pirmasens, in: Willisch, Andreas (Hrsg.): Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen, Berlin: Ch. Links Verlag, S. 195-213
- Gans, Paul (Hrsg.) (2014): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration, Forschungsberichte der ARL 3, Hannover
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.) (2009): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das BMVBS und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin
- Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (1997): Zuwanderung und Stadtentwicklung, in: Leviathan, Sonderheft 17/1997, Wiesbaden, S. 9-29
- Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. Bonn.
- Heinig, Stefan/Herfert, Günter (2012): Leipzig – intraregionale und innerstädtische Reurbanisierungspfade, in: Brake, Klaus/Herfert, Günter (2013): Reurbanisierung, Wiesbaden, S. 323-342
- Kühn, Manfred (2016): Peripherisierung und Stadt. Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg, Reihe Urban Studies, transcript Verlag, Bielefeld

- Nadler, Robert; Kriszan, Michael; Nienaber, Birte; Frys, Wioletta (2012): Zuwanderung internationaler Migranten in schrumpfende ländliche Regionen: die Fallbeispiele Ostsachsen und Saarland, in: Europa Regional 18. 2010 (2012) 2-3, S. 107-121.
- Naumann, Matthias/Reichert-Schick, Anja (2012): Infrastrukturelle Peripherisierung: Das Beispiel Uecker-Randow (Deutschland), in: disP – The Planning Review, 48 Jg., Heft 1, Zürich, S. 27-45
- Oltmer, Jochen (2009): Zuwanderung und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden, S. 151-169
- Oltmer, Jochen (2009): Einführung: Europäische Migrationsverhältnisse und Migrationsregime in der Neuzeit, in: Geschichte und Gesellschaft, 35. Jg., 1 (2009), Themenheft Europäische Migrationsregime, S. 5-27
- Oswald, Philipp (2005): Schrumpfende Städte, Band 2: Handlungskonzepte, Ostfildern-Ruit
- Pätzold, Ricarda/Hollbach-Grömig, Beate/Henckel, Dietrich (2009): Regionale Disparitäten und demographischer Wandel als Herausforderung für Kommunen, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.) (2009): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden, S. 33-51
- Schader-Stiftung/Deutscher Städtetag u.a. (Hrsg.) (2005): Zuwanderer in die Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik, Darmstadt
- Schader-Stiftung (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts, Darmstadt
- Stein, Axel/Kujath, Hans Joachim (2013): Peripherisierte Städte im Wettbewerb der Wissensgesellschaft, in: Bernt, Matthias/Liebmann, Heike (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, Wiesbaden: Springer VS, S. 148-177
- SVR- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2014): Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer
- Weiss, Karin (2009): Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden, S. 131-148.

Bodenpreise und Immobilienmärkte als Verstärker sozialräumlicher Polarisierung

Die räumliche Ungleichheit in Deutschland schlägt sich auch auf den verschiedenen Immobilienteilmärkten nieder. Hierzu gehören vor allem der Bodenmarkt, die Märkte für Büro-, Industrie- und Einzelhandelsflächen und schließlich der Wohnungsmarkt.

Aufgrund der heterogenen Raumentwicklung in Deutschland stellt es sich als nicht zielführend heraus, Durchschnittsbetrachtungen an den verschiedenen Immobilienteilmärkten durchzuführen. Eine Betrachtung der Märkte im nationalen Maßstab führt oftmals zu unauffälligen Ergebnissen, da die extrem angespannten und die extrem entspannten und schrumpfenden Märkte sich in einer solchen Betrachtung meist gegenseitig ausgleichen bzw. neutralisieren und somit kein realistisches Bild von den Dynamiken und Besonderheiten an den jeweiligen regionalen Standorten entsteht.

Die Bodenmärkte in Wachstumsregionen

Die Wirtschaft benötigt Boden und Immobilien für Produktionsprozesse. Daher steigt in der Regel auch dort, wo die Wirtschaft wächst, die Nachfrage nach Immobilien. Häufig ist in diesen wirtschaftlichen «Wachstumsregionen» aufgrund von (Arbeits-) Migration auch das Haushaltswachstum am stärksten, weshalb dort auch die Wohnungsnachfrage überdurchschnittlich zunimmt. Die unterschiedlichen Nutzungen – vor allem produzierendes Gewerbe, Büro, Wohnen und Einzelhandel – konkurrieren alle um die gleichen Bodenflächen, sodass in Wachstumsregionen eine zunehmende Knappheit der städtischen Flächen erkennbar wird.

Da die steigende Bodennachfrage in den Wachstumsstädten auf ein sich nur langsam ausweitendes Bodenangebot trifft, weil die Planung nicht so schnell angepasst wird, steigen in der Folge die Preise. Steigende Bodenpreise führen in der Regel auch zu steigenden Immobilienpreisen und -mieten sowohl im Wohnungsmarkt als auch auf den Gewerbeflächenmärkten.

In vielen großen Wachstumsstädten kommt die Bauleitplanung der gestiegenen Nachfrage kaum nach, zum Teil, weil mögliche Flächenreserven erst mittel- bis langfristig zur Verfügung gestellt werden können, zum Teil, weil politisch-planerische Überzeugungen (z.B. Innen- vor Außenentwicklung) gegen eine entsprechende

Ausweisung von Bauflächen sprechen. So klagen viele Fachleute in unterschiedlichen Kommunen (Köln, München, Freiburg, Stuttgart, Düsseldorf etc.), dass die vorhandenen Flächenpotenziale nur noch für wenige Jahre reichen. Insbesondere die deutlich nach oben korrigierten Bevölkerungsvorausberechnungen aufgrund der zusätzlichen Migration in die Städte führen in vielen Kommunen derzeit zu sehr großen Problemen bei der nachfrageadäquaten Bereitstellung von Bauland.

Zur Ermittlung des aktuellen Baulandpreisniveaus existieren mehrere Datenquellen. Das Statistische Bundesamt publiziert eine bundesweite Statistik über die Höhe der Kaufwerte von baureifem Land. Aber auch die lokalen Gutachterausschüsse für Grundstückswerte führen sogenannte Kaufpreissammlungen, die Daten zu den Kaufwerten für (unbebaute) Grundstücke bzw. für bebaute Grundstücke enthalten.

Wie oben bereits ausgeführt nivelliert die Angabe des Statistischen Bundesamtes zu Durchschnittswerten die vorhandenen Unterschiede zwischen den Regionen. So lag der Durchschnittspreis für Bauland in Deutschland im Jahr 2013 bei 98,61 Euro/m² Grundstücksfläche von baureifem Land. Seit dem Ausgangsniveau von 49,60 Euro/m² im Jahr 1999 hat sich somit seither das Baulandpreisniveau im Bundesdurchschnitt verdoppelt.¹ Damit sind die Bodenpreise - vor allem im Zeitraum 2000-2010 - deutlich stärker gestiegen als die Häuserpreise.

Die Abbildung 1 bildet die regional differenziert nach kreisfreien Städten und Landkreisen ausgewerteten Kauffälle von Bauland nach ihren Kaufwerten ab. Die Großstädte stechen hier mit höheren Preisen deutlich hervor. So weist das Statistische Bundesamt für München im Jahr 2013 ein durchschnittliches Preisniveau von 1.470 Euro pro Quadratmeter baureifes Land aus, im Landkreis München sind es bereits rd. 1.000 Euro. Es folgen Stuttgart (ca. 715 Euro/m²), Mainz (ca. 685 Euro/m²) und Starnberg (ca. 680 Euro/m²). In Frankfurt/Main sind es durchschnittlich 670 Euro/m² und in Hamburg 635 Euro/m². In Berlin werden rd. 420 Euro/m² und in Köln 370 Euro/m² gezahlt.

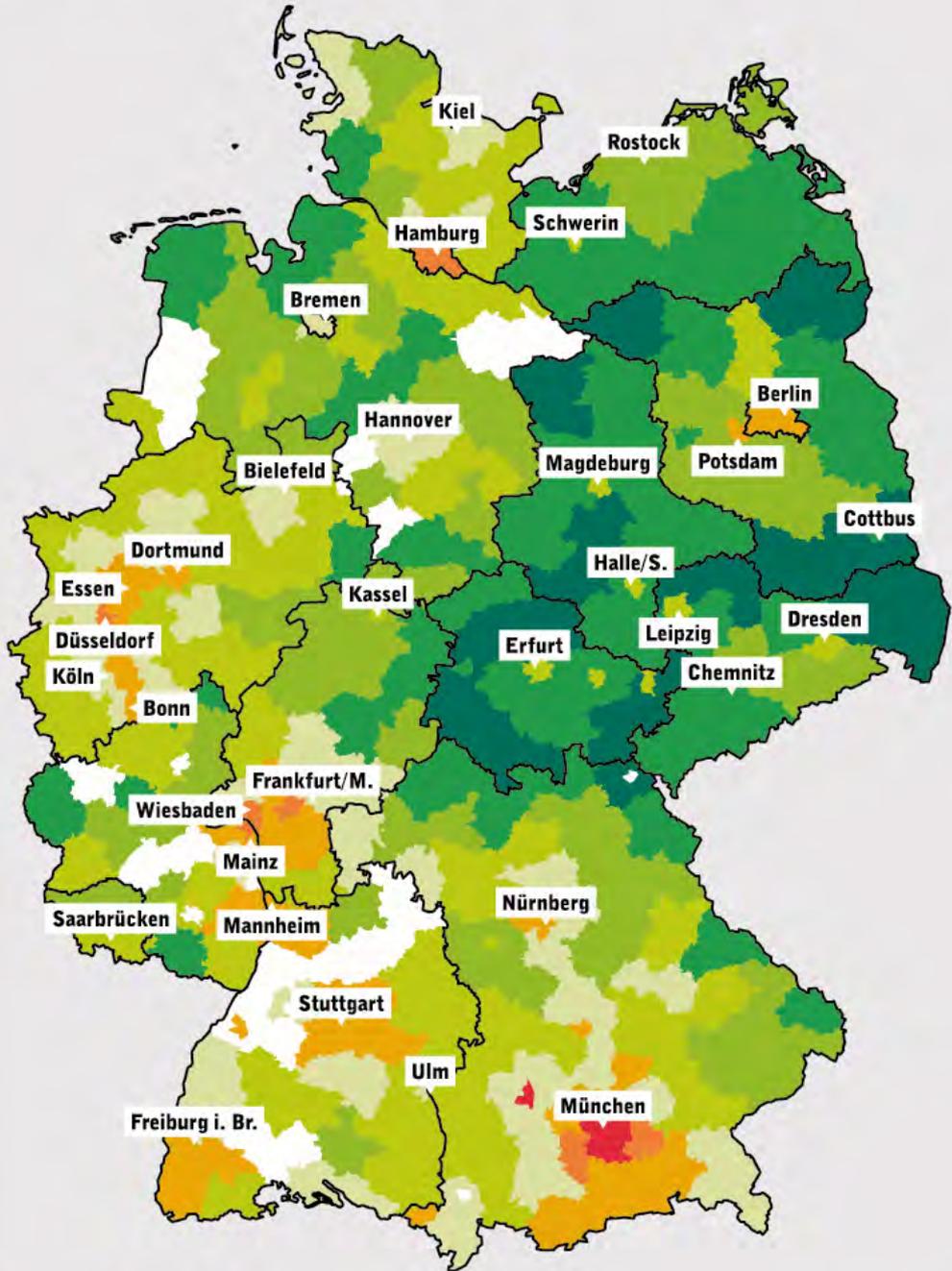
Die Baukostensenkungskommission hat in ihrem Bericht eine Tabelle von Bodenrichtwerten für Wohnbauland für Mehrfamilienhäuser - differenziert nach verschiedenen Lagekategorien - veröffentlicht, die auf Angaben der lokalen Gutachterausschüsse für Grundstückswerte in den jeweiligen Städten basieren (Tabelle 1). Diese Tabelle zeigt, dass innerhalb einer Stadt - sowohl innerhalb einer Lagekategorie als auch zwischen unterschiedlichen Lagen - z.T. erhebliche Preisunterschiede bestehen können.

«Die höchsten Bodenpreise in dieser Übersicht weist München mit rd. 3.000 Euro/m² Grundstücksfläche im Jahr 2014 in guter Lage aus. Aber auch in vielen anderen Städten werden in guten und mittleren Lagen Bodenrichtwerte von mehr als 1.000 Euro/m² erzielt.»² In einzelnen Fällen können die Grundstückspreise auch noch deutlich darüber liegen.

1 Statistisches Bundesamt 2014, S. 45. Angaben bis einschl. 2004 ohne Hamburg.

2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Bericht der Baukostensenkungskommission. Endbericht, Berlin

Abb. 1: Kaufwerte für baureifes Land



Grundstücksfläche in €/m²

- 0-25
- 25-50
- 50-75
- 75-100
- 100-125
- 125-150
- 150-200
- 200-2.000

Quelle: Destatis 2015

Tabelle 1: Bodenrichtwerte für Wohnbauland (MFH) in unterschiedlichen Städten und Lagen (Euro/m² Grundstücksfläche)

Stadt	Jahr	sehr gute Lage	gute Lage	mittlere Lage	einfache Lage
Berlin West	2014	600 - 700	350 – 1.500	150 - 660	160 - 600
	2013	570 - 670	330 – 1.200	140 - 600	150 - 500
Berlin Ost	2014		180 - 350	130 – 1.600	130 – 1.600
	2013		170 - 290	120 – 1.200	120 – 1.200
Düsseldorf	2014	1.450 – 2.300	750 – 1.100	750 – 1.100	340 - 490
	2013	1.400 – 2.250	730 – 1.050	730 – 1.050	330 - 470
Karlsruhe	2014		290 – 1.220	290 – 1.220	
	2013	520 - 540	440 - 530	350 - 490	290 - 350
Köln	2014		630	560	410
	2013		600	530	390
München	2014		3.000	1.850	
	2013		2.550	1.700	
Münster	2014		820	570	340
	2013		700	520	330

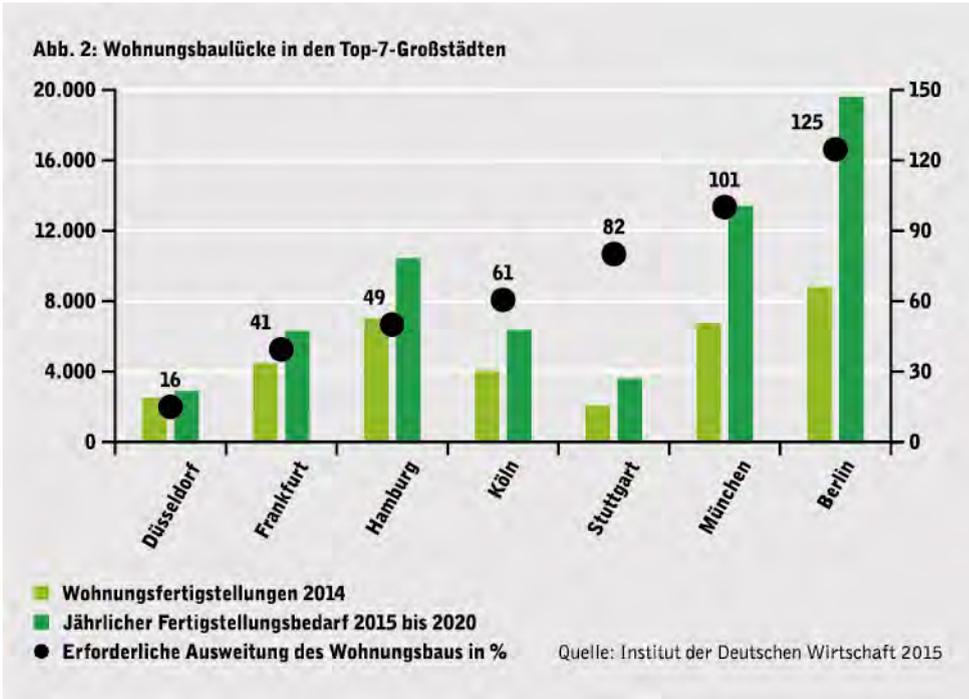
Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Bericht der Baukostensenkungskommission und Gutachterausschüsse für Grundstückswerte der jeweiligen Städte

Konsequenzen für den Wohnungsmarkt

Aus diesen Darstellungen kann sowohl die Dynamik der Bodenpreise in den letzten Jahren als auch die z.T. deutliche Spreizung der Preise zwischen den Großstädten und den jeweiligen Lagen abgelesen werden. Da die Ausnutzungsintensität (Geschossflächenzahl, Grundflächenzahl) in der Regel in diesen Preisen bereits «eingepreist» ist, müssen die Investoren über die Miet- oder Kaufpreise diese steigenden Bodenpreise refinanzieren, was auch zu steigenden Mieten und Kaufpreisen der darauf errichteten Wohnungen führt.

Die Miet- und Kaufpreiserhöhungen beziehen sich hierbei jedoch nicht nur auf die neu errichteten Wohnungen, auch der Bestand kann betroffen sein, wenn das neue Wohnungsangebot mit der steigenden Nachfrage nicht Schritt hält.

Stellt man in den Top-7-Städten die Wohnungsfertigstellungen des Jahres 2014 dem jährlichen Fertigstellungsbedarf bis 2020 gegenüber, so zeigt sich in den meisten Städten eine deutliche Wohnungsbaulücke und die Notwendigkeit einer Steigerung der Wohnungsbauanstrengungen (Abb. 2). Ausgehend von dem – bereits



angestiegenen – Fertigstellungsniveau von 2014 müssten die Städte Berlin, München und Stuttgart ihr jährliches Wohnungsbauvolumen um 125 Prozent, 100 Prozent und 82 Prozent steigern. Köln, Hamburg und Frankfurt a.M. müssten die Aktivitäten um 61 Prozent, 49 Prozent und 41 Prozent verbessern. Nur in Düsseldorf genügt laut der Untersuchung von DG Hyp (2015) eine Steigerung um 16 Prozent.

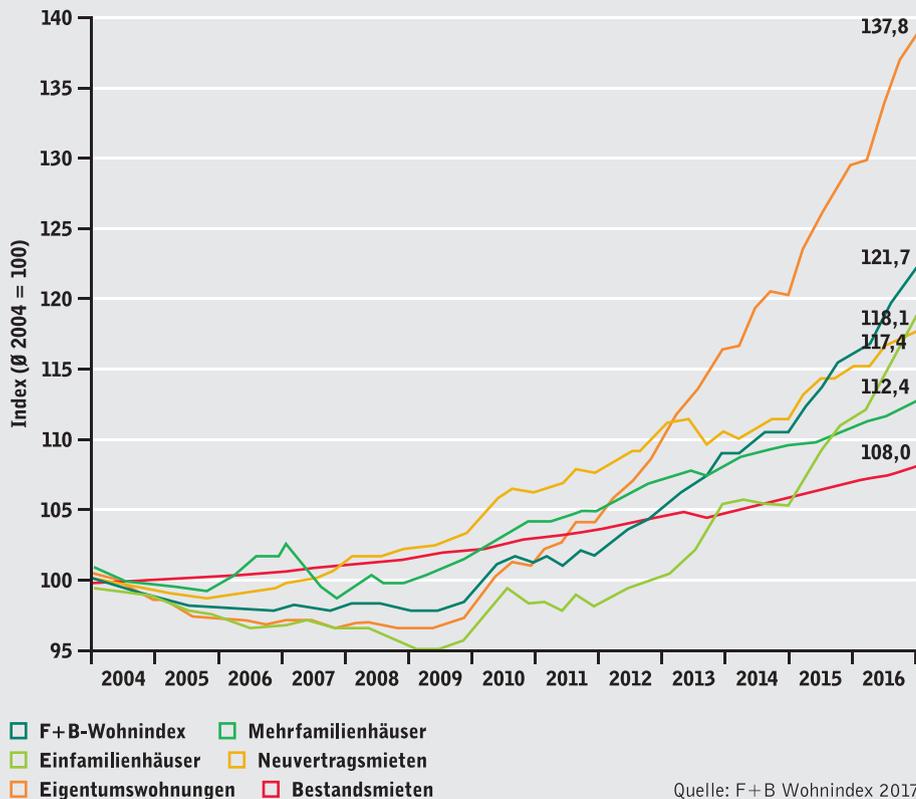
Derartige Steigerungsraten von 40-125 Prozent wirken vor dem Hintergrund der geschilderten Knappheiten am Bodenmarkt, dem Wissen um die vorhandenen Planungs- und Genehmigungskapazitäten und -abläufe in den betreffenden Städten nahezu illusorisch. Folgt man dieser Einschätzung, wird die Konkurrenzsituation auf den jeweiligen Wohnungsmärkten in den nächsten Jahren wohl weiter zunehmen.

Hierbei werden sich in vielen zentralen Vierteln dieser Städte die Besserverdienenden am Markt «durchsetzen», schlechter verdienende Haushalte in kleinere Wohnungen oder günstigere Lagen umziehen (müssen) und die Suburbanisierung insgesamt zunehmen. Es ist kaum denkbar, dass die geschilderten Bedarfe ohne entsprechende Wohnungsbauaktivitäten in den Umlandgemeinden der genannten Top-Standorte überhaupt bewältigt werden können.

Steigerung von Miet- und Kaufpreisen

Schaut man auf die durchschnittliche Entwicklung von Miet- und Kaufpreisen bei Wohnungen, die Empirica, BulwienGesa oder das Büro F+B in Hamburg publizieren, lässt sich feststellen, dass insbesondere der Preisanstieg bei Eigentumswohnungen seit 2010 vom Indexwert von ca. 100 auf 137,8 in 2016 gestiegen ist (Abb. 3). Da es sich

Abb. 3: Kaufpreis- und Mietenentwicklung im deutschen Wohnungsmarkt 2004–2016



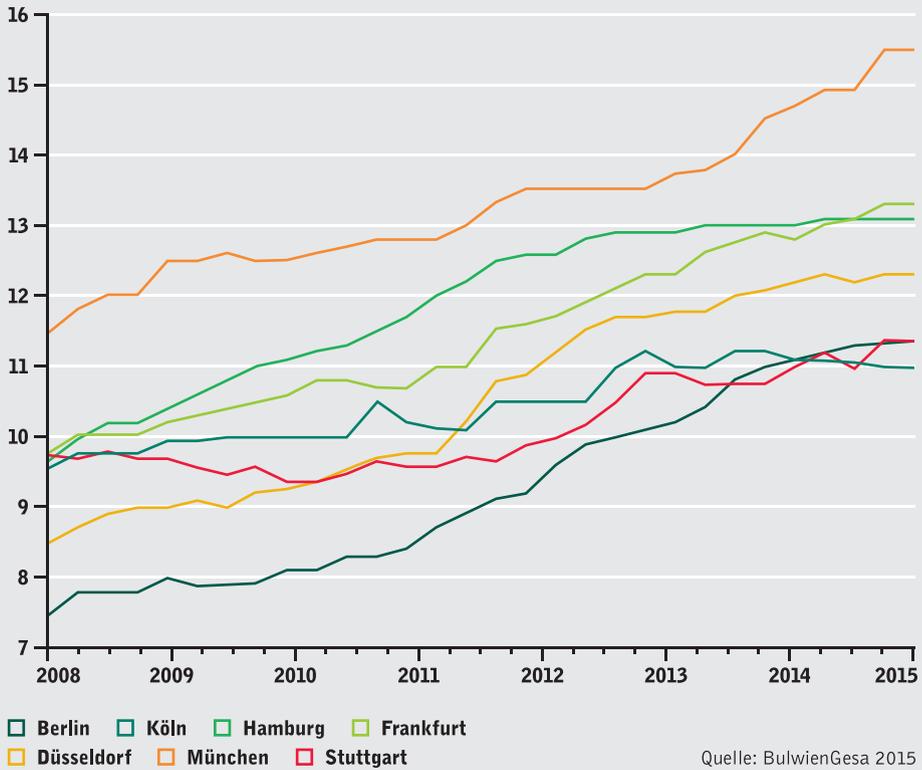
zudem um einen Durchschnittswert für Deutschland handelt, wird ersichtlich, wie stark die Dynamik insbesondere in den Wachstumsmetropolen gewesen sein muss.

Auch die Neuvertragsmieten sind seit 2004 im Durchschnitt um etwa 17,4 Prozent gestiegen. Aber auch hier sind enorme Spreizungen zwischen den jeweiligen Städten festzustellen.

Schaut man allein auf die großen Städte oder die Uni-Städte mit angespannten Wohnungsmärkten, sind die Steigerungen doch noch sehr viel ausgeprägter. So haben sich beispielsweise im Durchschnitt aller Anbieter³ in Berlin die Angebotsmieten für Altbauten allein von 2011 bis 2016 von durchschnittlich 7,11 auf 10,29 €/qm um über 40 Prozent gesteigert. In Düsseldorf ging es für Altbaumieten im selben Zeitraum von 9,09 auf 10,28 €/qm (+13 Prozent) und in Köln von 8,63 auf 11,13 €/qm (+28 Prozent). Ähnliche Steigerungsraten weisen auch Städte wie Frankfurt a.M. und Hamburg auf.

3 Quartalsweise Auswertungen aller immoscout24-Angebote in den betreffenden Städten von 2011 bis Ende 2016. Diese Auswertungen enthalten aufgrund der unspezifischen Auswertung und der Tatsache, dass es sich nur um Inserate handelt, gewisse methodische Schwächen.

Abb. 4: Entwicklung der durchschnittlichen Erstbezugsmiete in ausgewählten Städten von 2008–2015
 Durchschnittliche Erstbezugsmiete in Euro je m²



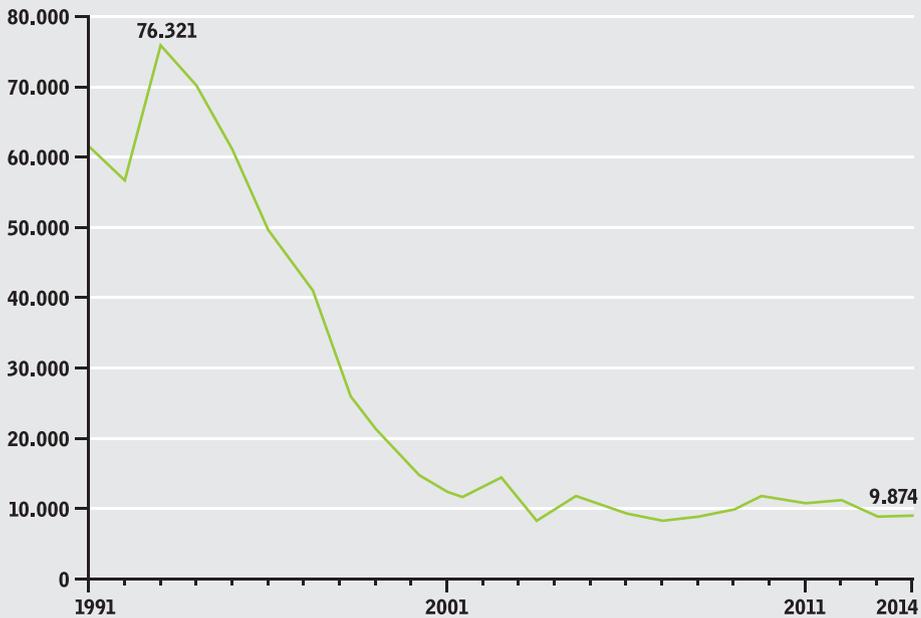
Dieser Anstieg von Neuvertragsmieten und von Wohneigentumspreisen ist stark getrieben von der Knappheit des Wohnraums in den betreffenden Kommunen, aber insbesondere bei den Eigentumswohnungen auch dem Anlagedruck privater Selbstnutzer und Anleger geschuldet, die in Zeiten mangelnder Anlageformen und niedriger Zinsen in Wohnimmobilien investieren wollen. Hierbei treiben die steigenden Wohnungsmieten auch die steigenden Wohnungskaufpreise an, da bei steigenden Mieten und sinkenden Zinsen höhere Kaufpreise immer noch finanzierbar sind.

Insgesamt sind aufgrund des sinkenden Zinsniveaus und der gestiegenen Reallöhne für etliche Wohnungskäufer/innen die Eigentumswohnungen trotz steigender Preise - nach wie vor - erschwinglich. Für den Erschwinglichkeitsindex sind auch im Jahr 2016 wieder beste Werte publiziert worden, auch wenn diese regional sehr unterschiedlich ausfallen.

Bezahlbarer Wohnraum

Die Dynamik der Mieten in vielen deutschen Städten führt dazu, dass das Segment des Wohnraumes mit geringeren Mieten immer stärker «ausgedünnt» wird. Die

Abb. 5: Entwicklung der Anzahl neu geförderter Sozialwohnungen seit den neunziger Jahren
 Neu geförderte Wohnungen pro Jahr



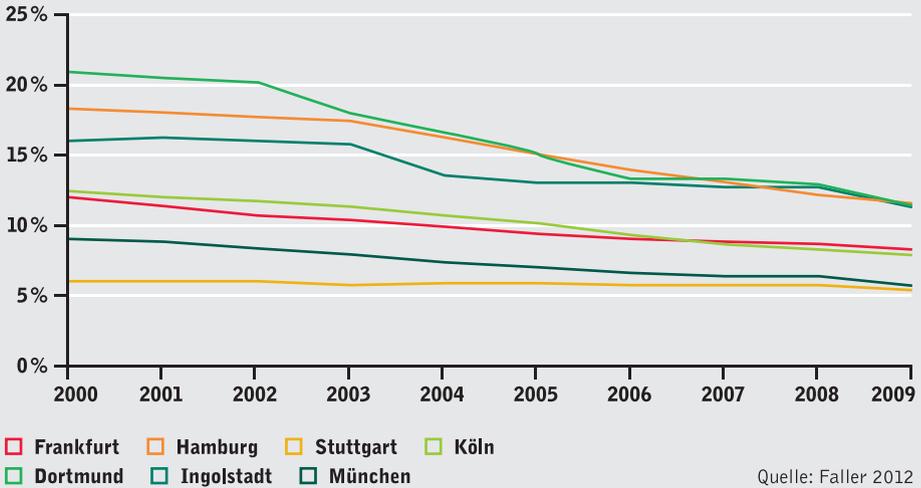
Quelle: Destatis 2016

Europäische Union definiert einen Wohnkostenanteil am Netto-Haushaltseinkommen von mehr als 40 Prozent als Wohnkostenüberlastung («Housing cost overburden»). Aufgrund der insgesamt steigenden Knappheit von «bezahlbarem» Wohnraum in vielen Quartieren der Städte werden einkommensschwächere Haushalte zunehmend verdrängt, da sie im Wettbewerb um die teurer werden Wohnungen nicht mehr mithalten können. Das insgesamt geringe und über die letzten Jahre abnehmende Volumen an mietpreisgebundenen Wohnungsbeständen verschärft diese Situation noch zusätzlich (siehe die Beiträge von Behr, Habermann-Nieße und Gerometta in diesem Band). Die Anzahl neu geförderter Sozialwohnungen stagniert seit Jahren auf einem niedrigen Niveau von ca. 10.000 Wohnungen pro Jahr deutschlandweit (Abb. 5) und steigt erst jüngst wieder an.

Hierbei verfügen die Städte in Deutschland über sehr unterschiedliche Quoten an Sozialwohnungen innerhalb des Wohnungsangebotes. Verfügten im Jahr 2000 Städte wie Dortmund, Hamburg und Ingolstadt noch über Quoten von 15-20 Prozent, haben sich diese bis 2009 in allen drei Städten auf ca. 12 Prozent abgesenkt.

Auch die Kölner und die Frankfurter Quote an Sozialwohnungen sind von ca. 12 Prozent im Jahr 2000 auf ca. 8 Prozent im Jahr 2009 gesunken, Stuttgart und München liegen sogar bei nur noch knapp über 5 Prozent.

Abb. 6: Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes von 2000–2009 in ausgewählten Städten



Die deutschen Städte sind also mehrheitlich inzwischen bei Quoten zwischen 5-10 Prozent an Sozialwohnungen angekommen und unterscheiden sich dadurch erheblich von internationalen Vorzeigestädten wie z.B. Wien und Amsterdam.

Die Stadt Wien verfügt über einen sehr hohen Bestand an geförderten Wohnungen. Von den insgesamt rund 1 Mio. Wohnungen in Wien sind rund 220.000 Gemeindewohnungen, die von der Kommune errichtet und verwaltet werden (Wohnfonds Wien), sowie weitere 200.000 mit unterschiedlichen Fördermodellen subventionierte Neubauten, die von gemeinnützigen Bauträgern errichtet und später auch verwaltet werden. Dies kostet die Stadt jährlich rund 680 Mio. €. Zum Vergleich: Die Neubauförderung im fast doppelt so großen Berlin beträgt rund ein Zehntel dieser Summe.

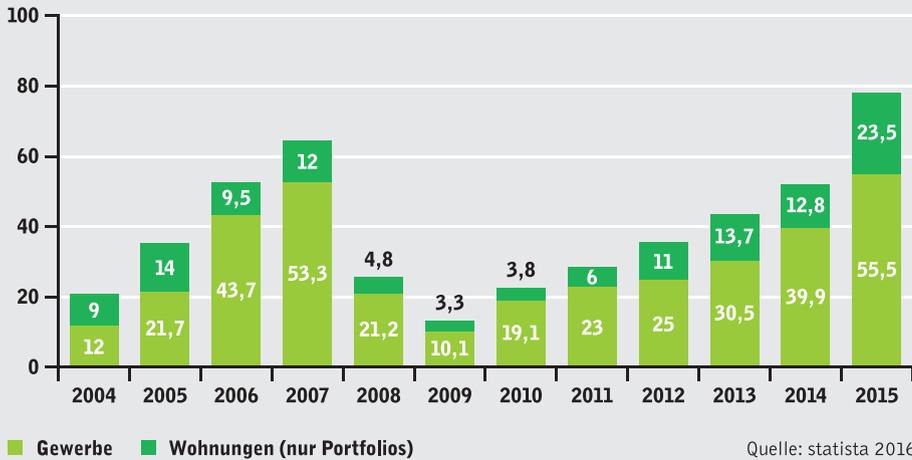
In deutschen Großstädten wird derweil versucht, über kooperative Baulandmodelle (z.B. München, jüngst Düsseldorf und Köln) mit der Erteilung neuen Baurechts bei Wohnungsbauvorhaben eine Quotierung geförderter Wohnungen in Größenordnungen von ca. 30 Prozent durchzusetzen, und zwar nicht nur auf öffentlichen, sondern auch auf privaten Flächen. Dies sind – ebenso wie die Konzeptvergaben – gute Ansätze. Inwieweit sie jedoch zu gefördertem Wohnraum in nennenswertem Umfang führen wird, bleibt abzuwarten.

Treiber Kapitalmarkt

Neben der beschriebenen Nachfrage durch reale Nutzungen (Primärfunktion der Immobilien) tritt – verstärkt seit der Globalisierung der Kapitalmärkte – zunehmend die Sekundärfunktion von Immobilien als Anlagegut in Erscheinung (Immobilieninvestmentmarkt). Die Wertaufbewahrungsfunktion von Immobilien in Deutschland

Abb. 7: Entwicklung des Transaktionsvolumens deutscher Immobilien (Gewerbe und Wohnen) seit 2004

Transaktionsvolumen in Mrd. Euro



wird bei verunsicherten internationalen Märkten und in einem Niedrigzinsumfeld, wie es derzeit vorherrscht, noch verstärkt.

Aus der internationalen Perspektive des Kapitalmarktes konkurrieren Immobilienprojekte und -produkte in Deutschland mit denjenigen anderer Standorte in der Welt um das knappe internationale Kapital. Hierbei wurden die Investitionsvoraussetzungen in Deutschland in den letzten Jahren von vielen ausländischen Investoren als vergleichsweise interessant eingeschätzt, sodass deren Anteil 2015 ungefähr bei der Hälfte des getätigten Transaktionsvolumens liegt.

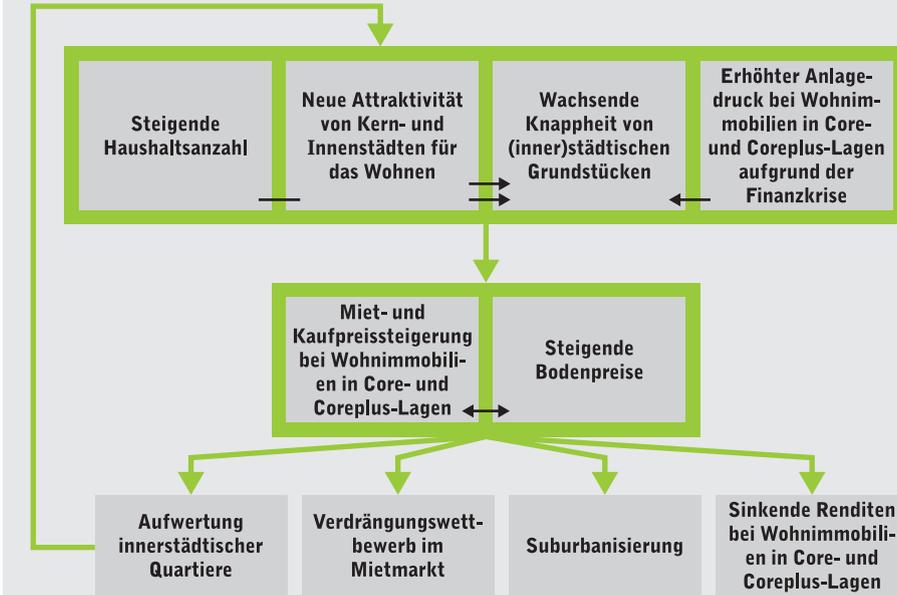
2015 zeigt sich hier mit einem Immobilientransaktionsvolumen in Höhe von fast 80 Mrd. € als absolutes Spitzenjahr. Seit der Finanzkrise 2009 ist dieses Volumen stetig gestiegen und zwar 2015 erstmals auch über das hohe Vorkrisenniveau von 2007 in Höhe von ca. 65 Mrd. € hinaus. In 2015 konnte sich insbesondere der Verkauf von Wohnungsportfolios gegenüber 2014 auf 23,5 Mrd. € fast verdoppeln. Es ist der höchste jährliche Wert überhaupt.

Fazit für wachsende Wohnungsmarktregionen

Diese Entwicklung der Immobilientransaktionen der letzten Jahre und insbesondere in 2015 verdeutlicht einen weiteren Treiber der Immobiliennachfrage und damit der Immobilienpreise in Deutschland in den fragten räumlichen und sachlichen Marktsegmenten, wie es z.B. Core- und Core-plus-Lagen am Wohnimmobilienmarkt sind (Vgl. Abb. 8)

Das Schaubild fasst die Wirkungen die Zusammenhänge und Wirkungen der derzeitigen Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten wachsender Regionen zusammen.

Abb. 8: Zusammenhänge und Wirkungen in wachsenden Wohnungsmärkten



Quelle: Spars (2012)

Die steigenden Haushaltszahlen und die neue Attraktivität von Kern- und Innenstädten für das Wohnen führen vor dem Hintergrund einer wachsenden Knappheit (inner-)städtischer Flächen und dem erhöhten Anlagedruck von Kapitalanlegern zu steigenden Bodenpreisen und dem Anstieg von Miet- und Kaufpreisen in städtischen Lagen.

Diese Entwicklungen bewirken einen zunehmenden Verdrängungswettbewerb im Mietwohnungsmarkt und eine weiterhin starke Suburbanisierung, insbesondere derjenigen, die sich das Wohnen in der Stadt nicht mehr leisten können oder wollen. Zudem kommt es zu einer weiteren Aufwertung innerstädtischer Quartiere – zum Teil mit Städtebaufördermitteln kofinanziert –, die wiederum zu einer höheren Attraktivität des Wohnens in diesen Quartieren führt und damit eine weitere Zusatznachfrage in solchen Quartieren bedingt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen⁴

Rahmenbedingungen für den Neubau verbessern

In erster Linie gilt es, insgesamt den Wohnungsneubau in Deutschland weiter zu steigern, indem die Rahmenbedingungen für den Neubau verbessert werden. Denn auch der Wohnungsbau im oberen und mittleren Segment kann über entsprechende Umzugsketten die Wohnversorgung unterer Einkommensgruppen verbessern. Insbesondere sollte aber auch der Bau von Sozialwohnungen verstärkt werden (siehe weiter unten).

Vorausschauende Liegenschaftspolitik

Für ein höheres Neubauvolumen ist in noch viel stärkeren Maße als bisher die Ausweisung von Bauland durch die Kommunen zu intensivieren. Die mangelnden Bauflächen sind der wesentliche Flaschenhals des mangelnden Wohnungsneubaus. Die vorausschauende Liegenschaftspolitik wurde von vielen Kommunen erst viel zu spät – wenn überhaupt – als zentrales Politikfeld identifiziert. Es braucht eine langfristige strategische Bodenvorratspolitik und mobilisierende Instrumente, wie den Umbau der heutigen Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer, die den Bodenwert als Besteuerungsgrundlage nutzt und daher insbesondere teure Grundstücke mobilisieren hilft. Die notwendige Reform der Grundsteuer wurde seit Jahrzehnten verschleppt. Aber auch der Zwischenerwerb von Grundstücken mit anschließenden Konzeptvergaben und Modelle der kooperativen Baulandentwicklung auf Basis städtebaulicher Verträge sowie die «Ausdehnung des Anwendungsbereichs der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auf kleinteilige Fallgestaltungen» stellen wichtige Ansatzpunkte hierbei dar.

Gründung eines staatlichen Bodenfonds zur Altersvorsorge

Ein neuer Vorschlag ist die Verknüpfung von privater Altersvorsorge mit den Themen Bodenpolitik und Stadtentwicklung (Spars 2017). Hierbei geht es darum, einen staatlichen Bodenfonds zu gründen, der in den wachsenden Regionen Deutschlands mit dem Geld privater Sparer größere Flächenareale in sogenannten Zwischen- und Transiträumen erwirbt. Diese Räume sind meist fragmentiert und unterentwickelt und sollen mit einem ganzheitlichen Planungsansatz in Wert gesetzt werden (Planungsrecht und Infrastruktur)⁵. In ihnen liegt ein wichtiger Schlüssel zur zukünftigen

⁴ Diese Schlussfolgerungen entsprechen den Empfehlungen des Autors aus dem «Gutachten zur wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Einschätzung einer ›Neuen Wohngemeinnützigkeit‹ in Deutschland», das für die Verbände VdW-RW und den BBU erarbeitet wurden.

⁵ Dieser Vorschlag wurde im Rahmen einer BBSR-Planungswerkstatt Gartenstadt21 von einem interdisziplinären Team aus Planungsbüros und Wissenschaftlern entwickelt (u.a. Yellowz, lad+, urbanista, argus, Nütten, Spars).

und nachhaltigen Versorgung der Städte mit neuen Wohn- und Gewerbeflächen.⁶ Der Bodenfonds könnte z.B. bei der KfW angesiedelt werden und den privaten Sparer eine gewisse Mindestverzinsung garantieren. Die Entwicklung der Flächen führt zu entsprechenden Wertzuwächsen, aus denen diese Verzinsung finanziert werden kann. Der Boden in wachsenden Regionen ist in den Augen der Sparer bzw. späteren Rentner als Wertanlagemedium sehr viel sicherer als es beispielsweise Aktienanlagen sind. Es wird in kurzer Zeit möglich sein, ein großes Volumen an neu zu entwickelnden Flächenarealen zu kaufen und zu entwickeln und damit das Flächenangebot für den Wohnungsneubau zu erhöhen. Es entstünde eine Win-win-Situation zwischen der privaten Altersvorsorge und der Wohnungsmarktentwicklung.

Regionale Wohnungsmarktentwicklung betreiben

Darüber hinaus sollten in größerem Umfang als bislang Aktivitäten der interkommunalen Zusammenarbeit genutzt werden, um entlang der Infrastrukturtrassen in den Regionen gemeinsame regionale Baulandstrategien umzusetzen. Erste positive Ergebnisse einer regionalen Zusammenarbeit bezogen auf Wohnungsbauflächen lassen sich beispielsweise in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler besichtigen, in der die Zusammenarbeit bereits seit 1991 eingeübt wird (region-bonn.de), oder in der Stadregion Münster, wo neue stadregionale Lösungsansätze für die Wohnungsversorgung gesucht werden. Wohnungsmärkte funktionieren nur regional und die Wohnungsversorgung sollte auch im Außenbereich stärker ermöglicht werden.

Nachverdichtung fördern

Zum anderen müssen in den Städten auch die Nachverdichtungspotenziale für den Wohnungsbau in der Stadt intensiver genutzt werden. Auf vielen bislang untergenutzten Flächen in unseren Ballungszentren könnte – ohne die Verursachung von zusätzlichen Kosten für den Bodenerwerb – zusätzlicher Wohnraum entstehen (Dachausbau, Anbauten, Aufstockungen, Umstrukturierungen etc.). Erste Quartiersuntersuchungen in Köln deuten darauf hin, dass sich ein realistisches Umsetzungspotenzial hierfür in bestimmten Gebietstypen in Größenordnungen von ca. 10 Prozent der bereits gebauten Wohnflächen bewegen könnten. Dies wäre ein enormes Angebotsreservoir und könnte die angespannten Märkte zusätzlich entlasten. Will man dies jedoch in großem Stile umsetzen, werden flexible und erfahrene Partner – wie die professionell-gewerblichen Wohnungsunternehmen – gebraucht und auch Kommunen, die Personal und Mittel für solche Strategien bereitstellen.

⁶ Hierbei geht es jedoch nicht nur um den reinen Neubau von Wohnungen und Gewerbeflächen, sondern auch um zukunftsfähige Mobilitätsangebote, gemeinschaftliche Formen des Zusammenlebens und eine dezentrale, kleinteilige Ökonomie, z.B. einer Industrie 4.0. Es geht auch um neue Freiraumqualitäten (z.B. produktive Landschaften), die Nähe von Wohnen und Arbeiten und um räumliche Vernetzungen im bislang nicht miteinander verknüpften Zwischenstadt-Raum.

Steuerliche Abschreibung verbessern

Ein weiterer Ansatzpunkt sollte in der Förderung des Wohnungsneubaus durch eine steuerliche Abschreibung liegen, so wie sie bereits im Rahmen des Bündnisses für Wohnen diskutiert und gefordert wurde. Hierbei wäre es allerdings notwendig, diese steuerliche Förderung an die Unterschreitung bestimmter Maximalkosten pro Quadratmeter zu knüpfen, so dass keine teuren Wohnungen gefördert werden und diese auch auf bestimmte Gebietskulissen – z.B. dort wo besondere Knappheit vorherrscht – zu beschränken. Es geht hierbei auch um eine Anpassung der Abschreibungssätze an den tatsächlichen Wertverzehr. Finanzielle Anreize wirken relativ schnell, sie erhöhen die Wirtschaftlichkeit von Neubauinvestitionen und können das Interesse von Investoren steigern, die sich vom Wohnungsbau – aus den unterschiedlichen Gründen – abgewendet haben.⁷ Hierzu gehören neben den privaten Haushalten (Altersvorsorge) auch die Akteure der öffentlichen Hand (öffentliche Arbeitgeber, Bund, Länder und Kommunen), die sich beim Neubau stärker zurückhalten.

Interventionsbestände einführen

Vor dem Hintergrund des Dilemmas mit den rückläufigen Beständen des sozialen Wohnungsbaus, sollte das Ziel etabliert werden, in jeder Kommune, in Abhängigkeit von den lokalen Rahmenbedingungen, einen Interventionsbestand in Höhe von 8-14 Prozent des Wohnungsbestandes anzustreben, der unteren Einkommensgruppen zur Verfügung gestellt werden kann.

Lokale runde Tische und Wohnungsmarktbeobachtung

Es sollten in jeder Stadt runde Tische zur Wohnraumversorgung gegründet werden (ähnlich dem Bündnis für Wohnen), um für dieses Thema alle lokalen Anbieter zu sensibilisieren, die Vielfalt der Akteure zu nutzen und gemeinsame Strategien zur Sicherstellung des Interventionsbestandes zu entwickeln. Es erscheint weiterhin notwendig die kommunale Wohnungsmarktbeobachtung weiter auszubauen und möglichst auf alle Kommunen auszuweiten. Mit Blick auf die zukünftigen Zyklen der Wohnungsmärkte sollte ein «Frühwarnsystem» installiert werden, das es erlaubt, rechtzeitig mit der Ausweitung von Interventionsbeständen (auch über den Kauf von Belegungsrechten) auf drohende Knappheiten zu reagieren.

7 Neitzel, M. et al. (2016): Instrumentenkasten für wichtige Aufgabenfelder der Wohnungsbau- politik, Bochum, S. 20. Sie weisen zu Recht darauf hin, dass es in früheren Neubauphasen vor allem private Haushalte waren, die sich stärker am Wohnungsneubau beteiligt haben und die sich derzeit – u.U. abgeschreckt von den steigenden Regulierungen, hohen Boden- und Baukosten – stärker zurückhalten.

Soziale Wohnraumförderung aufstocken

Zur Förderung des Baus von Sozialwohnungen sollten die Mittel für die soziale Wohnraumförderung langfristig aufgestockt werden. Positive Erfahrungen in verschiedenen Bundesländern (u.a. NRW und Berlin) mit einer Verbesserung der Förderkonditionen sollten hier beispielhaft für die weitere Attraktivierung der Programme sein. An dieser Stelle sei nochmals auf das von Kuhnert und Leps (2015)⁸ vorgeschlagene «Sofortprogramm» für den sozialen Wohnungsbau verwiesen, das ja auch ohne Einführung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit umgesetzt werden kann. Insgesamt sollte bei der Gestaltung der Förderprogramme eine längere Laufzeit der Belegungsbindungen vereinbart werden, um die Nutzung der Sozialwohnungsbestände auch in die Zukunft zu verstetigen. Einzelne Länder wie Schleswig-Holstein zeigen hier, dass Regelbindungszeiten von bis zu 35 Jahren möglich sind. Auch sind innovative Ansätze wie der Belegungstausch breiter einzusetzen (wie in NRW und z.B. Potsdam möglich), der es den Unternehmen ermöglicht, mithilfe der Förderung frei vermietbaren Wohnraum im Tausch gegen Belegungsrechte im Bestand neu zu bauen. Insgesamt sollte der Ansatz des (Rück-) Kaufes von Belegungsrechten im Bestand stärker verfolgt und mit höheren Anreizen ausgestattet werden.

Den Bund über 2019 hinaus «im Spiel halten»

Die Zuständigkeit für die Soziale Wohnraumförderung wurde im Zuge der ersten Föderalismusreform 2006 vollständig vom Bund auf die Länder übertragen. Den Ländern obliegt nunmehr auch das Recht zur Gesetzgebung in diesem Bereich und die Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung. Sie erhalten hierfür bis einschließlich 2019 vom Bund eine Kompensation in Höhe von 518,2 Millionen Euro jährlich. Dieser Betrag entspricht mehr als dem Doppelten der Finanzhilfen, die die Länder nach der geltenden Finanzplanung in den nächsten Jahren erhalten hätten. Es erscheint jedoch notwendig, dass der Bund in die Lage versetzt werden sollte, auch über 2019 hinaus die soziale Wohnungspolitik mitzugestalten. Hier könnte der Vorschlag von Aring, Bunzel et al. (2016: 5)⁹ geprüft werden, inwieweit die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) als zusätzlicher öffentlicher Akteur beim Bau und der Vermietung von Sozialwohnungen eingesetzt werden könnte. So ließen sich beispielsweise Grundstücke der BIMA für den Sozialen Wohnungsbau bereitstellen und die BIMA könnte mit den Wohnungsunternehmen kooperieren und deren Know-how für den Bau von Sozialwohnen nutzen. Genauso verhält es sich mit dem weiter oben angeführten staatlichen Bodenfonds für die private Altersvorsorge. Auch dies könnte - beispielsweise über die bundeseigene KfW - ein weiteres Steuerungsinstrument des Bundes im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnungsbaus sein.

- 8 Kuhnert, J./Leps, O. (2015): Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerichtetem Wohnraum, Hannover.
- 9 Aring, J./Bunzel, A. et al. (2016): Wohnungspolitik neu positionieren, Berlin.

Wohngeld erhöhen und dynamisieren

Ein wichtiges wohnungspolitisches Instrument, welches es zu stärken gilt, ist das Wohngeld, da es von seiner Zielgenauigkeit her am besten funktioniert und genau diejenigen fördert, die unter bestimmten Einkommensgrenzen liegen. Zwar wurde das Wohngeld vor Kurzem erhöht, diese Erhöhung war jedoch längst schon überfällig. Das Wohngeld wird leider immer nur sporadisch erhöht und sollte daher dynamisiert werden. Die Erhöhung sollte mit einem gewissen Automatismus jährlich erfolgen (Voigtländer 2016). Nach Berechnungen des IW werden 2017 etwa 811.000 Haushalte (gegenüber 565.000 in 2014) Wohngeld beziehen. Der Vorwurf das Wohngeld erhöhe lediglich die Miete wurde durch eine empirische Untersuchung des IW stark relativiert (Clamor et al. 2013)¹⁰.

Förderung von Vermietungsgenossenschaften ausweiten und Neugründungen fördern

Ein weiterer Ansatz könnte in dem Vorschlag von Kuhnert und Leps (2015) liegen, der in der Ausweitung der Förderung von Vermietungsgenossenschaften besteht, einer Vermietungsform, die heute schon eine gemeinnützige Zielsetzung verfolgen kann. Diese Förderung könnte, ebenso wie eine Förderung von Neugründungen kommunaler Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften, ein Schritt in die richtige Richtung sein, die Unternehmenspluralität im Wohnungsmarkt zu stärken und damit unterschiedliche Akteure zur Erreichung des Ziels der Schaffung von mehr Wohnungsneubau einzubinden (vgl. auch Aring, Bunzel et al. 2016). Gerade auch Wohnungsgenossenschaften zählen mit ihrer klaren sozialen Orientierung und erprobten Leistungskraft zu einem Bereich des Wohnungsmarkts, dessen Ausweitung in jedem Fall noch stärker unterstützt werden sollte.

10 Clamor, T./Henger, R. et. al. (2013): Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, Bonn.

LITERATUR

- Aring, Jürgen; Bunzel, Arno; Hallenberg, Bernd; zur Nedden, Martin; Pätzold, Ricarda; Rohland, Fabian (2016): Wohnungspolitik neu positionieren!, Berlin
- BBSR (Hrsg.) (2016): Wohngeldreform 2016 - Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes. Gutachten für das BBSR, Köln
- Clamor, Tim; Henger, Ralph; Niehues, Judith; Voigtländer, Michael (2013): Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes. Gutachten für das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn
- Destatis (2016): Bautätigkeit und Wohnen, Berlin
- Faller, Bernd (2015): Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte, in BBSR (Hrsg.) Schriftenreihe, Bonn
- F+B Hamburg (Hrsg.) (2017): F+B-Wohnindex, Hamburg, <https://www.f-und-b.de/>
- Institut der Deutschen Wirtschaft (2015): Wohnungsbaulücke in den Top-7-Großstädten, Köln.
- BulwienGesa (Hrsg.) (2015): Immobilienmarktbericht Deutschland 2015, Berlin
- Spars, Guido (2012): Wohnungsmarkt Düsseldorf: «Zwischen Nachfragewachstum und Angebotstagnation?» Vortrag gehalten auf der Heuer Dialog Veranstaltung zum Thema «Wohnungsmarkt Düsseldorf - Starke Nachfrage, zu wenig Flächen und (bezahlbare) Angebote. Wo ist das Ausgleichsventil?» in Düsseldorf am 28.06.2012
- Spars, Guido (2016): Gutachten zur wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Einschätzung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit". Gutachten für den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland-Westfalen e.V. (VdW RW) und den Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. (BBU), Düsseldorf, Berlin
- Spars, Guido (2017): Altersvorsorge, Bodenpolitik und Stadtentwicklung zusammen denken - Plädoyer für einen ganzheitlichen Politikansatz, in: VHW (Hrsg.) Forum für Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung, Heft 3, Mai 2017, S. 137-139
- Neitzel, Michael; Austrup, Simon; Gottschalk, Wiebke (2016): Instrumentenkasten für wichtige Aufgabenfelder der Wohnungsbaupolitik, Bochum (InWis)
- Voigtländer, Michael (2016): Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohngemeinnützigkeit, Studie im Auftrag der LEG Immobilien AG und des ZIA, Köln

Marktkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel als Treiber ökonomischer, sozialer und räumlicher Ungleichheit

Ökonomische und soziale Ungleichheiten haben sich in den letzten Jahren verstärkt und beschleunigt. Sie polarisieren die Gesellschaft zunehmend auch politisch und gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Zunahme von sozialräumlichen Ungleichheiten ist Teil dieser Entwicklung.

Üblicherweise wird die räumliche Ungleichheit mit dem demografischen Wandel begründet und mit neuen Trends zum urbanen Wohnen und Leben. Viel wichtiger aber ist es, den ökonomischen Ursachen auf den Grund zu gehen und nach Instrumenten zum Erhalt von dezentral wirkenden Wirtschaftsstrukturen zu suchen.

Manche Städte und Regionen haben bereits mit der Deindustrialisierung einen starken Bedeutungsverlust erlitten. Im Zuge der Globalisierung vollzieht sich nicht nur weltweit, sondern auch national und regional eine starke Kapitalkonzentration, die weiteren Städten und Regionen die Basis ihrer Wertschöpfung nimmt und in die großen Städte oder ins Ausland verlagert. Lokaler und regionaler Unternehmens- und Arbeitsplatzabbau sind in vielen Orten das Ergebnis dieser Marktkonzentration, dem die Abwanderung der Erwerbsbevölkerung folgt.

Am Beispiel des Oligopols im Lebensmitteleinzelhandel soll hier die Bedeutung der Markt- und Unternehmenskonzentration für die ökonomische, soziale und räumliche Polarisierung aufgezeigt werden. Denn natürlich bestehen Wechselbeziehungen zwischen der wachsenden Marktbeherrschung im Einzelhandel, in der Nahrungsmittelherstellung und in der Landwirtschaft. Das führt neben der Polarisierung von Großstadtreionen und peripheren ländlichen Regionen auch zu wachsenden Ungleichheiten zwischen verschiedenen ländlichen Regionen, da es auch hier Gewinner und Verlierer der agrarindustriellen Konzentration gibt.

Diese Prozesse können hier nur exemplarisch im nationalen Rahmen betrachtet werden. Sie spielen sich in viel größerer und bedeutenderer Dimension international ab.



Bernitter  Dorfladen

GESUCHT
Mitglieder

Der Dorfladen - nicht nur Nahversorgung, sondern auch Treffpunkt



Die Marktkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel

Handel und Markt sind die Grundfunktionen des städtischen Lebens und Wirtschaftens. Der Handel mit Nahrungsmitteln gehört mit zu den ältesten Marktfunktionen. Von hier hat der Begriff Markt bis heute seine ursprüngliche Bedeutung. Der Handel mit Lebensmitteln lebt von der Vielzahl und der Vielfalt der Marktteilnehmer. Er ist konstitutiv für die Stadt und für die Wechselbeziehung von Stadt und Land. Er ist ebenso konstitutiv für mittelständisches Wirtschaften und für unser gesellschaftliches Verständnis von Marktwirtschaft.

Die Konzentration von Marktmacht in Handel und Dienstleistungen hat aber das Gesicht der Städte in den letzten dreißig Jahren stark verändert. Der Einzelhandel verschwindet immer mehr aus dem öffentlichen Raum. Er wird in Einkaufszentren, Supermärkten und Discountern konzentriert und dabei filialisiert, standardisiert und anonymisiert. Das Online-Shopping entzieht sich völlig der Kommunikation und dem öffentlichen Raum. So haben viele ehemals zentrale Plätze und Straßen ihre Funktion als Marktplatz oder Geschäftsstraße und als Zentrum des kommunalen Gemeinwesens bereits verloren.

Im Jahr 2003 gab es in Deutschland ca. 57.300 Geschäfte (Verkaufsstellen) des Lebensmitteleinzelhandels. Damals standen 35.360 Geschäfte des traditionellen Lebensmitteleinzelhandels 7.935 Verbrauchermärkten und 14.010 Discountern gegenüber. Im Jahr 2016 waren es insgesamt noch 35.445 Geschäfte. Die Zahl der traditionellen, meist inhabergeführten Geschäfte ist auf 10.290 geschrumpft. Die Zahl der Supermärkte ist in dieser Zeit auf 9.025 und die der Discounter auf 16.130 Verkaufsstellen gestiegen.¹

Eine andere Statistik beziffert den Rückgang von kleinen Lebensmittelhändlern mit unter 400 qm Verkaufsfläche von 17.400 Geschäften im Jahr 2006 auf 8.900 Geschäfte im Jahr 2015. Das ist praktisch die Halbierung des kleinen Lebensmittelhandels in nur neun Jahren.² Dieser Prozess benachteiligt vor allem ländliche Regionen und Kleinstädte, deren Kaufkraft den großen Discountern und Supermarkt-Ketten zu wenig Umsatz bringt.

Spezifisch für die Situation in Deutschland ist der hohe Anteil an Discountern. Das hat über längere Zeiten zu moderaten Lebensmittelpreisen geführt, die allerdings im Zuge der Marktkonzentration spürbar ansteigen. Im europäischen Vergleich ist die Ladendichte in Deutschland aber mit 337 Lebensmittel-Verkaufsstellen auf 1 Million Einwohner/innen sehr hoch. Nur Österreich liegt mit 442 Geschäften pro einer Mio. Einwohner/innen noch deutlich günstiger. In allen anderen Vergleichsländern liegt die Ladendichte unter 250 Verkaufsstellen pro 1 Mio. EW.³

Hier sollen aber nicht die Mängel der Nahversorgung in ländlichen Regionen im Mittelpunkt stehen, sondern die Probleme, die die Konzentration von Wirtschaft und

1 [de.statista.com/.../Anzahl der Verkaufsstellen im Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland nach Betriebsformen in den Jahren 2003 bis 2016](https://de.statista.com/.../Anzahl-der-Verkaufsstellen-im-Lebensmitteleinzelhandel-in-Deutschland-nach-Betriebsformen-in-den-Jahren-2003-bis-2016), aufgerufen am 20.5.2017

2 [EHI handelsdaten.de/Lebensmittelhandel](https://ehi.handelsdaten.de/Lebensmittelhandel), aufgerufen am 26.7.2016

3 Bericht der Monopolkommission 2012, zitiert nach Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie, Wettbewerbsprobleme im Lebensmitteleinzelhandel, Sept. 2013, aufgerufen am 28.7.2016

Wertschöpfung auf wenige, aber größere Unternehmen für die Teilhabe der Menschen am Wirtschaftsprozess und für regional ausgewogene Wirtschaftsstrukturen mit sich bringt. Dies betrifft insbesondere ländliche Regionen, Klein- und Mittelstädte.

Im Lebensmitteleinzelhandel herrscht seit Jahren ein aggressiver Wettbewerb, der inzwischen fast alle kleinen Einzelhändler vom Markt verdrängt hat. Der Online-Handel spielt hier bislang noch eine untergeordnete Rolle. Er beschränkt sich derzeit auf den Verkauf von Spezialitäten. Der Handel mit Lebensmittel-Vollsortimenten ist (noch) nicht von Bedeutung.

Die Übernahme von kleineren Wettbewerbern hat sich seit 2000 stark beschleunigt und wird von den dominanten Konzernen, den Supermärkten Edeka und Rewe und von den Discountern Aldi und Lidl/Schwarz, aggressiv betrieben. Ähnliche Entwicklungen sind in den anderen europäischen Ländern zu beobachten.⁴ Aus einer vielfältigen Einzelhandelsstruktur ist ein Oligopol von vier Konzernen geworden, das heute 85 Prozent des Lebensmittelhandels in den Händen hält.⁵ Dabei besagt das deutsche Kartellrecht ausdrücklich, dass eine Marktbeherrschung gegeben ist, wenn «zu vermuten» ist, dass «bis zu fünf Unternehmen zusammen einen Marktanteil von zwei Dritteln haben».⁶ Diese hochgradige Marktbeherrschung bedeutet aber keineswegs ein Ende der Konkurrenzkämpfe. Im Gegenteil – die vier Großen, insbesondere Edeka und Rewe streiten Standort für Standort um ihre Markführerschaft, wie man in den Jahren 2015/2016 an den erbitterten Kämpfen um die Übernahme der Geschäfte der Kaiser's-Tengelmann-Gruppe beobachten konnte.

Edeka ist mit dem Discounter Netto ausschließlich in Deutschland tätig und ist die größte unter den großen Lebensmittelhandelsketten mit 27 Prozent Marktanteil und 12.000 Verkaufsstellen. Davon sind 4.500 Geschäfte Netto-Discounter. 1.500 Supermärkte werden von den Edeka-Regionalgesellschaften betrieben und 6.000 Supermärkte von selbständigen Kaufleuten, die Genossenschaftsmitglieder von Edeka sind. Die Rewe-Group ist nicht nur in Deutschland, sondern auch in Frankreich und Osteuropa aktiv und betreibt neben Lebensmittelhandel auch Fachmärkte und eine Touristiksparte. Im Lebensmittelhandel hatte Rewe 2014 in Deutschland 5.500 Verkaufsstellen, davon 3.300 Supermärkte und 2.200 Penny-Discounter.

Die Lidl-Schwarz-Gruppe betreibt als Lidl-Stiftung & Co KG 3.900 Discountmärkte in Deutschland und als Kaufland-Stiftung & Co KG 600 Verbrauchermärkte überwiegend in Ostdeutschland. Aldi betreibt in Deutschland 4.000 Discountmärkte und ist formal in zwei selbständige Unternehmensgruppen Aldi Nord und Aldi Süd aufgeteilt.⁷

4 Düsseldorf Institut für Wettbewerbsökonomie (2013): Wettbewerbsprobleme im Lebensmitteleinzelhandel, Ordnungspolitische Perspektiven Heft Nr. 48, S. 4

5 Bundeskartellamt: Presseerklärung zur Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel vom 24.9.2014

6 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.6.2013, § 18

7 Alle Angaben nach Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel, Bericht gemäß §32 e GWB – September 2014, S. 69 ff.

Die Lidl-Schwarz-Gruppe und Aldi stehen in Deutschland zwar erst an dritter und vierter Stelle, werden im weltweiten Vergleich der Spitzenreiter des Lebensmitteleinzelhandels aber auf den Plätzen vier (Lidl) und acht (Aldi) verortet.⁸ An fünfter Stelle steht in Deutschland die Metro-Gruppe mit den Real-Märkten, Galeria-Kaufhäusern und dem Elektronikhandel Mediamarkt-Saturn. Auch Metro ist ein Konzern, der 60 Prozent seines Umsatzes im Ausland macht.

Darüber hinaus haben auf regionalen Märkten noch 10 weitere Lebensmittelunternehmen Bedeutung, die aber teilweise schon von den großen übernommen worden sind (Coop, Tengelmann) oder in ihrer Beschaffung von ihnen abhängig sind.

Regional haben die Supermarkt- und Discountketten bereits viele Marktmonopole, denn oft versorgt nur noch eine Kette einen größeren Einzugsbereich. Dieser Marktbeherrschung in den großen Städten und Siedlungsregionen steht der zunehmende Rückzug aus der Fläche gegenüber. Großstadtferne ländliche Regionen und Kleinstädte werden immer weniger mit stationärem Lebensmitteleinzelhandel versorgt. Selbst Mittelstädte brauchen ein dicht besiedeltes Umland und ausreichend kaufkräftige Nachfrage, um für die großen Supermärkte interessant zu sein. Wenn der Discounter einer Region dichtmacht, gilt das als ebenso bedeutendes Negativ-Signal wie das Schließen eines Schulstandorts.

Politik und Gesellschaft sehen in dem Konzentrationsprozess des Einzelhandels und speziell des Lebensmitteleinzelhandels überwiegend kein Problem. Die Kund/innen freuen sich über die große Auswahl in den Supermärkten und die günstigen Preise bei den Discountern. Als Nachteil wird einzig die schlechte Nahversorgung in den ländlichen Regionen und Kleinstädten wahrgenommen. Der Zusammenhang von Unternehmenskonzentration und räumlichen Funktionsverlusten wird politisch kaum thematisiert.

Am Beispiel des Übernahmekonflikts der Kaiser's-Tengelmann-Gruppe zeigt sich, wie blind die vorherrschende Politik und die neoklassischen Wirtschaftswissenschaften im Umgang mit Monopolisierungstendenzen sind. Die sehr engagierten Bemühungen des Kartellamts, dem Wettbewerbsrecht gerade im Lebensmitteleinzelhandel Geltung zu verschaffen, wurden politisch konterkariert.

Es ist an der Zeit, zu prüfen, wie der zunehmenden Kapitalmacht von einigen wenigen Großunternehmen mehr wirtschaftliche Teilhaberechtigkeit gegenübergestellt werden kann und welche Steuerungsinstrumente hierfür nutzbar sind. Denn mehr wirtschaftliche Teilhabe – nicht nur als Arbeitnehmer/in, sondern auch als Unternehmer/in – ist die entscheidende Voraussetzung, um auch soziale und räumliche Ungleichheiten zu begrenzen.

Vom Acker bis zum Handel – die Marktkonzentration verstärkt sich wechselseitig

Die Großkonzerne des Lebensmitteleinzelhandels fordern von ihren Lieferanten kostengünstigste Massenproduktion. Der Handel bestimmt heute in hohem Maße die

⁸ Der Tagesspiegel vom 18.1.2017: «Lidl und Aldi an der Spitze»

Konditionen, zu denen auf den sogenannten «Beschaffungsmärkten» – hier der Nahrungsmittelwirtschaft – produziert wird. Dies ist nicht der einzige, aber doch ein sehr bedeutender Hebel zur Marktkonzentration in der Nahrungsmittelproduktion und in der Landwirtschaft, ein Prozess, der sich teilweise in weit stärkerer Ausprägung in ganz Europa vollzieht.

Insbesondere Edeka und Rewe beherrschen Einkaufskooperationen, über die sie Grundnahrungsmittel und andere Produkte bevorzugt in Großverträgen als Handelsmarke ordern.⁹ Große Mengen und langfristige Liefervereinbarungen können nur große Nahrungsmittelproduzenten bieten, die ihrerseits auf großindustrielle Agrarbetriebe und Massentierhaltungen zurückgreifen. So wird die Marktkonzentration wechselseitig forciert. Aus vielen Klein- und Mittelstädten sind heute Mühlen und Bäckereien, Fleisch- und Fischverarbeitung, Produktion von Tiefkühlkost und Fertiggerichten und vor allem die Molkereien verschwunden.

Molkereien waren traditionell wichtige wirtschaftliche Anker für Klein- und Mittelstädte in ländlichen Regionen. Es gibt aber auch seit vielen Jahren Molkereibetriebe, die wie Nestle und Danone zu weltweit agierenden Großkonzernen der Nahrungsmittelindustrie aufgestiegen sind. Nach der Vereinigung nutzten westdeutsche Molkereibetriebe die ostdeutsche Wirtschaftsschwäche für Investitionen in modernste Großanlagen. Seither wird der Konzentrationsprozess in der Milchwirtschaft auch hier aktiv vorangetrieben:

1950 gab es 3.400 Molkereien in Deutschland, 1991 noch 379. In 2015 sind es noch 148 Betriebe mit über 50 Beschäftigten.¹⁰ Beherrscht wird die Milchwirtschaft von der Deutschen Milchkontor GmbH – DMK mit 7.500 Beschäftigten und von MüllerMilch mit ca. 1.000 Beschäftigten. Diese Unternehmen sind nicht nur regionale und nationale Nahrungsmittellieferanten für die großen Lebensmittelketten, sie setzen auch auf expanierende Märkte und Exporte nach Russland, Nah- und Fernost. Gleichzeitig sind sie daran interessiert, ihr Rohprodukt Milch von Großagariern zu beziehen. Die Verdrängung kleinerer Agrarbetriebe und kleinerer Molkereibetriebe ist zwangsläufige Folge. Die Spirale der Marktkonzentration dreht sich weiter. Die Zahl der von eigener Wirtschaftskraft entblößten Städte und Regionen steigt.

Als 2015/16 die Exporte von Milchprodukten nach Russland, China und Saudi-Arabien einbrachen, sank bei Aldi, Lidl, Edeka und Rewe der Milchpreis auf 46 Cent pro Liter Vollmilch. Davon bekamen die Landwirte 27 Cent pro Liter Rohmilch, obwohl sie mindestens 40 Cent brauchten um kostendeckend zu wirtschaften. Den Ausgleich mussten die Steuerzahler/innen leisten.

Das Höfesterben in der Landwirtschaft ist sicherlich auch der demografischen Entwicklung und den Problemen der Betriebsnachfolge geschuldet. Aber der fortgesetzte Kostensenkungsdruck, der vom Handel über die Nahrungsmittelindustrie auf die bäuerlichen Betriebe ausgeübt wird, verstärkt und beschleunigt diese Entwicklung. Von den kleineren Milchbauern mit unter 50 Kühen haben 5.800 Betriebe allein zwischen 2013 und 2015 aufgegeben, vor allem in Bayern. Gleichzeitig hat die Zahl

⁹ Sektoruntersuchung, a.a.O., S. 94ff

¹⁰ Milchindustrieverband: meine.milch.de, aufgerufen am 9.6.2016

der Großbetriebe mit über 200 oder gar 500 Hochleistungskühen zugenommen. Hier werden die Kühe gleichsam industriell gehalten. Vorreiter ist Niedersachsen. Mit forcierter Produktionserweiterung und Effizienzsteigerung wollen die großen Milchviehunternehmen dem Preisverfall der Milch-Überproduktion begegnen.¹¹

Die Milchviehwirtschaft ist nur ein landwirtschaftliches Arbeitsfeld. Die Massentierhaltung und die umweltschädlichen Monokulturen in der Felderwirtschaft sind ebenso Teil einer auf Niedrigpreise und größtmögliche Exporte ausgerichteten Agrarindustrie. Die EU fördert die Großagrarier unangemessen großzügig, indem sie unbegrenzt alle Landwirtschaftsbetriebe nach der Größe ihrer Agrarflächen subventioniert. Kleinere und ökologisch verantwortliche Landwirte haben dabei das Nachsehen. Auch die Bodenverwertungs- und -verwaltungs-GmbH des Bundes (BVVG), die nach der Vereinigung landwirtschaftliche Flächen der ehemaligen DDR übernommen hat und schrittweise privatisiert, verkauft ihr Agrarland bevorzugt an Großinvestoren.

Die skandalöse Monopolisierung von Saatgut, Futter- und Düngemitteln, Pestiziden und Antibiotika verstärkt diese Trends. Die vielfache Ausrichtung der Felderwirtschaft auf Bioenergiepflanzen treibt die Agrarflächenkonzentration und die Verödung landwirtschaftlicher Regionen ihrerseits voran. In Ostdeutschland führen die bereits zu DDR-Zeiten erzwungenen Strukturen der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) und ihre Überleitung in Großagrarunternehmen nach der Vereinigung heute zum «Landgrabbing» in großem Stil.¹²

Eigentlich sehen das seit 1961 geltende Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG)¹³ und das seit 1985 geltende Landpachtverkehrsgesetz (LpachtVG)¹⁴ vor, dass die Veräußerung und Verpachtung landwirtschaftlichen Bodens ab einer gewissen Größe genehmigungspflichtig sind. Die Freigrenzen des Grundstücksverkehrsgesetz liegen in den Ländern zwischen 0,15 und 2 ha – Stand 2009. Doch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenmarktpolitik klagt, dass es hier ein massives Vollzugsdefizit gibt, obwohl die Gesetzgebungskompetenz nach der Föderalismusreform von 2006 auf die Länder übertragen wurde. Während rechtlich eine Begrenzung des Erwerbs von Agrarland also durchaus möglich ist, wird dies von den Ländern offenbar nicht umgesetzt. Hinzu kommt, dass oft nicht Agrarflächen, sondern Agrarunternehmen oder Unternehmensanteile erworben werden, um Steuern zu sparen.¹⁵

Im Ergebnis bleiben als wirtschaftlicher Handlungsraum und Erwerbsquelle für kleine und mittlere Unternehmen auf allen Ebenen nur Marktnischen. Eine dieser

11 Statistisches Bundesamt (2013): Fachserie 3, Reihe 2.1.3; www.topagrar.com, Viehbestände, aufgerufen am 7.1.2016

12 Die Grünen/EFA: Landjäger (2016): Europas Äcker im Ausverkauf, Eigenverlag, 2. Auflage

13 Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung und Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz – GrdstVG) vom 28.7.1961, zuletzt geändert durch Art. 108 G 17.12.2008

14 Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz – LpachtVG) vom 8.11.1985, zuletzt geändert durch Art. 15 G 13.4.2006

15 Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenmarktpolitik: Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik – Allgemeine Situation und Handlungsoptionen, März 2015, S. 55 ff. und S. 102 ff., und Thünen-Report 35: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen, Bestandsaufnahme und Entwicklung, 2015

Nischen ist das Segment der Bio-Lebensmittelwirtschaft. Doch auch dieses Marktsegment steht unter Wachstums- und Kostensenkungsdruck. Denn nur da, wo sich die Bio-Landwirtschaft in das Regelwerk der großen Handelsketten einfügt, kann sie ihrerseits expandieren. In kleinerer Dimension vollzieht sich hier eine parallele Marktkonzentration mit Bio-Company und Alnatura als den Supermarktketten des Öko-Landbaus und seiner Nahrungsmittelverarbeitung.

Die Wirkung der Marktkonzentration im Agrar- und Lebensmittelsektor

Hier ist die Rede von einem kleinen Ausschnitt aus dem Wirtschaftsleben. Landwirtschaft, Nahrungsmittelveredelung und Lebensmittelhandel sind aber Wirtschaftsbereiche, die elementar sind für Wirtschaftsvielfalt, für unternehmerische Teilhabe und für die räumliche Verteilung von Wirtschaftskraft in allen Teilen des Landes.

Der Wettbewerb unter vielen Wirtschaftsunternehmen unterscheidet sich deutlich von den immer häufiger zu beobachtenden Machtkämpfen von Oligopolen. Dies ist aktuell im Lebensmitteleinzelhandel anschaulich zu erleben. Das Aufkaufen und Verdrängen von kleineren Wettbewerbern war der Anfang, die «feindliche» Übernahme von größeren Konkurrenten und das Zerschlagen von Unternehmensstrukturen kann die nächste Stufe sein. Denn mit der Unternehmenskonzentration ist viel Repression gegenüber Zulieferbetrieben und Subunternehmen verbunden. Die Lieferanten werden ihrerseits zur Marktkonzentration gezwungen und zum Wirtschaften mit prekären Arbeitsverhältnissen und oft unmenschlichen Arbeitsbedingungen.¹⁶

Auch regionale Wirtschaftskreisläufe sind im System der auf immer weniger Standorte konzentrierten Nahrungsmittelindustrie nicht gefragt. Einige regionale Produkte werden gerne für das sogenannte «Green-Washing» genutzt. Die Regel aber ist: Der Rinderzüchter aus der Uckermark muss sein Schlachtvieh bis nach Oldenburg transportieren lassen, dessen Fleisch vielleicht zurück nach Berlin geliefert wird oder auch nach Rom oder Paris. Dafür brauchen wir immer mehr Verkehrswege für schwere Lastautos. Dies und die damit verbundene Tierquälerei und Naturzerstörung bezahlt auch wieder der Steuerzahler ...

Die Konzentration der Nahrungsmittelindustrie führt auch zu immer stärkerer Anreicherung der Lebensmittel mit Konservierungsstoffen und zu einem überbordenden Verbrauch von Plastik und Verpackungsmüll. Die Groß-Agrar-Industrie basiert auf Bodenerosion, Boden- und Grundwasservergiftung und vielfacher Naturzerstörung. Doch Bayer-Monsanto hat alles im Griff: «Was wir brauchen, sind neue Technologien, mehr Erträge auf den Feldern, eine entsprechende Wirtschaftlichkeit der Agrarbetriebe, und dies bei höchsten Umwelt- und Sicherheitsstandards. Dazu können wir mit Monsanto einen bedeutenden Beitrag leisten.»¹⁷

¹⁶ Zu den Arbeitsbedingungen im Discounterhandel vgl. Der Spiegel Nr. 34/2016, S. 68: «Erst mal im Schlamm liegen – Spiegelgespräch mit einem Ex-Manager deutscher Discountläden»

¹⁷ Berliner Zeitung vom 19.9.2016: «Bayer-Chef verteidigt Monsanto-Kauf»

Das deutsche und europäische Kartellrecht

Mit dem 1958 eingeführten Kartellrecht wird das Ziel verfolgt, den Wettbewerb unter vielen Wirtschaftsunternehmen zu gewährleisten. Das Gesetz ist allerdings gegen Marktkonzentration und Oligopolbildung nur sehr begrenzt wirksam. Dies gilt sowohl für das deutsche «Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)» als auch für das Europäische Wettbewerbsrecht.¹⁸ Das deutsche Kartellgesetz definiert in §18 eine Marktbeherrschung, wenn «zu vermuten ist», dass ein Unternehmen auf dem «sachlich oder räumlich relevanten Markt» einen Marktanteil von mindestens 40 Prozent hat oder wenn drei oder weniger Unternehmen zusammen einen Marktanteil von 50 Prozent oder bis zu fünf Unternehmen einen Marktanteil von zwei Dritteln haben.

Allerdings muss das Kartellamt der Ausschaltung von Wettbewerb und vielen Übernahmeverfahren tatenlos zusehen, denn es kann nur den *Missbrauch von Marktmacht* ahnden. Missbrauch bezieht sich auf Preisabsprachen mehrerer Marktteilnehmer/innen zu Lasten der Kund/innen oder auf nachweisbare Ausnutzung von Nachfragemacht auf den «Beschaffungsmärkten». Dies ist der Fall, wenn Zulieferunternehmen in über großem Maße abhängig sind von der Nachfrage eines oder weniger Unternehmen, die stark genug sind, besonders niedrige Preise und/oder bestimmte Qualitätsmerkmale der Waren durchzusetzen.

Als Instrument zur Begrenzung von Monopol- und Oligopolbildung dient das Kartellrecht ausschließlich bei der *Fusionskontrolle*, also erst dann, wenn die Marktmacht eines oder mehrerer Unternehmen bereits so groß ist, dass mit einer Fusion oder Firmenübernahme die in §18 genannten Marktbeherrschungsgrenzen überschritten werden oder bereits überschritten sind.

Das Kartellamt hat bei Missbrauchsfällen in den letzten Jahren durchaus aktiv eingegriffen. Missbrauch ist aber oft nur sehr schwer nachzuweisen. Und je größer die Marktkonzentration bereits ist, umso einfacher setzen sich Preisgestaltungen und Qualitätsstandards im informellen Gleichklang durch. Es ist ein offenes Geheimnis, dass Aldi Marktführer bei der Preisbildung von Molkereiprodukten und anderen Lebensmitteln ist. Sobald Aldi den Milch- und Butterpreis herauf- oder herabsetzt, folgen die anderen großen Lebensmittelketten nach. Bald soll es auch eine Software geben, die die automatische Anpassung von Preisen an die Preisgestaltung von Konkurrenten ermöglicht.

Die Entstehung von Marktkonzentration und die Ausübung von Marktmacht, die ohne nachweisbaren Missbrauch erfolgt, kann das Wettbewerbsrecht also kaum ahnden, weil die Fusionskontrolle erst greift, wenn die Oligopolisierung weit fortgeschritten ist.

Üblicherweise gilt das Kriterium des «günstigen Preises» als zentraler Maßstab für funktionierenden Wettbewerb. Deshalb galten die Repressionen, die zur Preis- und Kostensenkung gerade in der deutschen Lebensmittelwirtschaft gegenüber Erzeugern und Zulieferern vielfach ausgeübt werden, lange Zeit nicht als Missbrauch von Marktmacht. Das Wettbewerbsrecht enthält nur kleine, relativ schwache Instrumente

¹⁸ Artikel 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von 2009

zur Begrenzung der Nachfragemacht in Bezug auf den Verkauf von Gütern unter Einstandspreis.¹⁹ Dabei versucht das Gesetz, das Überleben von kleineren Unternehmen neben den Großen etwas zu erleichtern durch die Erlaubnis, in sogenannten Mittelstandskartellen zu kooperieren.²⁰

Die kartellrechtliche Behandlung des Lebensmitteleinzelhandels 2014/2016

In den vergangenen Jahren hat die Problematik unfairer Wirtschaftspraktiken in der Wertschöpfungskette von Lebensmittelproduktion und Lebensmittelhandel stark zugenommen. Darum sah sich das Kartellamt aufgefordert, dies genauer zu untersuchen und führte auf der Grundlage von §32 e GWB eine Sektoruntersuchung durch, die das Schwergewicht auf den Umgang der großen Lebensmittelkonzerne mit ihren «Beschaffungsmärkten» legte.

In dieser im September 2014 vorgelegten *Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel* beschreibt das Kartellamt den intensiven Konzentrationsprozess im Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland und trifft die Feststellung, dass die vier bundesweit tätigen Handelsunternehmen Edeka, Rewe, Schwarz-Gruppe und Aldi auf dem deutschen Markt zusammen einen Anteil an den Gesamtumsätzen von mehr als 85 Prozent haben.²¹ Das Kartellamt verweist auch darauf, dass es seit 1999 180 Vorhaben von Firmenübernahmen zu prüfen hatte, davon 120 Verfahren, bei denen mindestens eines der drei Unternehmen Edeka, Schwarz-Gruppe oder Rewe beteiligt war.²²

Dabei beobachtet das Kartellamt mit wachsender Sorge die gestiegene Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels gegenüber den Nahrungsmittelherstellern und klagt, dass bislang kein allgemein anerkanntes Konzept zur Behandlung von Nachfragemacht entwickelt wurde.²³ In seinem Beschluss zum Übernahmeverfahren der Kaiser's-Tengelmann-Gruppe durch die Edeka stellt das Kartellamt fest, dass auch mehr als 80 Prozent des Beschaffungsvolumens im Lebensmitteleinzelhandel auf die vier marktbeherrschenden Unternehmen entfallen.²⁴

Auch die EU und die OECD haben begonnen, sich mit dem Problem der Preis- und Konditionsverhandlungen zu befassen, die Marktmonopole und -oligopole auf die jeweiligen Lieferantenunternehmen ausüben, da auch in anderen europäischen Ländern die Marktmacht des Handels über die Nahrungsmittelproduzenten besorgniserregend ist. Die EU-Kommission richtete 2011 eine Plattform «Principles of good Practice» ein als freiwillige Selbstverpflichtung zum fairen Umgang von Anbietern und Abnehmern der Lebensmittelversorgungskette. Deutschland ist dem mit dem sogenannten «Berliner Gelöbnis im Lebensmitteleinzelhandel» gefolgt.²⁵ Sonderlich

19 GWB §20

20 GWB §3

21 Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel, a.a.O., S. 10 ff. und 69 ff.

22 Sektoruntersuchung, a.a.O., S. 10

23 Ebd., Absatz D, S. 118 ff.

24 Bundeskartellamt, Beschluss in dem Verwaltungsverfahren B2-96/14, 2015

25 Sektoruntersuchung, a.a.O., S. 5

wirksam sind diese Selbstverpflichtungen offenbar nicht, wie man an dem Milchpreis von 0,27€ pro Liter Rohmilch im Jahr 2016 sehen konnte.

Als besonders problematisch betrachtet das Bundeskartellamt die Entwicklung der sogenannten «Einkaufskooperationen» im Lebensmitteleinzelhandel, die seit 2010 von Edeka und Rewe dominiert werden und die Nahrungsmittelindustrie mit teils fragwürdiger Vertragsgestaltung langfristig an ihre strategischen Ziele in Sachen Handelsmarken, Sortimentziele und Beschaffungsvolumina binden. Kleinere und mittlere Lebensmittelhändler können überhaupt nur überleben, wenn sie sich in diese Beschaffungskoooperationen der Marktmächtigen begeben.²⁶ Schließlich stellt das Bundeskartellamt fest, dass auch auf Seiten der Nahrungsmittelindustrie starke Konzentrationsprozesse zu beobachten sind. Seit 1999 wurden von der Nahrungsmittelindustrie 800 Zusammenschlüsse angemeldet. Besonders hoch ist die Konzentration in den Bereichen Speiseeis, Spirituosen, Fleischverarbeitung, Feinkost, Molkereien und Zucker.²⁷

Die 2014 erarbeitete Sektoruntersuchung liefert somit eine wichtige Analyse und vielfache Belege für den Prozess der Marktkonzentration und die Ausschaltung von Wettbewerbern im Lebensmitteleinzelhandel, für die repressive Ausübung von Marktmacht gegenüber den Zulieferern und für die Wechselwirkung von Monopolisierungstendenzen bei Herstellern und Handel. Gleichzeitig ist die Untersuchung ein Dokument für die beschränkten rechtlichen Handlungsmöglichkeiten, diesen Entwicklungen wirksam und rechtzeitig Einhalt zu gebieten.

In der Konsequenz dieser Erkenntnisse hat das Bundeskartellamt die von Edeka in 2014 beantragte Übernahme von 450 Geschäften der Kaiser's-Tengelmann-Gruppe (mit knapp zwei Prozent Anteil am Umsatz des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland) am 1.4.2015 abgelehnt:

«Das Bundeskartellamt hat den Erwerb von rund 450 Kaiser's Tengelmann Filialen durch EDEKA untersagt. Das Vorhaben hätte nach Auffassung des Amtes zu einer erheblichen Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen auf zahlreichen ohnehin stark konzentrierten regionalen Märkten und Stadtbezirken im Großraum Berlin, in München und Oberbayern sowie in Nordrhein-Westfalen geführt. Mit der Übernahme von Kaiser's Tengelmann wären die Auswahl- und Ausweichmöglichkeiten der Verbraucher/innen vor Ort stark eingeschränkt und aufgrund der Beseitigung einer bedeutenden Wettbewerbskraft für die verbliebenen Wettbewerber zukünftig entsprechende Preiserhöhungsspielräume eröffnet worden.

Auch im Bereich der Beschaffung hätte das Vorhaben wettbewerbliche Probleme verursacht. Den Herstellern von Markenartikeln würde nach einer Fusion ein bedeutsamer unabhängiger Abnehmer nicht mehr zur Verfügung stehen. Die bei der Beschaffung insbesondere von Markenartikeln ohnehin schon große Verhandlungsmacht der Spitzengruppe bestehend aus EDEKA, REWE und der Schwarz-Gruppe mit Kaufland und Lidl gegenüber ihren Wettbewerbern wäre weiter gestiegen.»²⁸

²⁶ Ebd., S.12 und Absatz C, S. 94 ff.

²⁷ Ebd. S.11 und S. 118 ff.

²⁸ Bundeskartellamt, Presseerklärung vom 1.4.2015: Bundeskartellamt untersagt Übernahme von Kaiser's Tengelmann durch EDEKA - und Bundeskartellamt, Beschluss B2-96/14

Der damalige Wirtschaftsminister Gabriel (SPD) setzte sich über diese sehr ausführlich und stringent begründete Entscheidung hinweg. Er nutzte im März 2016 das rechtliche Schlupfloch der Ministererlaubnis nach § 42 GWB und erlaubte die Übernahme der Supermärkte durch Edeka mit der Auflage, dass die 16.000 Arbeitsplätze und die Lohnbedingungen von Kaiser's-Tengelmann für fünf Jahre erhalten bleiben und dass die Geschäfte für mindestens fünf Jahre nicht an selbständige Kaufleute weiterverkauft werden.

Mit dieser Entscheidung entwertete der Wirtschaftsminister das Rechtsinstrument der Wettbewerbskontrolle und die Arbeit der ihm unterstellten Behörde. Aus Protest gegen diese Ministerentscheidung trat der damalige Vorsitzende der Monopolkommission, Professor Daniel Zimmer, zurück.²⁹ Der Minister seinerseits bewertete aber das Ziel, Arbeitsplätze und Lohnniveaus der direkt betroffenen Beschäftigten für mehrere Jahre zu sichern, als höherrangig. Das strukturelle Problem des Lohndumpings durch die Handelsmacht der Konzerne thematisierte er dabei allerdings nicht.

Der Rewe-Konzern und weitere Handelsunternehmen klagten gegen diese Ministererlaubnis. Als sich abzeichnete, dass diese Klagen Erfolg haben könnten, machten sich die Beteiligten auf die Suche nach einem Vergleich. Nachdem die kleineren Kläger finanziell abgefunden waren, spielte sich monatelang hinter verschlossenen Türen ein großes Geschachere um die Übernahme jedes einzelnen Standorts der Kaiser's-Tengelmann-Kette zwischen den beiden Supermarktkonzernen Edeka und Rewe ab.

Im Ergebnis wurde formal der Ministererlaubnis stattgegeben, Edeka erhielt die 450 Geschäfte von Kaiser's-Tengelmann mit der Auflage der Lohn- und Arbeitsplatzgarantien. Darüber hinaus musste Edeka aber 67 Einzelhandelsstandorte an Rewe weiterreichen, die meisten davon in Berlin. Rewe musste für diese Standorte seinerseits die geforderten Arbeitsplatzgarantien übernehmen.

Die kleineren Handelsunternehmen sind bei diesem Deal leer ausgegangen oder haben als Kläger eine bescheidene Abfindung erhalten. Das Unternehmen Kaiser's-Tengelmann ging bei diesem sich insgesamt zwei Jahre hinziehenden Machtkampf um die Vorherrschaft im Lebensmitteleinzelhandel beinahe pleite. Die beiden Konzerne Edeka und Rewe sind nun in mehreren Regionen marktbeherrschend, vor allem in Teilen von Berlin und München und in einigen Städten in Nordrhein-Westfalen.

Bündnis 90/Die Grünen hatten im Bundestag bereits 2015 die richtige Forderung im Sinne von Unternehmensvielfalt gestellt: nämlich den separaten Verkauf der einzelnen Geschäfte an unterschiedliche Interessenten. Händler, die nicht zum Oligopol der großen Vier zählen, hätten den Vorrang bei einer Veräußerung erhalten müssen. Strukturell und langfristig wäre dies auch im Interesse der Beschäftigten der Nahrungsmittelwirtschaft sinnvoll, um dem fortgesetzten Kostensenkungsdiktat der Marktführer zu begegnen.

29 Monopolkommission, Presseerklärung vom 17.3.2016: Rücktritt des Vorsitzenden der Monopolkommission wegen Ministererlaubnis für Edeka/Kaiser's-Tengelmann

Fazit: In diesem Verfahren stand das kurzfristige Ziel des Erhalts der vorhandenen Arbeitsplätze von 450 Lebensmittelunternehmen für fünf Jahre gegen das Ziel, mehr Unternehmensvielfalt im Lebensmittelhandel zu erhalten und wieder neu zu schaffen. Die gesellschaftliche Debatte über diese Alternative wäre sinnvoll und notwendig gewesen. Diese wirtschaftspolitisch wichtige Diskussion wurde in den Medien aber nicht geführt. Die öffentliche Meinung wurde vom – durchaus berechtigten – Mitgefühl mit den Zukunftsängsten der Beschäftigten von Kaiser's-Tengelmann bestimmt.

Doch ist es gerade die Handelsmacht der großen Ketten, die das Lohndumping und schlechte Arbeitsbedingungen bei Zulieferern ebenso wie bei den Konkurrenzunternehmen forciert. Um Kosten und Arbeitsplätze zu sparen, werden sicherlich auch in Zukunft weitere Regionen von der täglichen Nahversorgung abgehängt. In den siedlungsdichten Regionen werden sich die Versorgungsmonopole der größten Handelsketten verstärken. Und diese werden weiterhin massiven Kostensenkungsdruck auf die Nahrungsmittelwirtschaft und die Landwirtschaftsbetriebe ausüben, während sie im Einzelhandel Schritt für Schritt die Lebensmittelpreise anheben.

Was tun? Kann Marktbeherrschung wirksam begrenzt werden? Kann Marktvielfalt gestärkt werden?

Die Globalisierung treibt die Ballung von Wirtschaftsmacht im großen Maßstab voran. Dies gilt nicht nur für die bekannten «Global Player». Die hier skizzierten Beispiele zeigen, wie die Marktkonzentration auch national und regional wirkt, von Edeka bis zur Molkerei und zum Landgrabbing. Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind auf das Angebot des günstigsten Preises fixiert und treiben diese Konzentrationsprozesse permanent voran. So funktioniert die öffentliche Auftragsvergabe. So werden wir Konsumenten täglich umworben. So werden die Verträge zwischen Handel und Lieferanten vereinbart.

Bund und Länder bemühen sich zwar um die Förderung mittelständischer Unternehmen, erkennbar u.a. an den Mittelstandsfördergesetzen der Länder.³⁰ Das Förderziel des Ausgleichs von Wettbewerbsnachteilen gegenüber den Großkonzernen wird dort teilweise auch benannt. Die Instrumente aber sind bescheiden. Es geht um Gründer- und Unternehmensberatung, Förderung von Berufsausbildung und Fortbildung, Förderung von Technologietransfer, von Zugang zu ausländischen Märkten etc. Gemessen an den fortschreitenden Konzentrationsprozessen sind all diese Maßnahmen Tropfen auf den heißen Stein. So leben wir in einem System gespaltener Ökonomien. Dem Spektrum der kapitalstarken Marktführer stehen viele Unternehmen gegenüber, die in ökonomischen Abhängigkeiten oder ökonomischen Nischen wirtschaften.

Wer den zunehmenden sozialen und räumlichen Ungleichheiten begegnen will, muss wirtschaftspolitisch aktiv werden und darf nicht nur auf fiskalische und soziale Instrumente schauen. Die politische Diskussion über die volkswirtschaftlichen, sozialen und regionalen Effekte von Monopolisierung und Marktkonzentration ist überfällig.

30 Mit Ausnahme von Berlin haben in den vergangenen Jahren alle Bundesländer Gesetze zur Förderung von mittelständischen Unternehmen erlassen.

Dabei sollte es nicht um eine Dämonisierung der Großen und Kapitalstarken gehen, wohl aber um die Fragen, wieviel Ungleichheit Wirtschaft und Gesellschaft – und Stadt und Region – vertragen und wo und wie ökonomischer Machtkonzentration Grenzen zu setzen sind.

Hier geht es zum einen um das Machtverhältnis zwischen Staat und Wirtschaft. Sind die europäischen Staaten und die EU stark genug und auch willens, einseitige Wirtschaftsmacht zugunsten von mehr Wirtschaftsvielfalt zu begrenzen? Oder verstehen sie sich als Dienstleister von Wirtschaftswachstum und ordnen diesem Ziel alles andere unter? Zum anderen geht es auch um die Verantwortung der Verbraucher/innen. Wieweit sind sie bereit – und auch finanziell in der Lage – für fair produzierte und fair gehandelte Güter angemessene Preise zu bezahlen? Verschiedene gesellschaftliche Gruppen stellen sich schon seit längerer Zeit dieser Diskussion und erproben nachhaltige Lebens- und Wirtschaftsmodelle.

Im hier skizzierten Arbeitsfeld geht es nur um einige wirtschaftspolitische Instrumente. Aber sie können einen wichtigen Beitrag leisten:

Das in Deutschland, in der Europäischen Union und in vielen Teilen der Welt geltende Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist ein bedeutendes Instrument zur Kontrolle und Begrenzung von Kapitalkonzentration und übergroßer Wirtschaftsmacht. Dabei gilt das deutsche Wettbewerbsrecht als eines der strengsten weltweit. Die Frage ist, warum dies trotzdem ein so schwaches Schwert ist.

Meines Erachtens muss das Kartellrecht weiter entwickelt werden zu einem wirklichen Instrument zum Dämpfen und Begrenzen von Kapital- und Marktkonzentration. Dies kann nicht nur für die hier genannten Bereiche Lebensmitteleinzelhandel, Nahrungsmittelproduktion und Agrarindustrie gelten, sondern für all die Wirtschafts- und Handelsbereiche, die von der Natur ihrer Güter und Leistungen her geeignet sind für Wirtschaftsvielfalt. Denn natürlich brauchen Waggonbau und chemische Industrie andere Unternehmensgrößen als Molkereien und Lebensmittelhandel.

Als erstes ist zu fordern, dass die derzeit geltenden Obergrenzen für die Definition von Marktbeherrschung wirklich ernst genommen werden und dass die Ministerlaubnis nach §42 GWB entfällt. Wenn nach §18 GWB bis zu fünf Unternehmen als marktbeherrschend gelten, sobald sie 67 Prozent des «sachlich oder räumlich relevanten Marktes» unter sich aufteilen, dann muss dieses Limit auch eingehalten werden. Ein weiterer Anstieg dieser Marktbeherrschung auf 85 Prozent ist skandalös. Er muss rechtlich und faktisch unterbunden werden. Das bedeutet, dass entweder eine *Verpflichtung zur Entflechtung* in das Kartellgesetz eingeführt werden muss oder dass die beteiligten Unternehmen solange keinerlei Erweiterungsrecht in Deutschland erhalten, bis ihr gemeinsamer Marktanteil auf unter 67 Prozent gesunken ist.

Darüber hinaus sollte das Kartellrecht stärker als bisher auf den *Schutz von kleinen und mittleren Unternehmen* ausgerichtet werden. Für unterschiedliche Wirtschaftsbereiche und Branchen könnten unterschiedliche Kriterien und Begrenzungen für die jeweilige «vermutete Marktbeherrschung» festgelegt werden. Der Umsatz der vier marktbeherrschenden Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels könnte beispielsweise auf 50 Prozent beschränkt werden, der Spielraum für kleine und mittlere Unternehmen entsprechend größer werden.

Vor allem ist es notwendig, die vielfachen Repressionen, die marktbeherrschende Unternehmen national und international auf Zulieferer, Filialen und Subunternehmen ebenso wie auf Konkurrenten ausüben, nicht nur bei nachgewiesenem Missbrauch zu ahnden, sondern strukturell zu begrenzen.

Im Agrarsektor ist es aus Gründen des Umwelt- und Tierschutzes ebenso wie im Interesse von regional ausgewogenen Wirtschaftsstrukturen besonders vordringlich, der Unternehmenskonzentration entgegen zu wirken. Dazu gibt es seit Jahren viele Vorschläge und Forderungen. So ist die *Begrenzung der EU-Agrarsubventionen* auf eine Landwirtschaftsflächengröße von beispielsweise 400 ha pro Unternehmen die erste Forderung zum Erhalt von ländlichen Wirtschaftsstrukturen. Bei der *Privatisierung von Landwirtschaftsflächen* durch die Bodenverwertungs- und -verwaltungs-GmbH des Bundes (BVVG) sollte eine Bevorzugung von kleinen und mittleren Betrieben und von ökologisch wirtschaftenden Bauern ebenfalls selbstverständlich sein. Auch die *wirksame Anwendung der Grundstücksverkehrsgesetze und Landpachtverkehrsgesetze* durch die Länder muss durchgesetzt werden. Diese Gesetze können sicherlich etwas flexibilisiert werden. Sie sollten als Instrument für ausgewogene Agrarbetriebsstrukturen aber unbedingt genutzt werden.

Generell muss es darum gehen, das Ziel der Kostensenkung nicht zum dominanten Maßstab von Wirtschaftsleistungen zu machen. Stattdessen muss den *Kriterien der Nachhaltigkeit* von Gütern wesentlich mehr Beachtung geschenkt werden ebenso wie *angemessenen Kosten und Preisen*, die faire Wirtschaftsteilhabe, Entlohnung und Arbeitsbedingungen erlauben.

Seit weit über 100 Jahren wird um auskömmliche Löhne und Arbeitsbedingungen gerungen. Doch die Zahl der Arbeitskräfte, die keine existenzsichernden Löhne erhalten, ist insbesondere in den sogenannten «Billiglohnländern» aber auch hierzulande immer noch besorgniserregend hoch. Die Einführung des Mindestlohns war ein kleiner, wichtiger Schritt hin zur strukturellen Verpflichtung der Wirtschaft zu etwas mehr Fairness. Weitere und entschlossenerere Schritte müssen folgen. Im Umwelt- und Naturschutz wird auch bereits seit Jahren um Regelungen gerungen. Der Machtkampf um mehr Tierschutz bei der Massentierhaltung steht hierfür ebenso beispielhaft wie das Engagement für gentechnikfreie Nahrungsmittel.

Es gibt national, EU-weit und international vielfache Initiativen zur Durchsetzung von Regeln des «fairen und nachhaltigen Wirtschaftens» im Umgang mit angemessenen Löhnen und korrekten Arbeitsbedingungen, mit Zulieferern und Subunternehmen, mit Gesundheit, Verbraucherschutz, Umweltschutz und mit korrekten Steuern und Abgaben für Staat und Kommune. Dies gilt es auf nationaler und europäischer Ebene voranzutreiben und rechtlich endlich dingfest zu machen.

LITERATUR UND QUELLEN

- Berliner Zeitung vom 19.9.2016: «Bayer-Chef verteidigt Monsanto-Kauf»
- Bundeskartellamt: Presseerklärung zur Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel vom 24.9.2014
- Bundeskartellamt, Presseerklärung vom 1.4.2015: «Bundeskartellamt untersagt Übernahme von Kaiser's Tengelmann durch EDEKA»
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.6.2013
- Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel, Bericht gemäß §32 e GWB – September 2014
- Bundeskartellamt, Beschluss in dem Verwaltungsverfahren B2-96/14, 2015
- Die Grünen/EFA: Landjäger – Europas Äcker im Ausverkauf, Eigenverlag, 2. Aufl. 2016
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenmarktpolitik: Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik – Allgemeine Situation und Handlungsoptionen, März 2015
- Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie, Wettbewerbsprobleme im Lebensmitteleinzelhandel, Ordnungspolitische Perspektiven Heft Nr. 48, 2013
- Europäische Union: Artikel 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von 2009
- Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung und Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz – GrdstVG) vom 28.7.1961, zuletzt geändert durch Art. 108 G 17.12.2008
- Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz – LpachtVG) vom 8.11.1985, zuletzt geändert durch Art. 15G 13.4.2006
- Monopolkommission, Presseerklärung vom 17.3.2016: «Rücktritt des Vorsitzenden der Monopolkommission wegen Ministererlaubnis für Edeka/Kaiser's Tengelmann»
- Der Spiegel Nr. 34/2016: «Erst mal im Schlamm liegen – Spiegelgespräch mit einem Ex-Manager deutscher Discountläden»
- Der Tagesspiegel vom 18.1.2017: «Lidl und Aldi an der Spitze»
- Thünen-Report 35: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen, Bestandsaufnahme und Entwicklung, 2015
- Statistische Angaben:
- [www.de.statista.com/.../Anzahl der Verkaufsstellen im Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland nach Betriebsformen in den Jahren 2003 – 2016](http://www.de.statista.com/.../Anzahl-der-Verkaufsstellen-im-Lebensmitteleinzelhandel-in-Deutschland-nach-Betriebsformen-in-den-Jahren-2003-2016), aufgerufen am 20.5.2017
- [www.EHI handelsdaten.de/Lebensmittelhandel](http://www.EHI-handelsdaten.de/Lebensmittelhandel), aufgerufen am 26.7.2016
- [www.Milchindustrieverband: meine milch.de](http://www.Milchindustrieverband.de/meine-milch.de), aufgerufen am 9.6.2016
- [www.Statistisches Bundesamt: Fachserie 3, Reihe 2.1.3](http://www.Statistisches-Bundesamt.de/Fachserie-3-Reihe-2.1.3), 2013
- [www.top agrar online/viehbestände](http://www.top-agrar-online.de/viehbestaende), aufgerufen am 7.1.2016

Raumwirksame Finanzströme: Finanzausgleiche, Fördermittel, Strukturhilfen und ihre Wirkungen auf die territoriale Kohäsion

Räumliche Gerechtigkeit wird zu einer der zentralen Fragestellung unserer Zeit.¹ Unsere Gesellschaft braucht adäquate Instrumente zur Lösung regionaler, personenbezogener, betrieblicher und kommunaler Problemlagen. Diese zeigen sich in regionalen Ungleichheiten bzw. Ungleichzeitigkeiten. Seit Jahrzehnten versucht die Politik mit wechselnden Politikansätzen darauf Antworten zu finden, besonders dann, wenn ordnungspolitische wie marktwirtschaftliche Mechanismen versagen und prozesspolitische Instrumente nicht jene Konvergenzwirkungen entfalten, die sich die Politik von ihnen verspricht. Gerade in der globalisierten Welt mit dem flexiblen Kapital, den mobilen Arbeitskräften, sich immer schneller verändernden Produktionsbedingungen und den dabei weniger werdenden natürlichen Ressourcen sind regionale Ausgleichsmechanismen dringlich.

Nicht nur weite Teile Ostdeutschlands, auch einige ländliche Regionen Westdeutschlands und Großstädte des Ruhrgebiets unterliegen einem langanhaltenden strukturellen Anpassungsprozess, der letztlich Entwicklungsmöglichkeiten vor Ort begrenzt.² Zonen der Benachteiligung sind nicht nur in den Schrumpfungs-, sondern auch in den Wachstums- und Metropolregionen, wo soziale und ökonomische Segregation von Stadtteilen stattfindet, zu konstatieren.³ Jene Regionen und Städte, denen die Bunderegierung aktuell «unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse» attestiert⁴ und welche oft als «peripher», «abgehängt» oder «marginalisiert» beschrieben

1 U.a. Hahne (2017), S.173

2 Vgl. und zit. n. Deutscher Bundestag, BT-Drs. 18/11263: Die meisten Regionen mit sehr stark und stark unterdurchschnittlichen regionalen Lebensverhältnissen finden sich nach dem Indikatorenmodell des BBSR in den ostdeutschen Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sowie zu einem kleinen Teil in Brandenburg und Thüringen. In Westdeutschland finden sich nur wenige Regionen mit unterdurchschnittlichen Lebensbedingungen in Nordrhein-Westfalen und Bremen. Hier handelt es sich im Gegensatz zu den Befunden in Ostdeutschland um Großstädte bzw. städtische Kreise.

3 Kersten, Neu und Vogel (2017), S. 188

4 Basierend auf einem aktualisierten Indikatorenmodell der BBSR zit. n. Deutscher Bundestag, Drs 18/11263, S. 2f;

werden, befinden sich in einer Abwärtsspirale aus demografischen Verwerfungen, dauerhaften Ungleichgewichten auf den regionalen Arbeitsmärkten, Abwanderung, Entleerung und kommunaler Verschuldung, aus der sie sich nicht aus eigener Kraft befreien können. Parallel dazu haben wir attraktive, boomende Metropolregionen, die wiederum eigendynamische Problemkonstellationen aufweisen, die ebenso kreativen Antworten bedürfen.

Insbesondere das Gefühl, von gesellschaftlichen Entwicklungen und Infrastruktur «abgekoppelt» zu werden oder es bereits zu sein, sei es in städtischen Problem- oder Randlagen oder in der ländlichen Peripherie, zeigt Wirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die politische Teilhabe.⁵ Die signifikanten Wahlergebnisse rechtspopulistischer Parteien gerade in jenen Regionen und Städten mit stark «unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen» führen aktuell zu einer neuen Diskussion über sich auseinander entwickelnde Lebensverhältnisse. Eine Region wird nach dem Raumordnungsbericht 2011⁶ als «ungleichwertig» eingestuft, wenn sie im Vergleich zum Bundesdurchschnitt stark unterdurchschnittliche Werte in den Kategorien Demografie, Wirtschaftskraft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt aufweisen.⁷ Sofern Landkreise oder kreisfreie Städte in mehreren dieser Kategorien stark unterdurchschnittlich abschneiden, sieht das BBSR – und die Bundesregierung folgt dem – die Gleichwertigkeit als gravierend gefährdet an.⁸

Doch was umfasst konkret die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, und wo ist wirklich ein Ausgleich nötig? Impliziert dies, sich um das Wohlergehen von Menschen flächendeckend, an allen Orten, zu kümmern, oder heißt das auch, dass die Menschen eher dorthin gehen sollten, wo sie wesentlich bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen vorfinden? Letztere Alternative lässt allerdings außer Acht, dass längst nicht alle Menschen so mobil sind, wie es der Zeitgeist oder die Notwendigkeit verlangt. Für viele Menschen sind die finanziellen, sozialen, kulturellen Hürden, die mit Mobilität verbunden sind, schlichtweg nicht zu überwinden. Was sollen also jene Menschen machen, die nicht so mobil, nicht so gut ausgebildet, die durch Eigentum an einen Ort gebunden sind oder familiäre Verpflichtungen haben? Diese Menschen müssen oft mit den begrenzten Möglichkeiten vor Ort klarkommen. Auch daraus ergibt sich im Umkehrschluss ein Gestaltungsauftrag, den letztlich oft die Kommunen tragen.

Die zunehmende soziale, sozioökonomische und räumliche Heterogenität zwischen den Regionen und die ebenfalls zunehmenden disparaten Entwicklung auf der kommunalen Ebene brauchen deshalb adäquate strukturpolitische, finanz- und ordnungspolitische wie gesetzgeberische Instrumente, aber auch mehr gesetzgeberische Flexibilität für regionale und lokale Lösungen. Nur in sich stabile städtische wie ländliche Räume können ihre Bewohner/innen zum Verbleiben motivieren. Um diesen Anspruch gerecht zu werden, sind verstärkt finanzielle Ausgleichsmechanismen wie auch integrative Entwicklungsansätze gefragt – und daraus resultierend, ein neuer

5 Haßelmann et al. (2017), S. 1

6 BBSR/Einig, K. et al. (2012): Raumordnungsbericht 2011

7 BBSR/Einig, K. et al. (2012): Raumordnungsbericht 2011

8 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 18/11263

Gestaltungsauftrag der öffentlichen Institutionen. Im Fokus der aktuellen Diskussion stehen dabei jene städtischen und ländlichen Regionen, die sich im besonderen Maße mit demografischen und ökonomischen Problemkonstellationen auseinandersetzen müssen.

Politischer Konsens in der Bundesrepublik wie in Europa ist es, sich mit Nachdruck für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen einzusetzen.⁹ Die politischen Steuerungssysteme in Deutschland wie die der Europäischen Gemeinschaft sind deshalb im Grundsatz auf einen regionalen Ausgleich – oder um mit dem europäischen Begriff zu arbeiten – auf territoriale Kohäsion ausgerichtet.

Im Zuge der Erweiterungen der Europäischen Union wurden sowohl die finanziellen Mittel als auch die Kompetenzen der regional- und Strukturpolitik erheblich erweitert. Auf europäischer Ebene fand das normative Konzept der territorialen Kohäsion¹⁰ bereits 1986 Eingang in die EU-Politik und wurde 2007 im Kontext des Vertrages von Lissabon zum offiziellen EU-Politikziel erklärt. Es beruht im Ursprung auf sozialdemokratischen Idealen und denen des leistungsstarken Wohlfahrtsstaates. Die Europäische Gemeinschaft hat seit 1988 starke finanzielle Ausgleichsinstrumente für den regionalen Zusammenhalt und Ausgleich geschaffen, die 2017 nochmals quantitativ wie qualitativ neu ausgerichtet wurden. Auf europäischer Ebene ist aktuell die Debatte die Deklaration Cork 2.0 zur Zukunft ländlicher Regionen im Gange.

Ein regionaler Ausgleich ist zunächst aus Artikel 20, Abs. 1 GG abzuleiten: «Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat», und somit als ein grundsätzlich solidarischer Ansatz aufzufassen. Das Ziel, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen, ist zudem im Raumordnungsgesetz des Bundes verankert. Hier heißt es in §1, Abs. 2: «Leitvorstellung [...] ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.»

Das Ziel «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» wird in Deutschland von einer ganzen Reihe von Politikfeldern und Gestaltungsansätzen erfasst – von denen hier nur einige wenige aufgeführt werden sollen –, die, ausgehend von der Anerkennung regionaler Verschiedenartigkeit mit ihren jeweils spezifischen Ausprägungen, Potenzialen,

⁹ U.a. Deutscher Bundestag, BT-Drs. 18/11263

¹⁰ Lat. «cohaerere», gleichbedeutend mit «Ausgleich». Die Kohäsionspolitik ist seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 ein wichtiger Bestandteil der EU-Politik, im Sinne eines pragmatischen Umverteilungsmechanismus zwischen reicheren und ärmeren Regionen. Im Kern sollen die Folgewirkungen der ungleichen wirtschaftlichen Entwicklung ausgeglichen werden. Anerkannt werden hierbei territoriale Verschiedenartigkeit, regionale Kontexte und regionalspezifische Ausprägungen. Als Politikansatz geht es um die Bestimmung der Potenziale einer Region im Verhältnis zu integrierten Entwicklungsstrategien und aufbauend auf territorialen Besonderheiten und Charakteristika als Grundlage funktionaler Arbeitsteilung. Es geht im Kern um die Gewährleistung eines angemessenen Zugangs zu Infrastruktur und Dienstleistungen sowie um die kontinuierliche Verbesserung von Governance-Prozessen. Vgl. u.a. ARL, <https://www.arl-net.de/lexica/de/territoriale-kohaesion?lang=en> (21.06.2017); <http://blog.interreg.de/blog-details/territoriale-kohaesion-was-verbirgt-sich-dahinter.html> (21.06.2017)

Pfadabhängigkeiten, Kontexten, politischen und zivilgesellschaftlichen Verhältnissen, einen angemessenen Zugang und Teilhabe zu Infrastruktur und Dienstleistungen, zu Arbeit und Bildung, Governance-Prozessen gewährleisten sollen.¹¹ Der Ausgleich in der Bundesrepublik Deutschland findet ebenfalls über große öffentliche Finanzströme statt. In Anlehnung an Eltges (2006) kann dieses System wie folgt beschrieben werden:¹²

- Mit der großräumigen Finanzausgleichspolitik, an der Bund und Länder beteiligt sind, wird in erster Linie das Ziel verfolgt, alle Länder und Gemeinden unabhängig von ihrer originären wirtschaftlichen und fiskalischen Leistungskraft in die Lage zu versetzen, öffentliche Aufgaben ohne größere regionale Unterschiede wahrnehmen zu können. Daher konzentriert sich dieser Ausgleich auf den Ausgleich der Steuerkraft. Damit wird das Gleichwertigkeitsziel auf staatlicher Ebene verfolgt. Der weit überwiegende Teil dieser Finanztransfers im Rahmen der Finanzausgleichssysteme erfolgt nicht zweckgebunden. Diese dienen in erster Linie der allgemeinen Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand oder Sicherung des individuellen Lebensstandards. Dieser Basisausgleich wird durch die zweckgebundenen Instrumente der Bundesebene, wie die Gemeinschaftsaufgaben oder die Finanzhilfen, ergänzt. An diesen Maßnahmen kann sich auch die Europäische Strukturpolitik beteiligen.
- Innerhalb der Bundesländer wird dieses System wieder aufgegriffen. So hilft der kommunale Finanzausgleich den Gemeinden, ihre Aufgaben weitgehend ohne regionale Unterschiede wahrnehmen zu können. Zweckgebundene Zuweisungen der Länder, in der Regel mit investivem Charakter, helfen den Gemeinden, ihre infrastrukturellen Aufgaben zu erledigen. An diesen zweckgebundenen Zuweisungen kann der Bund über seine Finanzhilfeeinstrumente beteiligt sein. Mit der Grundsicherung werden zudem Transferzahlungen an jene geleistet, die nicht über das beitragsfinanzierte System der Sozialversicherungen finanziell abgesichert sind. Damit wird das Gleichwertigkeitsziel auf individueller Ebene verfolgt.
- Schließlich stabilisieren und garantieren Maßnahmen und Finanztransfers innerhalb der Sozialversicherungssysteme sowohl die individuellen und damit auch regionalen Einkommensniveaus als auch die gesundheitspolitischen Standards als Ergebnis gesetzlicher Regelungen. Diesem System kommt somit die Wirkung eines automatischen Stabilisators bei. Damit wird das Gleichwertigkeitsziel wiederum auf der individuellen Ebene verfolgt. Auch wenn dadurch grundsätzlich das Ziel eines individuellen Risikoausgleichs im Rahmen der Solidargemeinschaft verfolgt wird, so wohnt diesem Transfersystem auch eine regionale und finanzausgleichende Komponente inne: Strukturstarke Regionen mit einer großen Zahl an Beitragszahlern unterstützen Räume mit Anpassungsproblemen und einer großen Zahl an Empfangsberechtigten. Für den Bund ist dieses System insofern

¹¹ Begriffsdefinition nach ARL 2017

¹² Vgl. Eltges, M. (2006): Gleichwertige Lebensbedingungen und ihre fiskalische Basis, in: Informationen zur Raumentwicklung – Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse? Heft 6/7, S. 363ff

von Bedeutung, als dass er gesetzlich verpflichtet ist, auftretende Finanzlücken zu schließen. Insofern ist der Bund über seine Zuschüsse zu den Sozialversicherungssystemen zur Defizitabdeckung auch hier mittelbar an der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen beteiligt.

Diese Steuerungsinstrumente haben explizit und implizit ausgleichende bzw. stabilisierende Raumwirkungen, auch wenn sich diese nicht exakt nachweisen lassen und die regionalen Disparitäten nicht aufgehoben werden können. Es ist nicht abschätzbar, wie die bislang geförderten Regionen und Kommunen ohne die Förderung heute aussehen würden. Die Finanzausgleichssysteme haben allerdings dafür gesorgt, dass es in den letzten drei Dekaden überhaupt eine große Umverteilung von West nach Ost gegeben hat, im Zuge dessen sich nicht nur der Lebensstandard in Ostdeutschland erheblich verbessert bzw. dem Westen signifikant angenähert hat, sondern auch der wirtschaftliche Konvergenzprozess in Gang gesetzt und der Infrastrukturaufbau Ost erst ermöglicht wurde.

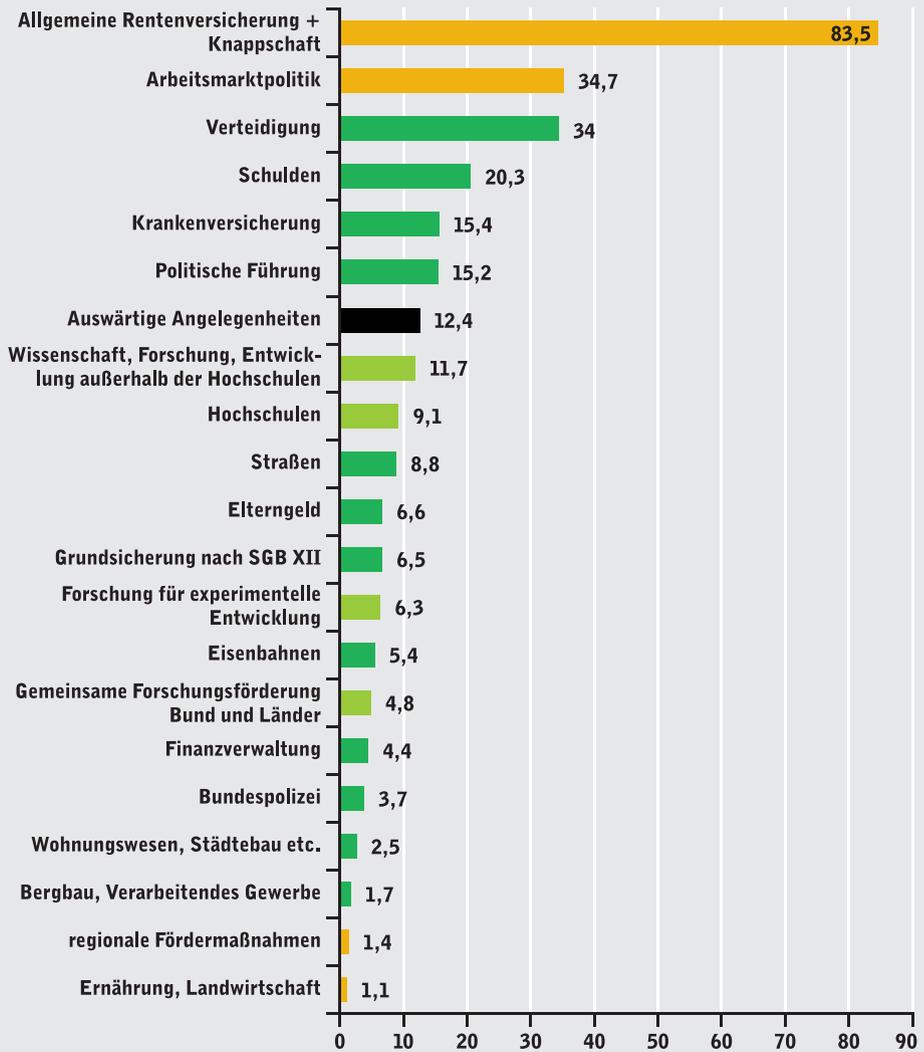
Auf nationaler Ebene ist derzeit die Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzströme und die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgaben virulent. Eine zentrale Frage ist die der Einnahmen von Länder und Kommunen, die Steuerkraft ist hierbei die entscheidende Größe. Auch wenn der Unterstützung von struktur- und finanzschwachen Regionen und Kommunen durch den Bund im Grundgesetz enge Grenzen gesetzt sind, steht jener dennoch in der Verantwortung, für den Zusammenhalt und die Gleichwertigkeit im Sinne von Chancengleichheit, Teilhabe und Gewährleistung der Daseinsvorsorge zu sorgen. Ziel muss es sein, allen Menschen unabhängig von der Herkunftsregion die gleichen «Startvoraussetzungen» zu ermöglichen.¹³

Daraus abgeleitet ergeben sich konkrete Handlungsaufträge für die Politik, um letztlich vor Ort neue Perspektiven zu schaffen. Ein wichtiger Aspekt für die Zukunftsfähigkeit von Regionen und Kommunen sind eben lokale und regionale Wirtschaftsstrukturen, d.h. Branchen- und Berufsstrukturen, Betriebsgrößen, betriebliche Abhängigkeitsstrukturen, Abhängigkeiten vom regionalen Umfeld, kulturelle und geografische Standortbedingungen, Erreichbarkeiten, Infrastrukturausstattung, Beschäftigungspotential, regionale Steuersätze und Energiekosten sowie Netzwerke mit aktivierenden Persönlichkeiten, Wirtschafts- und Sozialpartner, stadträumliche Qualitäten etc.¹⁴ Die sich verändernde räumlich-funktionale Arbeitsteilung in der mittlerweile global agierenden Wirtschaft und die damit verbundene Spezialisierung bestimmter Räume sind ebenso zu berücksichtigen. Nur lassen sich zukunftsfähige Wirtschaftsstrukturen nicht wirklich durch staatliche Unterstützung lenken bzw. etablieren, so die Erfahrung in Ostdeutschland. Hierfür braucht es in erster Linie privates Kapital, kluge Köpfe, Unternehmerpersönlichkeiten, Netzwerke und ergänzend ein innovatives Umfeld. Dennoch sind die genannten struktur- und finanzpolitischen Stellschrauben relevant, um Regionen und Städte in sich zu stabilisieren und neue Perspektiven vor Ort zu schaffen.

¹³ Haßelmann et al. (2017), S.1

¹⁴ Vgl. u.a. Hahne (2017)

Abb. 1: Ausgaben des Bundes in 2016 – insgesamt 316,9 Mrd. Euro (Soll)



Quelle: Eltges, M. 2017

1 Soziale Ausgleichssysteme

Von den Bundesaussgaben in Höhe von rund 317 Mrd. € im Jahre 2016 fließen große Teile in die sozialen Sicherungssysteme zum Ausgleich von Deckungslücken. Besonders bedeutsam für den regionalen Kohäsionsprozess sind Bundeszuschüsse zu den sozialen Sicherungssystemen mit indirekter Raumwirkung (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung), Förder- und Fürsorgesysteme (u.a. Grundsicherung), Systeme des öffentlichen Dienstes (u.a. Pensionen, Beihilfen), die betriebliche Altersvorsorge bzw. Zusatzversorgung, der Gesundheitsbereich sowie verschiedentliche Förderkulissen.

Insbesondere die ostdeutschen Regionen profitieren seit mehr 25 Jahren von den umfangreichen sozialen Transferzahlungen, was eine nicht zu unterschätzende Einkommens- und Sozialstabilität in diesen Regionen zur Folge hat.¹⁵ An erster Stelle steht der Bundeszuschuss für Rente und Knappschaft mit einer sehr starken räumlichen Ausgleichskomponente, gefolgt von arbeitsmarktpolitischen Komponenten. Insgesamt hat die gesetzliche Rentenversicherung im Zeitraum 2003-2011 im Mittel rund 233 Mrd. € pro Jahr zu zahlen. In keinem Bundesland (auch nicht jene finanzstarken) reichten in der Vergangenheit gemessen je Einwohner/in die gesetzlichen Einnahmen aus der Rentenversicherung aus, um die garantierten Rentenbezüge zu bezahlen.

Die Bundeszuschüsse in 2016 betragen bspw. bei der Rentenversicherung rund 64 Mrd. Euro. Hinzu kommen noch Ausgaben der Länder in ähnlicher Höhe, die aber stärker in Personal- und Pensionsausgaben fließen. Strukturstarke Länder erhalten hierbei deutlich weniger Zuschüsse als strukturschwache Länder. Mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann somit von einer doppelten Transferwirkung gesprochen werden: Erstens unterstützen beitragsstarke (= meist wirtschaftsstarke) Regionen jene Regionen mit weniger Einnahmen aus der Rentenversicherung (meist wirtschaftsschwächere Regionen); zweitens tragen zum Bundeszuschuss wirtschaftsstärkere Regionen mehr zum Steueraufkommen bei als wirtschaftsschwächere Regionen.

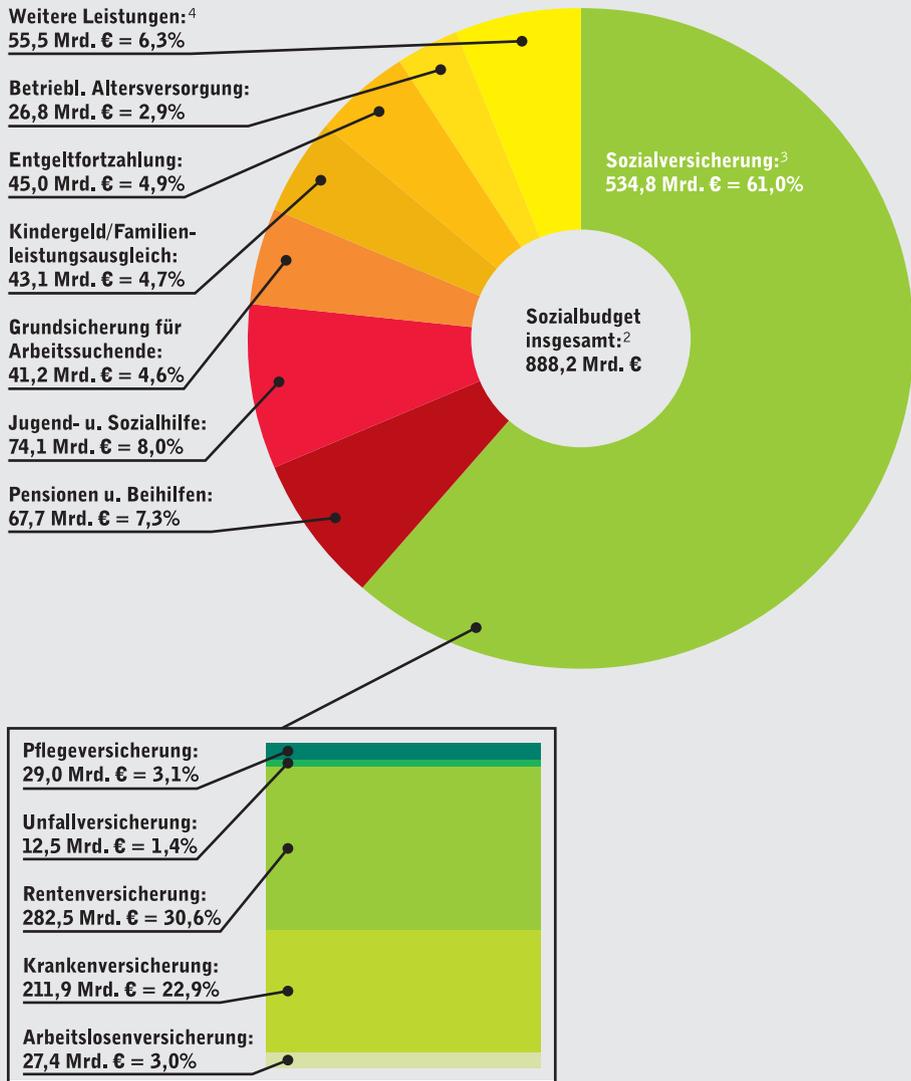
Allein über sechs Mio. Rentner/innen in den ostdeutschen Ländern profitieren heute primär von den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, auch weil betriebliche und private Altersvorsorgen fehlen. Die Überleitung der Alterssicherung der DDR in bundesdeutsches Recht war eine sehr komplexe Aufgabe – einmalig, ohne Vorbild und im Ergebnis einer enormer Solidarakt¹⁶, auch weil das Lohnniveau 1990 nicht mehr als 42 Prozent des Westniveaus betrug und sich das Gehaltgefälle ohne Kompensation in sehr niedrigen Renten niedergeschlagen hätte. Zur Herstellung einheitlicher Rentenverhältnisse wird ab 2025 die Rente in Deutschland nunmehr bundeseinheitlich berechnet, das haben Bundestag und Bundesrat mit dem sogenannten Rentenüberleitungsgesetz im Frühjahr 2017 beschlossen – auch das ist ein Erfolg,

¹⁵ Sachsen erhält pro Jahr über die Sozialversicherung ca. 2.200 Euro/Einwohner/Jahr, über den Finanzausgleich ca. 1000 Euro/Einwohner/Jahr.

¹⁶ Deutscher Bundestag, Drs. 18/10039, Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Renteneinheit vollenenden – gleiches Rentenrecht in Ost und West. 19.10.2016

Abb. 2: Struktur der Sozialleistungen nach Leistungsarten 2015¹

In Mrd. Euro und in % aller Sozialleistungen



1 Geschätzte Werte

2 Sozialbudget insgesamt und Allgemeine Systeme konsolidiert um Beiträge des Staates

3 Ohne wechselseitige Verrechnung der einzelnen Institutionen. Summenbildung deshalb nicht möglich.

4 U.a. Wohngeld, BAföG, Elterngeld, PKV

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), Sozialbudget

wenngleich wiederum mit hohen Kosten verbunden. Die Rentenversicherung wird zunächst die zusätzlichen Kosten der Angleichung übernehmen; ab dem Jahr 2020 wird der Zuschuss über den Bundeshaushalt abgedeckt, gleichbedeutend mit dauerhaft zusätzlichen 2 Mrd. Euro ab 2015.¹⁷

Bei den Leistungen der Grundsicherung¹⁸ – ca. 9,7 Prozent der Bevölkerung in Deutschland betreffend – zeigt sich ebenfalls ein massiver regionaler Transferausgleich, von dem neben den strukturschwachen Flächenländern Ost auch die Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen stark profitieren. Insbesondere die schlechte Wirtschaftslage, die hohe Arbeitslosigkeit, einigungsbedingte Einkommensunterschiede und der hohe Anteil an Alleinerziehenden im Osten wie in den Großstädten führen zu einer hohen Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen. So übersteigen bspw. die Empfängerquoten der Grundsicherung für Arbeitssuchende in Bremen und Bremerhaven diejenigen in Bayern um das Fünffache. Auch in einzelnen krisenbetroffenen Städten des Ruhrgebiets wie in Gelsenkirchen bezieht nahezu jede/r vierte Einwohner/in ein so niedriges Einkommen, dass Hartz IV-Leistungen beansprucht werden.¹⁹ Zur Verringerung bspw. der Langzeitarbeitslosigkeit unterstützt die Bundesregierung über die Regelförderung hinaus mit speziellen Maßnahmen und Programmen sowohl die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt als auch die soziale Teilhabe mit insgesamt 885 Millionen Euro bis zum Jahr 2020. In der laufenden ESF-Förderperiode profitieren die ostdeutschen Länder als Übergangsregionen besonders von diesem Programm.²⁰ Mit dem 2015 aufgelegten Programm «Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt» verbessert zudem die Bundesregierung die Schaffung von sozialer Teilhabe für sehr arbeitsmarktferne Personen.

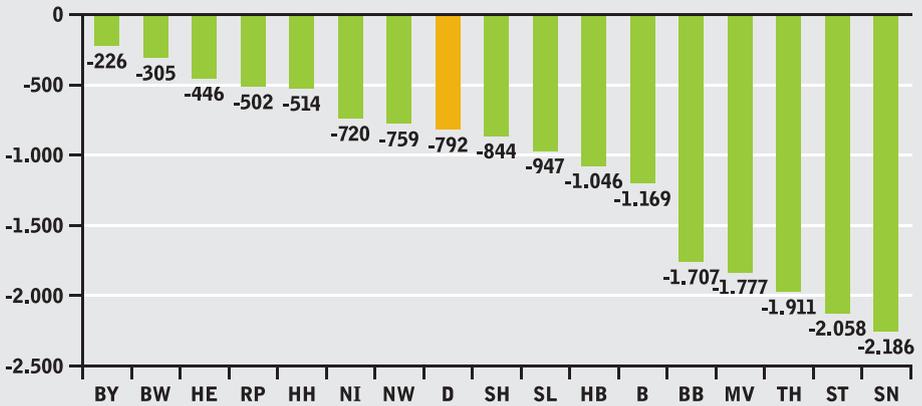
17 Bundeszuschuss in 2022 zunächst 200 Mio. Euro, von 2023 bis 2025 jährlich 600 Mio. Euro, nach 2025 dauerhaft jährlich 2 Mrd. Euro.

18 Dazu zählen die Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe), Grundsicherung im Alter und bei der Erwerbsminderung, Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb der Einrichtungen) sowie Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz.

19 Institut für Arbeit u. Qualifikation, Univ. Duisburg, Abb. IV72, <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/sozialstaat-datensammlung.html#GruSiInsgesamt>

20 Bis einschließlich Juli 2016 wurden rund 1.910 Langzeitarbeitslose im Programm gefördert. Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Daten vorläufig und hochgerechnet, vgl. BMWI, Bericht dt. Einheit, S. 34.

Abb. 3: Differenz Einnahmen zu Ausgaben in € je Einwohner im Mittel der Jahre 2003-2011 in der gesetzlichen Rentenversicherung



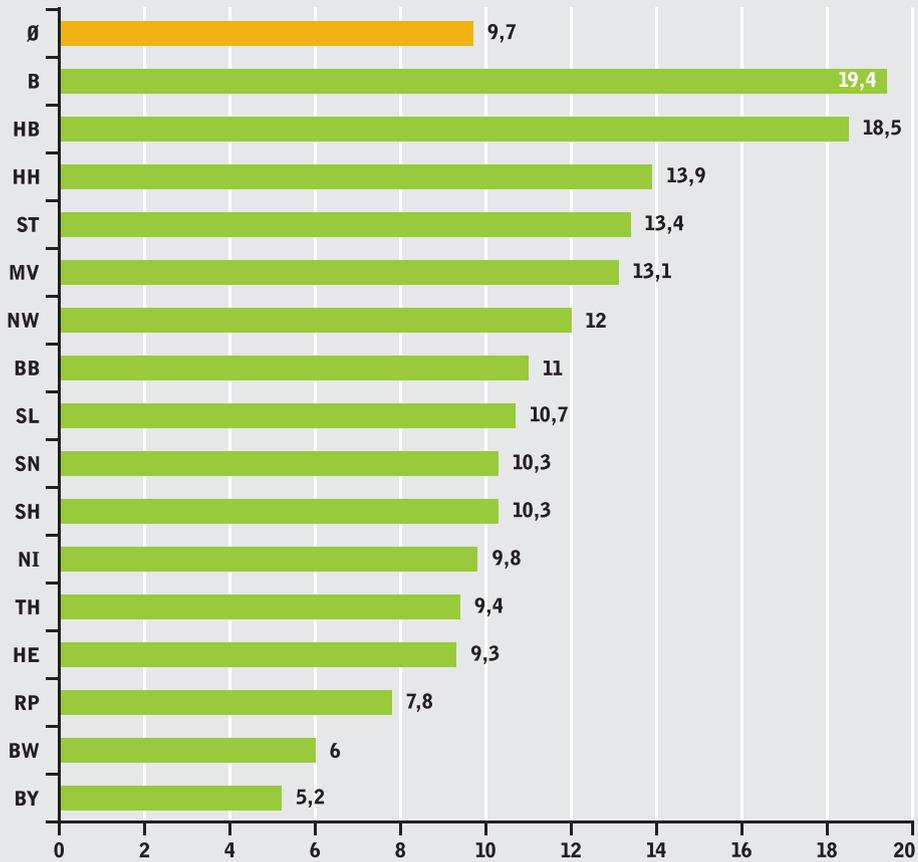
Quelle: Eltges 2017

Abb. 4: Entwicklung der Arbeitslosenquoten von 1995 bis 2025



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Abb. 5: Empfängerquoten von Leistungen der Grundsicherung insgesamt¹ nach Bundesländern 2015
 Personen mit Bezug von Leistungen in % der Gesamtbevölkerung am Jahresende



¹ Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld), Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zum Lebensunterhalt, Asylbewerberleistungen

Quelle: Sozialpolitik aktuell

2 Der bundesstaatliche Finanzausgleich – eine verpasste Reformoption?

Betrachtet man die Entwicklung der Steuerkraft der Länder und der kommunalen Ebene seit 2015, lässt sich zwar eine Konvergenzbewegung feststellen. Aber die ost-deutschen Bundesländer verbleiben ohne Ausgleich bei um die 60 Prozent der Steuerkraft des Bundesdurchschnittes, wobei die 60-Prozent-Marke offenbar eine magische Grenze ist. Die Angleichung der Steuerkraftunterschiede als Resultat regional unterschiedlicher Wirtschaftsstärke kommt nur sehr langsam voran, eine Angleichung ausschließlich über marktwirtschaftliche Prozesse erscheint deshalb schwierig.²¹ Eine ähnliche Tendenz lässt sich im Übrigen auf der kommunalen Ebene beobachten.

Ein sehr wichtiges Instrument, um der unterschiedlichen regionalen Wirtschaftskraft, aber auch den demografischen Veränderungen, den Strukturbrüchen und der immer stärkeren Spreizung zwischen armen und reichen Regionen zu begegnen, ist der bundesstaatliche Finanzausgleich. Über den bundesstaatlichen Finanzausgleich wird versucht, Steuerkraft-Konvergenz herzustellen.²² Die unterschiedliche Steuerkraft der Länder wird dadurch weitgehend ausgeglichen. Im Rahmen dessen werden bis 2019 die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen nach dem Modell sowohl horizontal zwischen den Ländern als auch vertikal zwischen Bund und Ländern tatsächlich in nicht unerheblichem Maße umverteilt. Der bundesstaatliche Finanzausgleich soll sicherstellen, dass alle staatlichen Ebenen gleichermaßen eine ihren Aufgaben entsprechende, angemessene Finanzausstattung erhalten. Die finanzschwächeren Flächenländer und Stadtstaaten werden dadurch in die Lage versetzt, ihre verfassungsgemäßen Aufgaben eigenstaatlich, in annähernd gleicher Qualität und Ausstattung, erfüllen zu können. Primär wird dies derzeit durch eine vertikale Steuerertragsaufteilung, ergänzend durch den horizontalen Finanzausgleich, sichergestellt.²³

Für den Länderfinanzausgleich ist allerdings nicht rechtlich festgeschrieben, in welcher Höhe ausgeglichen werden muss. Das Grundgesetz besagt in Art. 107 lediglich, dass die unterschiedliche Finanzkraft zwischen den Ländern «angemessen» auszugleichen sei. Auszuschließen sind sowohl eine entscheidende Schwächung der Leistungsfähigkeit der ausgleichspflichtigen Länder als auch eine vollständige Nivellierung der Finanzkraft der Länder. Eine weitere wichtige Funktion des Finanzausgleichs ist Absicherung der Länder gegenüber primär kurzfristigen und asymmetrischen Entwicklungen in den Steuereinnahmen. Ob und inwieweit die im Grundgesetz verwendeten Formulierungen von «einheitlichen» oder «gleichwertigen» Lebensverhältnissen im Bundesgebiet die Angleichungspflichten festlegen, ist allerdings nicht näher definiert.²⁴

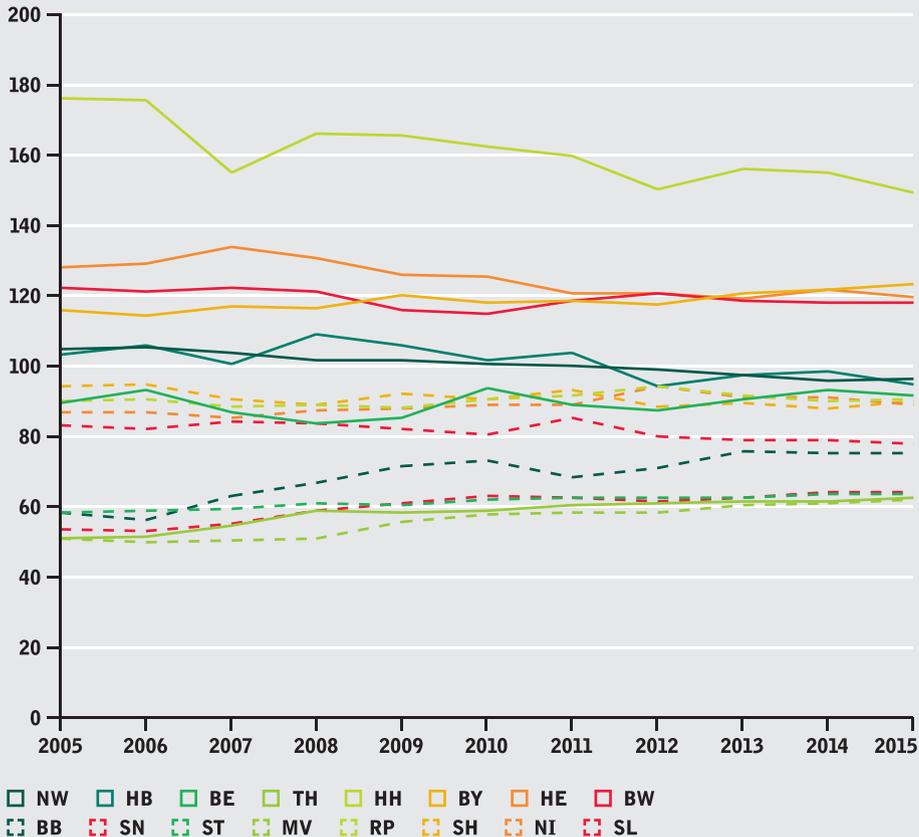
21 BMWI, GEFRA & RUFIS, 2016

22 Abgeleitet aus dem Artikel 20 Grundgesetz (nachrangig aus Artikel 72, Abs. 2 GG)

23 BMF (2015), S. 7

24 BMF (2015), S. 11. Zudem, das Maßstäbengesetz konkretisiert lediglich den Begriff des angemessenen Finanzausgleichs im Sinne der Sicherung der Eigenstaatlichkeit der Länder bei Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft

Abb. 6: Gemeindliche Steuerkraft je Einwohner mit D = 100



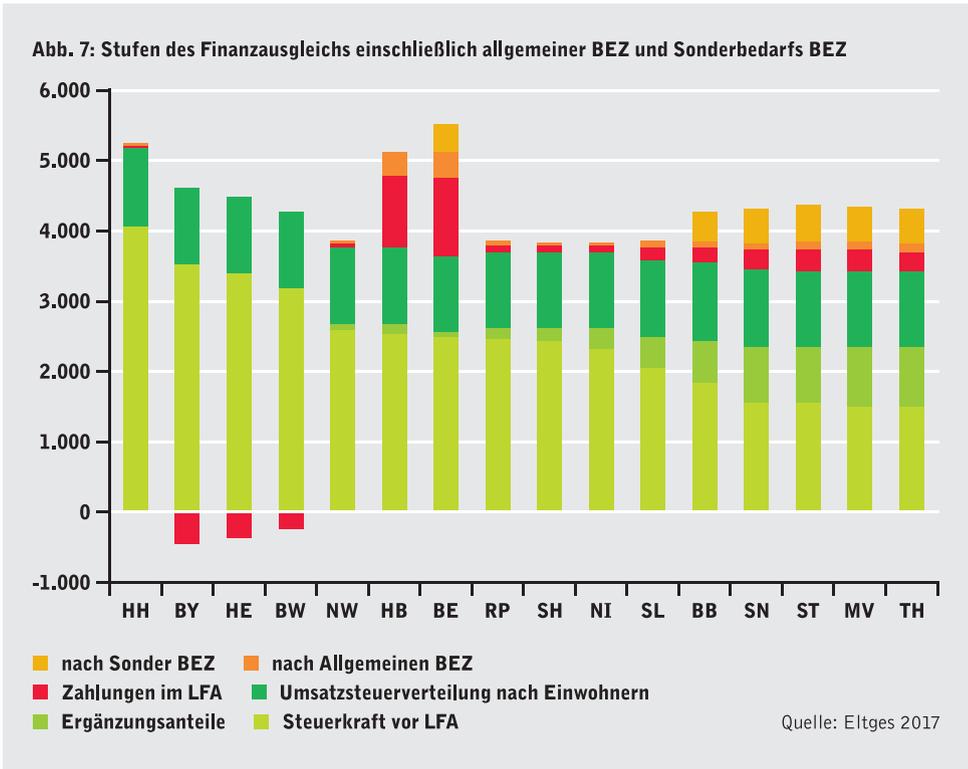
Quelle: Eltges 2017

Der bundesstaatliche Finanzausgleich hat sich über Jahrzehnte zu einem in sich komplexen Ausgleichssystem mit heute mehreren Verteilungsstufen entwickelt. Das jetzige Ausgleichssystem ist bis 2019 befristet. Betrachtet man die Wirkung der heutigen mehrstufigen Umverteilungsmaßnahmen, wird deutlich, dass der Umsatzsteuervorwegausgleich quantitativ den stärksten Beitrag zum Ausgleich leistet.²⁵ Das Umverteilungsvolumen des horizontalen Umsatzsteuervorwegausgleichs betrug im Jahr 2015 allein rd. 7,9 Mrd. Euro.²⁶ Dieser Vorwegausgleich führt zu einem erheblichen Ausgleich unter den Ländern. Durch diese Ausgleichszahlung profitierten insbesondere die ostdeutschen Flächenländer.²⁷ Da die verbleibende Umsatzsteuer auf die Län-

25 Erst mit der Integration der ostdeutschen Länder in den regulären Bund-Länder-Finanzausgleich ab 1995 wurde der Umsatzsteuervorwegausgleich quantitativ bedeutsam.

26 Quelle: BMF, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-ergebnisse-des-laenderfinanzausgleichs-2015.html;jsessionid=43EB1B892939EFEE1B22E24AF2E7CF1B> (2.07.2017)

27 Thöne (2017), Ragnitz (2016)



deranteile nach Einwohner/innen und nicht nach dem örtlichen Aufkommen verteilt wird, wird eine weitere Ausgleichskomponente erzielt.²⁸

Nach dem Vorwegausgleich und der Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern erfolgt der horizontale Ausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleich im engeren Sinne): 2015 wurden hier ca. 9,6 Mrd. umverteilt. Zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeträge werden für jedes Land dessen tatsächliche Finanzkraft und der Bedarf herangezogen. Neben den Ländereinnahmen wird auch die Gemeindefinanzkraft berücksichtigt, die zum Nachteil der strukturschwachen Regionen im jetzigen System nur mit 64 Prozent berücksichtigt ist. Zudem werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten und der dünnbesiedelten Länder auf Basis abstrakter Mehrbedarfe gewichtet.

Von den ersten beiden Ausgleichsstufen profitieren jene Länder und Regionen, die generell als finanzschwächer einzustufen sind und/oder die durch einen Strukturwandel eine Beeinträchtigung ihrer Einnahmen erfahren.²⁹ Der Finanzausgleich leistet so einen Beitrag zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen. In der Vergangenheit zeigte sich allerdings, dass dies offenbar nicht ausreichte, um die Lebensverhältnisse in den Regionen tatsächlich anzugleichen. Speziell den strukturschwachen Regionen

²⁸ Thöne (2017), S. 18. Bemessungsgrundlage für den Umsatzsteuervorwegausgleich sind die Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftssteuern – ohne Umsatzsteuer – und den Ländersteuern.

²⁹ Vgl. BFM (2015), S. 12

wie den Stadtstaaten konnte sie keine ausreichende Unterstützung zur Bewältigung ihrer Problemkonstellationen geben. Der Bund behilft sich mit zusätzlichen, allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) – in 2015 allein ca. 3,8 Mrd. Euro – sowie Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) als Kompensation von Mehrbelastungen auf Basis der Vereinbarungen zum Solidarpaket II.

Der Finanzausgleich wurde schon mehrfach reformiert.³⁰ 2019 endet das bisherige System des fiskalischen Ausgleichs, was eine Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab 2020 erforderlich machte.³¹ Der Rahmen für die nun ab 2019 geltende Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern wurde nach langem Streit auf der Konferenz der Ministerpräsidenten und Bund mit Beschluss vom 14. Dezember 2016 abgesteckt. Am 2. Juni 2017 wurden die notwendigen Grundgesetzänderungen und gesetzlichen Regelungen beschlossen.

Eine grundlegende Reform des Ausgleichsystems, der die Schwächen des bisherigen Systems ausgleicht und ein in sich schlüssiges, anreizorientiertes, auch langfristig tragfähiges Ausgleichssystem entfaltet, scheiterte letztlich an der Realpolitik und den Eigeninteressen der Länder.³² Die Länder und der Bund einigten sich im Frühjahr 2017 auf einen für alle Beteiligten gesichtswahrenden Kompromiss, der alle Länder gegenüber dem Status quo finanziell besser stellt, als dies im gegenwärtigen System der Fall ist.³³ Insbesondere jener quantitativ bedeutsame Umsatzsteuervorgewegausgleich wurde zum zentralen Streitpunkt zwischen den Ländern und dem Bund³⁴ und letztlich aufgehoben.

Kern des Kompromisses des neuen Ausgleichssystems ist somit die Abschaffung des nach Artikel 107 GG möglichen Länderfinanzausgleich im eigentlichen Sinne, indem nun der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern komplett in die erste Stufe der vertikalen Umsatzsteuerverteilung verschoben wird. Zukünftig soll die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nur noch nach Maßgabe der Einwohnerzahl erfolgen, modifiziert durch Zu- und Abschläge zum angemessenen Ausgleich der Unterschiede in der Finanzkraft.³⁵ Erkauft wurde dieser Kompromiss, dass der Bund 4,02 Mrd. Euro aus seinem Anteil am Umsatzsteueraufkommen dauerhaft und

30 «Manchmal mit, manchmal ohne den Anstoß eines Urteils aus Karlsruhe», auch wurde das Regelwerk insgesamt als reformbedürftig bewertet, auch weil der mehrstufige Aufbau der Mittelverteilung das tatsächliche Ausmaß der vertikalen und horizontalen fiskalischen Umverteilung verschleiert. Vgl. u.a. Thöne (2017)

31 Vgl. u.a. BFM (2015), Lenk (2015), Thöne (2017)

32 Vorschläge aus dem wissenschaftlichen Bereich zur Neugestaltung des Finanzausgleichs u.a. Heft 1/2014 ifo Schnelldienstes, Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

33 U.a. Ragnitz (2016)

34 Im jetzigen System muss Nordrhein-Westfalen bspw. im Umsatzsteuerausgleich in 2015 auf 2,1 Mrd. Euro Einnahmen verzichten, ist hier noch vor Bayern das größte Zahlerland, im eigentlichen Finanzausgleich aber dadurch zu einem «finanzschwachen» Empfängerland. Die ostdeutschen Länder wiederum stritten nachvollziehbar für den Erhalt des Umsatzsteuerausgleichs. Eine Reform in Richtung eines einfachen, einstufigen horizontalen Länderfinanzausgleichs hätte dagegen die ostdeutschen Länder, so auch deren Verhandlungsposition, auf Dauer auf eine wahrgenommene «Bittstellerposition» festgelegt (Thöne 2017, S. 3)

35 Vgl. Deutscher Bundestag, BR Drs 769/16

dynamisiert auf die Länder übertragen hat und darüber hinaus 4,3 Mrd. Euro zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen gewährt.

Die Neuregelung wird insgesamt ambivalent beurteilt. Zu begrüßen ist, dass zwischen Bund und Ländern letztlich eine einvernehmliche Einigung erzielt wurde. Sie bietet Ländern wie dem Bund Planungssicherheit für mindestens 10 Jahre.³⁶ Die finanzschwachen Länder bekommen entgegen ursprünglicher Befürchtungen einen angemessenen Ausgleich, wenngleich die Abhängigkeit zum Bund steigt. Ein Ausgleich erfolgt nunmehr durch zentrale Zuweisungen der Umsatzsteuer per Bundesgesetz. Dafür gibt der Bund mit fast 10 Mrd. mehr Geld ins Gesamtsystem. Auch die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft (eine der Kernforderungen aller finanzschwachen Länder) wird stärker als bisher (75 Prozent statt zu 64 Prozent), wenngleich nicht ausreichend berücksichtigt. Hinzu kommen Sondertatbestände u.a. bei der Ermittlung der Finanzkraft, bei der Fortführung spezieller Finanz- und Sanierungshilfen. Eine neue Bundesergänzungszuweisung schafft für die Länder, die bei der leistungsorientierten Forschungsmittelvergabe nur unterdurchschnittlichen Erfolg haben, einen partiellen finanziellen Ausgleich.

Insgesamt wurde auf der anderen Seite die Chance eines fairen wie sachgerechten Lastenausgleichs zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Länder vertan.³⁷ Viele kritische Kommentare sehen in dieser Vertikalisierung zu Recht einen verfassungspolitischen Systemwechsel³⁸, weil er im Kern nun den solidarischen Ausgleich zwischen den Ländern durch ein bilaterales Bittsteller-Verhältnis jedes einzelnen Landes, insbesondere aber der ostdeutschen Länder, zum Bund ersetzt. Diese Vertikalisierung stellt im Kern eine Entsolidarisierung zwischen den Ländern dar. Sie steht letztlich einem innerdeutschen Konvergenzprozess im Wege und schwächt das in der Verfassung verankerte Gebot, dass die Länder hinsichtlich ihrer Finanzkraft untereinander solidarisch eintreten.

Eine weitere Schwäche des Kompromisses liegt darin, dass mit der finanzpolitischen Neuordnung nicht ausreichend auf die gesellschaftlichen Umbrüche, insbesondere auf die demografischen und sozialräumlichen Verwerfungen, reagiert wird. Entsprechende Faktoren bleiben im System unberücksichtigt. Eine stärkere Berücksichtigung objektiver Finanzbedarfe und Vorkehrungen für Kostenremanenzen³⁹ fanden ebenfalls keinen Eingang in die Neuordnung. Insofern impliziert der Finanzausgleich weiterhin eine Einwohnerorientierung, so dass das Angebot öffentlicher Leistungen in dem Maße heruntergefahren werden muss, wie Einwohner/innen verloren gehen.⁴⁰ Die Neuregelung des Finanzausgleichs geht zudem einher mit weit-

36 Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich ist zwar unbefristet, es sei denn mindestens drei Länder oder der Bund fordern nach 2030 eine Neuordnung.

37 Deutscher Bundestag, Drs h18/12598, Entschließungsantrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes. 31.05.2017

38 Thöne (2017), S. 4

39 Begriff i. S. Entwicklung der Kosten (z.B. für Daseinsvorsorgeleistungen), die bei rückläufigen Bevölkerungszahlen nicht im gleichen Maße sinken, wie sie zuvor bei steigender Bevölkerung gestiegen sind. Remanente Kosten sind dann diejenigen Kosten, die sich nicht proportional zur Beschäftigung verhalten.

40 Thöne (2017), S. 4

reichenden Kompetenzverlagerungen und -veränderungen in Richtung des Bundes.⁴¹ Finanzschwache Kommunen werden bspw. bei dem Ausbau der Bildungsinfrastruktur unterstützt, in dem mit dem neuen Art. 104c GG eine Mischfinanzierung des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur vorgesehen ist.

3 Kommunalen Finanzausgleich und kommunale Finanzhilfen

Ein Regelungsansatz zur Stärkung der Handlungsfähigkeit vor Ort ist das Instrument des kommunalen Finanzausgleichs, das den Gemeinden und Gemeindeverbänden entsprechend Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz die finanziellen Grundlagen ihrer Selbstverwaltung zusichert. Die Struktur des Ausgleichssystems wird jeweils länderspezifisch geregelt. Die konkrete Ausgestaltung der Zuweisung bzw. Umverteilung regeln die Länder in eigenen Landesgesetzen (sog. Finanzausgleichs- oder Gemeindefinanzierungsgesetzen), die i. d. R. vom Land gemeinsam mit dem Landeshaushalt verabschiedet werden. Nach Art. 106 Abs. 7 GG müssen die Länder einen prozentualen Anteil der ihnen zustehenden Gemeinschaftssteuern an die Kommunen weiterleiten.⁴²

Die zu verteilenden Beträge erreichen die Gemeinden selbst als sog. Schlüsselzuweisungen, die ebenso wie die kommunalen Steuereinnahmen frei verwendbar und nicht zweckgebunden sind. Über pauschale oder zweckgebundene Investitionszuweisungen unterstützen zudem die Länder ihre kommunale Ebene. Der Kommunale Finanzausgleich, der durch die Länder geregelt wird, erfüllt zwei zentrale Funktionen. Zum einen dient er der Aufstockung der kommunalen Finanzmasse mit dem Ziel, zu einer eigenverantwortlichen sachgerechten Aufgabenerfüllung der Gemeindeebene beizutragen. Zum anderen sollen die hohen Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden eines Landes mittels vertikaler Zuweisungen tendenziell korrigiert werden.⁴³

Nach Art. 106 Abs. 7 GG müssen die Länder einen prozentualen Anteil der ihnen zustehenden Gemeinschaftssteuern an die Kommunen weiterleiten, was in den Ländern sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Mecklenburg-Vorpommern wies bspw. 2015 mit 1.413 Euro/Einwohner/in das höchste Zuweisungsvolumen aller Flächenländer auf. Zugleich werden in Mecklenburg-Vorpommern nur 48,7 Prozent der Summe (688 Euro pro Kopf) innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs – also als Finanzausgleichsmasse – zur Verfügung gestellt; im Bundesdurchschnitt sind dies 54,1 Prozent. Dementsprechend werden 725 Euro pro Einwohner/in außerhalb des kommunalen Finanzausgleichssystems – beispielsweise in Form von Fachförderungen aus dem Landeshaushalt – zugewiesen.⁴⁴ Die ostdeutschen Länder behalten mehr an Zuweisungen des Bundes ein und geben dies – in Anbetracht der degressiv

41 Siehe BR Drs 769/16, BR DRs 814/16

42 Würden die kommunalen Steuereinnahmen in den Länderfinanzausgleich vollständig und nicht nur zu 75 Prozent in den bundesstaatlichen einbezogen, könnten die finanzschwachen Länder ihren Kommunen mehr Mittel zur Verfügung stellen, was auch die Spielräume für Investitionen vergrößern.

43 Vgl. u.a. Lenk (2017), XVII

44 Zitiert nach Lenk (2017), XVIII

ausgestalteten Zuweisungen aus dem Solidarpakt II bis 2019 – teils zweckgebunden außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs weiter. Auch hinsichtlich der Dynamik gibt es Unterschiede. Während die Zuweisungen in den westdeutschen Flächenländern in den letzten Jahren deutlich anstiegen, waren die Zuwachsraten in den ostdeutschen Flächenländern weitaus geringer.⁴⁵

Die teils strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene mit Konsequenzen für die Ungleichheit bei der Verschuldung und bei den kommunalen Investitionen wird ebenfalls länderspezifisch angegangen. Jede Kommune hat ihre eigene spezifische Situation mit eigenen «Pfadabhängigkeiten» ihrer fiskalischen Entwicklung in Bezug auf Ursachen und Verantwortlichkeiten. Von zentraler Bedeutung sind deshalb staatliche Ausgleichszahlungen für die Kommunen. Nicht alle Kommunen verfügen über ein adäquates Nettoaufkommen der Gewerbesteuererinnahmen⁴⁶, zumal jenes stark konjunktur- und strukturabhängig ist. Dass es starke Unterschiede gibt, zeigt sich u.a. in einer deutlichen Investitionsschwäche in einigen deutschen Kommunen.⁴⁷ Insofern bestehen deutliche Unterschiede in den Zuweisungshöhen und -strukturen zwischen West- und Ostdeutschland, aber auch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Flächenländern West. Sie hängen in erheblichem Maße von der Zuordnung der kommunalen Aufgaben und der den Kommunen zur Verfügung stehenden originären Einnahmen ab. Hinzu kommt, dass sich sowohl die kommunale als auch die Landesebene seit 2005 in einer Phase des synchronen Schuldenabbaus befinden.

Auch wird seit Jahren aufgrund der Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Steuereinnahmen eine Verstetigung gefordert,⁴⁸ die z.B. dadurch erreicht wird, dass der Anteil der weniger konjunkturanfälligen Steuern (wie z.B. die Grundsteuer) erhöht wird. Manche Autoren haben auch eine Fondslösung vorgeschlagen. Der Fonds könnte zwischen die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich und den kommunalen Anteil aus der Einkommenssteuer geschaltet werden und über den Zeitverlauf deren Schwankungen ausgleichen.

Ein wesentliches Problem der kommunalen Finanzen stellt – neben der grundsätzlichen Unterfinanzierung – die Ungleichheit der finanziellen Einnahmepotenziale und letztlich auch die Ungleichheit der Verschuldung zwischen den Kommunen dar.⁴⁹ Im vertikalen Verhältnis bei den Bundesergänzungszuweisungen ist dahingehend ein wenig mehr Bewegung zu verzeichnen.⁵⁰ Die bis 2019 geltenden Ergänzungszu-

45 Letztlich erschweren die im Detail unterschiedlichen Zuweisungsarten (sog. Schlüssel-, Zweck- und Bedarfzuweisungen) den direkten Vergleich zwischen den Bundesländern; vgl. Lenk (2017), XVII.

46 Betrag nach Abzug der an den Bund und vor allem an die Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlage.

47 Das oft verwendete Argument, dass die rückläufige kommunale Investitionsquote mit den Auslagerungen von Aktivitäten aus den kommunalen Kernhaushalten (z.B. Privatisierungen, öffentliche Unternehmen oder Fonds etc.) zu tun hat, wird insofern entkräftet, als nachgewiesen werden kann, dass auch die Investitionsquote der ausgelagerten Bereiche bis 2012 rückläufig war.

48 Vgl. z.B. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesfinanzministerium zur Reform der Gemeindesteuern aus dem Jahr 1982.

49 Vgl. G. Spars (2017), in diesem Band

50 Thöne (2017), S. 4

weisungen für die ostdeutschen Länder werden ab 2020 nunmehr durch allgemein zugängliche Zuweisungen des Bundes an Länder mit steuerschwachen Kommunen ersetzt, wenngleich diese unverändert überwiegend in Ostdeutschland liegen werden. Letztlich wird dies dazu führen, dass die ostdeutschen Länder ihre – durch die Abschmelzung der Solidarpaktmittel ohnehin rückläufigen – Investitionsausgaben massiv kürzen müssen. Dies käme einer Rückabwicklung der beiden Solidarpakte gleich.

Ein weiteres Problem, das über die kommunalen Finanzausgleiche künftig stärker zu regeln ist, sind die demografischen Prozesse. Während bspw. für größere Städte deutlich positivere Entwicklungen prognostiziert werdend, verlieren viele kleine Gemeinden und ländliche Landkreise an Einwohner/innen, die Einwohnerstruktur verschiebt sich hin zu den älteren Altersklassen. Die Kommunen sind aber durch deutlich «jugendlastige» Ausgaben gekennzeichnet.⁵¹ Insofern können im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel zwar entlastende Effekte für die Kommunen vermutet werden, zugleich können andere zu erbringende Leistungen nicht immer an die zurückbleibende, alternde Bevölkerung angepasst werden. Insofern müssen künftig die demographischen Entwicklungspfade und Schrumpfungsprozesse (u.a. bei Kultur) berücksichtigt werden. Die ostdeutschen Länder versuchen dahingehend erste Lösungsansätze zu entwickeln. In einigen Ländern ist zudem ein sogenannter «Demografiefaktor» in das kommunale Finanzausgleichssystem eingebaut worden.

Kommunale Sonderhilfen, Investitionshilfen und Entschuldungshilfen für finanzschwache Kommunen

Die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene sowie die wachsende Ungleichheit der kommunalen Finanzen mit ihrer Konsequenz für die Ungleichheit bei der Verschuldung und bei den kommunalen Investitionen finden auch in anderen Finanztransfers zunehmend Berücksichtigung, wenngleich ein rascheres Umsteuern dringend erscheint.

Die Investitionskommission beim Bundeswirtschaftsministerium empfiehlt deshalb in ihrem Gutachten u.a. die Schaffung eines «Nationalen Investitionspaktes für Kommunen» zur Verbesserung der Finanzausstattung und die Einrichtung von Infrastrukturgesellschaften für die Kommunen zur Verbesserung der Beratungskompetenz.⁵² Denn nur eine nachhaltige Entlastung der kommunalen Ebene durch den Bund eröffne Spielräume für zusätzliche kommunale Investitionen. Dies zeigt sich bereits in den Zuwächsen der kommunalen Investitionen in den Jahren 2013 (+ 5,3 Prozent) und 2014 (+ 7,0 Prozent). Die zusätzlichen Investitionen dürften sich jedoch im Wesentlichen auf die finanzstarken Kommunen konzentrieren. Insofern ist es ein richtiger Ansatz, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 3,5 Mrd. € gewährt, aus dem Investitionen finanzschwacher Kommunen in den Jahren

⁵¹ Lenk (2017), XVIII

⁵² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014

2015 bis 2018 mit einem Fördersatz von bis zu 90 Prozent unterstützt werden. Zudem entlastete er die Kommunen im Jahr 2017 um weitere 1,5 Milliarden Euro, um ihnen so Spielräume für zusätzliche Investitionen zu eröffnen. Finanzschwache Kommunen haben allerdings jene Investitionshilfen des Bundes bislang nur zu einem Bruchteil abgerufen. Der schleppende Beginn des Programms zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen begründet das Bundesfinanzministerium unter anderem mit Personalengpässen in den kommunalen Verwaltungen.

Beide Finanzhilfen sind Schritte in die richtige Richtung. Allerdings ist dies – ähnlich wie die anderen befristeten Maßnahmen, die der Bund für die Kommunen zwischenzeitlich vorgenommen hat – eine einmalige «Feuerwehrmaßnahme» und stellt keinen systematischen und langfristigen Lösungsansatz dar. In Anbetracht dessen wäre eine Verstetigung der kommunalen Investitionsprogramme mehr als hilfreich. Ein Streitpunkt im Rahmen der Verhandlungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleichs waren Finanzhilfen für die konsolidierungsbedürftigen Kommunen; d.h. für jene Kommunen, die in eine finanzielle Schieflage geraten sind. Insbesondere dauerhaft hohe Kassenkredite, die eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätseingänge verwendet werden dürfen, sind vielfach ein Indikator für Haushaltsprobleme. Laufende Ausgaben können nicht durch laufende Einnahmen gedeckt werden.

Kassenkredite sind kein flächendeckendes, sondern ein regional konzentriertes Phänomen in einigen Ländern.⁵³ Mehr als die Hälfte der Kassenkredite, 26,4 Mrd.€ (53 Prozent) wurden Ende 2014 von Kommunen in Nordrhein-Westfalen in Anspruch genommen. Neben Nordrhein-Westfalen konzentrierten sich die Kassenkredite mit regionalen Schwerpunkten vor allem auf Rheinland-Pfalz (14 Prozent) und Hessen (13 Prozent). Die durchschnittlichen Belastungen mit Kassenkrediten je Einwohner/in sind im Saarland am höchsten (2.005 € je Einwohner/in; durchschnittliche Inanspruchnahme Deutschlands insgesamt 663 €), gefolgt von Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Ende 2014 beliefen sich die Kassenkredite auf 49,7 Mrd. € (BFM 2017⁵⁴).

Der Zuwachs an Kassenkrediten, wenn auch seit 2013 auf geringerem Niveau,⁵⁵ deutet auf eine andauernde Spreizung der Finanzsituation von finanzstarken und finanzschwachen Kommunen hin. Eine unterschiedliche Handhabung von Kassenkrediten in der kommunalaufsichtlichen Praxis spielt hier eine Rolle. Eine Gegensteuerung findet zunehmend statt. Dennoch bleibt die Kassenkreditverschuldung auf hohem Niveau. Bund und Länder haben dies erkannt, denn eine nachhaltige kommunale Haushaltskonsolidierung ist die Voraussetzung zum Erhalt der finanziellen Handlungsfähigkeit. Sie garantiert letztlich die Selbstverwaltung der Kommunen.

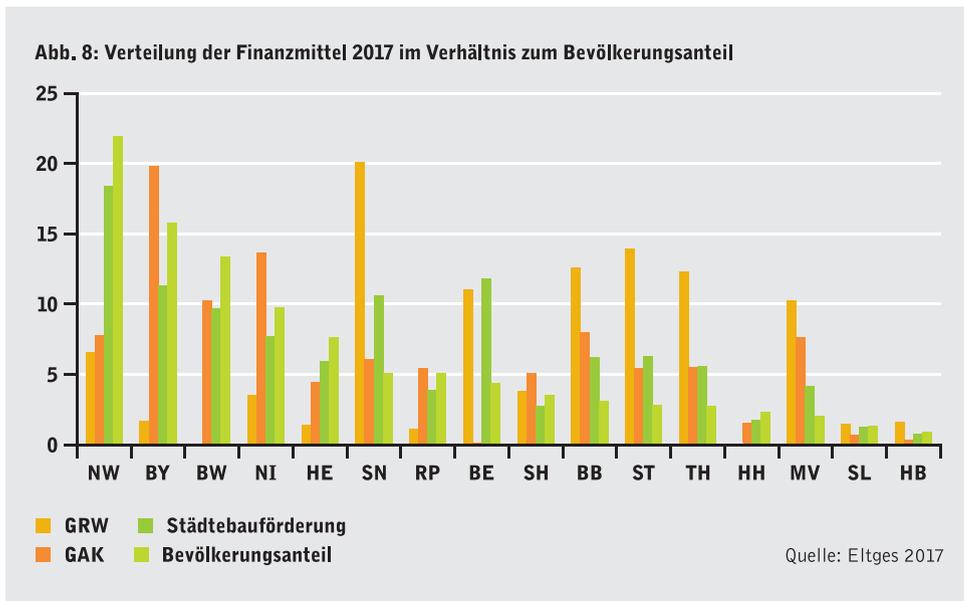
Mit eigenen Konsolidierungs- und Entschuldungsprogrammen kommen die Länder ihrer verfassungsmäßigen Verantwortung für eine angemessene

⁵³ BMF (2015)

⁵⁴ BMF (2015), <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/12/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-bund-unterstuetzt-kommunen.html>

⁵⁵ Hierzu ebd.: Anstieg gegenüber Vorjahr 2013: + 1,4 %, 2014: + 2,3 % im Vergleich zu + 17,3 %, + 17,5 %, + 9,7 % und 6,5 % in den Jahren 2009 bis 2012.

Finanzausstattung der Kommunen zunehmend nach.⁵⁶ Eine dauerhafte Lösung der Probleme der betroffenen Kommunen muss dabei sowohl den Schuldenabbau (Tilgung der Kassenkredite) als auch den Haushaltsausgleich umfassen. Acht Länder haben bereits ein solches Entschuldungsprogramm aufgelegt. Die grundlegenden Zielsetzungen der Programme unterscheiden sich dabei nur geringfügig; Unterschiede ergeben sich allerdings aus der Laufzeit (zwischen sieben bis über 30 Jahre), der Mittelherkunft und -höhe, der Auswahl der Kommunen sowie aus den Zugangsvoraussetzungen. Dennoch sind die Programme offenbar nicht ausreichend. Konsolidierungshilfen seitens des Bundes werden immer wieder eingefordert. Es ist daher konsequent, wenn zum einen Entschuldungshilfen für die konsolidierungsbedürftigen Kommunen vereinbart und diese zum anderen mit strikten Konsolidierungsaufgaben verknüpft werden.



56 U.a. hat Hessen seit 2012 eine «Rahmenvereinbarung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung über einen kommunalen Schutzschirm». Hessen stellt dafür langfristig bis zu 2,8 Mrd. Euro aus originären Landesmitteln zur Verfügung.

4 Stärkung und Neuorientierung regionaler Strukturhilfen

In Schrumpfungregionen wie auch in städtischen Zentren mit Strukturschwächen sind die Diversifizierung und die Sicherung der Daseinsvorsorge die zentralen Zukunftsaufgaben.⁵⁷ Strukturschwäche und daraus resultierende regionale Ungleichheiten manifestieren sich primär durch lokale und regionale Dynamiken der wirtschaftlichen Entwicklung. Insbesondere periphere ländliche Räume haben hierbei im Allgemeinen weniger Entwicklungsoptionen als die größeren Städte. Gegenmaßnahmen müssen deshalb nach Möglichkeit an den Ursachen wirtschaftlicher Strukturschwäche ansetzen. Eine aktivere Wirtschafts- und Strukturpolitik seitens der Länder setzt aber voraus, dass überhaupt entsprechende Handlungsspielräume bestehen. Tatsächlich werden die Möglichkeiten der Länder häufig überschätzt; es bestehen fiskalische Restriktionen (insbesondere bei den ostdeutschen Ländern), viele Förderkulissen und Strukturhilfen sind bundesgesetzlich geregelt, zweckgebunden und teils wenig flexibel ausgestaltet.⁵⁸ Auch gilt es, zwingende EU-rechtliche Vorgaben wie bspw. zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zu beachten.

Wenn ein Land und Kommunen nicht aus eigener Kraft die Probleme zu lösen vermag, kann der Bund nach Art. 91 a GG bei der Erfüllung der Länderaufgaben mitwirken.⁵⁹ Insofern sind in der Frage der territorialen Kohäsion die Bundesprogramme relevanter. Neben diversen Modell-, Projekt- und Wettbewerbsförderprogrammen, die jeweils eigenen Kriterien und zeitlichen und regionalen Beschränkungen unterliegen,⁶⁰ sind derzeit drei große Förderprogramme zentral: die der Gemeinschaftsaufgabe zur «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (GRW), die der Gemeinschaftsaufgabe zur «Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes» (GAK) und die verschiedenen Programme der Städtebauförderung. Im Kontext der Gesamtförderausgaben des Bundes⁶¹ machen die genannten Programme nur einen verschwindend geringen Teil aus; dennoch sind diese aufgrund ihrer regionalen Konzentration nicht zu unterschätzen. Alle drei Förderkulissen haben jeweils ihre eigene Förderlogik und nur bestimmte Gebietskulissen und Fördertatbestände im Blick. In der Vergangenheit fokussierten sich diese Strukturhilfen überproportional auf die ostdeutschen Länder. Eine zusammenhängende Förderung strukturschwacher Regionen leisten sie insofern nicht.

⁵⁷ Vgl. u.a. Deutscher Bundestag, Drs 18/7925, S. 1

⁵⁸ Ausgenommen die Solidarpaktmittel; die Mittel wurden größtenteils direkt an die ostdeutschen Länder ausgereicht, ohne Prüfung des Verwendungszwecks.

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Drs 18/5607

⁶⁰ Ausführlicher dazu u.a. Deutscher Bundestag, Drs 18/5607, S. 16ff, Drs. 18/11263, S. 11ff

⁶¹ Gesamt 317 Mrd. Euro, entspricht 92 Prozent der Ausgaben des Bundes und 11 Prozent des BIP.

Die Gemeinschaftsaufgaben (GAK und GRW)

Im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (GRW) beteiligt sich der Bund hälftig u.a. an der investiven Unternehmens- und Wettbewerbsförderung⁶², insgesamt 624 Mio. Euro jährlich. Zudem übernimmt er die Koordinierung der regionalen- und strukturpolitischen Aktivitäten des Bundes und der Länder.⁶³ Nur ein Drittel der Förderung geht in die wirtschaftsnahe Infrastruktur, zudem ist die Förderung auf eine Fördergebietskulisse beschränkt, die das EU-Beihilferecht vorgibt, d.h. nur jene Unternehmen können in definierten Regionen gefördert werden, die als strukturschwach in Bezug auf die Kriterien Arbeitslosenquote, Bruttojahreslohn, einem Infrastrukturindikator und der Erwerbstätigenprognose gelten.

Neben der Förderung der regionalen Wirtschaft beteiligt sich der Bund über eine weitere Gemeinschaftsaufgabe an der «Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes» (GAK), auch primär mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ländlichen Raum. Der Finanzierungsanteil des Bundes beträgt im Rahmen dieser Gemeinschaftsaufgabe 60 Prozent (bei Maßnahmen des Küstenschutzes sogar 70 Prozent).⁶⁴ Problematisch hierbei ist, dass die Fördermaßnahmen dieser GAK primär an den Landwirtschaftsbereich gekoppelt sind. Die Förderung der Wirtschafts- und Infrastruktur in ländlichen Gebieten ist dem Ziel der Verbesserung der Agrarstruktur untergeordnet. Zudem gibt es kaum keine Verzahnung bzw. Kombination mit den Förderinstrumenten mit der GRW.

Den neuen Herausforderungen des ländlichen Raumes wie Leerstandproblematik, wegbrechende Wirtschaftsstrukturen, fehlende regionale Wertschöpfungsketten, Sicherung notwendiger Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bzw. die Unterstützung dessen (bspw. für Schulen, kommunale Straßen, öffentlicher Nahverkehr bzw. Unterstützung von Mobilität im ländlichen Raum, Pflege etc.) wird diese Förderkulisse nicht wirklich gerecht. Eine im Oktober in Kraft getretene Änderung ist lediglich ein Einstieg in eine umfassendere und neu verstandene Infrastrukturförderung, zum Beispiel durch Investitionen in nicht landwirtschaftliche Kleinstbetriebe, die wichtige Beiträge zur Grundversorgung der Menschen in sehr abgelegenen ländlichen Gebieten leisten (beispielsweise Lebensmittelläden oder Handwerker) oder Investitionen in Einrichtungen, mit deren Hilfe die Grundversorgung verbessert werden kann (beispielsweise Mehrfunktionshäuser).⁶⁵

Eine Neuausrichtung und Ergänzung der Gemeinschaftsaufgaben steht an. Die bestehenden Gemeinschaftsaufgaben mit ihren jeweiligen Förderlogiken werden der zunehmenden räumlichen Polarisierung bei gleichzeitigem Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht mehr gerecht. Zielführend sind deshalb Überlegungen zur Erweiterung bzw. Neuordnung der Gemeinschaftsaufgaben.

⁶² Gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG; Haßelmann et al. (2017), S. 3

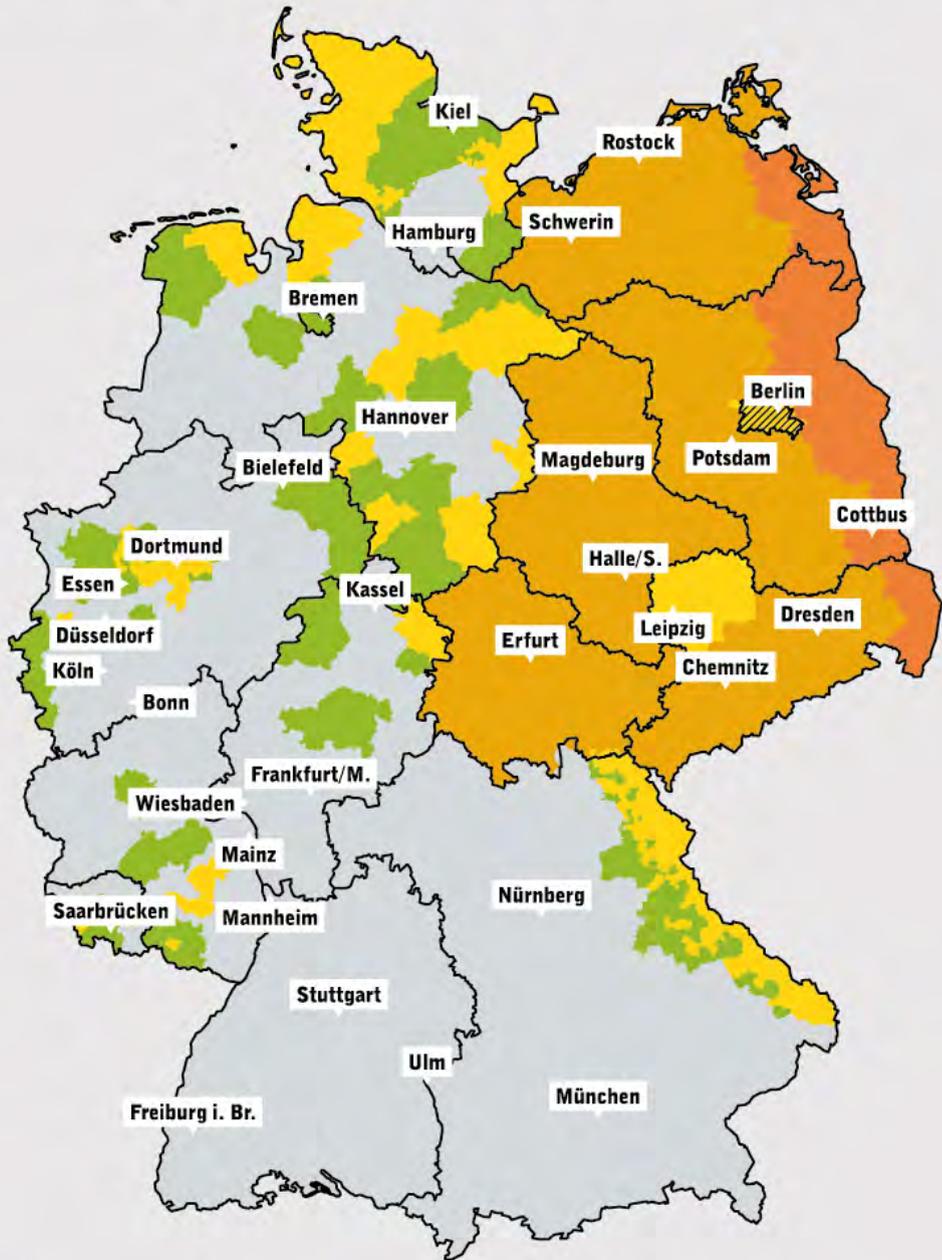
⁶³ Deutscher Bundestag, Drs 18/5607, S. 5

⁶⁴ Deutscher Bundestag, Drs 18/5607, S. 5

⁶⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 18/11263

Abb.9: Status Quo – Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe «Regionale Wirtschaftsförderung»

Personen mit Bezug von Leistungen in % der Gesamtbevölkerung am Jahresende



- Prädefiniertes C-Fördergebiet mit Grenzzuschlag gemäß Rz. 176 Regionalleitlinien
- Prädefiniertes C-Fördergebiet ■ Nicht prädefiniertes C-Fördergebiet
- Nicht prädefiniertes C-Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)
- D-Fördergebiet D-Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)
- Teilweise nicht prädefiniertes C-, teilweise D-Fördergebiet ■ Nicht Fördergebiet

Mit Blick auf die Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume erscheint die Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe zur «Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes» (GAK) notwendig, eine im Übrigen nicht so neue Forderung im politischen Raum. Die Gemeinschaftsaufgabe soll weiterentwickelt werden, hin zu einer Gemeinschaftsaufgabe «Ländliche Entwicklung», so die Vereinbarung im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD.

Bislang gab es aber nur eine symbolpolitische Zustimmung zur Neuausrichtung, denn viele Fragen bleiben nach der Erweiterung der GAK unbeantwortet, beispielsweise, wie eigentlich ein förderfähiger ländlicher Raum definiert ist, inwieweit die GAK mit Instrumenten der regionalen Wirtschaftspolitik oder auch den europäischen Fördertöpfen kombinierbar ist oder wie die Chancen der Digitalisierung genutzt werden sollen.

Ebenso unbeantwortet bleibt die ganz zentrale Frage, welche Fördermaßnahmen unter die ländliche Entwicklung fallen sollen.⁶⁶ Denn nicht alle ländlichen Räume brauchen heute wirklich eine Förderung. In vielen agrarisch genutzten ländlichen Räumen findet ein gewaltiger gesellschaftlicher und technologischer Wandel statt. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft hin zur Agro-Industrie führt dazu, dass kaum mehr Menschen von der Landwirtschaft leben⁶⁷ bzw. daran partizipieren. Ländlicher Raum muss deshalb gänzlich neu definiert werden, so u.a. der Anspruch des Projektes «Stadtland» der Internationalen Bauausstellung Thüringen. Die natürlichen Ressourcen der Regionen werden heute zunehmend fremd genutzt, ohne dass die Wertschöpfung in der Region und vor Ort im Dorf stattfindet. Es stellen sich drängende Fragen – wie der künftigen Landschaftsgestaltung, neuer dezentraler Energieproduktion, anderer regionaler Vermarktungsspielräume, direkterer Wertschöpfungsbeziehungen, eines nachhaltigeren und umfassenderen Ressourcenschutzes, der Stärkung der ländlichen Zivilgesellschaft, neue Ansätze der Flächensicherungen – ohne die der ländliche Raum nicht überleben wird. Darauf braucht es Antworten, staatliche Interventionen, eine grundlegende Änderung der Agrarsubventionspolitik sowie neue Modelle von Unterstützungsleistungen. Lokale und regionale Diskurse stehen bestenfalls am Anfang. Problem hierbei ist: Was nicht unter den Agrarbegriff gepackt werden kann, ist auch mit der erweiterten GAK nicht förderfähig.

Städtebauförderung

Eine dritte, nicht unerhebliche Säule zur Abschwächung regionaler Unterschiede ist die Städtebauförderung mit ihren vielfältigen Programmstrukturen. Einige der Programmlinien wirken konjunkturell bzw. regional stark stabilisierend in den Problemgebieten. Insbesondere mit den Programmlinien «Stadtumbau» (mit ihrem Fokus auf die Anpassung an den demographischen und strukturellen Wandel in Ost und

⁶⁶ Vgl. u.a. Tressel, M. unter URL: <https://www.gruene-bundestag.de/parlament/bundestagsreden/2016/juni/markus-tressel-gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-und-kuestenschutz.html>

⁶⁷ Heute sind nur noch 1,5 Prozent der Erwerbstätigen im Forst- und Landwirtschaft tätig, teilweise nur in Teilzeit oder temporär. Vgl. Oswald (2017): Die Moderne auf dem Acker, Zschr Arch+ 228, S. 93ff

West), «Soziale Stadt» (mit Fokus zur Stabilisierung und Aufwertung benachteiligter Stadt- und Ortsteile zur Schaffung von mehr Generationengerechtigkeit, Familienfreundlichkeit und sozialem Zusammenhalt), «Aktive Stadt- und Ortsteilzentren» (mit Fokus der Stärkung der Funktionsfähigkeit der Zentren) sowie «Kleinere Städte und Gemeinden» zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen oder dünn besiedelten Räumen wurden bereits sehr viel positive Erfahrungen in Bezug auf Stabilisierung und Entwicklung problematischer Stadt- und Siedlungsräume gemacht.

Von den Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung profitieren in der Summe Städte und Gemeinden aller Größenordnungen, wobei der Finanzmitteleinsatz in den ländlichen Räumen gemessen am Anteil der Einwohner leicht überproportional ist. «Im Zeitraum zwischen 1991 und 2013 wurden den Ländern insgesamt rund 9,7 Mrd. Euro für städtebauliche Gesamtmaßnahmen vom Bund zur Verfügung gestellt. Diese verteilen sich annähernd gleichmäßig auf ländliche (52,8 Prozent) und städtische Räume (47,2 Prozent).»⁶⁸

In den 1990er Jahren wurden bezogen auf die Einwohnerverteilung die Kleinstädte überproportional gefördert. Das Programm «Städtebaulicher Denkmalschutz» (Beginn: 1991 in Ostdeutschland, 2009 auch in den alten Ländern) fokussierte insbesondere auf die Mittelstädte. Im Weiteren bauten die Programme des Stadtumbaus ab 2002 den Anteil der Mittelstädte bei der Finanzmittelverteilung aus. Die Großstädte hingegen profitierten ab 1999 insbesondere vom Programm «Soziale Stadt». Seit 2010, mit Einführung des Programms «Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke», werden die Kleinstädte erneut stärker gefördert. Landgemeinden spielen bei der Städtebauförderung insgesamt eine untergeordnete Rolle. Für sie stehen Fördermittel aus der Dorferneuerung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes» zur Verfügung.

Der Bund hat die (konjunkturelle) Wirkung der Städtebauförderung längst erkannt⁶⁹ und stellt Ländern und Kommunen allein im Programmjahr 2017 insgesamt 790 Millionen Euro für die Städtebauförderung zur Verfügung. Durch den «Investitionspakt für sozialen Zusammenhalt» wird bis 2020 eine weitere Erhöhung um 300 Mio. Euro jährlich zu Verfügung gestellt. Die finanzielle Stärkung unterstreicht den besonderen Stellenwert der Städtebauförderung. Sie versetzt Gemeinden und Städte in die Lage, strukturelle und stadtentwicklungspolitische Anpassungen besser gerecht zu werden.⁷⁰ Im Ergebnis der 2016 erfolgten Evaluierung wichtiger Programmlinien wird diese Form der Strukturförderung zeitgemäßer ausgestaltet, und es wird auf konkrete Problemkonstellationen reagiert. So wird der ländliche Raum weiter in den Blick genommen. Alleine mit der Programmlinie «Kleinere Städte und Gemeinden

68 Vgl. Götdecke, Stellmann und Wagner (2015): Monitoring der Städtebauförderung im BBSR, aus: BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2015, S. 8f

69 Allein die Hebelwirkung beim Einsatz der Städtebaufördermittel wird seitens der Experten mit 1:7 bewertet und zeigt die große wirtschaftliche Bedeutung des Programms. Deutscher Bundestag, Drs. 18/11263

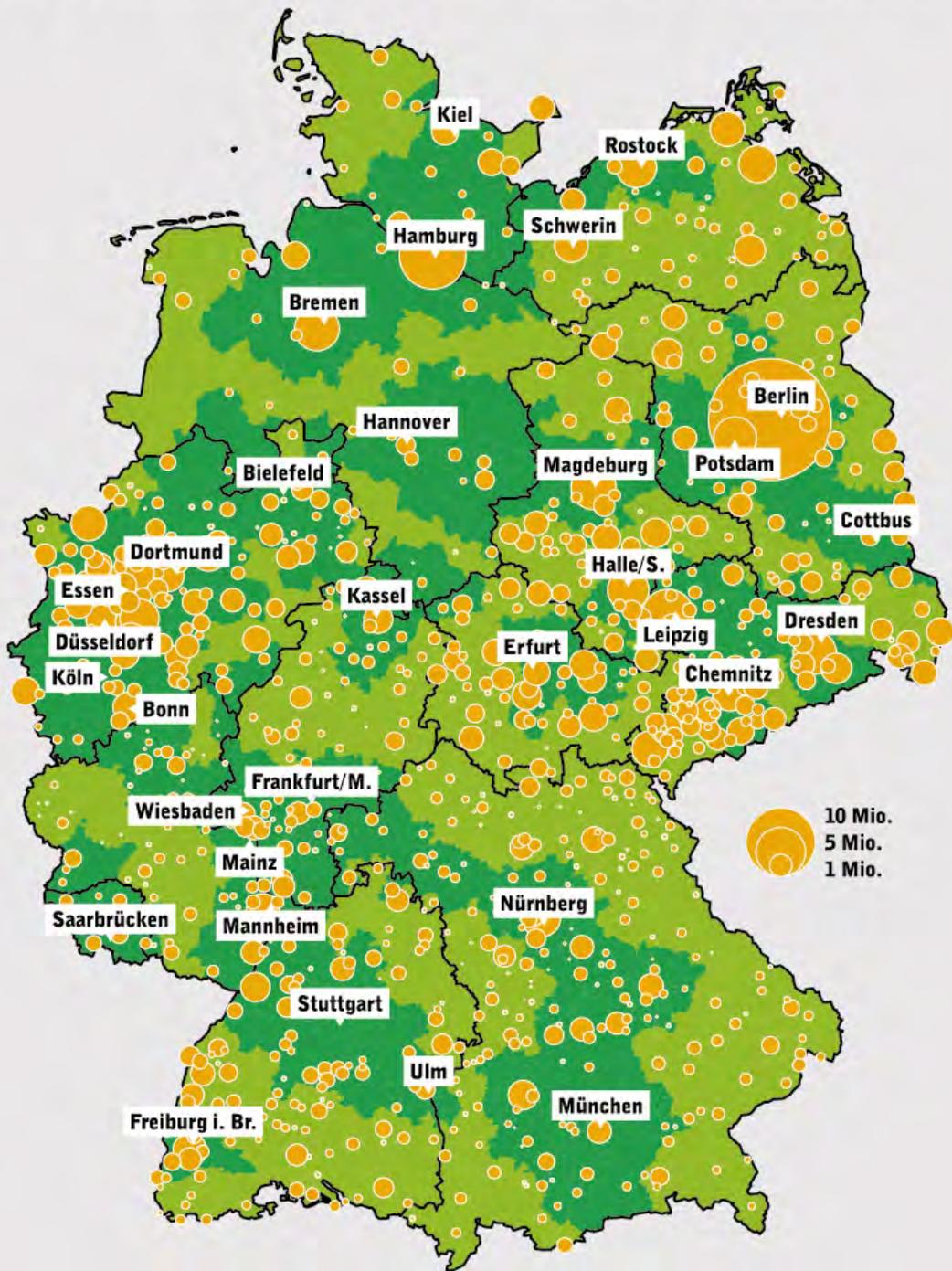
70 SRL, Statement zur Städtebauförderung – Positionspapier der SRL, Februar 2017, <http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/Statement-Positionspapier%20StbauF%20der%20SRL.pdf>

- überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke» stellt der Bund mittlerweile 70 Mio. Euro an Programmmitteln speziell für die Entwicklung in ländlichen Räume zur Verfügung. Zielrichtung ist insbesondere eine Unterstützung jener Kommunen in dünn besiedelten bzw. ländlichen, von Abwanderung bedrohten oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen.⁷¹

Erste Ansätze der Neuausrichtung der Städtebauförderung bestehen, wenngleich die Neujustierung zunächst nur in einzelnen Programmlinien vorgenommen wird. Dabei braucht es verstärkt intelligenter Aktivierungs- wie auch Rückbauprogramme. Zu begrüßen ist auch, dass mit der durch das Evaluierungsgutachten des BMUB vorgeschlagenen Zusammenlegung der Programme Stadtumbau Ost und West auch weiterhin die starken Schrumpfungsprozesse in peripheren Regionen in der Finanzausstattung und inhaltlichen Programmausgestaltung Berücksichtigung finden. Richtig ist aber auch, dass ebenso die Stadtumbaubedarfe in wachsenden Metropolen verstärkt gefördert werden. Insofern wäre es hilfreich, wenn bewährte Förderinstrumente - insbesondere jene nichtinvestiven, innovationsvorbereitenden Managementaufgaben - aus beiden Programmkulissen in das neue Stadtumbauprogramm übernommen werden. Analog zu Stadtumbau ist in schrumpfenden ländlichen Regionen ein regionaler Siedlungsumbau erforderlich. Dafür sind bestehende Anreizsysteme und Planungsinstrumente auf die Problemlagen in schrumpfenden Dörfern und Kleinststädten so anzupassen, dass dem Leerstand mit Abrissen, Um- und Zwischennutzungen adäquat begegnet werden kann. Erfahrungen aus den Stadtumbauprozessen können unmittelbar adaptiert werden.

71 Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 18/11263, S. 13

Abb. 10: Bundesfinanzhilfen der Bund-Länder-Städtebauförderung 2014 je Stadt/Gemeinde in Euro



■ Großstadtreionen ■ Gebiete außerhalb von Großstadtreionen

Quelle: BMUB

Neuausrichtung der regionalen Strukturförderung

Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Ausgestaltung zur künftigen gesamtdeutschen auszurichtenden regionalen Struktur- und Förderpolitik laufen derzeit an. Insofern besteht die Chance einer grundlegenden Neujustierung. Der Bund wird sich ohnehin aus dem «Aufbau Ost»⁷² zurückziehen.⁷³ Die ostdeutschen Regierungschefs haben deshalb die Bundesregierung angemahnt, die regionale Strukturförderung Ost ab 2020 eben zu jenem gesamtdeutschen System für strukturschwache Regionen weiterzuentwickeln, dabei aber im System dessen die derzeitige Fördermittelausstattung der ostdeutschen Länder zu erhalten.⁷⁴ Begründet wird dies mit der «flächendeckenden» Strukturschwäche der ostdeutschen Länder, mit der geringeren Zahl von großen Unternehmen mit Sitz in den neuen Ländern, vergleichsweise geringen Forschungskapazitäten im privaten Sektor, der nach wie vor im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote und deutlich geringeren Steuerkraft. Dabei sollen die Förderprogramme so konzipiert werden, dass der ins Stocken geratene wirtschaftliche Aufholprozess der neuen Länder wieder an Dynamik gewinnt. Die Bundesregierung hat den ostdeutschen Bundesländern bereits weitere finanzielle Mittel durch den Bund zugesagt, ohne allerdings zu sagen in welchem Rahmen dies geschehen soll.

Insofern ist bei der Neuausrichtung der Förderkulissen und der Festlegung der Förderkriterien stärker auf die Förderbedürftigkeit einer Region sowie auf die Zweckbindung abzuheben⁷⁵. Auch die Höhe des Kofinanzierungsbeitrages der Länder ist nicht unerheblich. Der Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung sieht bis 2020 die Konzipierung einer «gesamtdeutschen» regionalen Strukturpolitik vor, bei der die zur Verfügung stehenden Gelder nach bundeseinheitlichen Kriterien auf die strukturschwachen Regionen verteilt werden sollen.⁷⁶ Erste Vorstellungen entwickelt der Bund zur Neuordnung der regionalen Strukturförderung im Rahmen seiner

72 Subsumiert wird hier der Solidarpakt I (1995-2004) als eine Erweiterung des Länderfinanzausgleichs, aus dem ostdeutsche Länder zusätzlich Transferleistungen aus dem Fonds Deutsche Einheit erhielten, sowie die Erweiterung über den Solidarpakt II (2004-2019), der darüber hinaus im sog. Korb II auch strukturschwache Regionen in den alten Bundesländern unterstützte.

73 Im politischen Raum besteht Einigkeit darüber, fast 30 Jahre nach der Deutschen Vereinigung, d. h. nach 2020, keine ostspezifische Finanzkulisse mehr aufleben zu lassen. Eine ostspezifische Programmorientierung findet derzeit, sieht man von den noch bis 2020 geleisteten Investitionszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II einmal ab, nur noch im Rahmen der Programmfamilie «Unternehmen Region» des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie in vereinzelt Förderkulissen (bspw. im Rahmen des Hochschulpakts Städtebauförderung) statt. Insofern unterliegen auch diese ergänzenden Förderstrukturen einer Neuausrichtung. Mit dem 2001 beschlossenen Solidarpakt II stellte der Bund den ostdeutschen Ländern bis 2019 rund 156,5 Milliarden Euro zusätzlich zur Verfügung, wenngleich sukzessive abschmelzend im Finanzvolumen.

74 Vgl. Regionalkonferenz der Regierungschefs der ostdeutschen Länder am 4. April 2017 in Bad Muskau, Ergebnisprotokoll.

75 U.a. Ragnitz 2016

76 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, S. 17.

Demografiestrategie⁷⁷ und dem damit verbundenen Dialogprozess, aber auch im Rahmen eines langjährigen Fachaustausch, fußend u.a. in einem Gutachten des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zur regionalen Entwicklung und zur Weiterentwicklung regionalpolitischer Konzepte.⁷⁸ In den bestehenden Programmen soll demnach die Ostquotierung aufgehoben oder die Förderkulissen ab 2020 schrittweise auf Gesamtdeutschland ausgedehnt werden, zugleich aber soll die besondere Förderwürdigkeit der ostdeutschen Regionen weiter berücksichtigt werden. Eine konkrete Ausgestaltung steht dahin.

5 Ausblick: Daseinsvorsorge neu denken

Dass sich die Lebensverhältnisse in Deutschland zunehmend polarisieren⁷⁹, wird im politischen Raum mittlerweile zur Kenntnis genommen, ein expliziter Handlungsbedarf wird allerdings nur vage formuliert. Dabei sind Gleichheit und Kohäsion «keine politischen Bonusleistungen für bessere Zeiten»⁸⁰, sondern Basis für den gesellschaftlichen Zusammenhalt an sich. Gleichheit und Kohäsion bedürfen im Verständnis des Grundgesetzes⁸¹ kollektiver Anstrengung und eben gezielter staatlicher Rahmensetzung, da sich Gleichheit und Kohäsion lokal bzw. im Einzelnen – so die Erfahrungen aus vielen Forschungs- und Modellprojekten – offenbar eben nicht herstellen lassen. Bereiche struktureller Benachteiligung bestehen dabei nicht nur in den Schrumpfsregionen, sondern auch in den Wachstums- und Metropolregionen, denn die soziale und ökonomische Segregation von Stadtteilen benachteiligt ebenso Bürgerinnen und Bürger. Die ist ein Zustand, der weder zu akzeptieren noch verfassungskonform ist.

Die Autoren Kersten, Neu und Vogel (2017) weisen darauf hin, dass die auf den ersten Blick unterschiedlich scheinenden sozialen, demografischen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungen in Schrumpfs- und Wachstumsregionen etwas gemeinsam haben: «Der Gradmesser für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist das Angebot an sozialen und technischen, ökonomischen und ökologischen Infrastrukturen, die den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen. Die soziale und territoriale Gleichverteilung dieser öffentlichen Güter und Dienstleistungen bildet damit einen <Gerechtigkeitsindikator>.»⁸²

77 http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Demografie/Demografiestrategie/demografiestrategie_node.html

78 U.a. GEFRA & RUFIS (2016): Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020; Prognos AG, in: WIS an der Ruhr-Universität Bochum, Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik, 2015; Gutachten zu «Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020», soll Mitte 2017 vorliegen. Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 18/11263.

79 Vgl. u.a. Raumordnungsbericht 2011, Deutscher Bundestag, Drs 18/11263; Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung

80 Kersten, Neu und Vogel (2017), S. 188

81 Verfasst nach Art. 20, Abs. 1, Art. 72 Abs. 2, Art. 106 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 GG

82 Kersten, Neu und Vogel (2017), S. 188

In Deutschland werden Fragen der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen im Zusammenhang mit sozialpolitischen Maßstäben der Daseinsvorsorge diskutiert.⁸³ Die damit verbundenen Vorsorge- und Teilhabeversprechen sollen es Menschen auch in benachteiligten Regionen ermöglichen, über eine flächendeckende Garantie von Daseinsvorsorgestrukturen an Errungenschaften der modernen, urbanen Wohlfahrtsgesellschaft teilnehmen zu können.⁸⁴ Maßstab hierbei sei ein gesellschaftlich akzeptierter Standard. Dies wird als zunehmend schwierig umzusetzen eingestuft. Infolge abnehmender Bevölkerung sinken die Einnahmen der Länder und Kommunen, und es erhöhen sich gleichzeitig die Kosten pro Kopf für den Erhalt der bestehenden Infrastrukturen aufgrund abnehmender Auslastung (sog. Kostenremanenz⁸⁵). Kommunen und Länder geraten unter Druck, ohne wirklich eine Lösung zu haben.

Es stellt sich die Frage, welchen Umfang Daseinsvorsorge wir wo wollen, welches Gesellschafts- und Staatsverständnis dem zugrunde liegt und wer sie letztlich erbringen soll.⁸⁶ Der Status quo – beispielsweise der Rückzug des ÖPNV aus der Fläche, die Schließung von scheinbar unrentablen Grundschulstandorten, fehlende Versorgungseinrichtung – erfordert nicht nur neue Ansätze, sondern auch ein neues Austarieren zwischen Staat (d.h. Bund, Länder und Kommunen in seinen jeweiligen Zuständigkeiten), Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Dabei kann man aber nicht ausschließlich auf Selbstverantwortung und Eigenengagement setzen. Staatliche Institutionen dürfen sich dabei nicht zurückziehen, sondern müssen im Sinne eines Gewährleistungsstaates Daseinsvorsorge im Sinne von Unterstützungsleistungen ggf. neu definieren.⁸⁷ Aber, ein Rückzug des Staates aus peripheren Gebieten, sei es in den Städten oder auf dem Lande (so bspw. die Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern), ist der falsche Weg. Dieser verstärkt und erzeugt neue Ungleichheiten. Denn Menschen in heute benachteiligten Regionen und/oder Stadtvierteln dürfen nicht sich selbst überlassen werden.⁸⁸ Auch jenen Menschen muss Teilhabe bzw. Ausschluss an Bildung, Arbeit, Mobilität, soziale Infrastrukturen und Dienstleistungen künftig gewährleistet werden. Hier besteht akut ein politischer Interventionsbedarf.

Im politischen Raum steht gegenwärtig nicht mehr die Gewährleistung eines Maximalangebots im Vordergrund, eher wird ein akzeptables Mindestniveau an Infrastrukturausstattung und öffentlichen Dienstleistungen diskutiert.⁸⁹ Das Konzept einer regionalen Mindestdaseinsvorsorge meint – verkürzt formuliert – hierbei die Versorgung mit solchen Dienstleistungen wie Energie-, Wasser-, Abfallentsorgung, Telekommunikation (auch Breitband) ebenso wie soziale Dienstleistungen, etwa eine Mobilitätsgarantie, Gesundheit- und Pflegedienstleistungen, Bildungsangebot und

83 U.a. Kersten et al. (2015), S. 7

84 Ebd., S. 8

85 U.a. Deutscher Bundestag, Drs 18/5607; Kersten et al. (2015); Enquête-Kommission M-V 2015

86 Faber und Oswalt (2013), S. 11

87 Vgl. u.a. Faber und Oswalt (2013), S. 13; Faller et al. (2014); Küpper (2016)

88 Was gegen sogenannte «Selbstverantwortungsräume» spricht, so ein viel diskutierter Vorschlag der lokalen und regionalen Selbsthilfe, nach Aring, u.a. In: Faber und Oswalt (2013), S. 42ff.

89 U.a. Enquête-Kommission Mecklenburg-Vorpommern «Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern, Endbericht 2015.

auch Kultur. Aber die Festlegung von Mindeststandards wird dem Problemen gerade in den sehr strukturschwachen ländlichen Regionen nicht gerecht. Ein neues aktives «Integrationsversprechen» sei notwendig.⁹⁰

Wir befinden uns gerade in einem «offenen Umbruchprozess», in dem Modelle von Teilhabe und Partizipation neu erfunden und erprobt werden.⁹¹ Die letzten drei Dekaden haben gezeigt, dass die einer überkommenen Logik folgenden Struktur- und Subventionspolitik oder singuläre Infrastrukturprojekte den Menschen in den Problemgebieten nicht helfen, sondern vielmehr Eigeninitiative, Alternativprojekte oder «Neuversuche» eher noch verhindern. Niemand anders als die Menschen vor Ort können diesen Versuch selbst anschieben, so auch die Erfahrungen aus den Stadtbauprozessen und den Moro-Modellvorhaben in Ost und West. Es bedarf zwingend neuer Denkansätze, neuer Unterstützungsstrukturen und neuer Finanzierungsmodelle; auch weil es letztlich ein soziales Experiment ist. Kommunen, insbesondere jene mit geringer Selbstfinanzierungsquote⁹², dürfen mit der Problemlösung vor Ort nicht alleingelassen werden.

Künftig geht es primär darum, das «Richtige» zu fördern, stärker auf die Gemeinwohlorientierung zu setzen, die Gewährleistung der Daseinsvorsorge wieder in den Blick zu nehmen und neue Perspektiven für sich entleerende Städte und Regionen zu entwickeln. Es scheint, es fehlen explizit Instrumente und Anreizstrukturen zur Stabilisierung sich im Abwärtstrend befindlicher Regionen wie Stadteile. Regionalpolitische Ansätze heben in Deutschland bislang hauptsächlich auf klassische, wachstumsorientierte Wirtschafts- und Infrastrukturförderung ab, mit teils nur begrenzten Erfolg. Eine auf regionale Wertschöpfung, selbsttragende Wirtschaftsstrukturen sowie die Gewährleistung von Daseinsvorsorge auch in sehr ländlichen Regionen orientierende Politik steht nicht unbedingt im Zentrum des politischen Handelns. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass man politisch die zukünftigen Herausforderungen von gleichzeitigem Wachsen und Schrumpfen der Regionen nicht angemessen reflektiert⁹³ und sich mit zunehmenden Abkopplungsprozessen regionaler Räume irgendwie arrangiert hat.⁹⁴

Die Erfahrungen aus dem Moro-Aktionsprogramm wie auch aus Analyse der Enquête-Kommission in Mecklenburg-Vorpommern zeigen hierbei, dass über einzelgesetzliche Standardöffnungsklauseln, ggf. gesetzliche Sonderregelungen flexible, lokal spezifische Lösungen ermöglicht werden können.⁹⁵ Das Einräumen eines größeren Ermessungsspielraums bzw. größere Freiheitsgrade führen zumindest zu mehr lokalspezifischen Strukturen, es stärkt die lokale Verantwortung wie auch

⁹⁰ Kersten, Neu und Vogel (2017), S. 190

⁹¹ U.a. Willisch (2013) in: Faber und Oswald, S. 74; div. Autoren in Arch+ 228, 2017

⁹² Die sich im Übrigen nicht nur in Ostdeutschland, sondern bspw. auch in Niedersachsen und Hessen befinden.

⁹³ Kersten et al. (2015), S. 7

⁹⁴ Ragnitz, 04/2016, ifo Dresden Bericht, S. 18

⁹⁵ Mit konkreten Beispielen belegt dies u.a. Faller et al. (2014)

demokratische Teilhabe vor Ort. Diese Art der Neuaushandlung der Gewährleistung von Daseinsvorsorge erfordert ein Neuverständnis von Teilräumen.⁹⁶

Einen zielführenden Ansatz zur Neu-Justierung regionaler Ausgleichssysteme liegt vermutlich nicht bei neuen Vorschlägen zur Gestaltung des Bund-Länder-Finanzausgleichs – zum einen, weil diese Reform gerade abgeschlossen wurde und damit das «Fenster der Möglichkeiten» geschlossen ist; zum anderen, weil die Steuerkraft der Länder in diesem System ohnehin weitgehend ausgeglichen wird und wegen des enormen Finanzbedarfes auch der politische Wille fehlt, tatsächlich einen Ausgleich der Wirtschaftskraft, sprich Wachstum, zu fördern. Ein viel wichtigerer Ansatz neuer staatlicher Intervention, so vorangestellten Ausführungen zusammenfassend, bieten dagegen die vielen programmorientierten Strukturhilfen wie auch im Besonderen die Gemeinschaftsaufgaben der Länder, an deren Erfüllung der Bund (durch Beteiligung an der Rahmenplanung und Finanzierung) mitwirkt. Die heutigen Problemlagen habe keine Entsprechung in den bestehenden Förderkulissen. Denn es gilt, neue unternehmerische Konstellationen, neue Kern- und Zukunftsfelder regionaler und wirtschaftlicher Entwicklung sowie neue Modelle der Teilhabe und Daseinsvorsorge viel stärker als bisher in den Blick zu nehmen.

Insbesondere in der Frage der Gewährleistung von Daseinsvorsorgeleistungen in strukturschwachen Regionen bedarf es komplett neuer Ansätze. Die Autor/innen Kersten, Neu und Vogel schlagen die Einführung einer ergänzenden föderalen Gemeinschaftsaufgabe zur «Regionalen Daseinsvorsorge» vor. Begründet wird dies mit einer notwendigerweise gesetzlich normierten Garantie der regionalen Daseinsvorsorge als «vordringliche» Aufgabe von Bund- und Ländern, da ansonsten der demografische Wandel in Verbindung mit Binnenwanderungen zu einer umfassenden De-Infrastrukturalisierung in vielen Regionen Deutschlands führt, die die Länder und Kommunen nicht bewältigen können.⁹⁷ Mit der neuen Gemeinschaftsaufgabe sollen gezielt besonders strukturschwache Gebiete und Stadtviertel gefördert werden. Diese Idee ist aufgrund des effizienten, problemorientierten Mitteleinsatzes zu befürworten.

⁹⁶ «Ein anderes Raumverständnis» so u.a. die Forderung von Faber und Oswald (2013), S. 11

⁹⁷ Kersten et al. (2015), S. 22ff

LITERATUR UND QUELLEN

- BBSR (2012): Raumordnungsbericht 2011, Bonn
- BMF (Hrsg.) (2015): Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin, Mai 2015
- BMWi, Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Länder (2016): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, Berlin
- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Soziale Sicherung im Überblick, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a721-soziale-sicherung-gesamt.pdf;jsessionid=CC7D2D627633D24C9214710197814759?__blob=publicationFile&v=7
- BMWi, GEFRA & RUFIS (Hrsg.) (2016): Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020. Gutachten im Auftrag des BMWi, Kurzfassung, Münster/Bochum
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, Klaus Einig (Leitung) et al. (2012): Raumordnungsbericht 2011. Sonderveröffentlichung, Bonn, Juni 2012
- Deutscher Bundestag, Drs 18/11263, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Britta Haßelmann, Christian Kühn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Stärkung der strukturschwachen Regionen in Deutschland. 21.02.2017
- Deutscher Bundestag, Drs 118/11561, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn, Uwe Kekeritz, Markus Tresse, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Umgang der Bundesregierung mit dem WBGU-Gutachten «Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte», 18.04.2017
- Deutscher Bundestag, Drs 18/7925, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Harald Ebner, Friedrich Ostendorf, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Folgerungen aus dem Strukturwandel ländlicher Regionen für die Deutsche Förderpolitik. 18.03.2016
- Deutscher Bundestag, Drs 18/11263, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Christian Kühn, Annalena Baerbock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Regionalentwicklung schrumpfender ländlicher Regionen. 21.07.2015
- Dohler-Behzadi, M. (2017): Wie die IBA Thüringen Stadtland beschreibt. In: Zschr. Arch+228, S.12
- Eltges, M. (2017): Regionale Disparitäten und Regionalisierung öffentlicher Finanzströme. BBSR, Vortrag bei der Heinrich-Böll-Stiftung, 17. Februar 2017, Berlin, unveröffentlicht
- Faber, K., und Oswalt, Ph. (2013): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Bauhaus edition 35, Spektrum Books, Leipzig
- Faller, B., Lobeck, M., und Wilmsmeier, N. (2014): Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. Im Auftrag des BMVI, Berlin
- Hahne, U. (2017): Integrierte ländliche Entwicklung - wo bleiben die Ansätze? Regionalentwicklung: Entwicklungen & Trends 2016. In: Landwirtschaft 2017. Der kritische Agrarbericht. Konstanz/Hamm: ABL-Verlag 2017, S. 173-178
- Haßelmann, B., Tressel, M., und Kühn, Ch. (2017): Zusammenhalt stärken, Teilhabe ermöglichen. Für eine gemeinsame Förderung strukturschwacher Regionen durch Bund und Länder ab 2010. Diskussionspapier, Deutscher Bundestag, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, unveröffentlicht

- Kersten, J., Neu, C., und Vogel, B. (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Mindeststandards genügen nicht. In: Zschr. Arch+ 228, S. 188 - 191
- Kersten, J., Neu, C., und Vogel, B. (2015): Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Gutachten im Auftrag d. Friedrich-Ebert-Stiftung. Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Januar 2015
- Küpper, P. (2016): Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Thünen Working Paper 68, Braunschweig
- Lenk, (2015): Gutachten zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020, ausgewählte Reformspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit, Markleeberg
- Lenk, T. et al. (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, Februar 2017
- Oswalt, P. (2017): Die Moderne auf dem Acker, Zschr Arch+ 228, S. 93ff
- Ragnitz, J. (2015): Ostdeutschland im Schatten gesamt-wirtschaftlicher Entwicklung, Berliner Debatte Initial, Heft 2/2015, S. 5-16.
- Ragnitz, J. (2016): Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder. Ifo Dresden Bericht 04/2016, S. 18-28
- Sächsische Staatskanzlei (2017). Konferenz der ostdeutschen Regierungschefs in Bad Muskau. Pressemitteilung 06.04.2017, URL: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/210130?page=1>
- Steinführer, A. et al. (2013): Regionale Schrumpfung gestalten. Thünen-Inst. für Ländliche Räume, Braunschweig
- Thomas, M. (2011): Ostdeutsche Zukunftspotentiale - oder: Wie man das Rad doch noch einmal neu erfinden muss. In: Kollmorgen, R. (Hrsg.) (2011): Diskurse zur deutschen Einheit. VS Verlag, Springer, Wiesbaden.
- Thöne, M. (2017): Nachtrag: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize? ifo Schnelldienst 70 (01), 2017, 17-23.

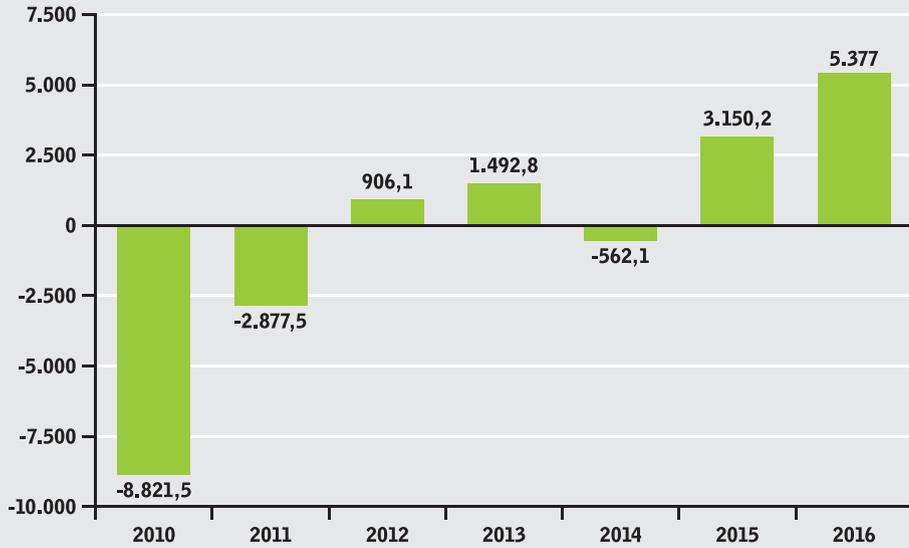
Kommunale Investitionen und Finanzen

Seit etlichen Jahren diskutieren Fachleute eine strukturelle Unterfinanzierung der deutschen Kommunen. Diese resultieren aus dynamisch gestiegenen Sozialausgaben. Sie sind in den Kommunen in den Jahren von 2000 bis 2014 von 26,3 Mrd. € auf 48,7 Mrd. € um 85 Prozent – also um jährlich ca. 6 Prozent – angestiegen. Im gleichen Zeitraum haben sich aber z.B. die Einnahmen der Kommunen aus der Einkommenssteuer von 21,4 Mrd. € auf «nur» 30,1 Mrd. € entwickelt, was einer Steigerung von rund 40 Prozent entspricht (2,85 Prozent p.a.). Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer haben sich zwar etwas stärker gesteigert, sie unterliegen jedoch starken konjunkturellen Schwankungen. Hinzu kommt, dass die Kommunen als unterste Gebietskörperschaftsebene seit Jahren zahlreiche neue Aufgaben von Bund und Ländern zugeteilt bekommen haben, wie z.B. das Recht auf einen Kindergartenplatz oder auch die Kosten für Flucht und Asyl, deren Finanzierung aber nicht in gleichem Maße mitgewachsen ist (Missachtung des Konnexitätsprinzips).

So nimmt es nicht wunder, dass die Finanzierungssalden der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände über die Jahre hinweg betrachtet ebenfalls deutlich schwanken. In den Krisenjahren 2010 und 2011 verzeichneten die kommunalen Haushalte ein Minus von -8,8 Mrd. € und -2,8 Mrd. €. Von 2012–2013 wurden dann zwar wieder positive Saldi ausgewiesen, diese sind jedoch relativ gering und sanken 2014 dann wieder auf - 562 Mio. € ab. Für 2015 werden 3,15 Mrd. € und für 2016 5,4 Mrd. € gemeldet.

Abb. 1: Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände von 2010–2016

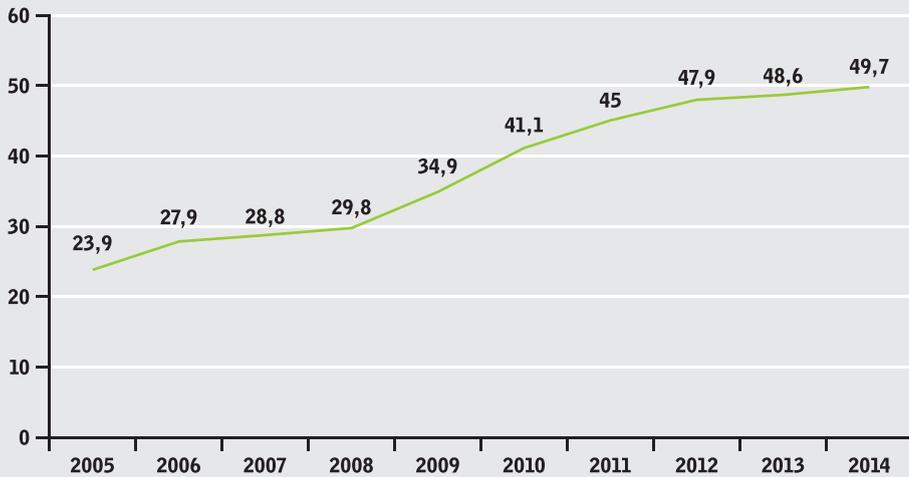
Finanzierungssaldo in Millionen Euro



Quelle: Statista, 2017

Abb. 2: Entwicklung der Kassenkredite deutscher Gemeinden und Gemeindeverbände

(ohne Stadtstaaten), in Mrd. €



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2016

Niveau und Verteilung der Kassenkredite der Gemeinden

Nicht selten versuchen die Kommunen ihre strukturelle Unterfinanzierung durch niedrigere Sachinvestitionen und die Aufnahme von Kassenkrediten auszugleichen. Die Aufnahme von Kassenkrediten verdoppelte sich seit 2005 von 23,9 Mrd. € auf annähernd 50 Mrd. € in 2014 (Vgl. Abb. 2).

Zwar werden für die nächsten Jahre für alle Ebenen der öffentlichen Hand weitere Steigerungen der steuerlichen Einnahmen prognostiziert, allerdings profitieren die Kommunen hiervon nicht so stark wie Bund und Länder. Außerdem müssen sie sich auf weitere Steigerungen ihrer Ausgaben, z.B. durch Flüchtlingskosten einstellen, die zwar zum Teil vom Bund durch Zahlungen kompensiert werden, jedoch eben nur zum Teil.

Ein wesentliches Problem der kommunalen Finanzen stellt – neben dieser grundsätzlichen Unterfinanzierung der kommunalen Ebene – die Ungleichheit der finanziellen Einnahmepotenziale und damit auch die Ungleichheit der Verschuldung zwischen den Kommunen dar.

Schaut man auf die Höhe der Kassenkredite je Einwohner und ihre Entwicklung zwischen 2012 und 2014 in unterschiedlichen Bundesländern (vgl. Abb. 3), so wird deutlich, dass die Kommunen in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und im Saarland über Kassenkredite pro Einwohner in einer Höhe verfügen, die das Niveau der anderen Bundesländer (bis auf Hessen) um ein Mehrfaches übersteigt. Das Niveau von Baden-Württemberg liegt beispielsweise bei ca. einem Zehntel des Verschuldungsniveaus der drei genannten Bundesländer. Hinzu kommt noch, dass in diesen drei Ländern – trotz des bereits vorher schon hohen Niveaus – von 2012 auf 2014 eine enorme Steigerung um mehr als 100 Prozent, in Rheinland-Pfalz sogar um 248 Prozent stattgefunden hat. In den Kommunen dieser Bundesländer hat sich offensichtlich «ein Sockelbestand an Kassenkrediten» gebildet, der sich kaum mehr abbauen lässt.

Lediglich in den Bundesländern Hessen (-197 € pro EW), Niedersachsen (-160 € pro EW), Schleswig-Holstein (-48 € pro EW) und Brandenburg (-2 € pro EW) ist es geglückt, die Verschuldung der Kommunen in diesem Zeitraum zurückzuführen.

Tab. 1: Kommunale Kassenkredite 2012 und 2014 auf Ebene der Bundesländer

Gebietseinheit	2012	2014	Veränderung 2014 gegenüber 2012 (in € je Einwohner)	2012	2014
	Kassenkredite (in € je Einwohner)			Kassenkredite (in Mio. €)	
Saarland	1898	2026	+128	1890	2005
Rheinland-Pfalz	1536	1784	+248	6129	7136
Nordrhein-Westfalen	1351	1500	+149	23708	26395
Hessen	1252	1055	-197	7513	6401
Sachsen-Anhalt	479	623	+144	1085	1395
Mecklenburg-Vorpommern	397	454	+57	637	726
Niedersachsen	589	429	-160	4585	3351
Brandenburg	319	317	-2	781	778
Schleswig-Holstein	327	279	-48	916	787
Thüringen	77	98	+21	168	212
Sachsen	23	24	+1	94	95
Bayern	21	21	+0	262	270
Baden-Württemberg	17	18	+1	181	197
Deutschland insgesamt	642	663	+21	47949	49748

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2016

Rückgang und räumliche Ungleichheit bei den kommunalen Investitionen

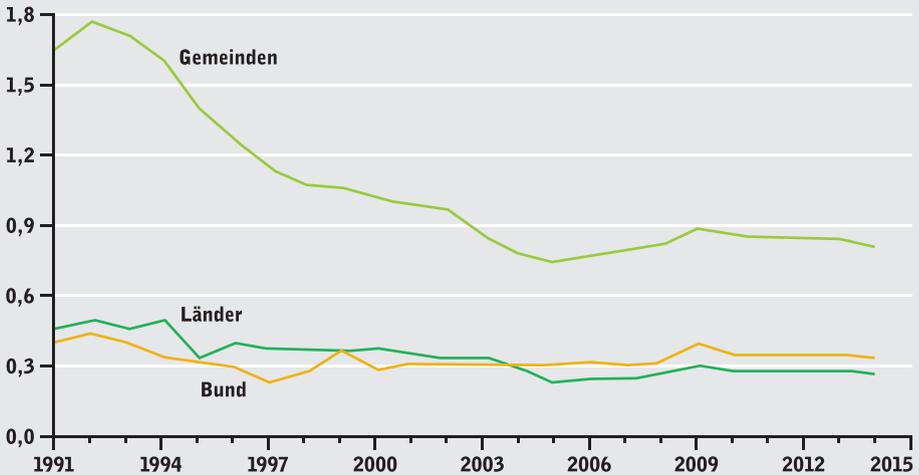
Wenn die Aufnahme von Kassenkrediten als Seismograf für die fiskalische Situation in den einzelnen Kommunen gilt, dann wird deutlich, wie ungleich die Finanzlage der Kommunen in den einzelnen Bundesländern ist.

Die Aufnahme von Kassenkrediten ist für finanziell notleidende Kommunen ein möglicher Weg, die Reduktion von Sachausgaben, sprich die Vermeidung von Investitionen, stellt eine weitere Handlungsalternative dar.

Diese für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen tragische Handlungsalternative stellt offensichtlich eine häufig gewählte Strategie der letzten Jahre dar, denn die jährlichen Investitionsausgaben aller Kommunen in Deutschland haben sich von 1992 bis

Abb. 3: Entwicklung der öffentlichen Bauinvestitionsquoten von 1991–2014

In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen in Prozent



Quelle: Gornig et al. 2015

2013 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt annähernd halbiert. Man kann also von einer deutlichen Investitionsschwäche in den deutschen Kommunen sprechen.¹

Verschiedene Experten weisen nach, dass die Kommunen ihre Infrastruktur in den letzten Jahren «auf Verschleiß fahren» (Gornig et al. 2015: 1029) bzw. die Gemeinden den Erhalt ihres Kapitalstocks nicht mehr gewährleisten (u.a. Daehre-Kommission 2012).

Eine Befragung von Kommunen durch das Difu im Rahmen des sogenannten Kommunalpanel 2016 zeigt einen Investitionsrückstand der Kommunen in Höhe von insgesamt 136 Mrd. Euro auf, insbesondere im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (35 Mrd. €) und im Schul- und Bildungsbereich (34 Mrd. €). Dieser Rückstand ist seit der Befragung in 2015 nochmals um 4 Mrd. Euro angewachsen. «Mit Blick auf die finanzielle Bedeutung rechnen 80 Prozent der befragten Kommunen mit den größten Zuwächsen für die nächsten Jahre im Schulbereich. Hier fällt ein Großteil der Investitionen für die Integration von Zuwanderern und Flüchtlingskindern an. Aber auch hinsichtlich der verpflichtenden Einführung der Inklusion im Bildungswesen wird zusätzlicher Investitionsbedarf der Kommunen erwartet.

Neben diesen generell ernüchternden Zahlen zur kommunalen Investitionstätigkeit kommt hinzu, dass diese insgesamt schon niedrige kommunale Investitionstätigkeit räumlich extrem ungleich verteilt ist. Schaut man beispielsweise auf die

¹ Das oft verwendete Argument, dass die rückläufige kommunale Investitionsquote mit den Auslagerungen von Aktivitäten aus den kommunalen Kernhaushalten (z.B. Privatisierungen, öffentliche Unternehmen oder Fonds etc.) zu tun hat, wird von Gornig et al. (2015: 1026) insofern entkräftet, als nachgewiesen wird, dass auch die Investitionsquote der ausgelagerten Bereiche bis 2012 rückläufig war.

Investitionen der Kommunen im Jahr 2013, so schwanken die kommunalen Investitionswerte pro Kopf zwischen ca. 150 € in den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bis ca. 475 € in den bayerischen Kommunen (Gornig et al. 2015). Neben Mecklenburg-Vorpommern sind es auch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in Sachsen-Anhalt und im Saarland die 200 € und weniger pro Kopf investieren. Gleichzeitig sind es die Kommunen in NRW und im Saarland, die sich für die Finanzierung des kommunalen Haushaltes hoher Kassenkredite bedienen.

Rund 28 Prozent der deutschen Kommunen ohne Haushaltsausgleich fällt es deutlich schwerer, den Unterhalt der bestehenden Infrastruktur zu gewährleisten.

Im Ergebnis führt diese Ungleichheit dazu, dass sich der Trend der Polarisierung zwischen den erfolgreichen und den weniger erfolgreichen Kommunen verschärft wird. Wie sollen Kommunen als Wirtschaftsstandorte konkurrenzfähig bleiben, wenn sie wesentliche Investitionen in Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur bzw. in die Lebensqualität ihrer Städte unterlassen? Demzufolge lassen sich Abwärtsspiralen bei der Entwicklung vieler fiskalisch und ökonomisch weniger erfolgreichen Kommunen beobachten. Der schlechtere Infrastrukturzustand führt zu weiterer Abwanderung von Unternehmen und Bevölkerung. Diesen Kommunen gehen damit weitere Einnahmepotenziale verloren, weshalb sich selbst verstärkende negative Entwicklungen einsetzen.

Wege aus dem Dilemma

Die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene sowie die wachsende Ungleichheit der kommunalen Finanzen mit ihrer Konsequenz für die Ungleichheit bei der Verschuldung und bei den kommunalen Investitionen sollten hinsichtlich möglicher Lösungsansätze differenziert betrachtet werden. Denn jede Kommune verfügt über eine spezifische Situation und z.T. auch eine «Pfadabhängigkeit» ihrer fiskalischen Entwicklung in Bezug auf Ursachen und Verantwortlichkeiten.

Um das Problem der kommunalen Investitionsschwäche jedoch nicht noch weiter zu verschärfen, ist ein rasches Umsteuern dringend erforderlich. Die Investitionskommission beim Bundeswirtschaftsministerium empfiehlt in ihrem Gutachten die Schaffung eines «Nationalen Investitionspaktes für Kommunen» zur Verbesserung der Finanzausstattung und die Einrichtung von Infrastrukturgesellschaften für die Kommunen zur Verbesserung der Beratungskompetenz (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014).

Auch die Schaffung eines Sondervermögens durch den Bund im Jahr 2015, mit dem bis 2019 Investitionen in finanzschwachen Kommunen befördert werden sollen, ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings ist dies – ähnlich wie die anderen Maßnahmen, die der Bund für die Kommunen zwischenzeitlich vorgenommen hat – eine einmalige «Feuerwehrmaßnahme» und stellt keinen systematischen und langfristigen Lösungsansatz dar.

Das Problem der Ungleichheit beginnt bereits beim Länderfinanzausgleich (dessen Neugestaltung derzeit verhandelt wird). Die kommunale Finanzkraft wird derzeit nur zu 64 Prozent im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Finanzschwache

Bundesländer müssen aber in der Regel mehr Mittel für Transfers an ihre Kommunen bereitstellen als finanzstarke. Würden die kommunalen Steuereinnahmen vollständig in den Länderfinanzausgleich einbezogen, könnten die finanzschwachen Länder ihren Kommunen mehr Mittel zur Verfügung stellen, was auch die Spielräume für Investitionen (freie Spitze) vergrößern würde.

Auch wird seit Jahren aufgrund der Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Steuereinnahmen eine Verstetigung gefordert,² die z.B. dadurch erreicht wird, dass der Anteil der weniger konjunktur reagiblen Steuern (wie z.B. die Grundsteuer) erhöht wird. Manche Autoren haben auch eine Fondslösung vorgeschlagen. Der Fonds könnte zwischen die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich und dem kommunalen Anteil aus der Einkommenssteuer geschaltet werden und über den Zeitverlauf deren Schwankungen ausgleichen.

Kurzfristig könnte über eine Entschuldungshilfe, z.B. einen Altschuldentilgungsfonds und auch über Hilfen zum Haushaltsausgleich für defizitäre Kommunen, Abhilfe geschaffen werden.

2 Vgl. z.B. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesfinanzministerium zur Reform der Gemeindesteuern aus dem Jahr 1982.

LITERATUR

- Bericht der Kommission «Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Daehre-Kommission) (2012): http://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/Daehre_Kommission_Bericht.pdf
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Stärkung von Investitionen in Deutschland, www.bmwi.de
- Broer, Michael (2003): Möglichkeiten zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen, in: Wirtschaftsdienst, Heft 2/ 2003, S. 132ff.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU) (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, Sonderveröffentlichung, Berlin
- Gornig, Martin; Michelsen, Claus; van Deuverden, Kristina (2015): Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, in: DIW (Hrsg.) Wochenbericht, 43 / 2015, S. 1023-1030

POLARISIERTE STÄDTE

Soziale Polarisierung in Städten: Ursachen, Hintergründe und Gegenstrategien

In den großen Städten verdichten sich die emanzipatorischen Möglichkeiten, aber auch die Problemlagen einer Gesellschaft. Eine der folgenreichsten Entwicklungen in der Bundesrepublik ist gegenwärtig die Zunahme sozialer Ungleichheit. Dabei zeigt sich seit den 1990er Jahren eine neue Tendenz: eine Polarisierung der Einkommen, die besonders stark in den Städten ausfällt. Zusammen mit der exorbitanten Ungleichheit in der Verteilung der Vermögen kann dies zu einer Polarisierung auch in den Wohn- und Lebensbedingungen führen. Auf dem Spiel stehen dabei nicht allein die Lebenschancen zunehmend marginalisierter Bevölkerungsgruppen. Gefährdet ist zugleich urbane Lebensqualität, denn diese setzt wirksame Mechanismen des politischen und sozialen Ausgleichs voraus.

Städte sind aber nicht nur Ausdruck gesellschaftlicher Entwicklungen, sondern bilden ein politisches Handlungsfeld eigener Art. Städtische Akteurinnen und Akteure können darauf Einfluss nehmen, ob sich die Tendenz zur sozialen Polarisierung fortsetzt, gar verstärkt, oder ob und welche Gegenkräfte in Bewegung gesetzt werden. Deshalb gilt es, neben den Faktoren, die die Polarisierung vorantreiben, auch die möglichen Gegenkräfte zu identifizieren.

Was treibt die soziale Polarisierung in Städten voran?

Polarisierung der Einkommen

Seit den 1990er Jahren findet auch in der Bundesrepublik eine Polarisierung der Einkommen im strengen Wortsinn statt: Der Anteil der Haushalte mit mittleren Einkommen geht zurück, dagegen nehmen die Haushalte mit hohem Einkommen und vor allem die Haushalte im unteren Einkommensbereich anteilmäßig zu.¹ Diese Tendenz verläuft nicht geradlinig, sie macht sich am stärksten seit der Jahrtausendwende bemerkbar. Lag im Jahr 2000 der Anteil der Haushalte mit mittlerem Einkommen bei

¹ Grabka, Markus M. et al. (2016): Schrumpfender Anteil an Bezieher/innen mittlerer Einkommen in den USA und Deutschland, in: DIW Wochenbericht 18/2016, S. 391-402. Als Bezieher und Bezieherinnen mittlerer Einkommen gelten hier «Personen in Privathaushalten, die ein Gesamteinkommen vor Steuern und Sozialabgaben von 67 bis 200 Prozent des Median erzielen», ebd., S. 391.

66,5 Prozent, so ging er mit einer kurzen Unterbrechung im Gefolge der Finanzkrise bis 2010 kontinuierlich auf 59,3 Prozent zurück. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Haushalte mit niedrigem Einkommen von 17,8 auf 21,8 Prozent an, derjenige der Haushalte mit hohem Einkommen von 15,6 Prozent auf 18,9 Prozent.²

Die Polarisierung der Einkommen ist in den Stadtregionen stärker ausgeprägt als in den Nicht-Agglomerationsräumen.³ Sie fällt in denjenigen Städten und deren Umfeld am stärksten aus, in denen die Dienstleistungsbeschäftigung zu- und die industrielle Beschäftigung abnimmt.⁴ Dabei spielt die Ausbreitung atypischer Beschäftigung und eines Niedriglohnsektors eine wichtige Rolle, die politisch von den «Hartz-Reformen» gefördert wurden und vor allem in Dienstleistungsbetrieben anzutreffen sind. Darüber hinaus tragen die unterschiedlichen Produktivitätsniveaus zwischen den Sektoren und innerhalb des Dienstleistungssektors zur wachsenden Ungleichheit bei sowie schließlich und nicht zuletzt der schwächere gewerkschaftliche Organisationsgrad in Dienstleistungsunternehmen.

Betreffen die genannten Faktoren die graduellen Unterschiede in der Einkommenspolarisierung im Dienstleistungssektor und im industriellen Sektor und ihre Manifestation in städtischen Räumen, so verstärken die politischen Regelungen in der Eurozone die zunehmende Einkommensungleichheit insgesamt.⁵ Mit dem Beschluss, den Euro als gemeinsame Währung einzuführen, haben die Beitrittsländer das makroökonomische Steuerungsinstrument der Anpassung der Wechselkurse an Produktivitätsdifferenzen und konjunkturelle Zyklen aus der Hand gegeben. Mit Wachstums- und Stabilitätspakt und den darin festgelegten Verschuldungsgrenzen haben sie sich selbst in ihren politischen Möglichkeiten beschnitten, mit öffentlichen

- 2 Goebel, Jan, Gornig, Martin, Häußermann, Hartmut (2012): Bestimmt die wirtschaftliche Dynamik der Städte die Intensität der Einkommenspolarisierung? Resultate für deutsche Stadtregionen. In: Leviathan 40/3 2012, S. 383. Der Einkommensbereich der mittleren Einkommen ist hier etwas anders geschnitten als in dem in Fußnote 1 genannten Text, er liegt bei einem Haushaltseinkommen zwischen mindestens 70 Prozent und höchstens 150 Prozent des Medianeinkommens.
- 3 Ebd., S. 384-386. Der Beitrag vergleicht für die Regionen die Jahre 2000-2002 und 2004-2006. Für die weitere Entwicklung der Einkommenspolarisierung in den Stadtregionen von 2006-2010 siehe Martin Gornig/Jan Goebel: Ökonomischer Strukturwandel und Polarisierungstendenzen in deutschen Stadtregionen. In: Martin Kronauer/Walter Siebel (Hrg.): Polariserte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik, Frankfurt am Main/New York 2013, S. 51-68.
- 4 Goebel/Gornig/Häußermann (2012), ebd., S. 386-393.
- 5 Zwischen 1991 und 2014 sind die Einkommen des obersten Einkommenszehntels um knapp 27 Prozent gestiegen, die des (mittleren) fünften Zehntels der Einkommensbeziehenden um neun Prozent. Die Einkommen des untersten Zehntels sind dagegen um acht Prozent gesunken (Markus M. Grabka/Jan Goebel: Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, in: DIW Wochenbericht 4/2017, S. 75). Dabei entwickelte sich die Einkommensungleichheit nicht linear: Besonders stark nahm die Einkommensspreizung in den Jahre 1991-1995, 2000-2005 und seit 2009 zu, während sie in den Jahren dazwischen stagnierte oder sogar abnahm (ebd.). Die hier dargelegte Tendenz der zunehmenden Einkommensungleichheit sollte nicht verwechselt werden mit der zuvor beschriebenen Tendenz der Einkommenspolarisierung, die sich in einer Abnahme des Anteils der Haushalte mit mittlerem Einkommen niederschlägt.

Ausgaben antizyklisch zu intervenieren. Es wurden auf europäischer Ebene aber auch keine Mechanismen des sozialen Ausgleichs durch eine gemeinsame Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik geschaffen. Das verschärft den Druck, internationale Wettbewerbsvorteile durch Lohnkonkurrenz und Absenkung sozialstaatlicher Absicherungen zu erzielen. Damit verschieben sich die Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit, somit auch die Relationen der Einkommensverteilung, weiter zugunsten der Kapitaleite. Dies gilt auch für Deutschland, dessen exportorientierte Wirtschaft bislang am meisten von besagten Regelungen profitiert.⁶

Große Ungleichheit in der Verteilung der Vermögen

Deutschland weist innerhalb der Eurozone die größte Vermögensungleichheit auf.⁷ Sie wird seit Jahrzehnten steuerpolitisch gefördert und fällt noch weit stärker aus als die Ungleichheit in der Verteilung der Einkommen. Nach Schätzungen von Autoren des DIW Berlin «halten die reichsten zehn Prozent der Vermögensverteilung 74 Prozent ... des gesamten Nettovermögens 2012».⁸ Große Vermögen werden vor allem an den Finanzmärkten spekulativ vermehrt. Angesichts krisenhafter Entwicklungen an diesen Märkten sind jedoch auch städtische Immobilien zu bevorzugten Anlageobjekten für die (nationalen wie internationalen) privaten Besitzer und institutionellen Verwalter des immer ungleicher verteilten Reichtums geworden (vgl. den Beitrag von Guido Spars in diesem Band).

Privatisierung öffentlicher (meritorischer), kommunaler Güter

Die Kommunen leisteten in ihrer Geschichte wichtige Beiträge zum sozialen Ausgleich als öffentliche Arbeitgeber und Gewährleister von bezahlbarem Wohnraum, sozialen Dienstleistungen und Gütern der kommunalen Daseinsvorsorge (Energie, Wasser, Entsorgung von Abwässern und Abfall). Seit den 1980er Jahren steht die öffentliche Daseinsvorsorge jedoch europaweit unter erheblichem politischem und ideologischem Druck. Die öffentliche Hand soll sparen, betriebswirtschaftliche Organisationsmethoden sollen die Effizienz der Verwaltungen steigern. Die EU griff mit ihren Initiativen zur Marktliberalisierung von Dienstleistungen die Monopolstellung öffentlicher Versorgungseinrichtungen an.⁹ Viele Kommunen in Deutschland schlugen in den 1990er Jahren den Weg der Privatisierung oder Teilprivatisierung von Infrastruktur und Versorgungsbetrieben ein, in der Hoffnung, sich von drückender Schuldenlast zu befreien, vielleicht auch im guten Glauben an die Überlegenheit privatwirtschaftlichen Handelns. Die hohen Erwartungen haben sich jedoch nicht

- 6 Für eine zusammenfassende, kritische Darstellung siehe Offe, Claus (2016): Europa in der Falle, Berlin.
- 7 Grabka, Markus M./Westermann, Christian (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 9/2014, S. 156.
- 8 Westermann, Christian/Grabka, Markus M. (2015): Große statistische Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 7/2015, S. 131.
- 9 Wollmann, Hellmut (2013): Öffentliche Dienstleistungen zwischen municipalem und privatem Sektor: «Comeback» der Kommunen? In: Martin Kronauer/Walter Siebel (Hrsg.): Polariserte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik, Frankfurt am Main/New York, S. 247

erfüllt, weder bezüglich der Kosten noch der Qualität der Leistungen. Einschlägige Beispiele sind die Energie und Wasserversorgung.¹⁰ Einige Städte gingen abenteuerliche Cross-Border-Leasing-Vereinbarungen ein, um die Ausgaben für städtische Infrastruktur zu senken und sehen sich nun gezwungen, diese mit hohen Kosten rückgängig zu machen.

Zudem begaben sich die Kommunen mit den (Teil-)Privatisierungen wichtiger Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten und schwächten sich damit selbst als sozial ausgleichende Kraft – am Arbeitsmarkt durch den Rückzug als Arbeitgeber und am Wohnungsmarkt durch den Verkauf von Wohnungen in öffentlicher Hand.¹¹ Soweit die Kommunen in den beiden größten deutschen Städten öffentliche Wohnungsbestände vorhielten, sollten diese Überschüsse erwirtschaften, um Haushaltsdefizite begleichen zu helfen und weniger, um erschwingliches Wohnen nachhaltig zu sichern.¹² Dieser Verlust an Handlungsspielräumen macht sich gerade jetzt bemerkbar, angesichts eines immer knapper werdenden Angebots auf den Wohnungsmärkten wachsender Großstädte und des Auslaufens von Mietpreisbindungen im geförderten Wohnungsbau.

Soziale Segregation

Diese nimmt seit den 1990er Jahren zu.¹³ Dabei greifen zwei Ursachen ineinander: Die Polarisierung von Einkommen und Vermögen und der Mangel an bezahlbaren Wohnungen, nicht zuletzt wegen des Ausstiegs des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau in den 1980er Jahren, dem Auslaufen von Mietpreisbindungen und der Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände. In der Phase wachsender absoluter Einkommenspolarisierung zwischen 2000 und 2006¹⁴ (in der selbst die Einkommensmittelwerte der Haushalte mit niedrigem, mittlerem und hohem Einkommen auseinanderdrifteten, die Reichen also auch absolut reicher und die Armen auch absolut ärmer wurden) konzentrierten sich die Haushalte mit niedrigem Einkommen zudem verstärkt in Quartieren, die nach sozialen und baulichen Merkmalen als «*prekär*» gelten.¹⁵ Damit wächst die Gefahr problematischer Kontext oder Nachbarschaftseffekte – dass die bereits schwierigen Lebensumstände von Haushalten mit geringem

10 Ebd., S. 257

11 Held, Tobias (2011): Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – Ausmaß und aktuelle Entwicklungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11, S. 675-682

12 Holm, Andrej (2014): Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert, München, S. 125-123

13 Friedrichs, Jürgen/Triemer, Sascha (2009): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 117. Die ethnische Segregation habe dagegen zwischen 1990 und 2000/2005 abgenommen. Dennoch «besteht eine hohe räumliche Korrelation zwischen der Segregation der Armen und der Migranten» (ebd.). Exemplarisch zur Entwicklung der sozialen Segregation in Bremen und Köln, auf der Grundlage von Daten bis 2010, siehe Jürgen Friedrichs: Armut und räumliche Polarisierung: Bremen und Köln. In: Pater A. Berger/Carsten Keller/Andreas Klärner/Rainer Neef (Hrsg): Urbane Ungleichheiten. Neue Entwicklungen zwischen Zentrum und Peripherie, Wiesbaden 2014, S. 45-64.

14 Goebel/Gornig/Häußermann (2012), a.a.O., S. 383.

15 Aehnel, Reinhard et al. (2009): Soziale Ungleichheit und sozialräumliche Strukturen in deutschen Städten, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 410

Einkommen durch Mängel der Infrastruktur, eingeschränkte Sozialkontakte und Außenstigmatisierung der Wohnumgebung noch weiter erschwert werden.¹⁶

Nachfragegetriebene Gentrifizierung und Segregation durch Abwanderung

Eine Reihe von wieder wachsenden Großstädten (in West und Ost) mit prosperierender Dienstleistungsökonomie ziehen insbesondere junge Bevölkerungsgruppen an, die in den wissensintensiven Beschäftigungsfeldern arbeiten, in Verbindung damit auf Face-to-face-Kontakte angewiesen sind (nicht zuletzt zur Bewältigung häufig instabiler Beschäftigungsverhältnisse) und urbane Diversität schätzen. Dazu kommt die neuerliche Attraktivität von Kernstädten für junge Familien, wenn beide Eltern erwerbstätig sind, wegen der Nähe von Wohnung, Arbeitsplatz und sozialen Dienstleistungen wie Kitas. Damit verstärkt sich die Konkurrenz um attraktiven und bezahlbaren innerstädtischen Wohnraum.¹⁷ Symbolische und ökonomische «Aufwertung» von Innenstadtquartieren mit Altbaubestand greifen ineinander und haben Verdrängungseffekte zur Folge («Gentrifizierung»). Verdrängung ist allerdings nur der eine problematische Treiber von nachfrageinduzierter sozialer Segregation. Ein anderer ist soziale Entmischung durch Abwanderung.

Eine zentrale Bedeutung kommt dabei der Qualität der Grundschulen zu. Eltern aus den Mittelklassen vermeiden Schulen, die mehrheitlich von Kindern aus migrantisches und/oder einkommensschwachen Haushalten besucht werden, sobald sie erwarten, dass die Ausstattung der Schule und die Qualität des Unterrichts ihren Anforderungen an die Förderung der eigenen Kinder nicht genügt. Sie haben mehr Möglichkeiten als Eltern aus ärmeren Haushalten, selbst die Nachbarschaftsbindung bei der Einschulung zu umgehen, sei es durch tatsächlichen Wegzug aus Quartieren mit hohen Anteilen von solchen Haushalten, sei es durch fiktiven Adressenwechsel. Die Folgen sind eine Verstärkung der sozialen Segregation im Quartier oder eine über die Segregation im Wohnumfeld noch hinausgehende soziale Segregation in der Zusammensetzung der Schülerschaft.¹⁸ Die Schulklassenfrage wird umso mehr zur sozialen Klassenfrage, wenn Statuserhalt oder sozialer Aufstieg in der Generationenfolge für Angehörige der Mittelklassen nicht mehr selbstverständlich sind, wie es heute der Fall ist.

Angebotsgetriebene Gentrifizierung

Die ökonomische Wertsteigerung von Wohnungsbeständen, verstärkt durch Umnutzung städtischer Räume, beide verbunden mit Verdrängungseffekten, findet aber auch auf direkteren Wegen als der schrittweisen, zunächst symbolischen, dann ökonomischen «Aufwertung» von innerstädtischen Quartieren im typischen

¹⁶ Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin (2009): Räumliche Segregation und innerstädtisches Ghetto, in: Rudolf Stichweh/Paul Windolf (Hrg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit, Wiesbaden, S. 157-173

¹⁷ Siebel, Walter (2015): Die Kultur der Stadt, Berlin, S. 222-238

¹⁸ Baur, Christine (2013): Die Verantwortung der Schulen für die Integration der Stadtgesellschaft in Deutschland. In: Martin Kronauer/Walter Siebel (Hrsg.): Polariserte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik, Frankfurt am Main/New York, S. 91-94

Invasions-Sukzessions-Zyklus¹⁹ unterschiedlich vermögender Bewohner und Eigentümergruppen statt. Politisch initiierte Großprojekte (ein aktuelles Beispiel wäre der Neubau der Zentrale des Bundesnachrichtendienstes in Berlin) oder die Errichtung von Bürokomplexen oder Enklaven von Luxuswohnungen durch private Investoren strahlen erfahrungsgemäß sogar noch rascher auf die Boden und Mietpreise in benachbarten Wohngebieten aus als Gentrifizierung durch Zuzug.²⁰ Städte (verschuldete zumal) befinden sich im Wettbewerb um Investitionen und neigen deshalb dazu, beim Einsatz ihrer Planungsinstrumente möglichst profitablen Nutzungen den Vorzug vor Bestandsschutz (sowohl in Wohn- wie in Gewerbegebieten) zu geben. Auch mit ihrer Förderung von Sanierungsmaßnahmen können sie Gentrifizierung anstoßen oder beschleunigen.

Ein widersprüchliches Wachstum

In den zugleich durch wissensintensive und einfache Dienstleistungstätigkeiten wachsenden (und daher für Investoren interessanten) Großstädten kommt der permanente Widerspruch zwischen Stadt als Ort attraktiver urbaner Diversität (inklusive bezahlbarer Mieten zum Wohnen und Arbeiten auch für die «Pioniere» innovativer Milieus, auf die wissensbasierte Dienstleistungsunternehmen angewiesen sind) und der Bedrohung von Diversität durch Verdrängung und Segregation zum Tragen. Er wird verschärft durch die Polarisierungstendenzen bei Einkommen und Vermögen und die politische Verknappung von öffentlichen Ressourcen (Wohnraum, Bildungsinvestitionen, Infrastruktur). Es ist diese widersprüchliche Konstellation, in der sich

-
- 19** Die Begriffe «invasion» und «succession» stammen ursprünglich aus der Chicagoer Schule der Stadtforschung der 1920er Jahre. Roderick D. McKenzie verwendet sie in seinem Aufsatz: The Ecological Approach to the Study of the Human Community. In: Robert E. Park/Ernest W. Burgess (Hrsg.) (1925/1984): The City. Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment, Chicago, S. 74-77. McKenzie sprach seinerzeit von «foreign races and other undesirable invaders» (ebd., S. 76), deren Eindringen in ein Wohnquartier dort zu einem Verfall von Grundstücks- und Immobilienwerten führte. Heute ist im Zusammenhang mit Gentrifizierung von dem entgegengesetzten Prozess die Rede, der ökonomischen Aufwertung des Quartiers durch die «Eindringlinge» und die Verdrängung der ärmeren Bevölkerung.
- 20** Friedrichs, Jürgen (2000): Gentrification, in: Hartmut Häußermann (Hrsg.): Großstadt Soziologische Stichworte, 2. Auflage, Opladen, S. 62

gegenwärtig in den wachsenden deutschen Großstädten das Problem des «Rechts auf Stadt»²¹ stellt.

Warum stellt die Tendenz zur sozialen Polarisierung in Städten ein Problem dar?

In den Großstädten nehmen soziale Ungleichheiten räumlich verdichtete Formen an – Ungleichheiten von Einkommen und Vermögen, von beruflichen Positionen, Lebensstilen, Geschlechterverhältnissen, Lebensphasen. Diese koexistieren, überlagern sich, beziehen sich aufeinander; manche sind strukturell aneinandergeschlüsselt und tragen deshalb von vornherein den Keim der Polarisierung in sich, wie die Ungleichheit der Einkommen und Vermögen. Räumliche Segregation ist eine (und zugleich die vorherrschende) städtische Form, soziale Ungleichheit zuzulassen und dabei zugleich ihre Konflikträchtigkeit abzuschwächen. Sie kann sich kleinräumig manifestieren (in Straßenzügen, selbst in der sozialen Verteilung der Wohnungen innerhalb von Häusern) oder ausgedehnt auf Nachbarschaften und ganze städtische Bezirke. Dabei tritt sie in unterschiedlichen Homogenitätsgraden auf: die Quartiere der Reichen sind in aller Regel sozial weit homogener als die mit hohen Anteilen von armen Bewohnergruppen. Unterschiedlich sind auch die Grade, in denen die Stadtbewohnerinnen und -bewohner darüber entscheiden können, wo sie wohnen möchten. Selbst gewählte soziale Segregation ist vor allem ein Privileg derer, die sie sich leisten können. Ökonomisch erzwungene Segregation dagegen geht in der Regel mit einer Verknappung weiterer, räumlich gebundener Ressourcen (Infrastruktur, soziale Nahbeziehungen) einher.

Das Formprinzip der sozialräumlichen Segregation allein kann jedoch die Großstadt nicht konstituieren. Von der bloßen Agglomeration unterscheidet sie sich durch die gelebte und lebbare Vermittlung von Zentralität und Dezentralität, somit die Existenz auch sozial geteilter Räume, die Durchlässigkeit zwischen den städtischen Räumen und die Wechselseitigkeit in der Arbeitsteilung ihrer Bewohner. Solche Vermittlung ist auf politische Gestaltung und sozialen Ausgleich angewiesen.

Es gibt gute, allgemeine Gründe, für eine Reduzierung von sozialer Ungleichheit und einen sozialen Ausgleich einzutreten: Von der Gewährleistung von sozialen

21 «Das Recht auf Stadt offenbart sich als höhere Rechtsform: das Recht auf Freiheit, auf Individualisierung in der Vergesellschaftung, auf das Wohngebiet und das Wohnen. Das Recht auf das *Werk* (auf mitwirkende Tätigkeit) und das Recht auf *Aneignung* (klar zu unterscheiden vom Recht auf Eigentum) bringen sich in dieses Recht auf Stadt ein» (Henri Lefebvre: Das Recht auf Stadt, Hamburg 2016, S. 189). Während für Lefebvre in dem 1968 erstmals veröffentlichten Text die Durchsetzung eines «Rechts auf Stadt» in einer urbanisierten Gesellschaft an die Voraussetzung einer grundlegenden ökonomischen, politischen und kulturellen Umwälzung gebunden war (ebd., S. 189), richten sich heute städtische Bewegungen, die ein «Recht auf Stadt» reklamieren, hauptsächlich gegen die Unterwerfung von Wohnraum unter ökonomische Verwertungsinteressen; siehe Holm, Andrej/Lebuhn, Henrik (2013): Die Stadt politisieren – Fragmentierung, Kohärenz und soziale Bewegung in der «Sozialen Stadt. In: Martin Kronauer/Walter Siebel (Hrsg.): Polariserte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik, Frankfurt am Main/New York, S. 202f.

Rechten hängt der Bürgerstatus ab, somit die Demokratie. Soziale Absicherungen, demokratische Institutionen und eine Verringerung von Ungleichheit der Einkommen und Vermögen kommen allen zugute, die einer Gesellschaft angehören.²² Es gibt daneben aber auch besondere, stadtbezogene Gründe.

Urbanität als Lebensweise bringt einander «entgegengesetzt(e) oder sich ergänzend(e)» Bedürfnisse ins Spiel, «das Bedürfnis nach Sicherheit und jenes nach Offenheit, das Bedürfnis nach Gewissheit und das Bedürfnis nach Abenteuer..., nach Einheit und nach Differenz, nach Abschottung und nach Begegnung, nach Handel und nach Investitionen..., nach Unmittelbarkeit und nach langfristigen Perspektiven»²³. Solche Urbanität setzt Vermittlungen (und sei es auf dem Weg auszutragender Konflikte um das «Recht auf Stadt») voraus. Sie setzt voraus, dass dabei grundlegende Interessen aller Stadtbürgerinnen und Stadtbürger zur Geltung gebracht werden; dass alle Zugang zu erschwinglichem, kulturellen Standards entsprechendem Wohnraum und verlässlicher Infrastruktur haben und gemeinsam öffentliche Räume nutzen können, in denen sie sich als Fremde begegnen, ohne sich bedroht fühlen zu müssen. Sie setzt schließlich die Möglichkeit sozialer und räumlicher Mobilität und erweiterte Freiheitsgrade bei der Wohnentscheidung gerade für diejenigen voraus, die ökonomisch am schlechtesten gestellt sind.

Diese urbane Qualität gerät in Gefahr, wenn Ungleichheit zu sozialer Spaltung wird, sich die Reichen in geschützten Vierteln und Wohnkomplexen abkoppeln von den Geschicken der Stadt, die Mittelklassen aus Angst vor sozialem Abstieg in «Familienklaven»²⁴ für sozial homogene Schulen und Nachbarschaften kämpfen und die armen Haushalte in Quartiere abgedrängt werden, die sie zusätzlich isolieren und benachteiligen, somit dazu beitragen, sie sozial, am Arbeitsmarkt und in der schulischen und beruflichen Bildung zu exkludieren. Soziale Polarisierung treibt in

²² Siehe hierzu Wilkinson, Richard/Pickett, Kate (2013): *Gleichheit ist Glück: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind*, 4. Auflage, Berlin. Böhnke, Petra (2011): *Gleichheit und Sicherheit als Voraussetzung für Lebensqualität?* In: WSI-Mitteilungen 64/4, S. 163-170. OECD (2015): *In it Together. Why Less Inequality Benefits All*, Paris

²³ Lefebvre (2016), a.a.O., S. 148. Vgl. auch Siebel (2015), a.a.O.

²⁴ Susanne, Frank (2013): *Innere Suburbanisierung? Mittelschichteltern in den neuen innerstädtischen Familienklaven*. In: Martin Kronauer/Walter Siebel (Hrsg.): *Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik*, Frankfurt am Main/New York, S. 69-89

diese Richtung.²⁵ Damit zersetzt sie soziale Kohäsion, die sozial-räumliche Einheit der Unterschiede. Sie untergräbt die räumliche, soziale und politische Vermittlung von Zentralität und Dezentralität, die Großstadt als besondere Vergesellschaftungsform auszeichnet und ermöglicht. Und indem sie große Teile der Bevölkerung am Arbeitsmarkt, im Bildungssystem und in den Lebensbedingungen im Quartier marginalisiert oder gar sozial ausschließt, untergräbt sie die materiellen Grundlagen von Demokratie und vergeudet überdies massenhaft produktive Potenziale. Die entscheidende Frage lautet: Nimmt Politik dies in Kauf? Oder lässt sich ein politischer Wille gegen die soziale Polarisierung mobilisieren?

Was könnten Gegenkräfte auf kommunaler Ebene sein?

Historisch gesehen gehört es zur Eigenart deutscher (und europäischer) Städte, dass sich ihre Verwaltungen nie allein der Förderung wirtschaftlicher Interessen, sondern auch und zugleich der Förderung des «Gemeinwohls» verpflichtet sahen.²⁶ Diese Tradition ist auch heute nicht abgerissen, trotz des Vordringens von «public management», «private-public partnerships» (in denen die öffentliche Hand allzu oft den Löwenanteil der Risiken trägt) und anderer Formen quasi-unternehmerischen Handelns. Ein Beleg hierfür sind nicht zuletzt die seit der Jahrtausendwende unternommenen Versuche, Fehler der Vergangenheit durch eine «Rekommunalisierung» von Versorgungseinrichtungen zu korrigieren, wobei die Initiative dazu allerdings häufig von der Bevölkerung ausgehen musste, bevor die lokale Politik reagierte. Einen weiteren Beleg in jüngster Zeit liefern die Anstrengungen und Leistungen vieler Kommunen (wiederum mit gesellschaftlicher Unterstützung) bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Diese Tradition zu stärken, wenn möglich und nötig durch zivilgesellschaftlichen

25 Zur Unterscheidung der Begriffe Ungleichheit, Polarisierung und Ausgrenzung und ihren Implikationen für die Analyse sozialer Entwicklungen in Städten siehe Kronauer, Martin/Siebel, Walter/Walther, Uwe-Jens (2013): Wie könnte es weitergehen? Perspektiven der Stadtsoziologie, in: Martin Kronauer/Walter Siebel (Hrsg.) (2013): Polarisierete Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik, Frankfurt am Main/New York, S. 331-339. Mit zunehmender Ungleichheit in einem engeren Sinn ist ein Auseinanderrücken sozialer Schichten nach bestimmten Merkmalen auf einer gemeinsamen Skala gemeint, etwa eine zunehmende Ungleichheit von Einkommen oder Bildungschancen. Polarisierung hingegen meint eine grundlegende Veränderung in der Struktur der Ungleichheit – die Extreme der Verteilung nehmen zu, während die mittleren Lagen an ökonomischer und sozialer Bedeutung verlieren. Sozialräumlich würde sich soziale Polarisierung in einer zunehmenden sozialen Entmischung manifestieren. Ausgrenzung thematisiert ebenfalls eine qualitative Veränderung in der Sozialstruktur, nämlich die «Abkoppelung» von Teilen der Bevölkerung von den in einer gegebenen Gesellschaft als angemessen geltenden Teilhabechancen und deren Voraussetzungen. Ihr sozialräumlicher Ausdruck wäre eine zunehmende Konzentration von Armut in bestimmten Quartieren. Sowohl Polarisierungs- wie auch Ausgrenzungsprozesse untergraben gesellschaftlichen Zusammenhalt.

26 Siehe Häußermann, Hartmut/Haila, Anne (2005): The European City: A Conceptual Framework and Normative Project, in: Yuri Kazepov (Hrsg) (2005): Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion, Malden/Oxford/Carlton, S. 53f. Walter Siebel (2004): Einleitung: Die europäische Stadt. In: Walter Siebel (Hrsg.); Die europäische Stadt, Frankfurt am Main, S. 16f.

Druck, wäre ein wichtiges Element in den Abwehrkämpfen gegen eine soziale Polarisierung in den Städten.

Die bürgerschaftlichen Interessen an und in der Stadt sind allerdings nicht einheitlich, bisweilen sogar gegensätzlich (gerade in der Schulfrage), und sie unterliegen einem sozialstrukturellen Machtgefälle. Am Hamburger Volksentscheid über die Verlängerung gemeinsamer Grundschulzeiten haben sich diejenigen am wenigsten beteiligt, in deren Interessen ein positiver Ausgang am meisten gelegen hätte. Stattdessen setzten sich elitäre Vorstellungen und Bildungsinteressen aus den Mittelklassen durch. Andererseits: Die Vielfältigkeit städtischen Lebens, die dieses gerade für jüngere Angehörige der Mittelklassen wieder attraktiv macht, setzt erschwingliche Wohn- und Arbeitsräume, akzeptierte und akzeptable Nischen für soziales und kulturelles Experimentieren, die Durchlässigkeit sozialräumlicher Grenzen voraus. Dies alles ist ohne soziale Ausgleichsmechanismen nicht zu haben. Nicht zufällig engagieren sich deshalb gerade Angehörige der qualifizierten, aber beruflich eher prekären städtischen «Kulturwirtschaft» in Bewegungen für ein «Recht auf Stadt».²⁷ Dass noch immer eine erhebliche Bereitschaft besteht, sich für eine gemeinsame Verantwortung der Stadtgesellschaft einzusetzen, zeigt sich derzeit vor allem in der breiten zivilgesellschaftlichen Unterstützung von Initiativen zur Rekommunalisierung öffentlicher Güter und zum Mieterschutz.

Am schwierigsten ist es für marginalisierte und von sozialer Ausgrenzung bedrohte Bewohnergruppen, ihre Interessen zur Geltung zu bringen. Die politische Beteiligung nimmt entlang der Klassen und Schichtungshierarchie ab.²⁸ Wer in einer immer ungleicher werdenden Gesellschaft faktisch nichts zu sagen hat, neigt auch nicht dazu, die Stimme zu erheben. Dies gilt bislang in Deutschland auch für die Jugendlichen in Stadtquartieren mit überdurchschnittlicher Armut und Arbeitslosigkeit. Revolten wie in den französischen Banlieues blieben bislang aus, nicht zuletzt deshalb, weil es physisch und sozial in ähnlicher Schärfe «abgehängte» Quartiere an den Rändern der Kernstädte dank kommunaler und sozialstaatlicher Interventionen in Deutschland bislang (noch) nicht gibt und die Jugendarbeitslosigkeit niedriger als in Frankreich ist.²⁹ In Zeiten wachsender Einkommensungleichheit und zunehmender sozialer Segregation bedarf es allerdings besonderer Anstrengungen, die von Marginalisierung und sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerungsgruppen an lokalen Entscheidungen zu beteiligen, ihre Quartiere zu stabilisieren und soziale Aufstiegswege zu eröffnen. Ansätze dazu, wenngleich noch sehr begrenzte, finden sich in den Bund-Länder Programmen «Soziale Stadt».

Städtische soziale Initiativen und Bewegungen sind dann am stärksten, wenn sie ihre Kräfte zeitlich befristet auf spezifische Themen von allgemeinem Interesse konzentrieren und bündeln. In diesen Engführungen liegen aber auch die Grenzen ihrer Kraft zur gesellschaftspolitischen Gestaltung auf kommunaler Ebene.

²⁷ Kronauer/Siebel/Walther (2013), a.a.O., S. 344

²⁸ Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2

²⁹ Kronauer, Martin (2007): Revolte in den Banlieues. Anmerkungen aus deutscher Sicht, in: *PRO-KLA* 149, S. 597-602

Welche Möglichkeiten haben nun die Kommunen selbst, den Polarisierungstendenzen entgegenzuwirken? Auch diese sind, allerdings aus anderen, institutionellen Gründen, begrenzt. Die Städte sind zwar in besonderem Maße mit den Folgen der zunehmenden Ungleichheit konfrontiert, auf deren Ursachen haben sie indes wenig Einfluss. Das gilt etwa für die nationale Steuer, Arbeitsmarkt, Beschäftigungs- und Sozialpolitik und erst Recht für europäische Regelungen oder die den transnationalen Unternehmen und Investoren eröffneten Anlagestrategien. Zudem sind die Kommunen, gemessen an den ihnen übertragenen Aufgaben, notorisch unterfinanziert (vgl. den Beitrag von Guido Spars in diesem Band). In einigen Bereichen wiederum, die von großer Bedeutung für soziale Ungleichheit und ihre Folgen in den Städten sind, haben sie innerhalb der föderalen Struktur nur sehr eingeschränkte Zuständigkeiten, insbesondere im Schulbereich. Ohne eine grundlegende gesellschaftspolitische Richtungsänderung, die die Einkommens- und Vermögenspolarisierung angeht, ohne erhebliche finanzielle Umverteilung zugunsten der Kommunen und zugleich konzertierte Aktionen von Kommunen, Ländern und Bund (und in einem immer relevanteren Umfang der Europäischen Union) werden sich die sozialen Polarisierungstendenzen nicht aufhalten oder gar revidieren lassen. Dies vorausgeschickt, können gleichwohl fünf Handlungsfelder für kommunale Strategien gegen soziale Polarisierung hervorgehoben werden. Sie ergeben sich aus dem, was zuvor über die Antriebskräfte der Polarisierung gesagt wurde.

Wo könnten kommunale Strategien gegen soziale Polarisierung ansetzen?

Städte auch wieder als Orte der Produktion wahrnehmen und stärken: Wenn die Polarisierung der Einkommen in solchen Stadtregionen am stärksten ausfällt, in denen die Dienstleistungsbeschäftigung wächst, die industrielle Beschäftigung aber abnimmt, dann ist Strukturpolitik zugleich Einkommensverteilungspolitik. Dieter Läßle kritisiert, dass viele Städte zu einseitig auf Beschäftigungswachstum allein in der Dienstleistungswirtschaft setzen. Der Mythos der «postindustriellen Stadt» verkennt, dass auch «Dienstleistungsgesellschaften» auf eine industrielle Basis angewiesen sind.³⁰ Eine Studie für die Hans-Böckler-Stiftung weist exemplarisch für Berlin und im europäischen Metropolenvergleich (ungenutzte) Potenziale industrieller Beschäftigung nach. Dabei heben die Autoren insbesondere auf die Bereiche «ökologische Modernisierung und nachhaltiges Wirtschaften»³¹ ab, was sich gerade grüne Kommunalpolitik auf die Fahne schreiben sollte. Das Augenmerk allein auf Dienstleistungsbeschäftigung zu richten, kommt somit einer Vergeudung produktiver Potenziale gleich und verschärft die Ungleichheit in Richtung Polarisierung.

30 Läßle, Dieter (2013): Produktion zurück in die Stadt? In: Martin Kronauer/Walter Siebel (Hrsg.): Polarisierende Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik, Frankfurt am Main/New York, S. 129-150

31 Geppert, Kurt et al. (2009): Neue Wachstumschancen für Berlin. Wirtschaftskraft, Branchenprofil und industriepolitische Strategien im Metropolenvergleich, Berlin, S. 157ff.

Dies gilt noch in einer weiteren Hinsicht. Städte auch als Produktionsstätten (wieder) zu entdecken, ist für ihre soziale Integrationskapazität von erheblicher Bedeutung. Mit dem Begriff «urban manufacturing» wird in den USA eine Tendenz beschrieben, die auch in deutschen Großstädten anzutreffen ist: die Etablierung von vorwiegend kleinen Produktionsbetrieben, die mit hochwertigen Nischenprodukten oder als Zulieferer für «kreative Dienstleister» tätig und erfolgreich sind und dazu Standortvorteile in zentralen Lagen der Städte nutzen, aber auch benötigen.³² Diese Betriebe wirken integrativ, weil sie Arbeitsmöglichkeiten für ein breites Spektrum von Qualifikationen bereitstellen. Sie bedürfen dafür aber auch der Standortabsicherung durch stadtplanerische Instrumente und eines längst fälligen Mieterschutzes auch für Gewerbetreibende. Gleiches gilt für die bislang viel zu wenig in der kommunalen Förderungspolitik berücksichtigte lokale ethnische Ökonomie (vgl. den Beitrag von Carola Scholz in diesem Band).

Die kommunale Verantwortung für öffentliche Güter zurückgewinnen und demokratische Kontrolle gewährleisten: Soweit die Kommunen durch Privatisierungen in ihren verschiedenen Varianten ihren Einfluss auf die Daseinsvorsorge und ihre Verantwortlichkeit für die öffentlichen Zwecke eingeschränkt haben, gilt es, diese zurückzugewinnen, aber auch durch neue Partizipationsformen Bürgerbeteiligung und Bürgerkontrolle zu stärken. Öffentliche (meritorische) Güter in kommunaler Hand allein garantieren noch nicht Qualität und erschwinglichen Preis der Leistung und dass erzielte Überschüsse dem Gemeinwohlzweck zugeführt werden. Und Parlamente allein reichen als Kontrollinstanzen offenbar nicht aus, wie die Geschichte missratener und parlamentarisch abgesegneter Privatisierungen belegt. Dennoch und erst Recht bleibt es für eine Politik gegen Polarisierung unabdingbar, die Kommunen wieder in die Verantwortung für lebenswichtige, öffentliche Güter zu bringen, weil dies erst die Voraussetzung dafür schafft, sie demokratischer Kontrolle zu unterziehen.

Umsteuern in der Wohnungspolitik: Wohnungen sind keine Waren wie andere Waren. Sie sind ein notwendiges Gut, auf das niemand verzichten kann. Das Recht auf angemessenen Wohnraum ist ein von den Vereinten Nationen als solches definiertes soziales Menschenrecht. Auch in Deutschland steht das Einkommen vieler Wohnungsuchender in keinem sozial vernünftigen Verhältnis zu den Kosten einer «angemessenen» Wohnung. Deshalb kann und darf der Zugang zu Wohnungen nicht allein über den Markt geregelt werden. In der Wohnungspolitik zeigen sich die problematischen Folgen der Privatisierung für soziale Polarisierung in den Städten besonders deutlich. Der zögerliche Politikwechsel, der mittlerweile begonnen hat (Mietpreisbremse, öffentliche Wohnungsbauförderung), reicht aber qualitativ und quantitativ bei weitem nicht aus. Notwendig ist die langfristige Bereitstellung von marktgeschütztem Wohnraum in allen Quartieren der Stadt (siehe dazu die Beiträge von Iris Behr, Klaus Habermann-Nießé und Julia Gerometta in diesem Band).

32 Läßle (2013), a.a.O., S.138ff. Siehe auch Dieter Läßle (2016): Produktion zurück in die Stadt. Ein Plädoyer, in: Bauwelt 35

Gezielt Schulen in den benachteiligten Quartieren fördern: Kindergärten und Schulen kommt eine zentrale Bedeutung für die Zukunftsaussichten von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten zu. Gerade bei den Grundschulen wird bislang jedoch die Qualität der schulischen Bildung stark von der sozialen Zusammensetzung des Einzugsgebiets beeinflusst. Hier käme es darauf an, die Qualität der Schulen in den ärmeren Quartieren gezielt zu fördern³³. Dies wäre bereits als Kompensation für ungleiche Bildungschancen aufgrund sozialer Herkunft gerechtfertigt. Zugleich bildete es einen Anreiz auch für Eltern aus den (einheimischen wie migrantischen) Mittelklassen, in solche Quartiere zu ziehen oder dort zu bleiben, somit soziale Mischung zu stärken und die positiven Lerneffekte, die daraus in den Schulen resultieren können, zu nutzen. Um Verdrängungseffekte zu vermeiden, wären dabei flankierende Maßnahmen der öffentlichen Wohnungsversorgung notwendig.

Eine solche Politik setzte eine enge Kooperation zwischen allen in den Schulbereich direkt wie indirekt involvierten Behörden (insbesondere der für die Infrastruktur zuständigen Kommunen mit den für Lehre und Lehrpersonal zuständigen Ländern) auf den verschiedenen administrativen Ebenen voraus, vor allem aber den politischen Willen, in dieser heftig umkämpften und gerade für die städtischen Mittelklassen so wichtigen Angelegenheit «Flagge zu zeigen». Schulische Bildung ist ein genuines Feld öffentlicher, staatlicher Verantwortung. Sie wird immer in einem lokalen Umfeld erworben und erfordert deshalb auch das unterstützende Zusammenwirken lokaler Verwaltungen, Organisationen und Initiativen der verschiedensten Art («Bildungslandschaften»). Die Frage ist, ob sich die Politik dieser Verantwortung stellt oder ihr entzieht, mit der Folge einer weiteren sozialen Polarisierung und der Vergeudung der schöpferischen, produktiven Potenziale junger Menschen in den Armutsquartieren der Städte.

Die «kollektive Wirksamkeit» in benachteiligten Quartieren stärken: US-amerikanische Studien, die in europäischen Städten wiederholt wurden, zeigten, dass die Stärkung und Vernetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Initiativen in benachteiligten Quartieren dazu beitragen, negative Nachbarschaftseffekte (etwa Gewalttätigkeit) abzuschwächen und das Niveau von Gesundheit und Wohlbefinden im Quartier zu heben. Der amerikanische Kriminologe und Stadtforscher Robert J. Sampson spricht hier von «kollektiver Wirksamkeit»³⁴. Auch Erfahrungen mit dem 1999 zum ersten Mal aufgelegten und von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam finanzierten Programm «Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die soziale Stadt» bestätigten, dass trotz der bescheidenen Mittel, die nicht-investiven Maßnahmen gewidmet waren, erkennbare Erfolge bei der Stabilisierung von Quartieren und der Partizipation ihrer Bewohnerinnen und Bewohner erzielt werden können. Solche quartiersbezogenen Initiativen gilt es deshalb finanziell und organisatorisch zu stärken, letzteres besonders im Hinblick auf ihre bisherigen Schwachstellen: die mangelnde Einbeziehung von Schulen, Ausbildungseinrichtungen und

33 Castel, Robert (2009): Negative Diskriminierung. Jugendrevolten in den Pariser Banlieues, Hamburg, S. 96f.

34 Der von ihm verwendete Begriff ist «collective efficacy». Sampson, Robert J. (2012): Great American City. Chicago and the Enduring Neighborhood Effect, Chicago/London, S. 149ff.

Arbeitsmarktakteuren. Derartige Programme können sozialstaatliche Leistungen nicht ersetzen und sollen dies auch nicht. Aber sie sind als begleitende Maßnahmen unabdingbar, weil sie die Bewohnerinnen und Bewohner der Quartiere dabei unterstützen, in spezifischer Weise ein Stück Kontrolle über die Lebensbedingungen in ihrer Nachbarschaft und damit zugleich im städtischen Gemeinwesen zurückzugewinnen.

LITERATUR

- Aehnel, Reinhard et al. (2009): Soziale Ungleichheit und sozialräumliche Strukturen in deutschen Städten, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6
- Baur, Christine (2013): Die Verantwortung der Schulen für die Integration der Stadtgesellschaft in Deutschland.
- Berger, Pater A. /Keller, Carsten/Klärner, Andreas/Neef, Rainer (Hrsg.) (2014): Urbane Ungleichheiten. Neue Entwicklungen zwischen Zentrum und Peripherie, Wiesbaden
- Böhnke, Petra (2011): Gleichheit und Sicherheit als Voraussetzung für Lebensqualität?
- Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, Politik und Zeitgeschichte 1-2
- Castel, Robert (2009): Negative Diskriminierung. Jugendrevolten in den Pariser Banlieues, Hamburg
- Frank, Susanne (2013): Innere Suburbanisierung? Mittelschichteltern in den neuen innerstädtischen Familienklaven.
- Friedrichs, Jürgen (2000): Gentrification, in: Hartmut Häußermann (Hrsg.): Großstadt Soziologische Stichworte, 2. Auflage, Opladen
- Friedrichs, Jürgen/Triemer, Sascha (2009): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, 2. Auflage, Wiesbaden
- Geppert, Kurt et al. (2009): Neue Wachstumschancen für Berlin. Wirtschaftskraft, Branchenprofil und industriepolitische Strategien im Metropolenvergleich, Berlin
- Goebel, Jan, Gornig, Martin, Häußermann, Hartmut (2012): Bestimmt die wirtschaftliche Dynamik der Städte die Intensität der Einkommenspolarisierung? Resultate für deutsche Stadtregionen. In: Leviathan 40/3 2012
- Grabka, Markus M./Westermann, Christian (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 9/2014
- Grabka, Markus M. et al. (2016): Schrumpfender Anteil an BezieherInnen mittlerer Einkommen in den USA und Deutschland, in: DIW Wochenbericht 18/2016
- Grabka, Markus M./Goebel, Jan (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, in: DIW Wochenbericht 4/2017
- Häußermann, Hartmut/Haila, Anne (2005): The European City: A Conceptual Framework and Normative Project
- Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin (2009): Räumliche Segregation und innerstädtisches Ghetto
- Held, Tobias (2011): Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – Ausmaß und aktuelle Entwicklungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11
- Holm, Andrej/Lebuhn, Henrik (2013): Die Stadt politisieren – Fragmentierung, Kohärenz und soziale Bewegung in der «Sozialen Stadt».
- Holm, Andrej (2014): Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert, München
- Kazepov, Yuri (Hrsg.) (2005): Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion, Malden/Oxford/Carlton
- Kronauer, Martin/Siebel, Walter/Walther, Uwe-Jens (2013): Wie könnte es weitergehen? Perspektiven der Stadtsoziologie
- Kronauer, Martin (2007): Revolte in den Banlieues. Anmerkungen aus deutscher Sicht, PROKLA 149
- Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.) (2013): Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik, Frankfurt am Main/New York
- Läpple, Dieter (2013): Produktion zurück in die Stadt?

- Läpple, Dieter (2016): Produktion zurück in die Stadt. Ein Plädoyer, Bauwelt 35
- Lefebvre, Henri (2016): Das Recht auf Stadt, Hamburg (Erstveröffentlichung 1968)
- Offe, Claus (2016): Europa in der Falle, Berlin.
- Park, Robert E./Burgess, Ernest W. (Hrsg.) (1925/1984): The City. Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment, Chicago
- Sampson Robert J. (2012): Great American City. Chicago and the Enduring Neighborhood Effect, Chicago/London
- Siebel Walter (2015): Die Kultur der Stadt, Berlin
- Siebel, Walter (2004): Einleitung: Die europäische Stadt, Frankfurt am Main
- Stichweh, Rudolf/Windolf, Paul (Hrsg.) (2005): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit, Wiesbaden
- Westermann, Christian/Grabka, Markus M. (2015): Große statistische Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 7/2015
- Wilkinson, Richard/Pickett, Kate (2013): Gleichheit ist Glück: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, 4. Auflage, Berlin
- WSI-Mitteilungen 64/4 OECD (2015): In it Together. Why Less Inequality Benefits All, Paris
- Wollmann, Hellmut (2013): Öffentliche Dienstleistungen zwischen munizipalem und privatem Sektor: «Comeback» der Kommunen?

Sozialräume driften auseinander – Folgen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt

In den 2000er Jahren war die Autorin dieses Beitrags in verschiedenen benachteiligten Quartieren Berlins, auch am Stadtrand, damit beschäftigt, Bildungsnetzwerke aufzubauen. Die lokalen Quartiersmanagements verfolgten den Plan, die Bildungseinrichtungen vor Ort miteinander bekannt zu machen, die Übergänge zwischen Kita und Grundschule, Grund- und Oberschule und so die Lernmöglichkeiten zu verbessern. In diesen sogenannten sozialen Brennpunkten war die Kinderarmut etwa doppelt so hoch wie in der übrigen Stadt. Mehr als jedes zweite Kind wuchs in einem Haushalt auf, der von Sozialtransfers abhing, mit einer Tendenz zur Verschlechterung im Vergleich zum übrigen Berlin.¹

In diesem Kontext lernte ich einen Jungen und seine Geschichte kennen – nennen wir ihn Martin. Seine Geschichte ist ein Beispiel für einschneidende Misserfolgs- und Ausgrenzungs- und Gewalt-Erfahrungen, die viele Kinder in sozialen Brennpunkten machen. An der örtlichen Grundschule, nennen wir sie Märchenland, wuchsen etwa 80 Prozent der Kinder in Familien auf, die Sozialtransfers bezogen. Das heißt, in einer Klasse saßen durchschnittlich 20 Kinder, deren Familien oder alleinerziehende Eltern ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten konnten, und fünf Kinder, deren Familien das gelang. Zum Vergleich: In den wohlhabendsten Vierteln Berlins sind es nach dieser Rechnung pro Schulklasse ein Kind, dessen Familie Sozialtransfers bezieht, und 24 andere. Nun weiß man aus der Bildungsforschung, dass das Elternhaus einen großen Einfluss auf den Schulerfolg hat. Gerade Deutschland ist dafür bekannt, dass

¹ Das hier zitierte Gutachten (Res Urbana 2010) empfiehlt für die Berliner sozialen Brennpunkte besondere Anstrengungen im Bildungsbereich, die offensichtlich bisher nicht greifen: «Von besonders hoher Bedeutung, und durch die städtische Politik auch am ehesten zu beeinflussen, ist die Bildungssituation in den Quartieren mit hoher «Kinderarmut». Misserfolgserlebnisse und Motivationsverlust bei den davon betroffenen Kindern müssen verhindert werden, damit ihre Lebensperspektiven nicht bereits in früher Kindheit verbaut werden. Die Bemühungen, in den Strategien (...) im Hinblick auf die Bildungssituation besondere Anstrengungen zu unternehmen und dafür fachlich integrierte Konzepte zu entwickeln, sollten daher noch intensiviert werden. Die Vernetzung von Bildungseinrichtungen zu «Bildungsverbänden und Bildungslandschaften» ist dabei der richtige Weg, wobei sich die Verknüpfungen nicht auf das lokale Umfeld beschränken dürfen, sondern auch Brücken in die übrige Stadt – und damit in die Mitte der Gesellschaft – gebaut werden müssen.»

die Schulen Bildungsdefizite im Elternhaus nicht auszugleichen vermögen. Arme Elternhäuser können ihre Kinder weniger in der Bildung unterstützen. Daher muss die Schule mehr leisten, wenn sie armen Kindern Schulerfolg ermöglichen will. Viele Kinder wurden an der Grundschule «Märchenland» nicht ausreichend gefördert, die Schule wirkte der Lage überhaupt nicht gewachsen. Die Schulinspektion bemängelte über Jahre hinweg neben dem mangelnden Lernerfolg an der Schule auch grundlegende Strukturprobleme, Mängel im Führungshandeln, im Qualitätsmanagement, in der kollegialen Gesamtverantwortung, im guten Unterricht und der Sprachförderung.

Martin war damals 12 Jahre alt, schmal, schüchtern, verschmitzt und mit großen Musikboxen an seinem omnipräsenten Handy beschäftigt. Er begegnete mir in einer Gruppe von Kindern, die ich im Rahmen eines Projekts für Kinder mit schulischen oder sozialen Problemen damals, Ende der 2000er Jahre, näher kennenlernte. Sie erzählten, sie seien viel auf der sozialen Plattform Jappy im Internet unterwegs. Dort waren nach den Erzählungen der Kinder Nachrichten mit sexuellem Inhalt und Beschimpfungen an der Tagesordnung, was sie nicht gut fanden, aber hinnahmen. Martin hatte nicht nur starke Lernschwierigkeiten und war ein Außenseiter. Seine Familiensituation war höchst instabil. Offenkundig erhielt er wenig schulische Unterstützung, der alleinerziehende Vater unterstützte Martin kaum. Nach den seltenen Umgangstagen mit der Mutter sei der Junge immer verändert und schlecht drauf, es brauche Tage, bis seine Bezugslehrerin wieder einen Kontakt zu ihm herstellen könnte, berichtete diese. Diese Lehrerin war selbst jedoch häufig krank und nicht verfügbar.

Martin erzählte von einem Spiel der Kinder untereinander: Man trete sich gegenseitig so fest wie möglich in den Bauch. Das Ziel sei es dabei, sich so wenig wie möglich anmerken zu lassen. Eines Tages äußerte Martin stolz, er habe nun neue Freunde, Nazis, und mit ihnen würde er Wodka trinken.

Leider ist auch Jahre danach die Situation an der Schule nicht besser geworden, wenn auch seit kurzem Strukturveränderungen zu greifen beginnen und nun in Berlin ein schulisches Gewaltpräventionsprogramm aufgelegt werden soll. Acht Jahre nach dieser Geschichte und vieler ähnlicher anderer, die man Medien, Studien und Erzählungen entnehmen kann.

Eine überforderte Schule in einem sozialen Brennpunkt ist eine nicht unübliche Situation. Dort werden strukturelle Probleme nicht bewältigt, zum Nachteil der Kinder. Ganze Biografien nehmen dadurch einen ungünstigen Verlauf mit begrenzten Teilhabechancen. Martins Geschichte illustriert den sich verstärkenden Effekt sozialräumlicher Ausgrenzung, den Robert Sampson – wie weiter hinten in diesem Beitrag dargestellt wird – eingehend untersucht und belegt hat.

Zunehmende räumliche Ungleichheit und warum das ein Problem ist

Die soziale Polarisierung der Städte und Ballungszentren in Deutschland nimmt zu – ärmere Viertel hier, wohlhabendere dort. Aber auch die Regionen entwickeln sich sehr ungleich – prosperierende Städte (mit den inneren Ungleichheiten) hier und strukturschwache Regionen mit Abwanderung und bröckelnder Infrastruktur dort. Einer

der Treiber ist die zunehmende Polarisierung der Vermögen: Auch in Deutschland besitzen mittlerweile 36 Milliardäre so viel Vermögen (297 Milliarden US-Dollar) wie die ärmere Hälfte der Bevölkerung.² Vermögen werden seit der Finanzkrise verstärkt in als sicher geltende Werte wie «Betongold», also Immobilien, angelegt. Teilweise geschieht dies auf Kosten der Menschen, die in diesen Wohnungen wohnen und Knappheitspreise und spekulative Entwicklungen nicht bezahlen können. Gerade die städtischen Wohnungsmärkte differenzieren sich nach Einkommen aus, wer weniger hat, wird an den Rand, in schlechtere Lagen, gedrängt (vergleiche dazu auch die Ausführungen von Behr, Habermann-Nieße und Gerometta in diesem Band).

Steigende Wohnkosten vielerorten – Verunsicherung greift Raum

Die Mieten steigen in vielen Städten drastisch. Dieser Trend ist mit dem Wohnungs- und Immobilienwirtschaftlichen Bericht der Bundesregierung seit dem Jahr 2012 amtlich. Er tritt seit der Finanzkrise 2008 stärker zutage. Im Bericht heißt es: «Aktuell zeichnen sich in einer zunehmenden Zahl von Städten und Regionen lange Zeit nicht mehr bekannte Wohnungsmarktengpässe ab.» Die Verknappung von Wohnraum vor allem in den Ballungsräumen gehe «mit Versorgungsengpässen besonders bei einkommensschwachen Haushalten einher».³ In großen und mittleren Städten stiegen die Mietpreise rasant. In Würzburg stiegen die Angebotsmieten von 2010 bis 2015 um 34 Prozent, in Wolfsburg und Ingolstadt um 31 Prozent, in Berlin um 30 und in Braunschweig um 29 Prozent. Gleichzeitig stiegen die Kaufpreise für Eigentumswohnungen noch extremer: In Wolfsburg um 70 Prozent, in Braunschweig um 68 und in München um 61 Prozent. Neubauten bringen kaum Entlastung – für Haushalte mit kleinen oder mittleren Einkommen sind sie in der Regel unbezahlbar: Betrachtet man die Situation bundesweit, also gemittelt über Ballungszentren und strukturschwache Räume mit Abwanderung, ergibt sich immer noch ein Bild deutlich gestiegener Wohnkosten. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen Bundestagsfraktion legt die Bundesregierung das Ausmaß der Mietsteigerungen dar, welches die Inflation um ein Vielfaches übersteigt: «Die Erst- und Wiedervermietungsmieten sind in den Metropolkernen (...) in den letzten fünf Jahren (2010 bis 2015) jährlich um 4,7 Prozent gestiegen, während sie sich im Bundesdurchschnitt (...) um 3,3 Prozent pro Jahr erhöht haben.» Das ist fast dreimal so viel wie die Verbraucherpreise, die im gleichen Zeitraum im Schnitt um 1,2 Prozent stiegen.⁴ Nach Angaben der Bundesregierung ist die Wohnkostenbelastung armutsgefährdeter Haushalte zuletzt stark angestiegen, von 35,1 Prozent im Jahr 2010 auf 39,4 Prozent im Jahr 2013.⁵

2 Oxfam (2017). Gemäß dem Bericht hat die auch weltweite Ungleichheit nicht nur rasch zugenommen, sondern unfassbare Ausmaße angenommen: Die acht reichsten Männer der Welt verfügen demnach über ein Vermögen, das größer ist als das, was die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung besitzt – also 3,6 Milliarden Menschen. Quelle: <https://www.oxfam.de/ueber-uns/aktuelles/2017-01-16-8-maenner-besitzen-so-viel-aermere-haelfte-weltbevoelkerung>

3 Deutscher Bundestag (2012)

4 Deutscher Bundestag (2016)

5 Deutscher Bundestag (2015)

Stark steigende Wohnkosten erzeugen Unsicherheit. Die Angst vor Verdrängung greift Raum. Gemäß einer Studie des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) mit Immobilienscout 24 befürchten in angespannten Wohnungsmärkten drei von vier Mietern (74 Prozent), dass kleine Leute aus den angesagten Vierteln verdrängt werden. 70 Prozent der Mieterinnen und Mieter in diesen Gegenden mit angespanntem Wohnungsmarkt gehen davon aus, dass sich ihre Wohnsituation im Falle eines Umzugs verschlechtert. 73 Prozent erwägen wegen der dann in jedem Fall teureren Miete zurzeit keinen Umzug. Fast jeder Zweite, 48 Prozent, befürchte, sich im Rentenalter eine Miete wie heute nicht mehr leisten zu können.⁶

Durch Verdrängungen auf dem Wohnungsmarkt nimmt die soziale Spaltung der Städte zu. Nachbarschaften in vielen deutschen Städten entwickeln sich sozial auseinander. Manch ein Quartier ist bereits so weit weg von sozialer Integration und Teilhabe, dass man von Orten ohne Aufmerksamkeit sprechen kann. Andere verzeichnen Zuzüge von Gutverdienern und Wegzüge von Menschen mit kleinen Einkommen.

Neben dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung (2010), das für Berlin bereits für die Jahre 2008-2009 die sozialräumliche Polarisierung nachweist, haben auch das Forschungsinstitut Empirica und andere statistisch nachgewiesen, dass ärmere Menschen, insbesondere Familien, in den wachsenden Städten kaum noch ein geeignetes Wohnungsangebot finden. Insgesamt ist in den hundert größten Städten nur jede vierte Wohnung überhaupt aufgrund ihrer Größe und des Zuschnitts für Familien geeignet. In Frankfurt am Main, Offenbach, München, Freiburg, Konstanz, Potsdam und Jena sind nur weniger als ein Prozent dieser Wohnungen für arme Familien⁷ bezahlbar. Und Familien mit durchschnittlichen Einkommen können sich nur ein Drittel dieser Wohnungen leisten. Sind diese Familien zum Umzug gezwungen, weil ihre bestehende Mietwohnung aufgrund der Mietsteigerungen zu teuer geworden ist, müssen sie weit außerhalb der Zentren und in kleinen räumlichen Nischen nach einem geeigneten Angebot suchen, sie werden verdrängt.⁸ Die Autoren konstatieren: «Geeignete und finanzierbare Wohnungen für arme Familien sind räumlich hoch konzentriert. Das heißt, arme Familien sind bei der Wohnungswahl in den meisten Fällen auf wenige Viertel beschränkt. Im Schnitt der 100 analysierten Städte liegt die Hälfte der finanzierbaren Angebote in 9 Prozent der Wohnquartiere.»⁹

Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht Wunder, dass in den sozialen Brennpunkten Berlins rund 60 Prozent der Kinder in Familien aufwachsen, die von Sozialtransfers abhängig sind. Andere dagegen wachsen in Quartieren auf, in denen das nur für 4 Prozent der Kinder gilt. Entsprechend unterschiedlich ist die Integrationsleistung, die Institutionen wie Schule und Kindergarten im wohlhabenden Steglitz-Zehlendorf einerseits und in den ärmeren Vierteln von Neukölln, Hellersdorf und Wedding andererseits leisten müssen.

⁶ Immobilienscout 24 (2013)

⁷ Die über weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens verfügen.

⁸ Heyn et al. (2013)

⁹ Heyn et al. (2013), S. 8

Auch Familien mit durchschnittlichen Einkommen und ältere Menschen mit kleineren Renten müssen immer weiter außerhalb der Zentren der wachsenden Städte nach geeigneten Wohnungen suchen, wie Empirica belegt. Für sie wachsen die Distanzen zu einem attraktiven Wohnumfeld, passender Nahversorgung, guten Schulen und Arbeitsplätzen an. Der aktuelle Altenbericht der Bundesregierung konstatiert, dass es die Mietentwicklung in wachsenden Städten für ältere Menschen mit kleinen Einkommen schwermacht, die Wohnung im Alter zu halten. Aber auch die fehlende Anpassung der Wohnung an die Anforderungen des hohen Alters wie den Abbau von Barrieren stellt eine große Herausforderung dar, ebenso wie die Gestaltung des Wohnumfeldes, das durch Angebote der Nahversorgung und soziale Netzwerke wertvolle Ressourcen für das selbstbestimmte Leben im Alter bereithalten oder auch verteidigen kann.

Die kumulierte Benachteiligung in einem armen Quartier ist demnach eine direkte Folge dessen, dass private und institutionelle Anleger mit entsprechendem Vermögen in guten Wohnlagen investieren und Haushalte mit höheren Einkommen selbst dort einziehen. Wohlhabende verdrängen Schwächere an teilhabefernere und damit unattraktivere, aber günstigere Wohnorte. Während hier gute Schulen, Arbeitsplätze, Kultur und Infrastruktur die Preise treiben, drückt dort gerade deren Mangel die Wohnkosten und Teilhabemöglichkeiten. Wie wir auch später sehen werden, sind es ausgrenzende Quartiere. Der freie Markt kann den sozialen Zusammenhalt beim Wohnen nicht organisieren, sofern die Zugangsmöglichkeiten zu Wohnungen sozial ungleich verteilt sind.

Sozialräumliche Polarisierung auch zwischen unterschiedlichen Regionen

In den süddeutschen wirtschaftlichen Kernräumen Europas, insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg, herrschen ein vergleichsweise Wohlstand und annähernde Vollbeschäftigung. Armut und Ausgrenzung sind deutlich geringer als andernorts in Deutschland. So wächst in Bayern und Baden-Württemberg «nur» eins von zwölf Kindern in Armut auf, hingegen in Bremen und Berlin jedes dritte Kind.

Für die Kommunen (und die Bildungsausgaben finanzierenden Länder) in Deutschland ist die Lage sehr verschieden. Während in einer Stadt die Chancen für Teilhabe hoch und die Sozialausgaben niedrig sind, sind in einer anderen die Teilhabechancen für arme Menschen schlecht und die Sozialausgaben immens. Wie die unterschiedlichen Lernausgangslagen in den Schulen je nach sozialer Lage der Orte und Stadtteile zeigen, bedarf es in wohlhabenden Gegenden weniger öffentlichen Geldes für den Bildungserfolg eines Kindes als in armen Regionen und Vierteln. Die Kinder bringen bereits selbst mehr mit – mehr Hilfe bei den Hausaufgaben, Informationen über Berufswege und Zugänge zu diesen. Die Kapazitäten, in einer Kommune sozialen Zusammenhalt und Bildungserfolg zu organisieren, sind also auch bei gleicher Mittelausstattung zwischen den Regionen und Kommunen sehr ungleich verteilt. Eine problematische Folge: Es lohnt sich daher sozusagen für Berlin finanziell, sein Armutsproblem per Verdrängung an Nachbarbundesland und -kommunen

auszulagern. Einerseits wird es unsichtbar und erscheint «gelöst». Der Erfolg der sozialen «Mischungsstrategie» (also der Aufwertung mit Verdrängung) scheint aufzugehen. Man spart sich vor Ort die sozialen Probleme und Kosten, etwa für die Kosten der Unterkunft und soziale Dienste, oder auch die extremen Anstrengungen, die für Schulerfolg im sozialen Brennpunkt nötig sind. Vielmehr verlagern sich die Probleme auf Kommunen, wo Wohnungen günstig sind, was oft dort der Fall ist, wo Wohnungen eben wenig nachgefragt sind. Manch Kommunalexperte sagt im Hintergrundgespräch, dass einige Kommunen keine Sozialwohnungen bauen, weil sie keine Personen, die eine Sozialwohnung benötigen, in ihrer Kommune aufnehmen möchten. Zum Beispiel werde die Wohnraumförderung von Kommunen im Umland großer Städte teilweise schlecht abgerufen, und es werden lieber Eigenheimsiedlungen errichtet. Die Polarisierung reicht also auch über Gemeindegrenzen hinweg.

Die soziale Polarisierung insgesamt ist in Deutschland heute und schon seit den 1970/80er Jahren auf dem Vormarsch, was die soziale Segregation der Wohnorte von Menschen nach ihrem Einkommen sowie was den Besitz und die Vergrößerung (oder Verkleinerung) von Vermögen angeht.

Ungleich verteilte Chancen – ungleich verteiltes kulturelles Kapital

Der französische Soziologe und Philosoph Pierre Bourdieu hat bereits 1987 in seiner epochalen Studie «Die feinen Unterschiede» die französische Gesellschaft nach ihrer sozialen und kulturellen Hierarchie kartiert.¹⁰ Er hat die enorme soziale Schließung der Gesellschaft nachgewiesen, die die höchsten beruflichen Positionen durch den Filter der Grandes Écoles, der Exzellenzuniversitäten Frankreichs, vergibt. Der Zugang dazu ist aber fast ausschließlich den Eliten vorbehalten, die sich wiederum auch mit einem besonderen Habitus von den mittleren und Arbeiterklassen abgrenzen. Die soziale Stellung lässt sich außer mit der Verfügbarkeit von Bildungsabschlüssen sehr genau mit bestimmten kulturellen Verhaltensweisen abbilden. Gesprächsinhalte, Essgewohnheiten etc. – all das bestimmt die Lage auf der sozialen Landkarte und verhindert einen Aufstieg von Personen, die diese Verhaltensweisen nicht kennen.

Ähnliches berichten auch die Teilnehmer des Netzwerks Arbeiterkind.de über ihre Erfahrungen als Kinder von Nicht-Akademikern an den hiesigen Universitäten. Deutschland ist weiterhin das Land in der OECD, in dem der Bildungserfolg am meisten von der sozialen Herkunft, vom Bildungsniveau der Eltern, abhängt – obwohl Bildung in unserer postindustriellen Gesellschaft ein wichtiger Faktor für den individuellen beruflichen Erfolg und Wohlstand ist.¹¹

Der amerikanische Soziologe und Politikwissenschaftler Robert D. Putnam hat in seiner jüngsten Studie «Our Kids: The American Dream in Crisis» (dt.: Unsere Kinder: Der amerikanische Traum in der Krise) die wachsende soziale Kluft zwischen amerikanischen Jugendlichen und den Folgen für ihre Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg untersucht. Er vergleicht darin die Jugendlichen und Heranwachsenden seiner

¹⁰ Bourdieu (1987)

¹¹ Tagesschau (2014)

Generation mit denen seiner eigenen Generation vor dreißig Jahren in verschiedenen US-amerikanischen Mittelstädten mit der heutigen Generation. Sein Befund ist der einer tiefen Spaltung der Chancen entlang von Klassengrenzen, die sich auch deutlich in Stadtteilgrenzen abzeichnen.¹² Ihm geht es dabei um die Familiensituation, die Elternschaft – also die Fürsorge und Erziehung durch die Eltern oder Familienmitglieder – sowie die Unterstützung aus der Schule sowie den Communities oder Nachbarschaften, in die die Jugendlichen eingebunden sind. Das Maß der Unterstützung in diesen vier Ebenen hat starke Auswirkungen auf die soziale Mobilität der Kinder, wie er auf Basis qualitativer und quantitativer Daten belegt.

Die gesellschaftliche Mitte ist demnach kleiner geworden, die arme Klasse an Bildung, Geld, Einfluss und Unterstützungsnetzwerken sowie an familiären Bindungen verarmt. Der oberen Klasse hingegen geht es besser. Putnam beobachtet auch eine krasse Segregation der Mittelstädte im Vergleich zu den 1950er Jahren – hier Mittelklassegebiete mit Einfamilienhäusern, wohlhabenden Familien mit zahlreichen kostspieligen Freizeitbeschäftigungen, Vereinsaktivitäten und Aufstiegsmöglichkeiten, dort Trailerparks ohne all diese Kriterien für sozialen Aufstieg. Während die einen umfassende Unterstützung erfahren, steht den armen Kindern am anderen Ende des sozialen Spektrums der jeweiligen Stadt gar keine Unterstützung zur Verfügung.

Als Antwort auf diese krasse und wachsende Ungleichheit plädiert Putnam aus moralischen und volkswirtschaftlichen Gründen für ein umfassendes wohlfahrtsstaatliches Reformprogramm mit folgenden Ansatzpunkten: die Familien in der Erziehung unterstützen, mehr Geld für arme Familien bereitstellen, die Schulen verbessern und gratis außerschulische Aktivitäten anbieten sowie allen armen Kindern eine berufliche Ausbildung an Community Colleges ermöglichen. Die Nachbarschaften stärken, die soziale Mischung verbessern, indem Arme auch in guten Nachbarschaften wohnen, und die soziale Arbeit ausbauen. Soziale Brennpunkte zu revitalisieren solle außerdem ein reguläres kommunales Programm werden.

In seiner umfassenden interdisziplinären empirischen Längsschnittstudie «Great American City. Chicago and the enduring Neighborhood Effect» belegt der US-amerikanische Sozialwissenschaftler Robert J. Sampson die soziale Schließung der besser gestellten Nachbarschaften einer Stadt und ihre ausgrenzende Wirkung. Sampson hat beispielhaft für die Großstadt Chicago die Frage untersucht, wie die Nachbarschaften einer Stadt das Wohlergehen der Bewohner beeinflussen. Dabei konnte er anhand umfassendster Längsschnittdaten nachweisen, dass die soziale und räumliche Gestalt des Viertels tatsächlich auf seine Bewohner einwirkt. Und zwar so, dass besonders benachteiligte Quartiere ihre Bewohner in vielerlei Hinsicht weiter benachteiligen. Es sind also nicht zuvorderst individuelle Handlungen, die die Biografien der dort lebenden Menschen beeinflussen und verhindern, dass sie den schlechten Lebensbedingungen entrinnen, sondern die Umgebung hat darauf einen massiven Einfluss. Je reicher jedoch vor Ort das Organisationsleben, soziale Organisationen und Netzwerke

¹² Als Indikator verwendet er überwiegend die erreichten Bildungsabschlüsse der Eltern, die einerseits umfassend verfügbar sind und andererseits auch stärkste Ressource der Wissensökonomie seien.

vorhanden sind, umso größer seien die Teilhabechancen. Diese, so die Ergebnisse, vermitteln soziale Kontrolle und gemeinsame Werte und Praktiken, die das gegenseitige Vertrauen stärken. Sie sind auch bestimmend dafür, welche Zugänge Bewohner zum Umzug in ein «besseres» Stadtviertel haben. Interessant ist folgender Befund Sampsons: Die Nachbarschaften der gesamten Stadt üben einen Effekt auf die Bewohner der einzelnen Quartiere aus: Je besser deren Entscheidungsträger/innen aus Politik, Kirchen, Bildungseinrichtungen, Zivilgesellschaft, Justiz und Verwaltung jeweils vernetzt sind, umso bessere Wohnviertel können ihre Bewohner bei Umzügen wählen. Das bedeute nicht, dass individuelle Entscheidungen der Bewohner keine Bedeutung haben, vielmehr, dass sie stark von dem eigenen und den übrigen (also z.B. den wohlhabenden, mächtigen und ausgrenzenden) Quartieren einer Stadt geprägt sind. Im Umkehrschluss ließe sich, so Sampson, über eine politische Intervention mit dem Ziel, die Netzwerke und den Einfluss der Entscheidungsträger eines Viertels gezielt zu erhöhen, auch das Wohlergehen seiner Bewohner verbessern.¹³

Diese Analysen bestätigen die soziale Schließung der besseren gesellschaftlichen Milieus und Viertel und die soziale Ausgrenzung der Bewohner/innen ärmerer Viertel. Gut bezahlte Jobs werden Teilen der Bevölkerung ebenso vorenthalten wie der Zugang zu Wohnraum in attraktiven Stadtvierteln. Dazu passt die in den letzten Jahren verstärkte Ablehnung ärmerer Gruppen wie zum Beispiel Obdachloser oder Langzeitarbeitsloser in der Mittel- und Oberschicht. Sampson weist als Konsequenz einen Weg aus dem Dilemma: politische Interventionen, um gerade diese Netzwerke, den Einfluss und die Verbindungen zu einflussreichen Personen und Institutionen zu erhöhen.

Das Wiederherstellen sozial gemischter Stadtteile mit starken Organisationen und über das Quartier hinaus verknüpften Netzwerken und die Öffnung mächtigerer Netzwerke für bislang ausgegrenzte Milieus können dazu beitragen, Gewalt und Hass vorzubeugen. Eine solche Politik, die die Ausgrenzungsspirale unterbricht, würde, wie der folgende Absatz zeigen wird, dem Wohl der gesamten Gesellschaft dienen.

Sozial räumliche Polarisierung = mangelnde Beteiligungschancen = mehr Intoleranz und Gewalt?

Der deutsche Soziologe Jürgen Friedrichs stellt schon vor 20 Jahren am Beispiel Hamburgs fest, dass die Wohnsegregation seit den 1980er Jahren zunehme. Es gebe dabei, so Friedrichs weiter, in den armen Nachbarschaften sowohl mehr Wähler/innen rechter Parteien und als auch mehr Nichtwähler/innen. Die Segregation könne auch zu Aggression führen. Letzteres gelte insbesondere, wenn die «Exit-Option» fehlt, wenn also dauerhafte Ausgrenzung mit fehlenden Möglichkeiten, etwas daran zu ändern, zusammentreffen. Die Spannungen zwischen den Ausgegrenzten nähmen wegen schwierigen Lebenssituationen zu.

Der Zusammenhang zwischen Armut, sozialer Ausgrenzung und politischen Einstellungen und Verhalten ist nicht eindimensional. In der öffentlichen Debatte wird

¹³ Sampson (2013)

rechtspopulistisches Wahlverhalten häufig mit «Abgehängtsein» und ökonomischer Deprivation in Verbindung gebracht. Das ist insofern zutreffend, als dass in Regionen, in denen sich viele Menschen als Modernisierungsverlierer empfinden, stärker rechtspopulistisch gewählt wird, wie es sich an den Ergebnissen der Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt und auch Nordrhein-Westfalen ablesen lässt. Aber es gibt keinen Determinismus zwischen Einkommen und Parteipräferenz. Zu den AfD-Wähler/innen (weitaus mehr Männer) gehören auch Bezieher/innen hoher Einkommen. Die geringsten Einkommen haben Nichtwähler/innen. Soziale Ausgrenzung äußert sich mithin zuvörderst in fehlender Repräsentation und Wahlenthaltung der Ausgegrenzten. Für AfD-Wähler/innen ist signifikant, dass ein relativ hoher Anteil in Vollzeit arbeitet, aber einen geringen Stundenlohn und ein geringes Haushaltseinkommen hat – also Arbeiter und Angestellte im Niedriglohnsektor, die das Alleinernährermodell praktizieren. Entscheidend ist, dass sich eine knappe Mehrheit der AfD-Anhänger/innen in Bezug auf den Lebensstandard ungerecht behandelt fühlt.¹⁴ In einem ähnlichen psychologischen Kontext sind die Forschungsergebnisse zu «gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit» zu sehen. Personen, die sich bedroht sehen bzw. das Gefühl haben, ungerecht behandelt zu werden, suchen andere, schwächere Gruppen, gegenüber denen eine Überlegenheit konstruiert werde. Nach den Erkenntnissen des Gewaltforschers Wilhelm Heitmeyer werden bei sozialer Ausgrenzung Unterlegenheitsgefühle im Zuge einer Radikalisierung in kollektive Überlegenheitsgefühle gegenüber schwachen Gruppen umgewandelt. Rechtspopulisten können auf der Basis der Hetze gegen noch Schwächere, etwa Flüchtlinge, erfolgreich mobilisieren.

14 Vgl. Brenke, Karl, Kitikos, Alexander S. (2017): Wählerstruktur im Wandel. DIW-Wochenbericht 29/2017. Sonstige Befunde zum Zusammenhang von sozialer Lage und Rechtspopulismus/ Rechtsextremismus sind widersprüchlich, stellen aber mehrheitlich auch keinen monokausalen Zusammenhang zwischen beidem her. Die Forscher Oliver Decker, Johannes Kiess, MA, Prof. Dr. Elmar Brähler vom Kompetenzzentrum für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung konstatieren in ihren Längsschnittstudien zur Entwicklung von rechtsextremen Einstellungen und Gewalt eine «enthemmte Mitte» (Mittelschicht), aber dieser Befund ist in der Wissenschaft umstritten. Nach ihren eigenen Befunden haben die Akzeptanz von Gewalt ebenso zugenommen wie auch die Polarisierung der Einstellungen zu Fremdenfeindlichkeit und Gewaltakzeptanz. Personen mit den Eigenschaften Verschwörungsmentalität, Nichtwähler, Wohnsitz in Ostdeutschland und männlich neigen demnach deutlich eher der fremdenfeindlichen Pegida zu als andere. Einen Zusammenhang mit wirtschaftlicher Deprivation konnten sie nicht feststellen. Andere, nämlich Neu und Pokorny, sehen die These, dass Extremismus besonders in der gesellschaftlichen Mitte verortet sei, nicht belegt. Mit Bezug auf den Politikwissenschaftler Richard Stöss sehen sie «ein rechtsextremistisches Einstellungspotenzial von 21 Prozent in der Unterschicht, 8 Prozent in der Mittelschicht und 4 Prozent in der Oberschicht» (S. 7). Auch Andreas Zick und Beate Küpper kommen zum Ergebnis, dass in der Mitte Rechtsextremismus schwächer ausgeprägt ist als unten: «Die Zustimmung zum Rechtsextremismus ist in dieser Mitte am geringsten», und gemeint ist damit die sozioökonomische Mitte. Demnach findet Chauvinismus in der Mittelschicht bei 10,4 Prozent der Befragten Zustimmung, in der Oberschicht bei 17,8 Prozent und in der Unterschicht bei 25,7 Prozent. Ausländerfeindlichkeit findet sich in der Mittelschicht bei 5,7 Prozent, in der Oberschicht bei 8,8 Prozent und in der Unterschicht bei 24,7 Prozent. Antisemitismus findet sich nur bei 2,8 Prozent der Mittelschicht, 2,2 Prozent der Oberschicht und 8,9 Prozent der Unterschicht.», so ihr Zitat aus der Mitte-Studie von Zick und Klein (S. 7). Ähnliche Befunde zeigten sich für «gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit».

Markigen Sprüchen müssen dann in der Logik dieser Bewegung auch Taten folgen, damit die Mobilisierer in den Augen ihrer Anhänger nicht als Weicheier dastünden. Seit Jahrzehnten belegten die Langzeitstudien des Forscherteams um Heitmeyer diese Befunde und Entwicklung. Appelle an die Politik für Präventionsarbeit und ein anderes Gesellschaftsverständnis hin zur gesellschaftlichen Integration, mit sozialer Anerkennung und Arbeit, hätten keinerlei Wirkung gezeigt. Mittlerweile sei es schwer, gegen diese ausgebreitete soziale Bewegung anzugehen, denn es fehlten die Gegenkräfte (Deutschlandfunk, 2015).¹⁵

Der Gewaltforscher Heitmeyer gibt in einem Interview zu bedenken: Seit Jahrzehnten breitet sich in der deutschen Gesellschaft schleichend ein radikalierter Rechtsextremismus aus, der auf breit geteilten Abwertungseinstellungen gegen Minderheiten basiert. In der Längsschnittanalyse Deutsche Zustände über die Entwicklung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in der deutschen Gesellschaft hatte das Forscherteam um Heitmeyer herausgefunden, dass diese in den ökonomisch bedrohten bzw. sich bedroht fühlenden Gruppen stärker verbreitet ist als in anderen. Jedoch ist sie auch unter Älteren verstärkt vorhanden. Außerdem haben zuletzt, in den Jahren 2010 und 2011, bei den höheren Einkommensgruppen Abwertungstendenzen gegenüber schwachen Gruppen, insbesondere Langzeitarbeitslosen, zugenommen und teilweise ein ähnliches Niveau wie bei ökonomisch schwachen Personen. Die soziale Spaltung wird in den oberen Einkommensgruppen weniger stark wahrgenommen (obwohl sie faktisch stattfindet), wohl aber das Gefühl, selbst zu wenig vom allgemeinen Wachstum profitiert zu haben. Gleichzeitig nimmt auch die Hilfsbereitschaft gegenüber Bedürftigen ab. In dem Interview führt Heitmeyer aus, dass, während in den 1990er Jahren rechtsextreme Gewalt von Einzelpersonen ausging, sich das zuletzt geändert habe. Mit Pegida und anderen sei daraus mittlerweile eine soziale Bewegung geworden, Gewalt werde breiter toleriert.

Zick, Hövermann und Krause (2015) arbeiten im Zuge derselben Langzeitstudie die Motive und Hintergründe der Befragten für die Abwertungen schwacher Gruppen, wie z.B. von Langzeitarbeitslosen, Obdachlosen, Homosexuellen oder von Muslimen, heraus. Vorurteile gegen schwache Gruppen seien demnach «kaum durch das Gefühl der individuellen ökonomischen Benachteiligung zu erklären». Jedoch werteten Befragte schwache Gruppen umso stärker ab, je orientierungsloser sie seien, je größer ihr Wunsch nach Sicherheit und Kontrolle, je misstrauischer und autoritärer sie eingestellt und je überzeugter von einer klaren Hierarchie der sozialen Gruppen sie seien.

Die Ursachen für menschenfeindliche und damit auch rechtspopulistische Einstellungen wird von den Forschern in erheblichem Ausmaße in den gesellschaftlichen Veränderungen, namentlich sozialer Desintegration, Ökonomisierung des Sozialen und Demokratieentleerung, gesehen. Daher sei die nachhaltigste Prävention jene, die an diesen Ursachen ansetze.¹⁶

¹⁵ Deutschlandfunk (2015). Weiterführend: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) (2011): Deutsche Zustände. Folge 10. Suhrkamp, Frankfurt a. M. 2011

¹⁶ Anna Klein und Wilhelm Heitmeyer, im selben Band, S. 87-101

Heitmeyer führt aus, dass Menschen Krisen, wie etwa Terroranschläge, Finanzkrise etc., verarbeitet, indem sie die gesellschaftliche Realität aufspalten, in die eine Wirklichkeit: der Gesellschaft geht es schlecht, und die andere: aber mir geht es gut. Eine andere Bewältigungsstrategie sei es, anderen die Schuld zu geben, wieder andere stärkere politische Beteiligung und Protest, oder auch die Abkehr von Moral.¹⁷ Wahrgenommene oder erklärte und faktische soziale Benachteiligung müssen also nicht zwangsläufig übereinstimmen.

Grau, Groß und Reinecke belegen in ihrer Untersuchung die große Bedeutung des räumlichen Kontextes der Benachteiligung. Sie haben nachgewiesen, dass die orientierungslosesten Menschen dort leben, wo besonders viele Jugendliche arbeitslos sind. Umgekehrt wohnen die Menschen mit der besten Orientierung dort, wo die wenigsten Jugendlichen arbeitslos sind. Bewohner von benachteiligten Vierteln, in denen eine perspektivlose Jugend heranwächst, sind also orientierungsloser und damit besonders anfällig für Fremdenfeindlichkeit.¹⁸

Das EU Exzellenz Centre Radicalisation Prevention Network RAN sieht Radikalisierungsmechanismen (auch in Richtung Islamismus) als Ergebnis des Zusammenspiels verschiedener Faktoren, wie sozialer, politischer und wirtschaftlicher Sorgen, dem Gefühl, ungerecht behandelt worden zu sein, persönlicher Krise und Tragödie, Entfremdung, Gewaltfaszination, Ausgrenzung und Enttäuschung mit demokratischen Prozessen. Bestimmte Ideologien oder soziale Netzwerke, denen man loyal und verpflichtet ist, Abenteuerlust und die Aussicht auf Heldentum oder persönliche Rache begünstigen Radikalisierung.¹⁹ Soziale Brennpunkte bieten hier eine Ausgangssituation, die offenkundig Radikalisierung durch Ideologen und Scharfmacher begünstigt, wenn auch nicht zwangsweise selbst hervorbringt. Konsequenterweise enthalten die Empfehlungen des Expertendialogs von Bundeskanzlerin Merkel zum Thema «Wie wollen wir leben?» der Expertengruppe zum Thema Gewalt- und Extremismusprävention auch langfristige und grundsätzliche Forderungen, wie den sozialen Zusammenhalt zu stärken, abgehängte Sozialräume zu vermeiden, Anstrengungen in kriminalitätsbelasteten segregierten Sozialräumen zu intensivieren und öffentliche Räume und Stadtteile sicherer zu machen. Es gelte, gerade dort Infrastrukturen für Sicherheit und Teilhabe dauerhaft zu stärken.²⁰

Die nachhaltigste Prävention gegen Extremismus und Fremdenhass ist jene, die an den Ursachen der sozialen Desintegration ansetzt und den sozialen Zusammenhalt stärkt.

17 www.spiegel.de: Schwache Wirtschaft, rechte Wähler: Auf dem Land regiert der Frust, von Hendrik Müller, abgerufen am 31.7.2016.

18 Grau, Andreas, Groß, Eva, Reinecke, Jost (2015): Abgehängte Sozialräume. Die Bedeutung von Jugendarbeitslosigkeit für Orientierungslosigkeit und Fremdenfeindlichkeit, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.) (2011), a.a.O., S. 129-150

19 RAN ISSUE PAPER. The Root Causes of Violent Extremism. 4.1.2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_root-causes_jan2016_en.pdf

20 https://dialog-ueber-deutschland.bundeskanzlerin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ergebnisbericht/Langfassung-Thema-1.pdf?jsessionid=BF406033BE69B6BDC42A438FAF26ECB4.s7t1?__blob=publicationFile&v=3

Ungleichheit schadet der gesamten Gesellschaft

Die US-amerikanischen Mediziner Wilkinson und Pickett haben in einer Metauntersuchung («The Spirit Level») anhand einer umfassenden Anzahl von empirischen Studien herausgearbeitet, dass zunehmende Ungleichheit Gesellschaften massiv schadet. Sie ziehe immense Probleme für alle nach sich, wobei die Reichen sich dagegen besser wappnen können als die Armen: im gesundheitlichen, im schulischen Bereich, bezogen auf die Anzahl der Selbstmorde, das Ausmaß von Gewalt, die Anzahl von Teenager-Schwangerschaften, die Höhe der Produktion, das Volkseinkommen. Gesellschaften mit einer weniger starken Amplitude der Ungleichheit, wie Dänemark, Schweden oder Finnland, schneiden bei all diesen Faktoren besser ab.

Mit den dargestellten Befunden liegt die Überlegung nahe, dass das Fehlen einer grundlegenden positiven sozialen Einbettung negative Auswirkungen auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen hat und in der Gesellschaft den sozialen Aufstieg deutlich erschwert. Es wurde sichtbar, wie schlecht institutionelle Mechanismen für Gewaltprävention oder Kinderschutz geschweige denn Bildung an Orten ohne Aufmerksamkeit greifen. Mit den Folgen schlechter beruflicher Perspektiven, nachhaltig brüchiger Familienstrukturen und einem Anreiz für zerstörerische Formen, sich Respekt zu verschaffen, die Gewalt einschließen. Hier sei wieder an das Beispiel von Martin und seine Grundschule Märchenland erinnert, das eingangs vorgestellt wurde und in dieses Bild passt.

Es bedarf daher eines Aufbruchs für mehr sozialen Zusammenhalt, der weit über Erwartungen an Selbstheilungskräfte der benachteiligten Viertel und Regionen hinausgeht und möglichst breite Schichten einbezieht.

LITERATUR

- Bourdieu, Pierre (1987): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt am Main
- Deutscher Bundestag (2012): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, BT-Drs. 17/11200
- Deutscher Bundestag (2015): Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG), Bundestags-Drucksache 18/4897, vom 13.05.2015, S. 37, mit Verweis auf Quelle: European Union Statistics on Income and Living Conditions - EU-SILC
- Deutscher Bundestag (2016): Bt-Drs 18/8570, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion, «Wohnen und Leben in Deutschland»
- Deutschlandfunk (2015): Interview mit Wilhelm Heitmeyer im Deutschlandfunk vom 8.11.2015, http://www.deutschlandfunk.de/konfliktforscher-heimeyer-rechtsextremismus-kommt-aus-der.911.de.html?dram:article_id=336336,
- Heitmeyer, Wilhelm (2011): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entsicherten Jahrzehnt, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 10, Berlin, S. 15-41
- Heyn, T.; Braun, R.; Grade, J. (empirica AG) (2013): Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse anhand der 100 einwohnerstärksten Städte, Gütersloh
- Immobilienscout 24 (2013): Mietpreissteigerung in Berlin schürt Verunsicherung. Quelle: <http://news.immobilienscout24.de/aktuelle-marktdaten/mietpreissteigerung-in-berlin-schuert-verunsicherung,105295.html>
- Immobilienscout 24 (2015): Pressemitteilung. Immobilienreport 2015 von Immobilienscout 24. https://www.immobilienscout24.de/content/dam/is24/documents/unternehmen/2015/20151208_PM_Immobilienreport_2015_Gesamt%C3%BCberblick.pdf
- Oxfam (2017): Nachricht, 16. Januar 2017: 8 Männer besitzen so viel wie die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung. Quelle: <https://www.oxfam.de/ueber-uns/aktuelles/2017-01-16-8-maenner-besitzen-so-viel-aermere-haelfte-weltbevoelkerung>
- Putnam, Robert D. (2015): Our Kids: The American Dream in Crisis, New York
- Res Urbana (2010) Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2010. Fortschreibung für den Zeitraum 2008-2009, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Referat I A, Endbericht, Berlin
- Sampson, Robert J. (2013): Great American City. Chicago and the enduring Neighborhood Effect. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Tagesschau, vom 9.9.2014: Bildungsbericht der OECD, «Bildung auf einen Blick», Quelle: www.tagesschau.de/inland/oecd-studie-100.html vom 9.9.2014
- Zick, Andreas; Hövermann, Andreas; Krause, Daniela (2011): Die Abwertung von Ungleichwertigen. Erklärung und Prüfung eines erweiterten Syndroms der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 10, Berlin, Seite 64-86

Zusammenhalt stärken durch eine aktive kommunale Wohnungspolitik

Die Herausforderungen der großstädtischen Wohnungsmärkte liegen seit einiger Zeit in einer anhaltend starken Nachfrage nach Miet- und Eigentumswohnungen, in überdurchschnittlich ansteigenden Mieten, in der Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen aus innenstadtnahen Quartieren, in einem abnehmenden Angebot an preisgünstigem Wohnraum und in der zunehmenden Konzentration sozial benachteiligter Haushalte in preisgünstigen Beständen in benachteiligend wirkenden Stadtquartieren. Der Wohnungsmarkt wird immer undurchlässiger und gibt damit auch wenig Raum für die Integration Geflüchteter auf städtischen Märkten.

In diesem Kontext formuliert der nachfolgende Beitrag die Notwendigkeit einer aktiven kommunalen Wohnungspolitik sowie deren Rahmenbedingungen auf Landes- und Bundesebene, die genutzt und weiterentwickelt werden müssen, um Ausgrenzung zu verhindern. Es werden Herausforderungen beschrieben und kommunale Strategien zur Absicherung von mehr Zusammenhalt in den Städten dargestellt. Strategisch ist eine aktive kommunale Wohnungspolitik ausgerichtet auf die Verminderung von Verdrängung und auf Zuwachs von im Stadtgebiet verteiltem preisgünstigem Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte.

1 Herausforderung: Wohnungsnachfrage und Verdrängungsprozesse

Wachsende Einwohnerzahlen, Verknappung des Wohnungsangebots, insbesondere an bezahlbaren Wohnungen, und soziale Polarisierung sind die Erscheinungsbilder der großen Städte. Studierende und gut qualifizierte Berufstätige, Migrant/innen, mobile ältere Menschen, die «zurück in die Stadt» drängen, junge Familien, die «kurze Wege» für sich und ihre Kinder wünschen – sie alle ziehen die Stadt mit ihrer sozialen und technischen Infrastruktur dem suburbanen ländlichen Raum vor. Zur Knappheit des Wohnungsangebots trägt auch der stetig wachsende durchschnittliche Wohnflächenverbrauch pro Kopf bei. Der demografische Wandel und die Einwanderungsbewegungen werden in der Zwischenzeit auch in Mittelstädten sichtbar: Zu

den genannten Gründen kommt eine gegenwärtig steigende Geburtenzahl und eine starke Zuwanderung aus dem Ausland.¹

Bei der Wiederentdeckung der größeren Städte üben die zentral gelegenen Wohnlagen aufgrund ihrer gemischten Strukturen, einer qualitativ guten Wohn- und Infrastruktur sowie sozialer und funktionaler Vielfalt im Vergleich zu eher monofunktionalen und sozial homogenen Stadtteilen eine besondere Anziehungskraft aus.² Bis heute sind diese innerstädtischen Gebiete aber auch eine der typischen Wohnlagen und Ankunftsorte von Migrant/innen und Haushalten mit geringeren Einkommen.³

Gerade diese innerstädtischen Quartiere und Stadteile geraten nach Jahren einer relativ stabilen Entwicklung in sozialer Vielfalt unter Druck. Sie standen seit den 1980er Jahren sehr oft im Fokus der Städtebauförderung. Desinvestition, Funktions- und Substanzschwächen und soziale Benachteiligung in ehemaligen innerstädtischen Arbeiterwohnquartieren haben viele Städte seinerzeit bewogen, Aufwertungsstrategien im Kontext des Leitbildes der behutsamen Stadterneuerung zu entwickeln. Die hohe Zahl von Arbeitslosen, Alten und Auszubildenden wurde als ein Merkmal für Funktionsschwäche eines Stadtteils herangezogen. Die Städtebauförderung sollte soziale Stabilität bewirken. Sozialpläne wurden ausgearbeitet und das besondere Städtebaurecht wurde eingesetzt, um Industriebrachen umzuwandeln und sozial verträgliche Modernisierung zu fördern.

Diese Stadtteile entwickelten sich nicht zuletzt im Schutze des Städtebaurechtes zu Orten der Vielfalt und Heterogenität. Geringe Mietpreisdynamik kennzeichnete diese Quartiere, und sie blieben der Ort für Kreativwirtschaft, andere Kulturen, Nischen und die Entfaltung emanzipativer Lebensstile (WGs, Kulturzentren, Clubs). Sie waren auch Orte, an denen migrantische Bevölkerungsgruppen und Arbeiterinnen und Arbeiter wohnten und die Bevölkerung ärmer und stärker von struktureller Arbeitslosigkeit oder niedrigem Einkommen betroffen war. Diese Zusammensetzung der Bevölkerung und der damit verbundene hohe Anteil an Kindern aus armen Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund hat nicht selten bildungsorientierte Familien dazu bewegt, den Stadtteil zu verlassen oder Kinder in frei wählbare Angebotsschulen anzumelden.

Einige dieser Stadtteile werden heute ganz besonders in den wachsenden Städten zu einem attraktiven Wohnstandort der besser verdienenden Mittelschichten. Selbst studentische junge Haushalte ziehen in der Familiengründungsphase nicht mehr selbstverständlich in die Suburbia. Das Resultat ist eine stärkere soziale Entmischung der (in der gegenwärtigen Stadtwahrnehmung) attraktiven Stadtquartiere⁴ und vor allem der Verlust des dort noch vorhandenen preisgünstigen Wohnungsbestandes.

Dabei ist diese Entmischung auf verschiedene Formen der Verdrängung zurückzuführen, die unterschiedliche Reaktionen der Regulation erfordern, um den Prozess des Wandels der Stadtquartiere aufzuhalten:

1 Adam/Sturm (2014), S. 267ff; BBSR (2011, 2012); BMUB (2015), Malottki/Vaché (2016), S. 229

2 Schubert (2016), S. 253

3 BBSR (2012)

4 Adam/Sturm (2014), S. 270

- direkte Verdrängung, die sowohl als physische (z.B. Abstellen der Heizung; Desinvestition), als auch ökonomische (Mietsteigerungen) Verdrängung initiiert von den Vermietern auftritt;
- kulturelle Verdrängung, bei der sich besonders Langzeitbewohner in ihren aufgewerteten Quartieren nicht mehr «zu Hause» fühlen, da ihre sozialen Netze aufgrund von Fortzügen aufgelöst wurden und womöglich ein anderes Milieu mit ihrem Lebensstil das Quartier dominiert (Entfremdungseffekt);
- «indirekte» Verdrängung, bei der auf Nachbarschaftsebene zu beobachten ist, dass sich nach Auszügen einkommensschwächerer Haushalte der Wohnungsmarkt aufgrund der Steigerung der Neuvermietungsmieten für diese Wohnungsbewerber schließt.⁵

In den Quartieren drohen die steigende Attraktivität und der Zuzug von Haushalten mit höherem Durchschnittseinkommen für Haushalte mit niedrigem Einkommen zum Problem zu werden, wenn z.B. nach umfassender Modernisierung die Mieten steigen bzw. Wohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt werden und damit die bestehende Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Quartiere in Frage gestellt wird («Gentrifizierung»).

Raumbild Eimsbüttel

In den Hamburger Stadtteilen Schanzenviertel und Eimsbüttel Süd haben sich seit den 1970er Jahren soziokulturelle Gruppen Räume angeeignet, die damit ein positives Lebensgefühl zur Stadt und ihrer soziokulturellen Vielfalt ausdrücken. Die den 1980er Jahren gegründeten Wohngemeinschaften blieben. Die Stadtstraßen wurden verkehrsberuhigt, und für Eimsbüttel prägend wurden Stellplätze für Kfz durch Fahrradgaragen ersetzt. Investitionen ins Quartier gingen von der öffentlichen Hand (Stadterneuerung) und den ansässigen Hauseigentümern aus. Dominant blieben das Einzeleigentum und die Wohnungsgemeinschaftswohnform. Erste Projekte wie die Genossenschaft Schanze eG sicherten sich dauerhafte Wohnrechte. Die Stadtteile waren geprägt von vielfältigen soziokulturell differenzierten Milieus, die das nebeneinander auch von sozialen Randlagen (Drogenmilieus) ausgehalten haben. Die steigende Nachfrage nach Wohnraum in der Hansestadt Hamburg nach 2004/5 hat auch diese Stadtteile erreicht. Das preisgünstige Wohnungsangebot hat sich reduziert. Umgezogen wurde nur im Freundeskreis – auch ohne neue Mietverträge – und wer bleiben konnte, blieb solange es ging. Die Neuvermietungsmieten sind so angestiegen, dass auch in den Hinterhöfen mit eingeschränkten Standards (Dusche in der Küche) Mieten über dem Mietspiegel erhoben und erzielt werden konnten. Parallel wurden die ersten Neubauten auf Brachen und Baulücken als Eigentumswohnungen im

⁵ Marcuse, H. (1986), S. 153

⁶ Holm, A. (2006)

hochpreisigen Segment errichtet. Auch das soziokulturell nicht immer leicht zu ertragende Wohnumfeld (Maidemonstrationen, Rote Flora etc.) haben sich in der Preisbildung niemals einschränkend ausgewirkt. Die Verdrängungsprozesse lassen sich mit Modernisierung, Preissteigerungen im Bestand und Eigenbedarfsnutzung nach Umwandlung in Eigentumswohnungen beschreiben. Die neuen Milieus zeigen sich in der Umwandlung der Ladengeschäfte zu Modelabels, neuer Gastronomie und in der Umnutzung der Hinterhof-Betriebe zu Medienagenturen. Im Schanzenviertel entstand nicht zuletzt aufgrund der drohenden Verdrängung die Initiative «Das Recht auf Stadt». Die Hansestadt Hamburg hat sich angesichts dieser Tatbestände zur Aufstellung von Erhaltungsverordnungen (siehe weitere Einzelheiten in 6.1) entschieden. Damit werden aufwändige Modernisierungen begrenzt. Nach Vorstudien und der rechtssicheren Ermittlung der potenziellen Verdrängung von angestammten Milieus durch bau- und planungsrechtliche Prozesse (Modernisierung und Umwandlung) wurde in den Jahren 2009 und 2013 für die Bereiche Schanzenviertel und Eimsbüttel Süd Erhaltungsverordnungen mit dem Verbot der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen erlassen. Auch diese Verordnungen sind keine durchgängige Entlastung für die angespannten Wohnungsteilmärkte. Die Mietdynamik ist ungebrochen, die Nachfrage nach Flächen für Wohnungsneubau hält an. In der Bewertung der Behörde für Stadtentwicklung wird die Wirkung der Verordnung gleichwohl positiv gesehen, weil die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen spürbar zurückgegangen ist und damit die Investitionsdynamik in den Wohnungsbestand im Stadtteil abgemildert wird.

2 Herausforderung: Kontinuität sozialer Problemlagen

Die großen Städte waren seit jeher nicht sozial gemischt. Die freiwillige Segregation der höheren Einkommensgruppen in ausgewählte Wohnungsteilmärkte und an den Stadtrand sind konstitutive Elemente der modernen Großstadt. In den 1950er und 1960er Jahren war die Stadtumlandwanderung das prägende Element der Siedlungsentwicklung der großen Städte. In den innenstadtnahen Quartieren, in der Nähe von Industrieproduktion waren noch in den 1980er Jahren Arbeiter, Arme und Arbeitsmigrant/innen die prägenden sozialen Milieus. Die Modernisierung der Städte der 1970er Jahre schuf Stadtrandsiedlungen als Großwohnsiedlungen, die getragen von der damaligen unternehmerischen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in wachsenden Städten als moderne Wohnorte der arbeitenden Bevölkerung errichtet wurden. Auch wenn Wohnungsbau für «breite Schichten der Bevölkerung» realisiert werden sollte, wurden innerstädtische Altbauquartiere und einige Großwohnsiedlungen nicht zuletzt aufgrund der dort konzentrierten Sozialwohnungen als Quartiere der Armutsbevölkerung identifiziert. Mit Differenzierung der Märkte stellte sich heraus, dass die sich andeutende stärkere soziale Polarisierung auch angesichts der bewussten Belegungsmischung, der Aufgabe der «Fehlbelegungsabgabe» (als Zuzahlungen

zur geförderten Miete durch nicht mehr sozialwohnungsberechtigte Personen) und der Erhöhung von Einkommensgrenzen bei der Belegung sich nicht wirklich auflöste. Stigmatisierte Wohnquartiere, sei es in einigen Großwohnsiedlungen am Stadtrand oder in innerstädtischen Quartieren der Gründerzeit oder der 1950er Jahre, blieben als belastend wirkende Stadtquartiere erhalten. In den 1990er Jahren wurde zunehmend öffentlich diskutiert, dass sich Programme den Armutsquartieren der Stadt zuwenden sollten, da sie eher von Desinvestition und von hoher Polarisierung mit wenig Transparenz und vielen benachteiligenden Wirkungen für die in ihnen wohnende Bewohnerschaft verbunden waren.

Das 1999 eingeführte Städtebauförderungsprogramm «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt» wurde als Schlüsselprogramm für soziale Integration und städtebaulich Erneuerung angesehen. Flankierend sollten Programme der Arbeitsförderung, des Europäischen Sozialfonds und der Jugendarbeit in diesen Quartieren Integration und Inklusion fördern. Das Programm existiert mittlerweile seit achtzehn Jahren und die Erfolge liegen tatsächlich in den Integrationsleistungen, wenn Zugänge zum Arbeitsmarkt, Bildungschancen oder auch neue Formen von Teilhabe erreicht werden. Seinerzeit formulierte Zielsetzungen der sozialen Stabilisierung, die verknüpft waren mit der Hoffnung auf Verbesserung der sozialen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, haben sich allerdings nicht erfüllt. Die Entlastung der sog. «überforderten Nachbarschaften» sollte durch stärkere soziale Mischung mit Leben gefüllt werden. In den Programmen der sozialen Städtebauförderung war Teilhabe an Umgestaltungsprozessen meist selbstverständlich und konstituierend. Tatsächlich hat sich eine neue Beteiligungskultur in vielen Quartieren entwickelt, die allerdings auch nur die Bewohnerschaft erreichte, die eine entsprechende Kompetenz erworben und diese Chancen der Teilhabe ergriffen hat. Für viele Bewohnerinnen und Bewohner kamen die neuen Angebote der Inklusion rechtzeitig, andere wurden nicht erreicht bzw. konnten nicht profitieren. Während etwa die Aufwertung des Wohnumfeldes mit den Interventionen der jüngeren Städtebauförderung recht gut funktioniert, profitiert die ursprüngliche Bevölkerung nur selten von wirtschaftlichen Verbesserungen. Die Gefahr der Verdrängung im Falle einer hohen Wohnungsnachfrage durch zahlungskräftigere Haushalte ist auch nicht gebannt. Nach 18 Jahren muss erkannt werden, dass auch wenn Integrationsbemühungen erfolgreich sind, die soziale Polarisierung der Städte erhalten bleibt, wenn sie nicht sogar noch zunimmt. Offensichtlich besteht keine Durchlässigkeit der kommunalen Wohnungsmärkte für die unteren Einkommensgruppen. Selbst wenn Integrationserfolge zum Umzug in Stadtteile mit weniger Benachteiligung führen, sind ausreichend neue Mietergruppen mit niedrigem Einkommen vorhanden, die die entstandenen Lücken auffüllen und damit das negative Image des Stadtteils stabilisieren.

Beliebter Stadtteil Hamburg-Eimsbüttel:
Erhaltungssatzungen helfen, reichen aber nicht

Schäferkamp



„Ich hab' u... erater
was vom...
Dann ha... wert.“
Keine Bank in...
Kommunikationskredit.
Hörst Bar...
Haspa

HAUS ALT

LEBE





Mein Strom ist lekker."

Ohne Vertragsbindung!

energie.de

OASE

OASE

DROGERIE

STROH

VA

G

F12a

BEI

STOP

Raumbilder der Sozialen Stadterneuerung

In Hannover werden nach vielen Jahren der sozialen Stadterneuerung vier Stadtteile in der Sozialraumanalyse der Stadt als besonders sozial belastet identifiziert.⁷ Der Stadtteil Vahrenheide aus den 1960er und 1970er Jahren ist ein Programmstadtteil der ersten Stunde mit einem hohen Anteil von kommunal gebundenen Wohnungsbeständen. Für den Stadtteil Mittelfeld mit einem hohen Anteil ebenfalls kommunal gebundener Bestände ist die Programmförderung ebenfalls schon ausgelaufen. In den Großsiedlungen Sahlkamp und Mühlenberg der 1970er Jahre mit einem hohen Anteil von ehemals gebundenen Wohnungsbeständen, die sich heute im Besitz von Kapitalunternehmen befinden, wird das Programm «Soziale Stadt» aktiv umgesetzt. Die Stadt Hannover und die lokalen Akteure der Gemeinwesenarbeit und der lokalen Ökonomie setzen viel Energie in die Stabilisierung der Stadtteile durch Bildungs- und Beratungsangebote bis zum Stadtteilbauernhof und die Einrichtung internationaler Stadtteilgärten. Erfolgreiche Strategien, die seit Jahren dazu führen, dass Projekte aus Hannover den Preis Soziale Stadt von BMUB und gdw zugesprochen bekommen.

Die Wohnzufriedenheitsanalyse der Stadt Hannover macht aber deutlich, dass diese Stadtteile auch nach Jahren der erfolgreichen Arbeit in der Wahrnehmung der Gesamtstadt und der Stadtteilbevölkerung als die am meisten stigmatisierten Stadtteile wahrgenommen werden. In diesen Stadtteilen fühlen sich viele Menschen von Kriminalität bedroht, und die Empfehlung für einen höheren Bildungsabschluss ist unterdurchschnittlich.⁸ Seit vielen Jahren ist die Wahlbeteiligung hier die geringste, und im Herbst 2016 war der Anteil der AFD-Wählerschaft überdurchschnittlich hoch. Angesichts eines sich verengenden Wohnungsmarktes sinken auch hier die Leerstandsquoten und die Fluktuation. Höhere Mieten lassen sich realisieren, aber wer zieht dort hin? In ihnen auch problematische Haushalte unterzubringen verstärkt die Problemlage. Diese Stadtteile benötigen weiterhin eine intensive Arbeit für Integration. Hier scheinen sich die lokale Wohnungswirtschaft, Quartiersarbeit und Stadtteilpolitik auf das Szenario der Benachteiligung eingelassen zu haben, nach dem Motto: «Warum sollen wir das in weitere Stadtquartiere hineintragen, die ausgeglichen und unauffällig sind?»

⁷ Landeshauptstadt Hannover (2014)

⁸ Landeshauptstadt Hannover (2016)

3 Herausforderung: Rückgang des sozial gebundenen Wohnungsbestandes

Seit den 1980er Jahren des letzten Jahrhunderts hat die Zahl der mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen kontinuierlich abgenommen.⁹

Gründe dafür waren das reguläre Auslaufen von Mietpreis- und Belegungsbindungen (i.d.R. nach 20 bis 30 Jahren) und die Möglichkeit der frühzeitigen Rückzahlung der Fördermittel.

In den 2000er Jahren führte das Auslaufen der Bindungen zu einer kontinuierlichen Abnahme des Angebots an günstigen Wohnungen.

Diese Knappheit auf den Wohnungsmärkten stellt gerade Geringverdiener vor Probleme. So hat sich die durchschnittliche «Wohnkostenbelastung armutsgefährdeter Haushalte von 35,1 Prozent im Jahr 2010 bis 2013 bereits auf 39,4 Prozent erhöht».¹⁰ Deren Wohnkostenbelastung ist in den letzten Jahren – gemittelt auf ganz Deutschland – von 35 auf 39 Prozent gestiegen.¹¹

Zur Verknappung des Angebots an Sozialwohnungen hat auch der Systemwechsel von der «Objektförderung», (d.h. die Gewährung von Darlehen und Zuschüssen zur Reduzierung der Kapitalkosten des sozialen Mietwohnungsbaus) zur «Subjektförderung» (d.h. durch Wohngeld mittels individuell berechneter Mietzuschüsse auf dem freien Wohnungsmarkt eine angemessene Wohnung zu bezahlbaren Bedingungen zu schaffen) beigetragen. Dieser Systemwechsel folgte den Empfehlungen der Wohnungspolitischen Kommission, die, zusammengesetzt aus Expert/innen der Forschung und der Verbände, 1994 die Bundesregierung über die Zukunft des geförderten sozialen Wohnungsneubaus beriet. Hier wurde der Grundstein gelegt für einen radikalen Wandel der gesamten deutschen Wohnungspolitik. In einer Zeit von im Wesentlichen entspannten Wohnungsmärkten, von «fehlbelegten» Sozialwohnungen, mit der Perspektive des Schrumpfens in den 2000er Jahren und dem politischen Umsteuern vom Neubau zur (energetischen) Bestandsverbesserung, wurde der (geförderte) Wohnungsneubau vernachlässigt.

In diese Zeit fiel auch die Phase der Wohnungsprivatisierung. Wohnungen des deutschen Immobilienmarktes waren und sind aufgrund hoher Rechtssicherheit, stabiler politischer Verhältnisse, niedriger Einstiegspreise und insbesondere gegenwärtig niedriger Kreditzinsen für diese Investorengruppen sehr interessant. So verkauften der Bund, Länder und zahlreiche finanzschwache Kommunen ihre Sozialwohnungen – im Wesentlichen in großen Wohnungspaketen – an internationale Pensionskassen oder Fondsgesellschaften. Handlungsleitend war dabei die kurzfristige Haushaltskonsolidierung. Unterschätzt wurde die kommunale Aufgabe der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte und die dafür notwendigen kommunalen Mittel (insbesondere die der Kosten der Unterkunft).

⁹ Behr/Cischinsky (2008)

¹⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) BT-Drs. 18/4897, Deutscher Bundestag, S. 1

¹¹ Bundesregierung (2015)

Das dreiprozentige Verschuldungslimit des Maastrichter EU-Vertrags und die (bis heute wirkende) Priorität der Sanierung öffentlicher Haushalte, Schuldenabbau, Stadt-, Sozial- und Wohnungspolitik taten ein Übriges: Die fiskalische Belastung des Bundes für den sozialen Wohnungsbau nahm bis zum Jahr 2012 auf 1,9 Mrd. Euro ab. Die staatliche Wohnungsbaquote erreichte ein historisches Tief. Das «Primat der Haushaltskonsolidierung» führte bis 1998 u.a. zum Rückzug aus dem geförderten sozialen Mietwohnungsneubau und darüber hinaus zum Ende der steuerlichen Förderung.

Die Auswirkungen der Sparpolitik auf den Wohnungsneubau sind insbesondere beim Neubau von geförderten Mietwohnungen sichtbar. Gebaut wurde in den letzten Jahren nur noch im hochpreisigen Segment der Miet- und Eigentumswohnungen, das Segment der preisgünstigen Mietwohnungen fiel brach. Weder freie Wohnungsunternehmen noch kommunale Wohnungsbaugesellschaften waren bereit, Neubau von Mietwohnungen mit niedrigen Mieten ohne Förderung durchzuführen. Der Wohnungsbau ging ohne Förderung bundesweit um 75 Prozent zurück, der Bau neuer Sozialwohnungen sogar um 90 Prozent.

Die föderale Verfassungsreform von 2006 hat im Ergebnis zu einem weiteren Abbau der sozialen Wohnraumversorgung beigetragen. Aus verschiedenen Gründen (u.a. Kritik an der Politik des «Goldenen Zügels», mittels derer der Bund durch Förderprogramme und Subventionen in die Hoheit der Länder eingreife, Kritik an der Mischfinanzierung, wie sie die Bund-Länder-Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus darstellte, finanzielle Entlastung des Bundes von der sozialen Wohnraumversorgung) wurde die Förderung des Wohnungsneubaus zur alleinigen Aufgabe der Länder. Für die finanzielle Entlastung des Bundes wurden den Ländern zunächst bis 2013 – verlängert bis 2019 – jährliche Zahlungen in Höhe von 514 Mio. € – als Kompensationsmittel – für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zur Verfügung gestellt. Nicht alle Länder verwendeten die Mittel für Landesprogramme für den sozialen Wohnungsneubau, sondern tätigten andere Investitionen oder verwendeten die Mittel zur Schuldentilgung. Für die Jahre 2017 bis 2019 hat der Bund diese Mittel auf 1,5 Mrd. Euro aufgestockt. Danach geht die Kompetenz für die soziale Wohnraumförderung auf die Länder über, die dann auch alleine für die Finanzierung zuständig sein werden.¹²

Angesichts der «neuen» Wohnungsnot haben seit kurzem der Bund, die Länder und die Kommunen, die Wohnraumversorgung als öffentliche Aufgabe – in den Städten unter Nachfragedruck – wiederentdeckt. Die Gründung von neuen kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, der Rückkauf und die Intensivierung von Förderprogrammen zum Neubau von Sozialwohnungen sind festzustellen. Im Zuge dieser Re-Kommunalisierung der Aufgabe der Wohnraumversorgung, der damit verbundenen notwendigen öffentlichen Förderung des sozialen Wohnungsbaus und der dabei notwendigen langfristigen Belegungs- und Mietpreisbindungen, sind die

12 v. Einem (2016), S. 17

Forderungen nach einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit, die dauerhaft Preis- und Belegungsbindungen sichert und Gewinne in Wohnungsbau zurückführt, zu sehen.¹³

Aufgeschreckt durch die Mietenentwicklung seit 2010, analysiert im (Bundes-) Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (und weiteren Landesbündnissen, z.B. der hessischen Allianz für Wohnen), hat der Bund seit 2014 die Mittel für den Wohnungsbau deutlich erhöht, und die Länder ergänzen diese durch wieder stärker ausgestattete Landesförderprogramme. Kommunen übernehmen die Spitzenfinanzierung des geförderten Wohnungsbaus durch Darlehen, direkte Zuschüsse oder und durch die Bereitstellung von Flächen. Zusätzliche Anreize könnten durch steuerrechtliche Sonderabschreibungen geschaffen werden.¹⁴

Trotz all dieser (überfälligen) Aktivitäten wird es kaum gelingen, mit verstärkter Wohnraumförderung in einem überschaubaren Zeitraum den eingetretenen Verlust an Sozialwohnungen und die Defizite im sozialen und preiswerten Wohnungsbau, die durch die Wohnungs-, Steuer- und Förderpolitik in den 1980er Jahren des letzten Jahrhunderts begonnen wurde, zu kompensieren.¹⁵

4 Wohnungspolitische Konsequenzen – gegen Verdrängung arbeiten, neuen preis- und belegungsgebundenen Wohnraum in allen Stadtquartieren schaffen

Der Idealtypus der gemischten «Europäischen Stadt» ist das grundsätzlich positive Beurteilungsmuster für eine gelingende Stadtentwicklung. Angestrebt wird eine kompakte, funktional und soziokulturell durchmischte Stadt, weil nur auf diese Weise die Integration und gesellschaftliche Teilhabe aller Bürger/innen durch lokale Arbeitsmärkte, soziale Netze und vor allem durch kulturelle Heterogenität hergestellt werden kann. Über das Maß einer vernünftigen sozialen Mischung lässt sich kein Konsens herstellen. Das derzeitige Ausmaß der abnehmenden Durchlässigkeit kommunaler Wohnungsmärkte und die Folgen der sozialen Segregation, die Teilhabechancen an der Gesellschaft reduzieren, werden dem Bild der sozial gemischten europäischen Stadt nicht gerecht. In den sozial gemischten Stadtquartieren – bisher als Orte der «Emanzipation der Lebensstile» und der soziokulturellen Vielfalt bezeichnet – geht angesichts der gegenwärtigen Trends auf dem Wohnungsmarkt das «Recht auf Stadt» – eine Stadt für alle – für die diese Qualität der Mischung prägende Bewohnerschaft verloren.¹⁶ Es sind also Strategien gefragt, die einerseits sozialer Segregation mit Konzentration einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen und der Eingliederung von Geflüchteten hauptsächlich in Quartieren der «Ausgegrenzten» entgegenwirken und andererseits offensichtlichen Verdrängungsprozessen aus den innenstadtnahen Wohnquartieren.¹⁷ Dazu bedarf es nicht nur des Einsatzes restriktiver Elemente der

¹³ Kunert und Leps (2017)

¹⁴ BMUB (2015)

¹⁵ v. Einem (2016), S.17, Behr et al. (2008)

¹⁶ Lefebvre (1968), Bourdieu (1983)

¹⁷ Harlander und Kuhn (2012), S. 386

Stabilisierung von Teilmärkten, sondern angesichts des Nachfragedrucks auch einer aktiven Baulandbereitstellung und einer Verstärkung des preis- und belegungsgebundenen Wohnungsbaus.

5 Integrierte Strategien für eine kommunale Wohnungspolitik

Kommunale Wohnraumversorgung, die dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum, geringer Durchlässigkeit und Ausgrenzung entgegenwirken will, also für soziale Mischung einsteht, benötigt für ihre Begründung klare politische Festlegungen einer kommunalen Wohnungspolitik.

Bei der Betrachtung der kommunalen Wohnungspolitik spielen mehrere Ebenen, genauer gesagt die rechtlichen und finanziellen Instrumente des Bundes, der Länder und die originären Instrumente der Kommunen zusammen. Zu den kommunalen Instrumenten gehören z.B. kommunale Wohnvorratspolitik, Grundstücksvergabe im Erbbaurecht, Konzeptvergabe. Die wichtigsten bundesrechtlichen Instrumente, die von einer Kommune angewendet werden können, sind im Baugesetzbuch, dem Mietrecht und dem Steuerrecht zu finden. Außerdem kann eine Kommune von landesrechtlich gesetzten Instrumenten (z.B. Regelungen zur Wohnraumzweckentfremdung, Fehlsubventionierung oder Wohnungsaufsicht) Gebrauch machen.

Auch wenn die im Folgenden näher beschriebenen Instrumente auf der kommunalen Ebene entschieden und zur Anwendung gebracht werden, so genügt der Blick auf diese nicht, weil ihr Einsatz von der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Lohnentwicklung, von Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen, vor allem aber von der Entwicklung auf den Finanz- und Kapitalmärkten überlagert werden.¹⁸ Diese übergeordneten Entwicklungen erschweren kommunale Bemühungen um Heterogenität, Dichte und Vielfalt in einzelnen Stadtquartieren. Auch die teilweise geringe Finanzkraft der Kommunen begrenzt deren Instrumenteneinsatz.

Schon seit Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen, seit der Anwendung städtebaulicher Erhaltungssatzungen oder seit den Maßnahmen der energieeffizienten Quartiersentwicklung zeigt sich und ist bekannt, dass Instrumente auf einem abgestimmten Wohnraumversorgungskonzept basieren müssen und sehr darauf geachtet werden muss, dass die zum Einsatz kommenden Maßnahmen nicht durch andere (lokale oder übergeordnete) Ziele und Maßnahmen konterkariert werden. Neben dem politischen Mut, auch ordnungspolitische Instrumente anzuwenden, neben der Notwendigkeit, ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen für das Verwaltungshandeln zur Verfügung zu stellen, kommt es darauf an, die Konflikte innerhalb des kommunalen Handelns zu identifizieren, die den Ansätzen und Strategien der bezahlbaren Wohnraumsicherung und Wohnraumversorgung entgegenwirken.

Denn der erfolgreiche Einsatz der kommunalen Instrumente wird durch widerstreitende Zielsetzungen der Stadtentwicklung erschwert: Einerseits sind die Dämpfung der Mietenentwicklung, die behutsame nachhaltige Stadtentwicklung und ein

¹⁸ Vaché (2016), S. 71



soziales Wohnraumversorgungskonzept handlungsleitend. Andererseits orientiert sich eine auf Wachstum ausgerichtete Kommunalpolitik auf hochwertige Arbeits- und Ausbildungsplätze und attraktive Infrastrukturen (Kultur, Sport und Festivals). Sie setzt der Vermarktung öffentlicher Flächen für hochpreisigen Wohnungsbau wenig Schranken. Die Beobachtung der Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt zeigt eine zunehmende soziale Polarisierung in den städtischen Ballungsräumen, der es entgegen zu wirken gilt.

6 Wohnungspolitische Instrumente

Der geltende Rechtsrahmen stellt eine Reihe von Instrumenten bereit, die Beiträge für eine kommunale Wohnraumversorgung leisten können. Sie werden im Folgenden in ihren Zusammenhängen und Wirkungsweisen beschrieben. Außerdem werden gute kommunale Beispiele des Instrumenteneinsatzes dargestellt. Die Instrumente sollen gruppiert werden nach städtebaurechtlichen, wie der Milieuschutzsatzung mit Umwandlungsverbot, Bebauungsplanung in Verbindung mit städtebaulichen Verträgen, Bodenmobilisierung und Bodenvergabe durch Konzeptvergabe und Erbbaurechte. Regulatorische Instrumente des Mietrechts, die auf den Wohnraum wirken, sind Mietspiegel, die Regelungen der Mietpreisbremse, Wohnraumzweckentfremdung, Fehlsubventionierung und Wohnungsaufsicht. Die Wohnraumförderung findet ihre Instrumente im Wohnraumfördergesetz des Bundes und der Länder, den Landesförderprogrammen und Kooperationsverträgen zwischen Kommunen und Partnern aus der Wohnungswirtschaft. In diesem Zusammenhang würde auch ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz Anwendung finden.

Der kommunale Instrumentenkasten ist schon lange – beginnend durch die Einführung des besonderen Städtebaurechts in das Bundesbaugesetz von 1977 – bestückt mit *bodenordnenden* Instrumenten für Grunderwerb und Bodenvergabe und mit *planungsrechtlichen* Instrumenten der Bebauungsplanung, insbesondere durch das Instrument des städtebaulichen Vertrages, der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme und der sozialen Erhaltungssatzung (bzw. Erhaltungsverordnung in den Stadtstaaten). Diese Instrumente haben über die Jahre hin mehr oder weniger Aufmerksamkeit erfahren, je nachdem, wie entspannt oder erhitzt sich Wohnungsmärkte, insbesondere die der wachsenden Großstädte, darstellen. So wendeten z.B. Nürnberg, Köln, Hannover, Frankfurt, Berlin aber auch kleinere Städte wie Offenbach bereits Ende der 1980er Jahre des letzten Jahrhunderts «Milieuschutzsatzungen» an.

6.1 Instrument: Soziale Erhaltungssatzung bzw. «Milieuschutzsatzung» mit Umwandlungsverbot

Auf der Quartiersebene werden vor allem in München und Hamburg, teilweise schon seit über 25 Jahren, mit dem Instrument der sozialen Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB – auch «Milieuschutzsatzung» genannt) Modernisierungen von Altbauten dahingehend reguliert, dass die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten bleiben soll. In der Regel werden Erhaltungssatzungen

(Erhaltungsverordnungen in den Stadtstaaten) als kommunale Satzungen von den Gemeinden für innenstadtnahe Gründerzeitviertel erlassen, um negative städtebauliche Folgen von Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen einzuschränken. In den Erhaltungssatzungsgebieten sind Modernisierungsmaßnahmen, die über die Herstellung eines zeitgemäßen Standards hinausgehen, genehmigungspflichtig und werden nur in Ausnahmen von der Kommune gestattet. Mit dem gesetzlichen Vorkaufsrecht wird in den Erhaltungssatzungsgebieten gewährleistet, dass die Bewohner/innen bzw. die Gemeinde über einen geplanten Verkauf der Wohnungen informiert werden müssen. Mit einer Abwendungserklärung können Käufer/innen das Vorkaufsrecht der Stadt abwenden, verpflichten sich allerdings für einen festgesetzten Zeitraum keine Umwandlungen in Eigentumswohnungen und unangemessene Modernisierungsmaßnahmen vorzunehmen. Da eine Erhaltungssatzung ein Instrument des Baurechts ist, werden mit der Satzung nicht direkt Mieterhöhungen, sondern nur bauliche Veränderungen beeinflusst. Geschützt wird die Struktur des Gebietes, indem bauliche Veränderungen begrenzt werden, so dass bestimmte Bewohner/innentypen einen für sie angemessenen Wohnraum im Gebiet finden. Um preisgünstigen Wohnraum und somit gemischte Bevölkerungsstrukturen zu erhalten, können auf der Grundlage des Baugesetzbuches die jeweiligen Landesregierungen durch Rechtsverordnung die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Erhaltungssatzungsgebieten nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB genehmigungspflichtig machen. Damit verbunden werden kann – ebenfalls im Wege einer Verordnung der Landesregierung – eine Verlängerung der Kündigungsfristen auf zehn Jahre (§ 577a BGB). Insgesamt machen Kommunen die Erfahrung, dass Erhaltungssatzungen mit Umwandlungsverbot den Transformationsprozess innerstädtischer Quartiere nicht aufhalten können aber dämpfend wirken.¹⁹

6.2 Instrument: Städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB für eine sozial gerechte Bodennutzung

Die klassische Mietpreis- und belegungsgebundene Sozialwohnung sowie Wohnungen, deren Mieten sich in einem mittleren Preissegment bewegen, sollen nicht ausschließlich von kommunal gebundenen Trägern errichtet werden. Um eine Trägervielfalt und damit die Chance zu einem Mehr an sozialer Durchmischung zu erreichen, wird neben zielgruppenspezifischen Förderprogrammen die Schaffung von Baurecht durch eine Kombination aus Bebauungsplan und Städtebaulichem Vertrag zu erreichen versucht. Bis in die jüngste Vergangenheit waren Investor/innen nur selten freiwillig bereit, neben Eigentumswohnungen im oberen Segment geförderten Wohnungsbau bzw. Wohnungen mit Mieten im mittleren Segment (von ca. 6,50 € bis 10,00 €) zu errichten.²⁰ Das preisgünstige Segment, das Mieten beinhaltet, die von den Jobcentern als angemessen für die staatliche Übernahme der Miete (Kosten der Unterkunft) angesehen werden und das um 4,50 € bis 6,00 € kreist, verschwindet

¹⁹ Schubert (2016), S. 253; Vogelpohl (2016), S. 271

²⁰ v. Bodelschwingh und Gilewski (2016), S. 259.

vielerorts fast völlig aus dem Angebotsspektrum oder ist nur in kleinsten Restbeständen verfügbar.

Der städtebauliche Vertrag soll dem in Verbindung mit einem Bebauungsplan entgegenwirken: Bei der Realisierung von Wohnungsbauprojekten, die einen neuen oder geänderten Bebauungsplan benötigen, können über die abschließenden Regelungsinhalte des § 9 (1) Baugesetzbuch – der B-Plan kann Flächen für den geförderten Wohnungsbau vorsehen – hinaus weitere Vereinbarungen mit dem Investor durch den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages nach § 11 BauGB getroffen werden. In diesen städtebaulichen Verträgen, die häufig mit Durchführungsverträgen gekoppelt werden, erfolgen Quoten zum Anteil des geförderten Wohnungsbaus, Festlegungen zu Mietobergrenzen sowie Kostenbeteiligung an technischer und sozialer Infrastruktur. Mit dieser Praxis hatte München in den 1990er Jahren mit den Grundsätzen zur «SozialenBodenNutzung» (SoBoN) begonnen. Die gleiche Zielsetzung verfolgen seit einigen Jahren auch andere Städte, so z.B. Köln mit dem «kooperativen Baulandmodell», Berlin mit dem Modell der kooperativen Baulandentwicklung, Hannover mit einer «Wohnungsbauoffensive» oder Stuttgart mit dem «Stuttgarter Innenentwicklungsmodell».²¹ Weitere Städte wie Münster, Düsseldorf und Darmstadt folgen den Vorreitern. Die Inhalte werden in der Regel vom Rat der jeweiligen Stadt beschlossen und mit der örtlichen Wohnungswirtschaft vereinbart.

Beispiel Berlin: Kooperative Baulandentwicklung

Vor dem Aufstellungs-/Änderungsbeschluss des B-Planes durch das Land Berlin stimmt der Projektträger den Leitlinien der kooperativen Baulandentwicklung zu. Im Verfahren sind die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

- Projektträger übernimmt die Verfahrens- und Gutachterkosten durch einen separaten Vertrag
- Vor der öffentlichen Auslegung des B-Plans wird der städtebauliche Vertrag mit folgenden Eckpunkten abgeschlossen:
 - Durchschnittlich 25 Prozent geförderte Wohnungen auf jedem Grundstück
 - Förderung aus dem Berliner Wohnraumförderprogramm
 - Frei finanzierte Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen
 - Befreiung von der Verpflichtung durch Abgabe einer geeigneten Fläche im Planungsgebiet an andere Wohnungsbau-träger, der Verpflichtungen übernimmt
 - wirtschaftliche Gesamtbetrachtung der vertraglich vereinbarten Leistungspflichten und der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung des Projektes
 - Sicherung der Verpflichtungen durch persönliche Dienstbarkeiten, Bürgschaften oder Grundschulden

²¹ v. Bodelschwingh und Gilewski (2016),S. 259

6.3 Instrument: Bodenvorratspolitik und Baulandmobilisierung

Baulandreserven zu identifizieren, möglichst durch Zukäufe oder Flächentausch zu erweitern und nicht nur die kommunalen, sondern auch private Bauflächen zu mobilisieren sind bekannte Instrumente, wenngleich sie häufig nicht antizyklisch für eine vorausschauende Wohnbaupolitik eingesetzt werden, sondern immer erst dann, wenn die Märkte eng werden. Andererseits können Engpasssituationen Kräfte bzw. hier Gebäude und Flächen freisetzen, die einen Beitrag zur Wohnungsversorgung leisten können. Sichtbar wurde dies, als 2015 kurzfristig eine große Zahl von Geflüchteten untergebracht werden musste. Es wurden vielerorts unbemerkt leer stehende Gebäude auf ohnehin freien Flächen identifiziert, die einer baulichen Nutzung zugeführt werden können. In diesem Kontext mobilisierten nicht nur die Gemeinden Bauland, sondern auch im ganz unerwarteten Ausmaß die Bundesanstalt für Immobilienangelegenheiten (BimA). Gleichwohl ist es eine andauernde Aufgabe der Kommunen, systematisch die Entwicklungspotenziale aufzuspüren, Boden präventiv zu erwerben (Bodenvorratspolitik), das Bauland zu mobilisieren und mit den Investoren als Wohnbauland zu entwickeln.

Neben der finanziellen Förderung des Wohnungsbaus (gefragt sind hier der Bund und die Länder) ist Voraussetzung für den bezahlbaren Wohnungsbau die Verfügbarkeit von Grund und Boden. Für die Anwendung der bodenordnenden und planungsrechtlichen Instrumente des besonderen Städtebaurechts tragen die Kommunen die Verantwortung. Beschränkt werden sie dabei allerdings durch die geltenden Regelungen zur Grund- und Grunderwerbssteuer. Das geltende Steuersystem legt den Bodenwert zusammen mit dem Wert des Aufbaus zugrunde und erschwert damit die Bebauung eines Grundstücks bzw. die Nachverdichtung, hingegen wird das Liegenlassen eines Grundstücks – auch zu spekulativen Zwecken – begünstigt. Eine Grundsteuerreform, die Anreize für Bautätigkeit geben will, sollte sich auf den Wert des Grundstücks (Lage und Ausnutzungsmöglichkeiten) kaprizieren. Ähnliches gilt bei den Hebesätzen der Grunderwerbssteuer (zu bemerken ist, dass die Kommunen die Hebesätze bestimmen): die Grunderwerbssteuer könnte reduziert bzw. von ihr befreit werden, wenn z.B. das Grundstück für geförderten Wohnungsbau verwendet wird. Dies ist z.B. bei der hessischen sozialen Wohnraumförderung möglich.

Dabei zeichnet sich ein Dilemma ab: Bezahlbarer Wohnraum verlangt Angebotsausweitung durch Neubau oder Bestandssicherung und gerät nicht selten im Widerspruch zu den Interessen der Bewohner/innen in angrenzenden Gebieten. Dafür werden neue, zusätzliche Bauflächen und Baugebiete benötigt, die nicht alle im innerstädtischen Bestand zu finden sind. Hier können die Leitbilder der «kompakten Stadt» und die der «wachsenden Stadt» aufeinanderprallen. Deutlich wird das in Anwohnerprotesten, die sich gegen Nachverdichtung und Neubaugebiete

aussprechen. Ein Dilemma, das auch von Mieterverbänden thematisiert wird – so Jürgen Lutz: «Der Kampf gegen neue Baugebiete ist absurd»²².

6.4 Instrument: Erbbaurecht

Wenn es darum geht, langfristig gebundenen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und die öffentlichen Fördermittel von Bund und Land durch kommunale zu ergänzen, geschieht dies häufig durch den Verkauf eines Grundstücks. Hier zeichnen sich Veränderungen ab: In den Kommunen hat sich das Prinzip der Höchstpreisvergabe für die kommunalen Liegenschaften aufgrund der veränderten Haltung in kommunalen Wohnkonzepten modifiziert. Modelle der Vergabe zum Verkehrswert oder andere setzen den Grunderwerbssteuerpflichtigen Erwerb voraus. Statt Grundstücke zu verkaufen, könnte die Bodenvergabe im Erbbaurecht stärker genutzt werden. Hier bewahrt die Eigentümerin – z.B. die Gemeinde – die Verfügungsmacht über die Art und das Maß der Grundstücksverwertung auf Dauer. Bodenwertsteigerungen verbleiben der Eigentümerin, ohne dass sie diese in preistreibender Weise realisieren müsste. Der Beitrag zur Baukostensenkung erfolgt durch die Erbbauzinsgestaltung. Gegebenenfalls kann mit Auslaufen der Belegungsbindungen auch der Erwerb des Grundstücks erwogen werden. In der Praxis wurde in der Vergangenheit das Erbbau-recht häufig wegen des behaupteten hohen Verwaltungsaufwands abgelehnt. Im Kontext mit der Überprüfung der Einhaltung von sozialen Belegungsbindungen verliert dieses Argument an Bedeutung.

6.5 Instrument: Kommunale Konzeptvergabe für bezahlbares Wohnen

«Bezahlbares» Wohnen beginnt bei den Grundstückspreisen (siehe dazu auch den Beitrag von Guido Spars in diesem Buch). Grundstückspreise können bis zu 50 Prozent der Gesamtkosten ausmachen. Statt durch preistreibende Bieterwettbewerbe hohe Grundstückserlöse für die kommunalen Kassen zu erzielen, können *Konzeptausschreibungen* erfolgen. Bei diesen erhält den Zuschlag der/die Bewerber/in, der/die im Ausschreibungsverfahren kommunalpolitisch gesetzte Vorgaben am besten erfüllt. So können innovative Wohn- und Arbeitsformen gefordert werden, die auch die gewünschten gemischten Milieus abbilden: Generationenübergreifend, frei finanzierte und öffentlich geförderte Wohnungen, Gemeinschaftsnutzungen von Räumen und Autos/Rädern, Anforderungen an die Energieeffizienz. Es können Aspekte in die Konzeptvergabe einbezogen werden, die nicht nur den Bewohner/innen dienen, sondern eine Gemeinwohlkomponente enthalten und somit eine bevorzugte Vergabe rechtfertigen. Die beschriebenen Vorgaben und Bindungen sollten sich kaufpreismindernd auswirken²³.

22 Lutz, Jürgen (2016): Verein Mieter helfen Mietern wirbt dafür, dass Menschen Veränderungen in ihrem Umfeld akzeptieren, in: Frankfurter Rundschau vom 04.11.2016: «23.000 suchen Wohnungen, Einkommensschwache müssen immer länger warten.»

23 v. Bodelschwingh/Gilewski (2016), S. 259

Beispiel München Konzeptioneller Mietwohnungsbau

Grundsatzbeschluss von 2013 zur Erprobung des konzeptionellen Mietwohnungsbaus auf 30 Prozent der Grundstücksfläche

=>Parkstadt Schwabing, =>Messestadt Riem =>Zentrum Ost=>Prinz-Eugen-Kaserne

800 bezahlbare Mietwohnungen mit Konzeptausschreibung:

- Verpflichtung zum Bau von Mietwohnungen nach bestimmten Standards
- 60-jährige Bindung als Mietwohnung und Verbot der Umwandlung in Eigentumswohnungen
- Verbot von Eigenbedarfskündigungen
- Begrenzung der Erst- und Wiedervermietungsmiete auf Mietspiegelniveau
- Mieterhöhung gekoppelt an den Verbraucherpreisindex

Konzeptioneller Mietwohnungsbau und Programm «Münchener Modell» für Mieter/innen und Genossenschaftsmitglieder ergänzen sich:

- Sozial gebundene Grundstücke zum Preis von 375 €/m² werden an Bauträger oder Genossenschaften vergeben
- Eingangsmieten von 7,50 € durch städtische zinsgünstige Darlehen
- Bindungsdauer ab 2014 40 Jahre
- Ökologischer Kriterienkatalog der Stadt und Wohnflächenobergrenzen
- Miethöhe 7,50 bis 11,00 € Nettokaltmiete (20 bis 25 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete)
- + 0,15 €/m² bei KfW-Effizienzhaus 55 oder besser
- Innerhalb der ersten fünf Jahre keine Mieterhöhung zulässig
- Einkommensgrenzen des Bayerischen Wohnraumförderungsgesetzes

Ergänzung durch das «Münchener Modell» für Käufer/innen:

- Auf städtischen Grundstücken oder auf privaten Flächen (sozial gerechte Bodennutzung)
- Städtische Baugrundstücke werden zu festen lageunabhängigen Preisen angeboten in Höhe von 375, 525 oder 675 €/m² in Abhängigkeit des Einkommens
- Grundstücksvergabe: Wohnungsunternehmen, Bauträger oder Baugruppen zur Errichtung von Eigentumswohnungen
- Kostenkontrolle bei den späteren Verkaufspreisen
- Ökologischer Kriterienkatalog der Stadt findet Anwendung
- Grundstückspreisverbilligung schlägt sich in den Kaufpreisen der Eigentumswohnungen nieder: Je nach Haushaltseinkommen 2.800 €, 3.000 € bzw. 3.200 €/m² (Münchener Modell 1 bis Münchener Modell 3)
- Bindungsdauer 20 Jahre

7 Kooperatives Verwaltungshandeln und Kooperation mit kommunalen Gesellschaften

Bezahlbares Wohnen ist eine kommunale Querschnittsaufgabe. Die Zuständigkeiten sind ämterübergreifend und müssen innerhalb und außerhalb der Verwaltung koordiniert und kommuniziert werden. Dies verlangt Personal in ausreichender Zahl und mit ausreichender Qualifikation. Nicht unterschätzt werden darf der Verwaltungsaufwand für die oben beschriebenen planungsrechtlichen Verfahren. Festsetzungen im Bebauungsplan und das Aushandeln städtebaulicher Verträge, die Datenermittlung für soziale Erhaltungssatzungen oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen brauchen detaillierte Voruntersuchungen und gute Begründungen, um einer gerichtlichen Überprüfung standzuhalten.²⁴

Die Gemeinden sollten angesichts ihrer knappen finanziellen und personellen Ressourcen und angesichts der Komplexität der Wohnraumversorgung ihre kommunalen Kompetenzen und Ressourcen bündeln. Wohnungspolitik (und Verkehrspolitik) erhält in Bürgerumfragen in der Zwischenzeit höchste Priorität. Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte, kommunale Wohnkonzepte und Bündnisse für das Wohnen werden in vielen Kommunen der Republik praktiziert. Wohnungspolitik wieder zum kommunalen Schwerpunktthema zu machen benötigt die Zusammenarbeit mit den verschiedenen kommunalen Unternehmen, nicht nur mit dem Wohnungsunternehmen, sondern auch mit den kommunalen Verkehrsbetrieben und dem Energiedienstleister sowie den Entsorgungsbetrieben. Wohnkosten werden nicht nur durch die Nettokaltmiete bestimmt, sondern zunehmend von der sog. «zweiten Miete» geprägt. Betriebskosten und die Kosten für Heizung und Warmwasser sind weitere wichtige Stellschrauben für die Höhe der Wohnkosten. Auf diese können die genannten Versorger (begrenzten) Einfluss nehmen. Alle (kommunalen) Unternehmen werden für eine gemeinsame abgestimmte Strategie benötigt, die bezahlbares Wohnen in den Mittelpunkt stellt.

Kommunale Unternehmungen verpflichten sich (häufig) explizit auf eine sozial orientierte Unternehmensführung. Diese erstreckt sich auch auf die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum. Ein gutes Beispiel ist das Instrument der Kooperationsvereinbarung zwischen der Kommune und kommunalen Unternehmen. Die Grundlage findet sich im Wohnungsbauförderungsgesetz des Bundes und den entsprechenden Ländergesetzen. Vereinbart werden z.B. mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen der Bau von einer bestimmten Zahl von Sozialwohnungen bei gleichzeitiger Verpflichtung der Stadt, Grundstücke zu überlassen oder die Ausschüttungen auf einen bestimmten Betrag zu begrenzen (z.B. Darmstadt: mindestens 100 pro Jahr geförderte Wohnungen bis 2020, <https://www.bauvereinag.de/unternehmen/historie/2013>). Auch wenn eine Gemeinde als Eigentümerin auch ohne eine solche konkrete Vereinbarung auf ihre Gesellschaften Einfluss nehmen könnte, zeigt die Erfahrung, dass mit klaren Zielvorgaben Selbstverpflichtungen eingegangen und sichtbar gemacht werden und gleichzeitig für das Unternehmen größere Planungssicherheit erreicht wird.

²⁴ Vogelpohl (2016), S. 271

Die Akteure können flexibel mit ihrem gesamten Portfolio arbeiten und Bindungen für Neubau- und Bestandswohnungen eingehen.²⁵ Wohnungsbauoffensiven lassen sich auch mit größeren Kreisen der Wohnungswirtschaft abschließen (z.B. Arbeitsgemeinschaft Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften wirken mit im «Bündnis für das Wohnen», <http://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de>). Da sollten auch Sozialverbände und Gewerkschaften einbezogen werden.

Hier zeigt sich wieder ein kommunales Dilemma: Die Orientierung an moderaten Belastungen der Mieter/innen bei der Mietpreisbildung in kommunalen Wohnungsbeständen bedeutet gleichzeitig, die Gewinne im (kommunalen) Unternehmen u.U. zu schmälern. Noch bedeutsamer ist die Entscheidung der Eigentümerin, der Kommune, die Gewinne im Unternehmen für eben diese Zwecke (Modernisierung ohne volle Umlage auf die Miete, Absehen von maximaler Mieterhöhung, energetische und generationengerechtes Modernisieren etc.) zu belassen und nicht in erster Linie hohe Ausschüttungen für die Kämmerei zu fordern. Es gilt, den «fiskalischen Automatismus»²⁶ zu durchbrechen. Auch hier müssen die politischen Prioritäten abgewogen werden und zu Gunsten der (bezahlbaren) Wohnungsversorgung gesetzt werden. Keineswegs soll dabei unterschätzt werden, dass Ausschüttungen des kommunalen Wohnungsunternehmens (und die der anderen kommunalen Gesellschaften) regelmäßig für weitere kommunale Aufgaben wie z.B. die Subventionierung des ÖPNV, die Bezahlung der kommunalen Infrastruktur o.a. Aufgaben benötigt werden.

8 Mietrechtliche Instrumente: Mietspiegel, Kappungsgrenze und Mietpreisbremse – Möglichkeiten und Grenzen

Die Forderung nach «preiswertem» Wohnen²⁷, «mietpreisgedämpften» Wohnungen, «bezahlbarem» Wohnraum, oder «günstigen» Wohnungen sind Reaktionen auf das Phänomen, dass in Wachstumsstädten bzw. in ausgewählten Innenstadtbezirken sowohl die Bestandsmieten nach Modernisierungen als auch die Neuabschlüsse in bestehenden Wohngebäuden anhaltend und deutlich steigen. Die Angebotsmieten übersteigen in den wachsenden Städten deutlich die Mieten des Mietspiegels. Die Mietobergrenzen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus werden im Bestand immer weniger realisiert. Die Mietbelastung der Haushalte steigt nach vielen Jahren der Stabilität deutlich an. Dies ist in der politischen Diskussion erst seit wenigen Jahren angekommen und es wird nach Abhilfe gesucht.²⁸

Bei der Betrachtung der mietrechtlichen Instrumente soll hier der Wohnungsbestand im Vordergrund stehen. Hier sind die überwiegend noch bezahlbaren Wohnungen bzw. solche des unteren Segments zu finden.

Eine eigene Kompetenz besitzen die Kommunen bei der Erstellung von (qualifizierten) Mietspiegeln. Mit diesem Instrument werden die Neuabschlüsse der letzten vier Jahre empirisch ermittelt. Bedeutung haben diese Mietspiegel bzw. die ihnen

25 v. Bodelschwingh und Gilewski (2016), S. 259

26 Ebd.

27 Ebd.

28 v. Einem (2016), S. 41

zugrunde liegenden Daten nicht nur für Mieterhöhungsverlangen der Vermieter/innen, sondern für weiteres kommunales Handeln, wie z.B. für die Beurteilung der Fehlsubventionierungsabgabe, für Ausgleichszahlungen bei Zweckentfremdung und für die Ermittlung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft im Rahmen von ALG II-Leistungen.²⁹

In stark nachgefragten Teilmärkten sind Mietspiegel ein nur bedingt taugliches Instrument, um auf dem Mietenmarkt eine Stabilisierung der Mieten zu erreichen. Sie sind zwar geeignet, Transparenz über die Mietmärkte herzustellen und Datengrundlagen für die genannten kommunalen Leistungen zu liefern, bleiben jedoch als «Spiegel des Marktes» nur bedingt in der Lage, den Mietenanstieg generell zu bremsen. Mietspiegel bieten Mietern allenfalls einen Schutz bei der Abwehr ungerechtfertigter Mietererhöhungen im Einzelfall. Die aktuelle Forderung, das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete zu senken, indem der Untersuchungszeitraum des Mietspiegels von den oben genannten vier auf zehn Jahre erweitert wird, hat nach Modellrechnungen des IWU nur einen marginalen Effekt: Zwar sinkt das Niveau der einbezogenen Neuvertragsmieten durch die Verlängerung des Zeitraums, gleichzeitig nimmt aber der Anteil der besonders billigen Altvertragsmieten in der Stichprobe ab, so dass deren bislang funktionierender Dämpfungseffekt reduziert wird.

Ob die Anwendung der «Kappungsgrenze» (soweit das Land eine entsprechende Verordnung erlässt dürfen innerhalb von drei Jahren Mieten im laufenden Mietverhältnis um 15 Prozent – statt bisher um 20 Prozent – erhöht werden) und der «Mietpreisbremse» (auf der Grundlage einer landesrechtlichen Verordnung dürfen Mieten bei der Neuvermietung bzw. Wiedervermietung auf maximal 10 Prozent über die ortsübliche Vergleichsmiete» angehoben werden; für die Anwendung sind Zielgebiete «mit angespannter Wohnungslage» zu identifizieren; die Verordnung gilt maximal 5 Jahre) tatsächlich einen mietendämpfenden Effekt haben werden, ist noch sehr unklar und umstritten. Es besteht die Gefahr, dass unerwünschte Nebeneffekte eintreten: die Verschärfung des bereits sichtbaren «Investorenboykotts «im Sektor des geförderten Wohnungsbaus³⁰ sowie nun mehr regelmäßige Mieterhöhung der Vermieter, die bislang erst bei Mieterwechsel Mieterhöhungen «nachgeholt» haben, das Ausweichen auf verdeckte Zahlungen (Abstand, Renovierungsübernahme) statt Mieterhöhungen. Der Deutsche Mieterbund berichtet, dass auch nach dem Inkrafttreten der Mietpreisbremse im Zeitraum von Juli 2015 bis Juni 2016 die Angebotsmieten deutlich, über 40 Prozent, oberhalb der Mietpreisbremsenobergrenze lagen. Untersuchungen für den Deutschen Mieterbund kommen zum Schluss, dass insbesondere öffentliche Wohnungsanbieter und Genossenschaften das Instrument anwenden, das heißt Wohnungen nicht zu überhöhten Mieten vermieten, während viele private Vermieter/innen die Mietpreisbremse ignorieren.³¹ Kritisiert werden die vielen Ausnahmen im Gesetz zur Mietpreisbremse. So haben Mieter/innen kaum die Möglichkeit herauszufinden, ob die Miete überhöht ist. Überhöhte Mieten müssen erst ab

29 Börstinghaus (2015): § 558 d. Rdnr., 10 ff.

30 v. Einem (2016), S. 277

31 <http://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0716/071618.htm>

dem Zeitpunkt einer förmlichen Rüge durch den Mieter/die Mieterin zurückgezahlt werden. Neubauten sowie umfassend modernisierte oder möblierte Wohnungen sind von den Regelungen völlig ausgenommen. Es ist abzusehen, dass Nachbesserungen erforderlich sind, um die intendierten Wirkungen auch zu erzielen.

In diesem Zusammenhang soll an die Bestimmungen zur Mietpreisüberhöhung und zum strafrechtlichen Verbot des Mietwuchers erinnert werden. Diese Vorschriften werden in der Praxis wenig angewendet. Grund dafür sind auch die Beweisforderungen: die Ausnutzung einer Mangellage ist nur schwer darzulegen und die Erfolgsaussichten somit begrenzt.

9 Instrument: Wohnraumzweckentfremdung oder Zweitwohnungssteuer

Die Wirkungen des Verbotes der Wohnraumzweckentfremdung (erfasst werden Leerstand, Umnutzung von Wohnraum zur Beherbergung oder zu Büroraum) für die gewünschte Sicherung von Wohnraum ist schwer zu erfassen.³² «Zweckentfremdung» stellt sich gegenwärtig in der Variante Gästewohnung statt Wohnung dar. Mit der tage- bzw. wochenweisen Vermietung lassen sich deutlich höhere Mieten als mit der dauerhaften Wohnraumvermietung erzielen. Zwar entzieht die Nutzung einer Wohnung als Zweitwohnung oder die Vermietung als Ferienwohnung dem Wohnungsmarkt Wohnraum, der zur Dauernutzung geeignet wäre, fällt aber nicht unter den Begriff der Zweckentfremdung und kann deshalb nicht mit diesem Rechtsinstrument reguliert werden. Trotzdem kann dieser Nutzungsform begegnet werden: auch ohne Zweckentfremdungsverbot stellt die Nutzung einer Wohnung zum Betrieb einer Beherbergungsstätte eine ungesetzliche Nutzung dar, da Beherbergungsstätten anderen bauordnungsrechtlichen Standards genügen müssen. Eine Verhinderung einer derartigen missbräuchlichen Nutzung ist daher unter Anwendung bestehender Rechtsinstrumente möglich. Hierfür steht den Kommunen das Instrument der Zweitwohnungssteuer zur Verfügung, auch um die Nutzer von Zweitwohnsitzen an den kommunalen Lasten angemessen zu beteiligen. Anders als beim Tätigwerden auf der Grundlage einer (landesrechtlichen) Wohnraumzweckentfremdungsverordnung kann die Kommune aus eigener Kompetenz agieren.

10 Öffentliche Förderung mit dauerhafter Sicherung der Bindungen – neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Der Einsatz öffentlicher Förderung für die Schaffung oder Sicherung bezahlbaren Wohnraums (seien es Mietwohnungen oder auch Eigentumsmaßnahmen) sollte mit dauerhaften (Mietpreis-) und Belegungsbindungen gekoppelt sein.

Auch dem weiter oben beschriebenen Dilemma der «auslaufenden Belegungsbindungen» sollte mit Instrumenten der dauerhaften Sicherung begegnet werden. Hierzu zählen die Bodenvergabe im Erbbaurecht, die Förderung von genossenschaftlichen

32 Vaché (2012)

Mieter

Gesehen in Berlin. Die Stadt hat mit die höchsten Neuvermietungsrenten im Bundesgebiet.

TEN
UNTER



Wohnungen, von Trägern wie dem Miethäusersyndikat, die explizit die Veräußerung von Mietwohnungen ausschließen. Auch Konzeptvergaben, Beratung und Information können zur dauerhaften Sicherung beitragen. Hier setzen die Überlegungen zur neuen Wohnungsgemeinnützigkeit an: Sie richten sich an Träger, die Gemeinwohl orientierte Zwecke (vor allem langfristige Angebote an bezahlbaren Wohnungen) verfolgen. Hierfür kommen insbesondere kommunale oder landeseigene Wohnungsunternehmen in Frage; aber auch anderen Akteuren sollen die Regelungen offenstehen.

Das Konzept sieht ein Sofortprogramm mit Zinszuschüssen und der steuerlichen Entlastung bei Neubau vor. Zielgruppenorientierte Bindungen sollen Menschen mit wenig Einkommen, Studierenden oder Familien bezahlbares Wohnen ermöglichen. Im zweiten Schritt soll eine Förderung für Unternehmen entwickelt werden die über die Laufzeiten der sozialen Wohnraumförderung hinaus Wohnungen unter Marktpreisen anbietet.³³ Grundsätzlich besteht kein zwingender Grund dafür, bei geförderten Wohnungen nur befristet Bindungsrechte zu vereinbaren, um sie danach in den freien Markt zu entlassen.

11 Fazit: Für eine aktive kommunale Wohnungspolitik

Eine kommunale Wohnungspolitik sollte sozialen und räumlichen Zusammenhalt mit vielfältigen und sozial gemischten Wohnvierteln anstreben und der sozial-räumlichen Spaltung mit einem ausreichenden Bestand an preiswertem Wohnraum entgegenwirken. Sie sollte eine Stadtentwicklung verfolgen, die statt von Verdrängung und Polarisierung von einer gezielten Stärkung des sozialen Zusammenhaltes geprägt ist. Mieten, die für einen wachsenden Anteil der Bevölkerung nicht mehr tragbar sind, der Mangel an Sozialwohnungen und bezahlbaren Wohnungen im mittleren Preissegment werden spürbar und sichtbar vor Ort, im einzelnen Stadtteil. Die Kommunen sind aufgefordert, den Instrumentenkoffer für eine aktive Wohnungspolitik zu nutzen. Wirkung erzielen diese Instrumente allerdings nur, wenn sie gut aufeinander abgestimmt sind und auch nur dann, wenn sie auf einem wohnungspolitischen Gesamtkonzept beruhen. Hierfür muss der kommunalpolitische Grundkonsens bestehen, eine Stadtentwicklung des sozialen Zusammenhalts, einer sozialen Wohnungsversorgung mit (bezahlbarem) Wohnungsbau hohe bzw. höchste Priorität einzuräumen.

Die komplexen Prozesse der Wohnungsversorgung, deren Finanzierung und des Instrumenteneinsatzes bedürfen der Erklärung und Begründung in der Stadtgesellschaft. Auch hier gehen die Interessen auseinander: Nachverdichtung stößt häufig auf Ablehnung und bedarf gut strukturierter Beteiligungsprozesse. Öffentlich geförderter Wohnungsbau ist in vielen Stadtquartieren nicht gerne gesehen. Schritte zum Zusammenhalt in einer lokalen Wohnungspolitik bedürfen der Einbindung von Initiativen (Wohnen, Bildung, Betreuung, Asyl und Integration), ihres Wissens und ihres (ehrenamtlichen) Engagements zusammen mit den «etablierten» Akteur/innen der Stadtgesellschaft.

³³ Kuhnert und Leps (2017)

Neu an dieser Partizipation und Kommunikation sind die Formate, die so gewählt werden, dass der Dialog zum Steuerungsinstrument wird und prozesshaftes Vorgehen und Entwicklungen zulässt.³⁴ Damit wird es möglich, auch längerfristig ausgerichtete kommunale Wohnkonzepte und ihre Umsetzung zu verhandeln, in Abschnitten zu bearbeiten und auch Korrekturen oder Anpassungen zuzulassen. Sie können als Instrument der gesamtstädtischen Entwicklungsplanung zum Zusammenhalt der Städte beitragen.

Bei ihren Aktivitäten sind die Gemeinden auf eine entsprechende finanzielle Ausstattung angewiesen. Nicht nur eigene Grundstücke, sondern die finanzielle Förderung durch die Länder bzw. den Bund sind notwendig. Hier ist eine kontinuierliche und deutlich erhöhte Förderung insbesondere des sozialen Wohnungsbaus notwendig, die sich allerdings ohne eine Lockerung der Austeritätspolitik bzw. des Primats der Haushaltskonsolidierung nicht erreichen lassen wird. Öffentliche Förderung müsste darüber hinaus neu gedacht werden: Bei niedrigsten Kapitalmarktzinsen wirken keine Darlehen, sondern Sonderabschreibungen und Zuschüsse oder Bürgschaften.

Kommunale Konzepte und Instrumente brauchen die «konzertierte Aktion» aller Akteur/innen innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Dies gelingt nur mit viel Kommunikation und Überzeugungsarbeit für das gemeinsame Ziel einer sozial verträglichen Mieten- und Wohnungspolitik. All diese Bemühungen entbinden jedoch nicht von der bundespolitischen Überprüfung und Nachbesserung vorhandener Instrumente. Bei der Suche nach neuen Instrumenten sollte in die wohnungspolitische Debatte der 1980er Jahre zurückgeblickt werden: Ein mieterfreundlicheres Mietrecht, die Wiederbelebung der Gemeinnützigkeit, Überlegungen zur sozial orientierten Reform der Grundsteuer und Vermögenssteuer und das bessere Austarieren des Artikel 14 des Grundgesetzes zwischen Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit des Eigentums sind hier zu nennen.

34 Borchert (2012), S. 18

LITERATUR

- Adam/Sturm (2014): Was bedeutet Gentrifizierung, und welche Rolle spielt die Aufwertung städtischer Wohnbedingungen? in: Informationen zur Raumentwicklung, 4.2014, Bonn
- Behr/Cischinsky (2008): Neue Soziale Fragen des Wohnens, Studie im Auftrag des Verbandes der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e.V., Darmstadt
- Behr et al. (2012): Immoklima – Immobilien- und Wohnungswirtschaftliche Strategien und Potentiale zum Klimawandel, BBSR, Bonn
- Börstinghaus (2015): in Schmidt-Futterer: Mietrecht, Kommentar, München
- Borchert (2012): Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte: Weiterentwicklung des wohnungspolitischen Steuerungsinstruments, Planerin, Berlin
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Reinhard Kreckel (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Bauordnung (2012): Die Attraktivität großer Städte ökonomisch, demografisch, kulturell. Ergebnisse eines Ressortforschungsprojekts des Bundes. Unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_Attraktivitaet_Staedte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff: 14.12.15)
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Bauordnung (2011): Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz, BBSR-Berichte, KOMPAKT 09/2011. Unter: http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Berichte-Kompakt/2011/DL_9_2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2BBSR
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, BMUB (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Kernempfehlungen und Maßnahmen, Berlin
- Bundesregierung (2015): Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) BT-Drs. 18/4897, Deutscher Bundestag
- Habermann-Nieß, Schlomka, Müller, Nieß (2010): Vorstudie für eine Soziale Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für den Bereich des Eimsbüttler Schanzenviertels (unveröffentlichtes Manuskript)
- Holm, Andrej (2006): Die Restrukturierung des Raumes. Machtverhältnisse in der Stadterneuerung der 90er Jahre in Ostberlin, transcript-Verlag, Bielefeld
- Harlander (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case-Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse, Wüstenrot Stiftung (Hrsg.), Stuttgart
- Kunert, Jan, und Leps, Olof (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechten Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0), Wiesbaden
- Landeshauptstadt Hannover (2014): Sozialbericht 2013 – Soziale Lagen und Soziale Räume, Hannover
- Landeshauptstadt Hannover (2016): Schriften zur Stadtentwicklung Nr. 125, Repräsentativerhebung 2015, Hannover
- Lefebvre, Henri (2016): Das Recht auf Stadt, Hamburg (Erstveröffentlichung 1968)
- Marcuse (1986): Abandonment, gentrification, and displacement: the linkages in New York City, in: Neil Smith/Peter Williams (Hrsg.): Gentrification of the City, Boston
- Schubert (2016): Aufwertung ohne Verdrängung, Möglichkeiten und Grenzen der sozialen Erhaltungsverordnung und Umwandlungsverordnung – Erfahrungen aus Hamburg, in: Uwe Altröck, Ronald Kunze (Hrsg.): Stadterneuerung und Armut, Springer-Verlag Berlin
- Vaché (2016): Gespaltener Wohnungsmarkt: Das Beispiel der Region Frankfurt/Main in: Eberhard von Einem (Hrsg.), Wohnen Markt in Schiefelage – Politik in Not, Berlin

- Vaché (2012): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung für Wohnraum (Drucksache 18/5190), Darmstadt, 24.04.2012
- Vogelpohl (2016): Modernisierung und Mietpreislösung im Widerstreit. Potenziale und Grenzen der sozialen Erhaltungssatzung, in: Uwe Altröck, Ronald Kunze (Hrsg.), Stadterneuerung und Armut, Berlin
- von Einem, Eberhard (2016): Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not, Berlin
- von Bodelschwingh und Gilewski (2016): Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung, in: Eberhard von Einem (Hrsg.), Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not, Berlin
- von Malottki und Vaché (2016): Stadträumliche Aspekte der städtischen Wohnraumversorgung, in: Uwe Altröck und Ronald Kunze, Stadterneuerung und Armut (Hrsg.), Berlin

Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit im Gespräch – Wege zu mehr dauerhaft bezahlbarem Wohnraum

Wohnraumangel und soziale Verdrängung in Deutschlands Städten und Ballungszentren

Die Mieten steigen in Deutschland immer schneller statt langsamer. Während zwischen 2012 und 2015 die Angebotsmieten deutschlandweit um zehn Prozent stiegen, betrug der Anstieg von 2015 auf 2016 allein fünf Prozent. Die Mieten in gerade fertig gestellten Wohnungen haben noch mehr zugelegt. Zwischen 2012 und 2016 sind diese Erstmieten fast um ein Viertel teurer geworden (23 Prozent)¹. Diese Phänomene sind in Ballungszentren und wachsenden Städten besonders stark ausgeprägt. Wohnen ist dort längst zur neuen sozialen Frage geworden, die Geringverdiener/innen aber auch Haushalte bis weit in die Mittelschicht betrifft. Vor allem günstige Wohnungen und solche, die für Familien bezahlbar sind, fehlen und werden immer teurer.

Die Bundesregierung stellt in ihrem Stadtentwicklungsbericht² fest: «Voraussetzung für ein gutes Zusammenleben in der Stadt und für sozial gemischte, stabile Quartiere ist ein vielfältiges, bedarfsgerechtes und bezahlbares Wohnungsangebot.» Doch dafür reichen die aktuellen Instrumente nicht aus. Vielmehr geht die soziale Schere in Deutschlands Städten immer weiter auseinander. Günstige Wohnungen werden immer knapper, konzentrieren sich in wenigen Vierteln und liegen immer weiter entfernt vom Stadtzentrum.³ Dabei hat das Wohnumfeld einen entscheidenden Einfluss darauf, ob jemand arm wird bzw. bleibt oder nicht. Der Wohnort ist

- 1 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion: «Zwei Jahre Mietpreisbremse», BT-Drs. 18/12225, <https://www.gruene-bundestag.de/themen/bauen-wohnen-stadtentwicklung/mietpreisbremse-bremst-nicht-23-05-2017.html>
- 2 Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016, BT-Drs. 18/11975, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/119/1811975.pdf>
- 3 Heyn, Timo, Braun, Reiner und Grade, Jan (empirica AG) (2013): Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte, Gütersloh; Holm Andrej (2015): Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im deutschen Bundestag, Berlin

entscheidend für den Zugang zu Kitas, Schulen und anderen Freizeitaktivitäten. Die Bundesregierung stellt jedoch aktuell fest: «Zunehmend konzentrieren sich einkommensschwache Haushalte in begrenzten Teilgebieten größerer Städte.⁴ Infolge der Finanzkrise und der damit einhergehenden Jagd nach Betongold hat sich der Wohnungsdruck für Menschen mit wenig Einkommen verschärft.

Wie hat sich das öffentlich gesicherte Angebot an Wohnungen für Menschen, die sich selbst nicht mit angemessenem Wohnraum versorgen können, entwickelt? Seit der Abschaffung der Institution der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1989 ist es drastisch zurückgegangen. Ganze kommunale Wohnungsunternehmen, Eisenbahnerwohnungen und viele Arbeitersiedlungen wurden privatisiert. Seitdem sind über zwei Millionen ehemals gemeinnützige und bezahlbare Sozialwohnungen verloren gegangen, deren Sozialbindung abgelaufen ist. Trotz deutlich gestiegener Anstrengungen der Bundesländer und verdreifachter Finanzhilfen des Bundes (bis 2014: 0,5 Mrd. Euro/Jahr, 2016: 1,5 Mrd. Euro/Jahr Entflechtungsmittel des Bundes für die soziale Wohnraumförderung der Länder) verlieren immer noch jedes Jahr netto weitere 25.000 Sozialwohnungen ihre soziale Bindung und werden privatisiert und teurer – ein Minus statt eines Aufwuchses.

Die Folgekosten dieses großen wohnungspolitischen Fehlers von 1989 sind immens und kosten die Steuerzahler/innen heute noch jedes Jahr Milliarden Euro. Die öffentlichen Ausgaben belaufen sich auf 18 Milliarden Euro jährlich für soziales Wohnen. Nur gut 1 Milliarde Euro davon gibt der Bund aktuell für die soziale Wohnraumförderung selbst aus, mit der dem günstigen Wohnen dienende Wohnungen für Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen entstehen. Die restlichen rund 17 Milliarden Euro fließen in Sozialtransfers für Wohnen, die sogenannte «Subjektförderung», davon wiederum lediglich 1,5 Milliarden Euro für Wohngeld.⁵

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – dauerhaft günstige Wohnungen für sozial gemischte Viertel

Die Studie «Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum»⁶ hat eine breite Debatte über Instrumente für sozial gemischte Städte angestoßen. Die Studie und der daraus entwickelte politische Ansatz fokussiert auf die zentrale und bisher ungelöste Frage nach der Bereitstellung von viel mehr dauerhaft günstigen Wohnungen für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen in den wachsenden Städten und Gemeinden. Aus dieser Analyse hat

- 4 Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- 5 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR (2016): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland, Reihe: Bau-Stadt-Raum
- 6 Kuhnert, Jan/Leps, Olof (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0), Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, <https://www.gruene-bundestag.de/themen/bauen-wohnen-stadtentwicklung/zeit-fuer-eine-neue-wohnungsgemeinnuetzigkeit-23-02-2016.html>

die grüne Bundestagsfraktion ihren Vorschlag für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit entwickelt. Darin folgt sie dem Motto: öffentliches Geld für öffentliche Güter. Kern ist ein Sofortprogramm Neue Wohnungsgemeinnützigkeit mit einem attraktiven Investitionszuschuss für Vermieterinnen und Vermieter, die (auch einzelne) Wohnungen dauerhaft sozial binden und günstig anbieten inklusive Steuerbefreiungen. Mittelfristig wird ein Dauerprogramm für Vermieter/innen angestrebt, die ihr ganzes oder Teile ihres Unternehmens entsprechend binden. Thematisiert werden Wohnungen insbesondere in Gebieten mit Wohnraumangel, von kommunalen, genossenschaftlichen und privaten Vermietern sowie Wohnprojekte. Die geförderten Wohnungen sollen dauerhaft gemeinnützig gesichert, günstig vermietet und für Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen reserviert werden; Mitbestimmungs- und Transparenzregeln müssen eingehalten werden. Ziel ist, in den nächsten zehn Jahren eine Million dauerhaft bezahlbare Wohnungen in den Städten und Ballungszentren bereit zu stellen.

Der Vorschlag von DIE LINKE Bundestagsfraktion⁷ unterscheidet sich vom Grünen-Vorschlag deutlich, insbesondere durch die Konzentration politisch gewollter Wohnungs- sowie Stadtentwicklungs- und dazugehöriger Klimaschutzaufgaben auf Gemeinnützige Wohnungsunternehmen und den Umbau der Eigentumsstrukturen. So sollen die Förderprogramme zur Wohnraumförderung der Länder, die Städtebauförderung und Klimaschutzprogramme auf Bundesebene integriert und künftig vordringlich für gemeinnützige Wohnungsunternehmen verwendet werden.

Im Wahlprogrammwurf des SPD-Bundesvorstandes vom 23. Mai 2017⁸ heißt es: «Wir werden den nicht-profitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt stärken. Kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen, Baugruppen, private Investoren und Vermieterinnen und Vermieter, die sich für den sozialen Zusammenhalt im Quartier engagieren und dauerhaft bezahlbaren Wohnraum schaffen, werden wir unterstützen und fördern.» Dieses vage Bekenntnis zu einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit mit Quartiersentwicklung lässt hingegen viele rechtliche und finanzielle Aspekte offen.

Breite Debatte – Von Ablehnung bis Zustimmung

Wohnungswirtschaftliche, Stadtentwicklungs- und Sozialverbände, Gewerkschaften und Fachleute haben eine Reihe von Gutachten und Stellungnahmen sowie Positionspapieren bezugnehmend auf den Grünen-Vorschlag und den zeitgleich in den Bundestag eingebrachten Linken-Vorschlag veröffentlicht. Waren diese zunächst reflexhaft ablehnend und fokussierten auf die Risiken, ist die Auseinandersetzung inzwischen sachlicher geworden, und es zeichnet sich breite Zustimmung zur Analyse sowie zu Lösungsansätzen insbesondere der Grünen ab.

⁷ Antrag Fraktion DIE LINKE: Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen, BT-Drs. 18/7415

⁸ Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit. Zukunft sichern, Europa stärken. Leitantrag des SPD-Parteivorstandes zum außerordentlichen Bundesparteitag am 25. Juni 2017, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Leitantrag_SPD_2017.pdf

Der breiteste Konsens besteht in der Problemanalyse und im Anliegen sozial gemischter Quartiere.⁹ Wo entsprechende Lösungsansätze erwähnt werden, gehen sie in die gleiche Richtung wie Vorschläge der Grünen (nur auf diese wird hier eingegangen) für eine soziale und vorausschauende Liegenschaftspolitik, die Stärkung der Kommunen bezüglich Instrumenten wie Konzeptvergaben und Baulandentwicklung mit sozialen Anteilen.

Flankierende wohnungspolitische Maßnahmen wie die Aufstockung und Weiterführung der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau der Länder, auch über das Jahr 2019 hinaus, und die Erhöhung und Dynamisierung des Wohngeldes werden breit geteilt und an mehreren Stellen angeführt. Auch die Anregung, dass man sich am Land Schleswig-Holstein mit seiner Tradition langer Bindungsfristen für Sozialwohnungen von 35 Jahren Dauer ein Beispiel nehmen sollte, ist sicher richtig, aber es bleibt beim Appell ohne entsprechendes Instrument.

Spars (2017) spricht sich für die Einrichtung eines «kommunalen Interventionsbestandes», also gemeindeeigene Wohnungen für die Versorgung bedürftiger Haushalte aus, und zwar im Umfang von 8-14 Prozent des Wohnungsbestandes. Ein solch geschütztes Marktsegment ist sicher im Einklang mit den Zielen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit. Gleichzeitig bleibt die Finanzierung offen – welche Kommune kann aus eigener Kraft 8-14 Prozent des Wohnungsbestandes erwerben? Viele haben bisher nicht mal ein eigenes Wohnungsunternehmen. Das wiederum spräche für ein Investitionsprogramm des Bundes. Mit der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit wäre eines gegeben. Im Zuge dessen regt Spars außerdem Runde Tische zur Wohnraumversorgung an, die bei Bedarf eine Ausweitung des Bestandes anstoßen.

Teilweise stehen alternative wohnungspolitische Handlungsfelder als hinreichende Alternative im Raum, mit widersprüchlicher Argumentation. Etwa wird das Wohngeld als effizienter, gleichwohl günstiger dargestellt, da ja nur wenige Haushalte davon Gebrauch machen.¹⁰ Die Tatsache, dass die erheblichen Wohnraumförder-Finanzmittel des Bundes an die Länder bereits Ende des Jahres 2019 auslaufen und eine Zwei-Drittel-Mehrheit zur für eine Verlängerung erforderlichen Änderung des Grundgesetzes nicht erkennbar ist, wird ebenfalls geflissentlich von allen ignoriert, die dieses Ziel im Munde führen. Zum selben Zeitpunkt wird aber die Schuldenbremse in den Bundesländern greifen, und es ist schwer vorzustellen, dass diese die bereits heute nicht hinreichenden Bundesmittel in Höhe von 1,5 Mrd. Euro jährlich aus eigener Kraft kompensieren werden. Ohne Grundgesetzänderung bleibt dem Bund andererseits dann der Weg der direkten Förderung des sozialen Wohnungsbaus

-
- 9** Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) und Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) (2016): Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik, August 2016, https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/2016-08-23_plaedoyer_wohnungspolitik.pdf; Spars, Guido (2017): Gutachten zur wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Einschätzung einer «Neuen Wohngemeinnützigkeit» in Deutschland. Gutachten für den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen) und den BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V.
- 10** Voigtländer, Michael (2016): Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG), Studie im Auftrag der LEG Immobilien AG und dem ZIA Deutschland, Köln

verwehrt. Nicht zuletzt deswegen ist die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit als Lösung im Steuerrecht, das in Bundeszuständigkeit liegt, so attraktiv.

Auch Risiken werden angeführt. So werden Zweifel an der europarechtlichen Zulässigkeit einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland angemeldet.¹¹ Das Gutachten von Kuhnert und Leps basiert jedoch auf einer tiefen Analyse der durchaus vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten im EU-Beihilferecht und führt zwei entsprechende Beispiele aus den Nachbarländern Niederlande und Österreich an. Einige Autoren führen an, der Aufwand für die beihilferechtskonforme Aufstellung der Wohnungsunternehmen bzw. der Verwaltungsaufwand für ihre entsprechende Bewirtschaftung sei zu groß. Jedoch ließe sich das wie in anderen Fällen durch entsprechende Muster-Vorlagen der öffentlichen Hand oder aus der Wohnungswirtschaft selbst vereinfachen. Zum Beispiel werden Mustersatzungen in hier besprochenen Quellen¹² als gangbare Möglichkeit aufgeführt. Außerdem merkt Runkel an, dass die Bindungsdauer bei der europarechtskonformen Wohnungsgemeinnützigkeit ebenfalls beschränkt sei. Kuhnert und Leps führen hingegen in ihrem Gutachten an, dass wegen der Vermögensbindung diese nach einer europarechtlichen Prüfung erneut verlängert würde.

Das Risiko der Konzentration ärmerer Schichten in neuen sozialen Brennpunkten wird vereinzelt angeführt.¹³ Es ist jedoch widersprüchlich. Denn genau dies ist ja der Prozess, der sich zurzeit in deutschen Städten vollzieht, als Folge einer wenig nachhaltigen Förderpolitik, der zufolge die stets nur befristet sozial gebundenen Bestände in guten Lagen privatisiert werden. Die Veränderung dieser Hilfen und die Stärkung sozial gemischter Quartiere sind eben daher erforderlich. Erst mit einem entsprechenden Förderinstrument, das es auch erlaubt, in guten und mittleren Lagen wieder günstige Wohnungen zu errichten und dauerhaft zu binden und in sozialen Brennpunkten eine Mischung anzuregen, kann der heutige Trend der Sortierung der Stadtbevölkerung nach Einkommen in gute, mittlere und schlechte Lagen aufgehalten werden. Außerdem sind es zum einen die Kommunen, die diesen Prozess steuern können, und zum anderen die (dieses Risiko artikulierenden) Wohnungsunternehmen selbst.

Das Risiko, dass man zu viel und am Bedarf vorbei baut (derzeit wird insbesondere vor allem hochpreisig gebaut und vorwiegend große Wohnungen), ist hingegen stets ernst zu nehmen. Das ist aber gerade keine Besonderheit der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit, denn gerade bei den günstigen Wohnungen in Wohnraumangel-Lagen herrscht ein hoher Bedarf. Nach der Wende wurde vielerorts im Zuge der großzügigen Neubauabschreibung mit der Gießkanne und auf Basis zu optimistischer

11 Ebd.; Runkel, Peter (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Chancen, Risiken, Zuständigkeiten und Alternativen. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. und des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen).

12 Etwa in: Runkel, ebd.; DIfU/vhw (2016)

13 Voigtländer (2016); GdW (2016): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht. Stellungnahme zum Fachgespräch am 09.11.2016, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Ausschuss-Drs. 18(16)473-A

Bevölkerungsprognosen am Bedarf vorbei gebaut. Im letzten Jahr wurden bereits Baugenehmigungen für 380.000 Wohnungen erteilt, bei einem Bedarf, der zwischen 350.000 und 400.000 angenommen wird, geht es jetzt eher darum, dafür zu sorgen, dass diese Flächen auch bebaut werden, was einige Kommunen z.B. mit befristetem Baurecht tun, als die Rate hier immer weiter zu erhöhen. Zuletzt blieb die Bautätigkeit noch deutlich hinter den Genehmigungszahlen zurück, was etwas mit Spekulation zu tun haben dürfte, aber auch mit den Kapazitäten im Baugewerbe und der Wohnungswirtschaft.

Alternative Vorschläge

Insbesondere Spars und Runkel regen die ernsthafte Prüfung von Alternativen an. Runkel spricht sich dafür aus, Wohnungsbestände in gemeinnützige Stiftungen zu überführen und diese einem entsprechenden karitativen Zweck zuzuordnen. Weiterhin könnten Satzungen kommunaler Wohnungsunternehmen so verändert werden, dass sie dauerhaft an die Zwecke der Wohnraumversorgung bedürftiger Zielgruppen gebunden werden. Durch entsprechend hohe Quoren könnten Privatisierungen und Änderungen erschwert werden. Weiterhin könnten Bundesländer Gemeinnützigkeitsgesetze auf den Weg bringen. Das könnte ein Ausweg aus seiner Skepsis einer bundesrechtlichen Zuständigkeit sein, die die Gutachter Kuhnert und Leps wie gesagt aber optimistischer beurteilen. Auch eine Verankerung des gewünschten Ziels der Dauerbindung in der Abgabenordnung, die heute gemeinnützige und karitative Zwecke privilegiert, regt er als Alternativszenario an, das nicht dem EU-Beihilferecht unterworfen ist. Die spezielle Förderung von Genossenschaften, die Spars vorschlägt, ist nach meinem Kenntnisstand mit dem EU-Wettbewerbsrecht gerade nicht vereinbar, denn eine Förderung muss – außer wenn sie der Daseinsvorsorge dient wie bei der NWG angenommen – allen Wettbewerbern gleichermaßen zur Verfügung stehen. Damit bleibt eine nur kleinmaßstäbliche (aber dennoch wertvolle) Option der kommunalen Steuerung bei Konzeptvergaben und Baulandvergaben, oder auch ein Vorkaufsrecht für Genossenschaften im Baurecht.

Der Alternative Vorschlag eines Sickereffekts hingegen, der von Voigtländer, Spars und Runkel mit unterschiedlicher Vehemenz angeführt wird, scheint kein gangbarer Weg. Angeblich werden günstige Wohnungen frei, wenn teurere Wohnungen gebaut und bezogen werden. Zum einen ist der Sickereffekt nicht belegt. Trotz eines Neubaubooms steigen die Mieten deutschlandweit stark und insbesondere in den Mangelregionen stärker an. Günstige Mietwohnungen werden dort bei der Vermietung teurer, dazu gibt es zahlreiche Untersuchungen. Auch mittelfristig wird diese von vielen herbeigesehnte quasi automatische Marktlösung des Wohnraumversorgungsproblems günstigeren Wohnraum in der Regel bei gesättigter Nachfrage nicht dort entstehen lassen, wo die Daseinsvorsorge schwach und das Quartier entsprechend unattraktiv ist. Außerdem dauert die Marktsättigung in den Wohnraumangelgebieten unabsehbar lange. Inzwischen schreitet die soziale Entmischung voran und verfestigt sich.

Runkel regt eine neue Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden an. Auch diese müsste vermutlich grundgesetzlich erst verankert werden, ein derzeit

noch nicht sehr aussichtsreiches Unterfangen, zudem noch gar keine Debatte begonnen hat. Auch eine Expertenkommission wird angeregt. Insgesamt ist dazu sagen, dass Bund, Länder und Kommunen bei der Bewältigung des Wohnungsmangels an einem Strang ziehen sollten. Ohne eine Finanzierungsverantwortung des Bundes und eine entsprechende dauerhafte Zweckbindung der Mittel wird aber ein wesentlicher Bestandteil fehlen und der Kardinalfehler, der seit 1989 besteht, nicht behoben.

Bereits breite Unterstützung und einige Anregungen

Mit einer weitreichenden Übereinstimmung in der Problemdiagnose und dem Plädoyer für eine Stadtentwicklung für sozialen Zusammenhalt und sozial gemischte Stadtviertel haben sich bereits eine ganze Reihe von Unterstützer/innen hinter die Forderung nach einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit versammelt. Zwar besteht seitens einiger Akteur/innen auch noch eine Portion Skepsis, die sich jedoch mit weiteren insbesondere rechtlichen Ausarbeitungen und Konkretisierungen eingrenzen lassen dürfte. Die genannten Alternativen von Stiftungsvermögen und dem stärkeren Einsatz von Ländern und Kommunen für die Wohnraumversorgung und längeren Bindungsdauern sind richtig, werden aber nicht ausreichen. Der Bund sollte selbst Finanzierungsverantwortung übernehmen, insbesondere vor dem Hintergrund der ohnehin hohen Instandsetzungsinvestitionen, die Länder und Kommunen zusammen mit der Schuldenbremse stemmen müssen.

Direkt positiv sprechen sich Sozialverbände aus – so der Paritätische Gesamtverband in seinem aktuellen Diskussionspapier.¹⁴ Auch Gewerkschaften fordern viel mehr dauerhaft bezahlbare und gemeinnützige Wohnungen – zu nennen sind der Deutsche Gewerkschaftsbund DGB¹⁵ und die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di¹⁶. Der Deutsche Mieterbund hat in seiner Bundestags-Stellungnahme zu den Vorschlägen der Grünen ebenfalls positiv und zustimmend mit einem Plädoyer für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit reagiert.¹⁷ Das Positionspapier von DIFU und vhw enthält eine entsprechende Überlegung, dass die neue Wohnungsgemeinnützigkeit hilfreich sein könnte. Sogar ein Geschäftsführer von Haus und Grund Deutschland betont in

14 Vorstand des Paritätischen Gesamtverbands (2017): Bauen – Wohnen – Leben. Paritätisches Diskussionspapier für eine soziale Wohnungspolitik, verabschiedet vom Vorstand des Paritätischen Gesamtverbandes am 20.03.2017, <http://www.der-paritaetische.de/fachinfos/detail/News/diskussionspapier-fuer-eine-soziale-wohnungspolitik/>

15 DGB, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2016): Abschlussbericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe «In unsere Zukunft investieren» vom Dezember 2016, https://www.gruene.de/themen/gerechtigkeit/in-unsere-zukunft-investieren-jetzt.html?pk_campaign=dgb-gruene-auch-neu

16 Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) (2017): Beschluss des Bundesfachbereichsvorstands «Besondere Dienstleistungen» vom 21. Februar 2017, Version 1.0, Stand 21.02.2017: «Gutes Wohnen und gute Arbeit vor Rendite – Wohnungspolitisches Diskussionspapier, http://wowi-vernetz.de/wp-content/uploads/2017/03/Wohnungspolitisches-Diskussionspapier_final.pdf

17 Deutscher Mieterbund (2016): Plädoyer für eine «Neue Wohnungsgemeinnützigkeit». Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Ausschussdrucksache 18(16)473-B zum Fachgespräch am 9.11.2016

der Verbandszeitschrift, dass das Programm für private Kleinvermieter attraktiv und passend sein könnte.

LITERATUR

- Bundesregierung: «Zwei Jahre Mietpreisbremse», BT-Drs. 18/12225, <https://www.gruene-bundestag.de/themen/bauen-wohnen-stadtentwicklung/mietpreisbremse-bremst-nicht-23-05-2017.html>
- Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) und Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) (2016): Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik, August 2016, https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/2016-08-23_plaedoyer_wohnungspolitik.pdf
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR (2016): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland, Reihe: Bau-Stadt-Raum
- Deutscher Mieterbund (2016): Plädoyer für eine «Neue Wohnungsgemeinnützigkeit». Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Ausschussdrucksache 18(16)473-B zum Fachgespräch am 9.11.2016
- DGB, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2016): Abschlussbericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe «In unsere Zukunft investieren» vom Dezember 2016, https://www.gruene.de/themen/gerechtigkeit/in-unsere-zukunft-investieren-jetzt.html?pk_campaign=dgb-gruene-auch-neu
- DIE LINKE, Antrag Fraktion: Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen, BT-Drs. 18/7415
- GdW (2016): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht. Stellungnahme zum Fachgespräch am 09.11.2016, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Ausschuss-Drs. 18(16)473-A
- Heyn, Timo, Braun, Reiner und Grade, Jan (empirica AG) (2013): Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte, Gütersloh
- Holm, Andrej (2015): Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im deutschen Bundestag, Berlin
- Kuhnert, Jan/Leps, Olof (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0), Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, <https://www.gruene-bundestag.de/themen/bauen-wohnen-stadtentwicklung/zeit-fuer-eine-neue-wohnungsgemeinnuetzigkeit-23-02-2016.html>
- Runkel, Peter (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Chancen, Risiken, Zuständigkeiten und Alternativen. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. und des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen).
- Spars, Guido (2017): Gutachten zur wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Einschätzung einer «Neuen Wohngemeinnützigkeit» in Deutschland. Gutachten für den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen) und den BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V.
- Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) (2017): Beschluss des Bundesfachbereichsvorstands «Besondere Dienstleistungen» vom 21. Februar 2017, Version 1.0, Stand 21.02.2017: «Gutes Wohnen und gute Arbeit vor Rendite – Wohnungspolitisches Diskussionspapier, http://wovi-vernetz.de/wp-content/uploads/2017/03/Wohnungspolitisches-Diskussionspapier_final.pdf
- Voigtländer, Michael (2016): Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG), Studie im Auftrag der LEG Immobilien AG und dem ZIA Deutschland, Köln
- Vorstand des Paritätischen Gesamtverbands (2017): Bauen – Wohnen – Leben. Paritätisches Diskussionspapier für eine soziale Wohnungspolitik, verabschiedet vom Vorstand des Paritätischen

Gesamtverbandes am 20.03.2017, <http://www.der-paritaetische.de/fachinfos/detail/News/diskussionspapier-fuer-eine-soziale-wohnungspolitik/>

Funktionen mischen, Nischen sichern, neue Optionen schaffen!

Das Prinzip der Trennung von Wohnort und Arbeitsort prägt die Stadtentwicklung und Stadtplanung der Moderne bis heute – allen immer wiederkehrenden Beschwörungen des Ziels der Funktionsmischung zum Trotz. Alexander Mitscherlichs «Pamphlet» zur «Unwirtlichkeit unserer Städte» aus dem Jahr 1965 zielte zwar vorrangig auf die damals eingeleitete Randwanderung des Wohnens in monotone Großsiedlungen und Einfamilienhausgebiete, meinte aber immer auch die damit einhergehende Entmischung innerstädtischer Quartiere und die De-Urbanisierung der Stadt durch die Trennung der Funktionen – für Mitscherlich eine «Entwertung des Städtischen». Neben den randstädtischen Teppichsiedlungen des Wohnens sind so in den Nachkriegsjahrzehnten auch jene monostrukturierten, automobil-abhängigen, manchmal vernachlässigten Gewerbegebiete mit hohem Flächenverbrauch und in geringer Dichte an Ausfahrtstraßen und Stadträndern entstanden, die heute oftmals weder die gewünschte «gute Adresse» bieten, noch den erforderlichen ökologischen, energetischen oder baukulturellen Standards genügen. Der folgende Beitrag befasst sich mit den Ungleichheiten gewerblicher Entwicklungen in unseren Städten, mit der allmählichen Verdrängung der Arbeitsorte und Arbeitsplätze und den Möglichkeiten, «Produktion» zurück in die Stadt zu holen.

Die funktionsgetrennte Stadt ist nicht zukunftsgerecht

Zeitgleich mit den räumlichen Distanzierungen der Funktionen rückten auch die verschiedenen sozialen Gruppen der städtischen Gesellschaft immer weiter auseinander: Räumlich und sozial teilt sich die Stadt in zunehmend fragmentierte und segregierte Stadtgebiete – in die «erste, zweite und dritte Stadt»¹, wie Hartmut Häußermann und Walter Siebel schreiben. Benachteiligte Quartiere und Randgebiete mit z.T. devastierten Gewerbearealen und Brachen auf der einen Seite, Dienstleistung und Luxuswohnen in bevorzugten Lagen und in «gated communities» auf der anderen Seite – die zwei Seiten der städtischen Medaille.

Entmischung und die Auflösung der dichten Stadt, zumeist einhergehend mit der Verdrängung der finanziell jeweils «schwächsten» Nutzungen in Randlagen, wurden nicht nur von den Akteuren der Boden- und Immobilienmärkte vorangetrieben,

1 Häußermann, Hartmut, und Siebel, Walter (1995): Neue Urbanität, Frankfurt am Main

sondern unterstützt auch von den geltenden planungs- und immissionsschutzrechtlichen Regelungen und Rechtsprechungen.² In Folge zunehmender rechtlicher Restriktionen wurden Stadterweiterungen vorrangig als reine Wohngebiete oder reine Gewerbegebiete entwickelt. Aber auch Neuentwicklungen in integrierten Lagen, zum Beispiel auf Konversionsflächen, sehen bis heute zumeist grobkörnig-funktionsgetrennte Städtebau-Konzepte vor, um vorausseilend Nutzungskonflikten und Anwohnerklagen möglichst zu entgehen. Die Befragung von 207 Städten und Kommunen in Nordrhein-Westfalen zum Prinzip der Funktionsmischung ergab zwar viel Sympathie und eine hohe Bindung an das Leitbild. 90 Prozent der Befragten sagten jedoch, in neuen Stadtquartieren sei die Nutzungsmischung entweder schwach oder gar nicht ausgeprägt. Das Ausweisen einer feinkörnigen Mischung aus Wohnen und Gewerbe sei aufwendig und gegenüber eingefahrenen Routinen und sektoral agierenden Investoren nur äußerst schwer durchzuhalten.³ «Wir haben uns daran gewöhnt», schreibt der ehemalige Amtsleiter Stadterneuerung der Stadt Tübingen, Andreas Feldtkeller, «dass kleine Betriebe in der Stadtplanung nicht vorkommen, Arbeit im Quartier nicht sichtbar ist und als «störend» gilt und dass das Wohnen säuberlich von allen anderen städtischen Aktivitäten getrennt wird».⁴

Gegen eine urbanere und kleinteiligere Mischung wird vielfach das Argument der angeblich sinkenden Toleranzschwelle der Stadtbevölkerung angeführt. Durch empirische Untersuchungen ist diese These jedoch nicht belegt. In einer Studie «Leben in der Stadt» hat das BBSR⁵ auf Grundlage von Befragungen für den Zeitraum zwischen 1994 und 2009 festgestellt, dass ein hoher Anteil der Haushalte auch in den Großstädten sich «gar nicht oder kaum durch Umweltbelastungen beeinträchtigt sieht».⁶ Nach Einschätzungen der Befragten sind z.B. Belastungen durch Luftverschmutzung und Lärm in den vergangenen Jahren «stark oder sehr stark» zurückgegangen (von Belastungsschwerpunkten an Hauptverkehrsstraßen oder der Lärmbelastung durch touristische Hotspots einmal abgesehen). Vielfalt, Lebendigkeit, Dichte und gute Versorgungsangebote werden am Wohnstandort Innenstadt und an innenstadtnahen Quartieren geschätzt – Verkehrsberuhigung, urbanes Grün, Sicherheit, Instandhaltung und Pflege des öffentlichen Raums werden allerdings immer stärker eingefordert.⁷ Vor dem Hintergrund einer älter werdenden Stadtgesellschaft erscheint es wichtig, vorhandene Versorgungsstrukturen inklusive Kleingewerbe und Handwerk in den Quartieren zu stabilisieren bzw. neu zu integrieren. Der demographische Wandel kann in gemischten Stadtquartieren mit guter Nahversorgungsqualität am

- 2 BauNVO: Wohnen im Kerngebiet (MK) nur ausnahmsweise zulässig; im Allgemeinen Wohngebiet (WA) nicht störende Gewerbebetriebe nur ausnahmsweise zulässig; im Mischgebiet (MI) nur quantitativ und qualitativ weitgehend gleichgewichtige Mischungsverhältnisse zulässig etc.
- 3 Difu/BUW (2015): Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf
- 4 Feldtkeller, Andreas (1997): Neue Wege der Planung und der Bürgeraktivität beim Städtebau, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/97, April 1997
- 5 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
- 6 BBSR+-Analyse Compact 06/2013: Leben in der Stadt.
- 7 BBSR-Berichte (2011): Stadtansichten, Befunde der BBSR-Umfrage aus Groß- und Mittelstädten, 6/2011

besten aufgefangen werden. Funktionale Mischung ermöglicht zudem soziale Kontrolle durch Tag- und Nacht-Belebung. Ein öffentlicher, vielfältig genutzter Raum schafft Sicherheit – auch ohne übermäßige Überwachungstechnik.

Durch eine wieder kleinteilige Funktionenmischung könnten generell nachhaltigere, flächenschonende und verkehrsmindernde Siedlungsstrukturen gestärkt werden. Gemischte Strukturen ermöglichen eine «Stadt der kurzen Wege» und reduzieren Autofahrten (z.B. zur Versorgung), Transportkosten und Zeitaufwand. Mit diesen Zielen steht auch eine «Reurbanisierung» stadtnaher Gewerbegebiete an. Neuere Untersuchungen⁸ zeigen: Bei vielen der bislang an den Stadtrand ausgegrenzten Wirtschaftsbetriebe nimmt der Wunsch nach mehr urbaner Standortqualität, verträglicher Integration und Kundennähe zu. Reurbanisierung hieße, die Anreicherung dieser Gebiete mit neuen verträglichen Nutzungen voranzutreiben, Urbanes Grün, Gastronomie und Gemeinschaftseinrichtungen zu schaffen, in Randbereichen vielleicht auch Wohnen zuzulassen. Reurbanisierung müsste hier aber auch heißen, umweltschonende und lärmgeminderte Logistiksysteme (z.B. E-Mobility) breit umzusetzen.

Wie nachhaltig sind die Programme der Stadterneuerung?

Derzeit droht allerdings (zumal in wachsenden Städten) den gründerzeitlichen, ehemaligen Sanierungsgebieten der inneren Stadt wieder ein Entmischungsschub – funktional und sozial. Vor dem Hintergrund hoher Wohnraumnachfrage und entsprechend attraktiver Renditen bei der Vermarktung teurer Wohnungen geraten – so nicht ausdrücklich planungsrechtlich gesichert – auch die bisher kleingewerblich genutzten Innenhöfe und integrierten Gewerbehöfe in den Fokus der Aufkäufer und Immobilienentwickler.

Diese heute zu beobachtende Aufwertung und Verteuerung von ehemaligen Stadterneuerungsquartieren stößt eine neue Vertreibungswelle kleingewerblicher Nutzungen und Versorgungseinrichtungen an. Der Umbau attraktiver, manchmal denkmalgeschützter Gewerberäume in teure Wohnlofts (z.B. Düsseldorf-Flingern, Ackerstraße⁹) hat derart an Bedeutung gewonnen, dass Städte und Großstadtbezirke zwischenzeitlich ihre Milieuschutzsatzungen auf eine Umwandlungseinschränkung von Gewerberäumen ausdehnen müssen. Beispiel Berlin-Friedrichshain: Dort hat der Run von Immobilienfirmen auf alte Gewerbehöfe und -gebäude, die durch Umwandlung in luxuriöse Wohnungen überaus renditeträchtig werden können, bereits zu einem deutlichen Verlust von Gewerbeflächen und Betrieben im Stadtteil geführt.¹⁰

Auch die Stadterneuerung der letzten 50 Jahre ist in ihren innenstadtnahen Gebieten nicht immer so behutsam mit den gewachsenen urbanen

⁸ BBSR (Hrsg.) (2014): Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten im Bestand, ExWoSt-Forschung, Endbericht

⁹ Hilferuf aus Flingern: Szene-Loftions und alt eingesessene Einrichtungen in der Ackerstraße 144 müssen modernen Eigentumswohnungen weichen..., www.lokalkompass.de/ Düsseldorf, 9.6.2016

¹⁰ Beispiel Berlin-Friedrichshain, MieterEcho 376, Berlin, September 2015

Mischungskonstellationen und mit dem bestehenden Quartiersgewerbe umgegangen, wie es die Idee der «behutsamen Stadterneuerung»¹¹ eigentlich verlangt. Die Bestandserhaltung und Stabilisierung kleingewerblicher Strukturen waren zwar die Ziele in vielen Sanierungssatzungen und Handlungskonzepten, aber zumindest in der frühen Phase der Stadterneuerung gab es eine gewisse Dynamik, Gewerbebetriebe und Handwerker/innen mit großzügiger Unterstützung durch die Städtebauförderung in neu geschaffene Gewerbehöfe oder Gewerbegebiete am Stadtrand zu verlagern – bis die entsprechenden Maßnahmenkosten (und Mitnahmeeffekte) zu teuer wurden. Die Stadterneuerung der 70er und 80er Jahre hat damit im Gründerzeitbestand der Städte zu einer ersten Vertreibungswelle gewerblicher und handwerklicher Nutzungen aus den Hinterhöfen und anderen integrierten Lagen beigetragen. Viele kleine Gewerbebetriebe wurden systematisch dadurch verdrängt, dass preisgünstige, in den Gebäudetiefen untergebrachte Werkstätten der Gebäudesanierung geopfert wurden.

Die Idee einer stabilen Gewerbeentwicklung durch die Intervention der Stadterneuerung kollidierte immer wieder mit der administrativen und ökonomischen Wirklichkeit. Bereits die erste Zwischenevaluation des Städtebauförderungsprogramms «Soziale Stadt» durch das IfS Berlin verdeutlichte, dass Programm und reale Entwicklung stark auseinander fielen: «Die Stärkung der lokalen Ökonomie bleibt in der Praxis ... weit hinter der Programmatik der Sozialen Stadt zurück.»¹² Eine Kooperation mit der Wirtschaftsförderung gebe es bisher in den Städten so gut wie gar nicht, «da die städtischen Wirtschaftsförderer für die Quartiersökonomie in der Regel kein Interesse aufbringen».¹³ Gerade in Bezug auf die Programmgebiete der «Sozialen Stadt» wird jedoch das Fehlen von Arbeitsplätzen und Beschäftigung, der Mangel an Qualifikation und Ausbildung als zentrales Problem diagnostiziert. Einigkeit herrscht darüber, dass die Stabilisierung dieser Sozialräume nur funktionieren kann, wenn die Instrumente der Stadterneuerung und Städtebauförderung mit Strategien und Maßnahmen einer lokal orientierten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik verknüpft werden. Die Wirtschaftsförderung allerdings, so der Darmstädter Sozialwissenschaftler Walter Hanesch, tue sich im Prinzip schwer, «neue Konzepte und Instrumente zu entwickeln und sich in dieser Form am «Soziale Stadt»-Programm zu beteiligen»¹⁴.

Seitens des IfS (und zahlreicher anderer Akteure¹⁵) wurde eine bessere Kooperation zwischen Stadterneuerung und Wirtschaftsförderung angemahnt. Zudem

- 11 Hämer, Hardt-Waltherr (1990): Behutsame Stadterneuerung; in: Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Stadterneuerung Berlin, Berlin; s.a. «12 Grundsätze der Stadterneuerung»
- 12 IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Hartmut Häußermann (2004): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms «Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt», Oktober 2004
- 13 Häußermann, Hartmut: Stellungnahmen von Sachverständigen zum Antrag «Das Programm Soziale Stadt weiterentwickeln und ausweiten», Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 15. WP Nr. 15 (14)1617
- 14 Hanesch, Walter (2004): «Aktivierung in der Sozialen Stadt», in: Hanesch/Krüger-Conrad, Lokale Beschäftigung und Ökonomie, Wiesbaden
- 15 Z.B. BBSR (2010): Endbericht Quartiersimpulse, BMVBS-Online-Publikation Nr.1/2010

Kreative Umnutzung eines Bahnhofs: Utopiestadt Wuppertal





wurde empfohlen, die «klassische» Wirtschaftsförderung umzuformen, dezentraler aufzustellen und in bestimmten Räumen durch sozialraumbezogene, lokal-ökonomische Strategien zu ergänzen. Es sollte eine aufsuchende und individuelle Beratung der Betriebe ermöglicht werden, das örtliche Quartiersmanagement durch lokalökonomische Kompetenzen gestärkt, «Kümmerer» für vernachlässigte Geschäftsstraßen eingesetzt und strategische Allianzen gebildet werden – Maßnahmen, um eine differenzierte Bestandspflege und Standortstrategie einzuleiten. Viele gute Modellprojekte und Beispiele einer besseren Organisation, Kooperation und Finanzierungsförderung z.B. durch Mikrokredite für lokale Arbeit (Leipzig), ein dezentrales Büro der Wirtschaftsförderung im Stadtteil Marxloh (Duisburg), einen «Gewerbekümmerer» in Hainholz und anderen Quartieren (Hannover) sind in der Folge entstanden und finden sich in einschlägigen Veröffentlichungen. Sie können jedoch ebenso wie die BIWAQ-Förderaktivitäten¹⁶ von Bund und Ländern (oder die immer wiederkehrenden Diskussionen um einen «Sozialen Arbeitsmarkt») nicht darüber hinwegtäuschen, dass die empfohlenen langfristigen strategischen Allianzen aus Stadterneuerung, Stadtplanung, Wirtschaftsförderung, IHKen, Handwerkskammern und Wirtschaftsunternehmen zugunsten einer quartiersorientierten Ökonomie nur an wenigen Standorten zustande kamen und dass sie selten verstetigt wurden. Aktuelle Erfahrungen in nordrhein-westfälischen Städtebauförderungsgebieten bestätigen diese Wahrnehmung: Die Verknüpfung zwischen Stadtteil und Stadtökonomie mit einer quartiersorientierten Wirtschaftsförderung ist bis heute nicht die Regel.

Die Vielfalt kommunaler Wirtschaft gegen die Dogmen der Globalisierung

Bereits Ende der 1990er Jahre wies Dieter Läßle darauf hin, dass die Wirtschaft insbesondere in Großstädten vielfältig aufgestellt ist, aus einer Summe von Teilökonomien besteht, diese aber seitens der Stadtpolitik höchst unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werden. Seit mehr als 30 Jahren sind Stadtpolitik und städtische Wirtschaftsförderung darauf ausgerichtet, den Dogmen und Zwängen der sogenannten Globalisierung zu folgen und vorrangig technologische Branchencluster, Firmen und Forschungseinrichtungen mit «Weltmarkt-Orientierung» in den Fokus zu nehmen. Vor dem Hintergrund der erhofften Segnungen der Globalisierung für die eigene Stadt geriet die große Diversität städtischer Ökonomien und die Rolle ihrer unterschiedlichen Branchen als Stabilitätsfaktoren auch für Quartiersentwicklungen aus dem Blickfeld.¹⁷ Läßle zeigte zwar auf, dass auch Klein- und Mittelbetriebe trotz ihrer vorrangig lokalen Orientierung und Quartierseinbettung im Austausch mit überregionalen und manchmal internationalen Wirtschaftskreisläufen stehen können. Dennoch

¹⁶ BIWAQ/ ESF: Programm für Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier; kann in Gebieten der Sozialen Stadt die Maßnahmen der Städtebauförderung durch kleinräumige Arbeitsmarkt-, Existenzgründungsberatung und Betriebsunterstützung ergänzen.

¹⁷ Läßle, Dieter (2000): Städte im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Entwicklungspolitik, in: ILS NRW Band 168, Lokale sozio-ökonomische Strategien, Dortmund

zog er das Fazit, dass lokalökonomisches Handeln den «Globalisierungspropheten» lange Zeit als «hilfloses Agieren gegen die dominante Weltmarktlogik»¹⁸ galt.

Die Teilökonomie der Stadtteil- und Quartiersbetriebe umfasst nach Läßle «Kleinbetriebe des produzierenden und reparierenden Handwerks, des Einzelhandels, des Gesundheitswesens, der Gastronomie sowie andere Betriebe der sozialen, haushalts- und unternehmensorientierten Dienstleistungen, die ihre Standorte in Nutzungsgemischten Stadtteilen haben».¹⁹ Vielfach sind die Betriebe bereits des längeren vor Ort angesiedelt und mit der örtlichen Bevölkerung über langjährige Kundenbeziehungen verknüpft. In Hamburg wurden von diesen Betrieben Ende der 1990er Jahre Arbeitsplätze für über 120.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte (ca. 16 Prozent) bereitgestellt; Stadtteil- und Quartiersbetriebe gehörten damit zu den größten Teilökonomien der Hansestadt.²⁰

Die Außenorientierung städtischer Wirtschaftspolitik, verbunden mit zunehmenden Aufwertungsprozessen diverser innerstädtischer Lagen zu Tertiär- und Wohnstandorten mit entsprechenden Bodenpreisentwicklungen und sozialen Gentrifizierungssprüngen führte dazu, dass sich Stadtteil- und Quartiersökonomien mitunter starken Verdrängungsprozessen ausgesetzt sahen.²¹ Besonders betroffen waren davon aufgrund ihrer kleinteiligen Struktur, ihrer oftmals migrantischen Prägung und (scheinbaren) ökonomischen Bedeutungslosigkeit die kleinsten Stadtteil- und Quartiersbetriebe, insbesondere des Einzelhandels (leerstehende Ladenlokale und vielfältige Initiativen, diese wieder zu füllen, zeugen davon). Trotz großer Bedeutung für den städtischen und lokalen Arbeitsmarkt und für die Nahversorgungsqualität der Stadtteile befanden sich diese Betriebe, wie Dieter Läßle schreibt, im «toten Winkel» der Aufmerksamkeit von Stadtpolitik und Wirtschaftsförderung. Strategien der Unterstützung bei der inneren Standortentwicklung, bei Modernisierung, Marketing, Nachfolgeproblemen oder bei Nutzungskonflikten mit Anwohnern gab es selten.

In Stadtteilen wiederum, in denen sich die ärmere Bevölkerung bereits konzentrierte, sorgten u.a. Kaufkraftverluste der Wohnbevölkerung und Adress-Verschlechterung dafür, dass sich kleingewerbliche Betriebe und Einzelhändler zum Wegzug oder zur Aufgabe entschließen mussten.

Die einseitige Weltmarktausrichtung städtischer Wirtschaftspolitik greift nach Läßle ebenso zu kurz wie die ausschließliche Schwerpunktsetzung auf Dienstleistung, Tertiärisierung, Technologieorientierung und Forschungsaffinität. Vielmehr gelte es, in einem Strategiemix Bestandspflege und Entwicklung lokal eingebetteter gewerblicher und (wo möglich) industriell ausgerichteter Wirtschaftsbereiche wieder stärker in den Fokus der Wirtschaftsförderung zu rücken und (zusammen mit Stadtplanung und Liegenschaftspolitik) die entsprechenden stabilisierenden Strategien und Instrumente zu entwickeln. Die Möglichkeiten zwischen planungsrechtlicher

18 Ebd.

19 Ebd.

20 Ebd.

21 Natürlich spielten auch betriebliche Umstrukturierungs- und Erweiterungsbedarfe sowie Nachfolgeprobleme eine Rolle.

Sicherung und Betreuung bzw. Vernetzung durch die Wirtschaftsförderung sind vielfältig und allesamt bekannt.

Das Urbane lebt von Nischen und Experimenten

In den Städten sind nicht nur die Glaspaläste der Dienstleistungswirtschaft, die repräsentativen Plätze und Gebäude der inneren Stadt und die teuren Wohn-Enklaven von Bedeutung. Das «Urbane» lebt ebenso von den undefinierten Nischen und informellen Orten an den Innenstadträndern und in den Quartieren, die von Architekten und Stadtplanern gern als «Schmuddel-Standorte» wahrgenommen werden. Ehemalige Industriearale mit atmosphärischem Bestand, in die Jahre gekommene, aber modernisierungsfähige Gewerbehöfe, gewerblich genutzte Hinterhöfe, aber insbesondere auch leerstehende Ladenflächen können mit geringem Sanierungsaufwand preiswerte Arbeitsräume bieten für junge Unternehmen, für Handwerk und Kleingewerbe, Kreative, Künstler und zahlreiche «kleine Kräuter» aus den unterschiedlichsten Branchen und mit vielen Berufsqualifikationen. Sie tragen zu sozialer Vielfalt und attraktiver Mischung ebenso bei wie die verbliebenen Einzelhändler und Dienstleister in den gewerblich genutzten Erdgeschoss-Zonen. Die Stadt braucht Flächen, «wo Leute etwas Neues ausprobieren können, etwas, das glücken oder auch mißlingen kann», sagt Floris Alkemode, holländischer Rijks-Baumeister.²² Diese Forderung nimmt das Leitbild der Europäischen Stadt als kompakter Stadt mit sozialer, ethnischer und funktionaler Durchmischung und mit einer vielfältigen Ökonomie ernst.

Hinter dem Begriff der Europäischen Stadt und dem Plädoyer für Urbanität und Mischung stehen auch heute noch bestimmte Wertmaßstäbe und eine Haltung, die von der «Leipzig Charta»²³ erneut eingefordert wurde. Die Charta greift nicht nur den Begriff «Europäische Stadt» ausdrücklich auf, sondern es geht ihr auch um den Wertgehalt des Begriffes: Vielfalt, Toleranz, Integrationsfähigkeit, demokratische Selbstbestimmung, Nutzungsmischung und Baukultur. Und es geht ihr zudem um ganzheitliche Handlungsstrategien für benachteiligte Quartiere. Vorhandene städtebauliche und nachbarschaftliche Qualitäten müssten erkannt, erhalten und kleinteilig (behutsam!) weiterentwickelt werden, denn aus der Vielfalt der Nutzungen, Baualtersklassen, Eigentümer/innen, Gebäudestrukturen und Nischen ergibt sich auch die Mischung verschiedener Bodenrenditen, Miethöhen und Nachbarschaften. Die Städte werden aufgefordert, «alle Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung gleichzeitig und gleichgewichtig zu berücksichtigen», die «kulturellen und baulichen Qualitäten» der Stadt ebenso wie die «großen sozialen Integrationskräfte» zu erhalten, sowie die «gebietsbezogene Wirtschaft und Arbeitsmarktpolitik» zu stärken.²⁴

Die These ist, dass funktionale und soziale Mischung zusammen gedacht werden müssen, da sie sich gegenseitig beeinflussen. Nutzungsmischungen mit Kleingewerbe-Nachbarschaften können wesentlich dazu beitragen, moderate Mietniveaus für

22 Der Rijks-Sozialarbeiter, in: Baumeister 8/2016

23 «Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt», Mitgliedstaatliches Dokument, verabschiedet beim informellen Ministertreffen der EU-Städtebauminister 2007 in Leipzig

24 Ebd.

Wohnen und Gewerbe in den Quartieren zu erhalten bzw. durch veränderte wirtschafts-, planungs- und bodenpolitische sowie investive Strategien der öffentlichen Hand neu zu schaffen. Städte werden allerdings auch andere Partner benötigen, z.B. regional aktive, gemeinwohlorientiertere Akteure in den Bereichen Immobilienwirtschaft und Immobilienfinanzierung. Ein Beispiel:

Samtweberei, Krefeld

Quartiere wie das «Samtweberviertel» in Krefeld (die südwestliche Innenstadt) mit zahlreichen Herausforderungen gibt es viele in Nordrhein-Westfalen: niedrige Mieten, ein hoher Anteil an Transferhilfebeziehern, viele verschiedene Sprachen und ein hoher Ladenleerstand. Im Samtweberviertel, innenstadtnah gelegen, initiierte die «Montag-Stiftung Urbane Räume» als «Raumunternehmer» eine besonders innovative Quartiersentwicklung, die nur zusammen mit der Bürgerschaft vor Ort funktionieren kann. Das Stiftungskonzept sieht vor, «Initialkapital für eine chancengerechte Stadtentwicklung» bereitzustellen und die innerstädtische Gewerbebrache der ehemaligen Samtweberei (ca. 7.000 qm) so umzunutzen, dass durch die Einnahmen eine gemischte Nutzung (Gewerbe, Wohnen, Gemeinbedarf) generiert und nachhaltige Impulse für das Stadtquartier ausgelöst werden. Die Erfahrung zeigt vielerorts, dass die Umnutzung und Entwicklung eines aufgelassenen, historisch einst bedeutsamen Gebäudekomplexes ein guter Hebel sein kann, um nachhaltige Impulse für ein Stadtviertel auszulösen. Umso mehr, wenn es gelingt mit den Nutzungen auch neue Akteur/innen mit ihrem Engagement für das Viertel einzubinden. Für die Entwicklung des Pilotprojektes der Stiftung standen mehrere Standorte zur Auswahl. Für Krefeld sprach letztendlich der geeignete Standort mit der Alten Samtweberei und die große Bereitschaft der Kommune, diesen innovativen Weg mitzugehen.

Die Investition in Menschen und in Steine ganz eng miteinander zu verknüpfen, das war und ist die Ambition des Projektes. Hierfür hat die Stiftungsgruppe Montag²⁵ eine gemeinnützige Projektentwicklungsgesellschaft gegründet – die Urbane Nachbarschaft Samtweberei gGmbH (UNS), die in 2014 das kommunale Grundstück der alten Samtweberei im Erbbaurecht erworben hat. Der Gebäudekomplex mit ca. 4.500 qm Nutzfläche soll mit dem Geld, das er erwirtschaftet, langfristig die finanzielle Grundlage für die Finanzierung der Gemeinwesenarbeit im Quartier bilden.

Dass ein solches Gesamtkonzept nicht ohne die Einbeziehung der Menschen vor Ort greifen kann, war den Initiatoren von Beginn an klar: «Wir haben uns bei den Bürgern darum beworben, hier im Samtweberviertel aktiv werden

25 Die Montag-Stiftung «Urbane Räume» ist jener Teil der Stiftungsgruppe Montag, der sich für eine sozial gerechtere und am Gemeinwohl orientierte Stadtentwicklung einsetzt (www.montag-stiftungen.de).

zu dürfen», sagt Henry Beierlorzer, Geschäftsführer der Gesellschaft. Anlässlich einer ersten Bürgerwerkstatt vor Ort im Dezember 2013 meldeten bereits an die 100 Engagierte ihr Interesse zur Mitwirkung an und bewiesen den Projektentwicklern, dass ihre Wahl für das Samtweberviertel genau die richtige war. Quartiersmanager wurden eingesetzt. In die Samtweberei ziehen nur Nutzerinnen und Nutzer ein, die sich auf ein Engagement für das Viertel verpflichten. Teil des Konzeptes ist es daher, dass sich die neuen gewerblichen Mieter, die sich aus Freiberuflern, Wiedereinsteigern, Kreativen, Menschen mit sozialen Berufen, Unternehmensberatern u.v.m. zusammensetzen, gemäß dem Leitspruch «Halbe Miete für das Viertel» dazu verpflichten, für ihre günstige Miete ihre Kompetenz und Anteile ihrer Arbeitszeit zur Verfügung zu stellen.

Im baulichen Kontext können im umgenutzten Denkmal 37 Wohneinheiten geschaffen werden, davon ein Drittel geförderter Wohnungsbau. Zwei Drittel der zukünftigen Mieter haben sich bereits intensiv in einem moderierten Verfahren in die Projektentwicklung eingebracht, und sie verpflichten sich ebenfalls, sich für den Stadtteil und für das neu zu bauende «Nachbarschaftswohnzimmer», das im Rahmen der Wohnraumförderung vom Land gefördert werden kann, zu engagieren. Und schließlich entsteht im Zentrum des Geländes in den kommenden Jahren ein neuer «Platz mit Dach»: die Shedhalle. Die ehemalige Produktionshalle der Samtweberei wird zu einem öffentlichen und halböffentlichen Ort umgewandelt.

Die Montag-Stiftung Urbane Räume stellt den finanziellen Grundstock als Eigenkapital für die Investitionen – zuzüglich von 200.000 Euro pro Jahr für den Aufbau der Quartiersarbeit über fünf Jahre. Förderdarlehen der NRWBank (Wohnraumförderung des Landes) und private Kredite ergänzen den Finanzrahmen. Das Land NRW und die Kommune beteiligen sich an der Entwicklung des Standortes mit Mitteln der Städtebauförderung bei der Öffnung der Shedhalle. Ein wesentlicher Förderungsbestandteil ist jedoch die ausgesetzte Erbpacht durch die Stadt: Das kommunale Gelände wird der «Urbane Nachbarschaft Samtweberei» gGmbH solange kostenfrei zur Verfügung gestellt, wie das Konzept der Gemeinnützigkeit von den Akteuren konsequent umgesetzt wird. 2019 soll die Projektentwicklung abgeschlossen sein (www.samtweberviertel.de)

Private Projektentwicklungen – sektoral und formatiert

Die Realität der Stadtentwicklung – zumal in wachsenden Städten – wird derzeit allerdings durch den Wettbewerb global agierender Investment- und Immobiliengesellschaften geprägt, die die Liberalisierung und Deregulierung der vergangenen Jahrzehnte zu schätzen wussten. Immer größere Stadträume wurden durch professionelle Verwerter mit maximalen Rendite-Erwartungen und wenig kreativen Entwicklungsstrategien in Besitz genommen. Auf nahezu allen Flächen in innenstadtnahen guten Lagen, z.B. ehemaligen Gewerbe- und Bahnflächen, entstehen jene städtebaulich

austauschbaren Investorenprojekte (Betongold-Immobilien), säuberlich getrennt in Wohnungs- und Bürobauten – ergänzt durch großflächigen Einzelhandel. Hohe Dichten, Erschließungsanlagen und ausladende Parkgaragen signalisieren: Wer hier wohnt, arbeitet und einkauft, kommt mit dem Auto. Viele dieser Entwicklungsprojekte haben ob ihrer Monotonie und Monostruktur zu Recht die Architekturkritik²⁶ auf den Plan gerufen.

Im gründerzeitlichen Bestand werden zeitgleich gewachsene Strukturen und Nachbarschaften durch Luxus-Modernisierungen zerstört, Blockinnenhöfe durchlaufen nach Sanierungs-Entkernung und Begrünung wieder eine Verdichtungsphase, die letzten Kleingewerbebetriebe und Kultureinrichtungen werden zum Umzug oder zur Aufgabe gedrängt (s.o.), um teurem Wohnen Platz zu machen. Wohn- und Gewerbetrauten steigen vielerorts ins Unbezahlbare – die «Stadt für alle» schrumpft zusehens zusammen. Wer Gründe für Bürgerängste, Misstrauen und zunehmende «Wutbürger-Reaktionen» sucht, kann sie unter anderem hier finden.

Warum ist dieser Bauträger- bzw. Investoren-Städtebau in der Regel das Gegenteil von Nutzungs- und sozialer Mischung? Den meisten Investor/innen und ihren Finanziers gelten Mischprojekte, zumal in einer einzelnen Immobilie, als aufwändig, kostenträchtig und damit risikoreich. Renditeträchtig und finanzierungssicher erscheinen dagegen Großmaßstab und die Skalierung des immer Gleichen. Dichte bedeutet für Immobilienentwickler zumeist nicht «dichtes Leben», städtebauliche, funktionale und soziale Kontaktdichte also, sondern gestapelte Geschossfläche und hohe Rendite pro Quadratmeter. Es geht darum, möglichst viel aus einer Fläche herauszuholen. So entsteht zu häufig Neubau-Monostruktur und mangelhafte Quartiersqualität, Eintönigkeit und Unterversorgung: keine Läden im Erdgeschoss, keine Orte für Kleingewerbe, keine Kommunikationsräume und Treffpunkte, keine Gastronomie, unzureichende Freiflächen – dafür riesige das Grundstück unterbauende Tiefgaragen. Vielfalt und Urbanität bleiben gern Vermarktungsargumente in den Prospekten der Entwickler, Realität ist allerdings die gebaute Abgrenzung und Ausgrenzung.

Kalkuliert wird mit der Kaufkraft und (im Wohnungsbau) den Rückzugsbedürfnissen einer homogenen Zielgruppe. Immobilieneigner/innen haben zudem i.d.R. lieber mit wenigen Nutzer/innen zu tun, und wenn dann mit den großen Filialisten-Ketten. Eine kleinteilige und oftmals kapitalschwache Gastronomie z.B. oder der kleinstrukturierte Einzelhandel im Gebäude sind daher eher lästig. Investoren und Bauträger verweisen hinsichtlich der urbanen Mischung gern auf die angrenzenden gewachsenen Quartiere mit ihren (noch) kleinteiligen Versorgungsstrukturen, zu denen sie selbst aber nichts beitragen – es sei denn der kommunale Planungsdruck konnte spürbar erhöht werden und ein städtebaulicher Vertrag einzelne weitere Nutzungen erzwingen.

Die Transformation zu mehr städtischer Vielfalt braucht ein Umdenken in den Städten, aber insbesondere bei Projektentwickler/innen und ihren

²⁶ Weissmüller, Laura (2013): «Bahnflächen werden derzeit mit Monostrukturen zugerastert», SZ vom 2. Juli 2013

Immobilien-Finanziers: mehr Risikobereitschaft, mehr langfristiges Denken, weniger Standard, weniger sektorale Spezialisierung, mehr Kleinteiligkeit und mehr orts-spezifische Kooperation mit den Städten und ihren Bürgern. In den Fokus müssen Lösungen rücken, die Wohnen und Gewerbe wieder näher zusammenbringen, die Bestände erhalten und umbauen (und damit nebenbei auch Ressourcen schonen), die Städte und Quartiere qualitativ und baukulturell bereichern und die auch Nutzungen ermöglichen, die nicht nur Höchst-Renditen versprechen.

Auch die städtische Planungs-, Liegenschafts- und Wirtschaftspolitik muss insbesondere bei Neuentwicklungen in flexiblen Planungsentwürfen eng miteinander verknüpft werden, damit lebendige Quartiere mit je eigener Nutzungsmischung und Identität entstehen können. Wo neu gebaut wird, sollte grundsätzlich funktional und sozial gemischt werden, kommunale Flächen, Bahnflächen etc. sollten vorrangig unter der Bedingung kleinteilig gemischter Bebauungsstrukturen vergeben werden. Die Anwendung der Möglichkeiten des Bauplanungsrechts und des Bodenrechts, eine «sozialgerechte Bodennutzung» wie in München, Konzeptausschreibungen bei Neuplanungen müssen dabei zum Standard werden, damit soziale Vielfalt und gewerbliche Vielfalt in unseren Städten wieder mehr Chancen bekommen.



«Urbane Nachbarschaft Samtweberei» Krefeld -
innovative Nutzungsmischung aus Wohnen, Gewerbe, Kultur

Räumliche Optionen für den ökonomischen Wandel schaffen

Der wirtschaftliche Strukturwandel hat in ganz Europa die Herausbildung wissensintensiver, kreativer, digital orientierter Wirtschaftstätigkeiten, oft in der Selbständigkeit, befördert. Die ökonomische Situation der Akteure ist oft ungesichert und prekär. Daher gibt es eine Rückbesinnung auf die besonderen Vorzüge und Qualitäten gemischter Bestandsquartiere. Jüngere Berufstätige und Selbständige suchen preiswerte Räume, Zwischennutzungen, Freiräume, Optionsräume für Kontakte, neue Ideen und eigene Gestaltung. Kleinteilige Nutzungsmischung, Nutzungsdichte und preiswerte Mieten sind Suchkriterien, die es ermöglichen, Arbeitswelt, Alltagsleben und Wohnen zu verbinden. Die räumlichen Nischen innerstädtischer Quartiere bieten gelegentlich noch Möglichkeiten, auch prekäre Arbeits- und Lebenssituationen zu überstehen, Studium und Beschäftigung zu verbinden und individuelle Risiken abzufedern.

Die neue Wertschöpfung im Quartier kommt gut mit gebrauchten Räumen aus, mit robusten städtebaulichen Strukturen (siehe z.B. Pionierhaus der Samtweberei aus den 1960er Jahren). Zumeist werden gerade bauliche Alternativen gesucht zur teuer erstellten Investoren-Büroarchitektur. Aus der räumlichen Nähe entstehen Kooperation, Innovationen und Synergien. Ergänzende Nutzungen zu Gewerbeeinheiten,



Co-Working-Spaces, Ausbildungsorten und Werkstätten sind manchmal Clubs, Theater, Proberäume, Bars und Freiflächen. Für die Städte kann diese multikulturelle Vielfalt, die z.B. sogenannte Kreativquartiere in bestimmten Stadträumen bieten, ein Standortvorteil und Marketingvorteil und sogar ein Tourismusargument sein, wenn sie bereit sind, hierfür die moderierenden und planungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Interessierte oder gar Mäzene in den Reihen der Immobilienwirtschaft, die hier hilfreich sein könnten, gibt es bisher eher selten. Eine Befragung immobilienwirtschaftlicher Akteure im Rahmen einer Studie des Kreativ-Clusters NRW, «Räume für die Kreativwirtschaft»²⁷, offenbarte die zahlreichen Vorbehalte und «blinden Flecken» bezüglich Wissen und Umgang mit Kreativen und ihren Raumbedarfen. Immobilienvermarkter/innen haben trotz überzeugender Kreativwirtschaftsberichte von Ländern und Kommunen große Schwierigkeiten, die Nutzer/innen aus kreativen Berufen überhaupt als Nachfragesegment zu definieren, da eine nach ihrer Einschätzung angemessene Rendite von ihnen nicht erwartet wird. Einzig als Marketinginstrument zur Aufwertung eines Quartiers könnten aus ihrer Sicht kreative Zwischennutzungen manchmal nützlich sein – allerdings nur, wenn die Akteure bereit sind, nach gelungener Entwicklung die höheren Mieten zu bezahlen.

Neue Arbeitsorte für alle in der gemischten Stadt?

Angesichts eines globalen Stadtwachstums wird prognostiziert, dass weltweit Arbeitsorte, Produktion, Gewerbe und Distribution wieder stärker in die Nähe der Endverbraucher rücken (müssen). Flächenknappheit in den Städten, Erfolge des Immissionsschutzes durch technologische Neuerungen und digitale Steuerung in der Wirtschaft befördern umweltfreundlichere Produktionsstrukturen und könnten damit auch eine Wiederannäherung der Funktionen befördern.²⁸ Zudem werden – nicht zuletzt durch die Migration – Ausbildungs- und Produktionsarbeitsplätze dringend innerhalb der Städte benötigt.

Neue Produktionsbetriebe zwischen Handwerk und HighTech zeichnen sich durch mehr Dezentralität und Kleinteiligkeit, kleinere, nachfrageangepasste Serien und minimierte Transportwege aus und werden auch dadurch womöglich wieder «stadtaffiner». Vielfach können Synergien genutzt werden, und es findet eine unternehmensübergreifende Koordination und Zusammenarbeit innerhalb von (städtischen) Produktions- und Wertschöpfungsnetzwerken statt (Beispiel: Design-Netzwerk «NEMONA», Berlin²⁹). Die Erwartung ist, dass es künftig wieder eine stärker räumlich

27 Creative NRW (Hrsg.) (2011): «Räume für die Kreativwirtschaft»

28 U.a. Spath, Dieter (2014): «Urbane Produktion», in: Stadt der Zukunft – Strategieelemente einer nachhaltigen Stadtentwicklung, acatech Materialien

29 NEMONA versteht sich als «Fashion Inkubator» und Netzwerk für Mode und Nähen in Berlin-Neukölln und umfasst ca. 150 Fashion-Designer und Mode-Produzenten (z.B. türkische Näherinnen) sowie angrenzende Gewerke. Das Netzwerk ist in dieser Form bisher einzigartig und baut seit 2011 Beschäftigungspotentiale und Geschäftsmodelle für die Zukunft auf. <http://www.nemona.de>

integrierte Produktion («urban manufacturing»³⁰) und neue verträglichere Möglichkeiten der Arbeit und Wertschöpfung in der direkten Nachbarschaft zu Wohnen und anderen städtischen Nutzungen geben könnte.³¹

Hierfür werden Flächen und Räume in den Quartieren, flexible Nutzungsmöglichkeiten und zumeist kostengünstige Standortmieten oder Pachten gebraucht. Diese gesuchten «neuen» Produktionsräume befinden sich oft im Bestand, sind städtebaulich maßstäblich, nutzen Leerstände und ehemalige Ladenflächen, öffnen sich zum Quartier und können mitunter auch vertikal angelegt sein. Sie ergänzen die lokale Ökonomie, tragen zu einer verträglichen funktionalen Mischung und belebenden Vielfalt in den Stadtquartieren bei. «Diverse» Versorgungsbedarfe einer zunehmend multikultureller werdenden Bevölkerung können berücksichtigt, leerstehende Ladenflächen durch neue Nutzungen und Vertriebsformen neu definiert werden. Neue Manufakturen (z.B. im Bereich 3D-Druck), kleingewerbliche (Reparatur-) Einrichtungen, Handwerker- und Gewerbehöfe (Beispiel: Union Gewerbehof Dortmund, Rheinische Straße³²), bürger-offene Werkstätten, Mischstrukturen aus Produktion, Dienstleistung und Gastronomie (z.B. Kaffee-Röstereien oder Brauereien) möchten sich im innerstädtischen Raumgefüge in der Nachbarschaft zu Wohnnutzungen, Einzelhandel und Kultureinrichtungen behaupten oder neu ansiedeln.

In den USA ist das Thema Urbane Produktion inzwischen bekannt und verbreitet. Es gibt mit der «Urban Manufacturing Alliance» eine nationale Initiative, die Erfahrungen und Best Practices in die Stadtpolitiken vermittelt. Im Fokus stehen «small urban manufacturers» (SUMs), kleine spezialisierte Unternehmen, die in städtische Kontexte eingebettet sind, lokale Kreisläufe stärken und die durch Innovationen getrieben werden. Sie werden als die «next economy», die nächste Ökonomie der Städte definiert.

Das Interesse in vielen (Groß-) Städten wächst, innovatives kleinteiliges Gewerbe und neue Mischformen in zentralen Lagen zu erhalten bzw. wieder anzusiedeln. Obwohl bereits viele Werkstatt-Räume aus den Hinterhöfen gemischter Gründerzeitquartiere verschwunden sind (s.o.) und in vielen Loft-Etagen der einstigen Gewerbeeinheiten schick und teuer gewohnt wird, gibt es hier immer noch Quartiersbereiche und Konversionsflächen, die eine neue Mischung ermöglichen könnten. Die planungsrechtliche Sicherung von Gewerbeflächen, die Steuerung von Konversion in Richtung kleinteilig-gemischter Entwicklungen, Erhaltungssatzungen, Umwandlungsverbote, eingestreuter sozialer Wohnungsneubau, Denkmal- und Ensemble-schutz, Erhalt der Ladeneinheiten in den Sockelzonen sind mögliche Instrumente. Kommunen selbst sollten dabei die Konversionsflächen übernehmen, parzellieren und in kleinkörniger Mischung mit den richtigen «Raumunternehmern»³³ weiter entwickeln. Wie es anders gehen kann, zeigen zwei Beispiele aus Basel und München:

30 Vgl. auch den Text von Martin Kronauer in diesem Band.

31 Spath, Dieter, a.a.O.

32 Union Gewerbehof, KreativQuartier Rheinische Straße, Dortmund; <http://www.union-gewerbehof.de/>

33 Buttenberg, Lisa, Overmeyer, Klaus, Spars, Guido (Hrsg.) (2014): «Raumunternehmen. Wie Nutzer selbst Räume entwickeln», Berlin

» ICH GEBE
DIR

Kerstin Diekers,
Wirtin „Das Café“

„Das Café ist meine Mutter“
- So sagte es Cassi einmal über das Lokal
auf der Tannenstraße 147. Tatsächlich ist
„Das Café“ ein warmer Treffpunkt, der aus
unserem Viertel nicht weggedenken ist
- und das seit mehr als 30 Jahren.

„Das Café
- deine Mutter“

«

Plakatkampagne «Ich gebe Dir»: Bürger/innen engagieren sich für das Samtweberei-Viertel



Basel, Gundeldinger Quartier

Als im dichtbesiedelten Gundeldinger Quartier Ende 1999 bekannt wird, dass das 13.000 qm große Gelände der Sulzer-Bruckhardt Maschinenfabrik zum Verkauf steht und die Gewerbenutzung verlagert wird, kaufen Aktivisten («Kantensprung AG») mit Unterstützung der Christoph Merian-Stiftung und einzelner anderer Investoren das Gelände, erhalten den Bestand weitgehend und bauen ihn im Laufe von drei Jahren für vielfältige neue gewerbliche und kulturelle Nutzungen um. Der Maschinenfabrik kam die Lösung einer derart schrittweisen Übernahme durch neue Nutzungen zupass. Insgesamt 90 Mieter/innen mit 230 Arbeitsplätzen sind heute im Quartier ansässig.³⁴

München, Kreativquartier

Die Stadt München entwickelt 2,5 km nordwestlich der Altstadt ein «Kreativquartier» auf der Fläche der ehemaligen Luitpoldkaserne und angrenzenden Flächen. Wohnen, Arbeiten, Kreativwirtschaft und Kunst sollen eng verknüpft werden, bereits bestehende (Zwischen-) Nutzungen behutsam weiterentwickelt werden. Die bestehenden denkmalgeschützten Industriebauten Jüter- und Tonnenhalle sollen das Zentrum des Quartiers bilden und gelten als «Ressource zur Identitätsbildung». Die Leitideen wurden im Rahmen eines städtebaulichen Wettbewerbs entwickelt, den die Berliner Planer «Teleinternetcafe» gewannen. Sie sollen prozessmäßig in vier Planungsabschnitten umgesetzt werden. Ein Bebauungsplan trifft dabei nur minimale Festsetzungen. Die Grundstücke wurden weitestgehend von der Stadt erworben, um die Bodenpreise zu stabilisieren und den Verwertungsdruck aus der Entwicklung zu nehmen. Ziel ist es, die bestehende besondere Atmosphäre des Ortes zu erhalten und dennoch in Richtung weiterer bezahlbarer Raumangebote für die verschiedenen Nutzungen, insbesondere auch Wohnen, zu verdichten. Das Konzept Kreativquartier will dieses Ziel erreichen, indem es auf jegliche «Tabula-Rasa»-Planung verzichtet und eine allmähliche Transformationsstrategie einleitet und steuert.³⁵

³⁴ Willenbrock, Harald (2011): Vom Traum zum Raum, in: Polis, Beyond Institutions, 02/ 2011

³⁵ Landeshauptstadt München: Kreativquartier an der Dachauer Straße; Krauth, Andreas et al. (2016): «Basis macht Stadt», in: Garten+Landschaft, 2/2016

Urbane Gebiete – eine Chance, geteilte Stadträume zu überwinden?

Unter dem Titel «Großstadtstrategie»³⁶ formulierte der Stadtstaat Hamburg 2014 eine Initiative zur Änderung bauplanungsrechtlicher und immissionsschutzrechtlicher Regelungen für die Bauministerkonferenz der Länder. Beschrieben wurden die aktuellen Probleme einer planerischen Innenentwicklung bei begrenzten Flächenpotenzialen und die rechtlichen Schwierigkeiten, sinnvolle Nutzungsmischungen in innerstädtischen Gebieten festzulegen. Angesichts hoher Immissionsstandards sei es unmöglich, neue Wohnflächen zu gewinnen und gleichzeitig innerstädtisches Gewerbe zu erhalten. Die Baunutzungsverordnung und die Rechtsprechung mit einem eingeübten (Funktions-) Trennungsgrundsatz orientierten sich nach wie vor an den Erfahrungen mit einer klassischen «schmutzigen» Industrie in den Städten, die es so jedoch nur noch in Ausnahmefällen gebe. Große Städte wie Hamburg müssten rechtlich in die Lage versetzt werden, eine wirksame Strategie der Nutzungsmischung zu fahren und durch Verdichtung sowohl den Wohnraumbedarf als auch die Flächen für Gewerbe und Handwerk zu sichern. Die bestehenden Regeln des Baurechts und des Immissionsschutzrechtes sollten daher überprüft werden, um insbesondere in innerstädtischen Lagen wieder mehr Nähe und kleinräumige Mischung zu ermöglichen.

Das «Urbane Gebiet (MU)» als neue Kategorie der Baunutzungsverordnung mit Lärmrichtwerten zwischen denen eines bisherigen Kerngebiets und eines Mischgebiets³⁷ ist zwischenzeitlich Gesetz. Nach Einschätzung der Bundesregierung kann es dazu beitragen, den städtebaulichen Handlungsspielraum der Kommunen zu erhöhen, höhere Dichten in innerstädtischen Lagen zu ermöglichen und wieder flexiblere «Nachbarschaften» zwischen Wohnen und Gewerbe zuzulassen. Die Initiative bedeutet noch längst keine Abkehr vom Entmischungswahn, signalisiert aber immerhin ein allgemeines Unwohlsein mit den eingangs beschriebenen Entwicklungen der De-Urbanisierung. Die Chancen, die es bietet, sollten genutzt und vielfältig flankiert werden, damit am Ende nicht nur eine hohe Dichte, sondern auch die gewünschte Kleinteiligkeit, Vielfalt der Nutzer/innen und Atmosphäre als Qualitäten des Städtischen entstehen können. Zu verhindern ist, dass die neue Planungskategorie zum «Trojanischen Pferd» für die Umwandlung von Gewerbeflächen und die nächste Vertreibungswelle städtischen Kleingewerbes durch verdichtete hochpreisige Wohnnutzung wird. Es liegt an den Städten selbst, die Maßstäbe der «Leipzig Charta» ernst zu nehmen und Wohnen, Arbeit, Versorgung, Kultur und Freiraum auf qualitativ hohem Niveau, aber kleinräumig, quartiersbezogen, sozialverträglich und partizipativ zu reorganisieren.

36 «Großstadtstrategie» – Kommunale Strategien für die Entwicklung gemischtgenutzter und verdichteter Gebiete, Beschluss der Bauministerkonferenz am 29./30 Oktober 2015 in Dresden

37 Lärmrichtwerte 63 dB (A) tags und 45 dB (A) nachts; Baunutzungsverordnung und TA Lärm, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057)

LITERATUR

- BBSR (2013): *Leben in der Stadt*, Analyse Compact 06/2013
- BBSR (2013): *Stadtansichten*, Befunde der BBSR-Umfrage aus Groß- und Mittelstädten, 6/2011
- BBSR (Hrsg.) (2014): *Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten im Bestand*, ExWoSt-Forschung, Endbericht
- Buttenberg, Lisa; Overmeyer, Klaus; Spars, Guido (Hrsg.) (2014): *«Raumunternehmen. Wie Nutzer selbst Räume entwickeln»*, Jovis-Verlag, Berlin
- Creative NRW (Hrsg.) (2011): *Räume für die Kreativwirtschaft*, Düsseldorf
- Deutsches Institut für Urbanistik/Bergische Universität Wuppertal (2015): *Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf*, MBWSV
- Feldtkeller, Andreas (1997): *Neue Wege der Planung und der Bürgeraktivität beim Städtebau*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 17/97, April 1997
- Großstadtstrategie – Kommunale Strategien für die Entwicklung gemischtgenutzter und verdichteter Gebiete, Beschluss der Bauministerkonferenz am 29./30 Oktober 2015 in Dresden
- Hämer, Hardt-Waltherr (1990): *Behutsame Stadterneuerung*; in: *Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Stadterneuerung Berlin*, Berlin
- Häußermann, Hartmut, und Siebel, Walter (1995): *Neue Urbanität*, Frankfurt am Main
- Häußermann, Hartmut, in: *Stellungnahmen von Sachverständigen zum Antrag «Das Programm Soziale Stadt weiterentwickeln und ausweiten»*, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 15. WP Nr. 15 (14)1617
- Hanesch, Walter (2004): *Aktivierung in der Sozialen Stadt*, in: Walter Hanesch, IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2004): *Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms «Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt»*, Oktober 2004
- Krauth et al., Andreas (2016): *«Basis macht Stadt»*, in: *Garten+Landschaft*, 2/2016
- Krüger-Conrad, Kirsten/Hanesch, Walter (2004): *Lokale Beschäftigung und Ökonomie*, Wiesbaden
- Läpple, Dieter (2000): *Städte im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Entwicklungspolitik*, in: *ILS NRW Band 168, Lokale sozio-ökonomische Strategien*, Dortmund
- Quartiersimpulse (2010): *Neue Wege zur Verbesserung der lokalen Standortbedingungen*, EXWOST-Forschung des BBSR, BMVBS-Online-Publikation Nr.1/2010
- Der Rijks-Sozialarbeiter, in: *Baumeister* 8, 2016
- Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, Mitgliedstaatliches Dokument, verabschiedet beim informellen Ministertreffen der EU-Städtebauminister 2007 in Leipzig
- Spath, Dieter (2014): *Urbane Produktion*, in: *Stadt der Zukunft – Strategieelemente einer nachhaltigen Stadtentwicklung*, acatech Materialien
- Weissmüller, Laura (2013): *Bahnflächen werden derzeit mit Monostrukturen zugerastert*, in: *SZ* vom 2. Juli 2013
- Willenbrock, Harald (2011): *Vom Traum zum Raum*, in: *Polis, Beyond Institutions*, 02/2011

Aufbruch für sozialen Zusammenhalt

Neue Kooperationen zwischen Zivilgesellschaft und Politik

Was kann die Bürgergesellschaft gegen soziale Polarisierung tun? Welche gesellschaftlichen Potenziale lassen sich mobilisieren, um den Zusammenhalt in der Gesellschaft, in den Städten und zwischen den Kommunen zu stärken? In welcher Form kann Politik gesellschaftliche Kräfte, die für sozialen Zusammenhalt und entsprechende Rechte gegen Ausgrenzung eintreten, unterstützen?

Die Bürgergesellschaft ist selbst von Ungleichheiten geprägt und reproduziert diese. Jedoch agiert sie weit: jede dritte Person ist ehrenamtlich engagiert, zahlreiche Organisationen und Vereine tragen die gesellschaftliche Selbstorganisation, die sich im weitesten Sinne am Gemeinwohl orientiert.

In der 14. Wahlperiode erarbeitete die Enquête-Kommission «Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements» im Deutschen Bundestag mit ihrem Endbericht einen Überblick über Stand und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements. Die damit verbundenen Hoffnungen und Erwartungen standen im Mittelpunkt der Enquête.¹ Sie entwickelte primär idealistische Überlegungen zu einem neuen Verhältnis zwischen Staat und Bürgergesellschaft und sah darin vor allem eine Ressource für eine bessere, demokratischere Gesellschaft und sozialen Zusammenhalt. Die in ihrem Bericht durchaus erwähnten Probleme der Ungleichheit und Reproduktion von Ungleichheit bildeten sich in den gewählten Instrumenten jedoch weniger ab.

Die Enquête sah bürgerschaftliches Engagement als eine wesentliche Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft. Alle seine Formen haben demnach Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Es bestehe in individuellem Handeln, eingebettet in gesellschaftliche Organisationen und staatliches Handeln. Dabei seien Öffentlichkeit und Transparenz konstitutive Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement, da nur so die Teilhabe aller und relevante (auch kritische) Informationen überhaupt möglich seien. Bürgerschaftlich engagiert seien zunehmend mehr Menschen, (25 Prozent in 1985, 32 Prozent in 1999, SOEP, ähnlich: Freiwilligensurvey u.a.), wobei nicht alle auch Ämter übernehmen, sondern teilweise

1 Bericht der Enquête-Kommission «Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements» (2002): Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Deutscher Bundestag, Bt-Drs. 14/8900

einfach mitmachen. Die Motive der Menschen für bürgerschaftliches Engagement variierten, jedoch liege die bürgerschaftliche Qualität gerade in der Selbstorganisation und Selbstbestimmtheit dieses freiwilligen Engagements und in ihrer Öffentlichkeit, hier entstünde die Abwägung der Interessen innerhalb und zwischen den Vereinen und Zusammenschlüssen. Der Bürgerstatus und damit verbundene soziale und politische Rechte seien dafür Voraussetzung.

Die Bürgergesellschaft im Kontext des Engagements, «bezeichnet ein Gemeinwesen, in dem die Bürgerinnen und Bürger auf Basis gesicherter Grundrechte und im Rahmen einer politisch verfassten Demokratie durch das Engagement in selbstorganisierten Vereinigungen und durch Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten die Geschicke des Gemeinwesens wesentlich prägen können».² Subsidiär sollten kleinere Einheiten Vorrang haben vor staatlichen Eingriffen. Als eine Sphäre zwischen Staat, Unternehmen, Verbänden und der Familie gehe es in der Bürgergesellschaft vor allem um die Qualitäten des Zusammenlebens, um Zusammenhalt und Nachhaltigkeit. Bürgerschaftliches Engagement sei, so die Enquête, zentraler Eckpfeiler einer Vision, in der demokratische und soziale Strukturen durch die Bürgerinnen und Bürger mit Leben gefüllt, verändert und auf die Zukunft zugeschnitten werden. Staat und Unternehmen müssten sich dazu jedoch auch verändern. Die Beteiligung der Bürger und die Kooperationsbereitschaft seien entscheidend. Der Staat müsse ermöglichender oder aktivierender Staat sein: «Aktive Bürger brauchen einen aktiven Staat. Der aktivierende Staat schafft bessere Zugangschancen für Benachteiligte und kann so Ungleichheit abbauen», so dass Sozialkapital sich entfalten kann, im Sinne einer neuen Teilung der Aufgaben. Er ist mehr als ein schlanker Staat. Der Sachverständige Roland Roth wies in einem Sondervotum, in dem er das Konzept des aktivierenden Staats ablehnt, auf die mit einem solchen Abbau von Staatlichkeit bei gleichzeitigem Überstülpen von Verantwortung auf Bürger verbundenen Gefahren hin. Dabei dienen ihm Workfare-Strategien mit einem Arbeitszwang für Benachteiligte als Beispiel.

Die Enquête nennt Aktivitäten im Rahmen von Despotismus, Totalitarismus, Korruption, ethnozentrischem Nationalismus und Barbarei «unzivilisiertes Engagement». Außerdem müsse man Fundamentalismus, Gewalt und Intoleranz, Rechtsextremismus ebenso wie soziale und politische Ausgrenzung hinzuzählen.

Auch das Sozialkapital wurde in der Enquête gewürdigt: Schon von Tocqueville seien Vereine und Verbände als Herzstück lebendiger Demokratie verstanden worden. Hier würden Bürgertugenden eingeübt. Soziales Kapital habe drei Dimensionen: Netzwerke der engagierten Bürger, Normen der Gegenseitigkeit (eben die Bürgertugenden) sowie soziales Vertrauen. Alle drei erleichtern die gesellschaftliche

2 Ebd., S. 24

Koordination. Nach Pierre Bourdieu³ oder auch Robert Putnam⁴ gebe es brückenbildendes Sozialkapital («bridging»), welches besonders vorteilhaft sei, und verbindendes Sozialkapital («bonding»), welches innerhalb eines verwandtschaftlichen oder anderen sozialen Netzwerkes wirke und die Milieus eher trenne. Vor allem letzteres sei bei ausgegrenzten Personengruppen verfügbar, während ersteres den teilhabestarken Milieus vorbehalten sei.

Was lässt sich aus diesen Analysen für die hier diskutierten Bedingungen sozialräumlicher Polarisierung schließen? Die Triebkräfte der sozialräumlichen Polarisierung bieten nicht gerade gute Bedingungen für die verbindende Bürgergesellschaft. Fähigkeiten, Kenntnisse über die Verhältnisse und Mobilisierungsfähigkeit sind in den verschiedenen Stadtvierteln und Kommunen sehr unterschiedlich verteilt, und die Brücken reißen mit jeder Verdrängung eher ab, als dass sie wachsen. Unter diesen Gegebenheiten muss sich die bürgerliche Gesellschaft ebenfalls polarisieren und die Prozesse eher noch verstärken.

Bürgergesellschaft und Initiativen als Chance – mit räumlicher Intervention

Ein Erklärmodell, das bürgerschaftlichen Engagements als Motor gegen Polarisierung annimmt, reicht also ganz offensichtlich nicht aus. Daher kann man unter diesen Bedingungen folgender Hoffnung der Enquête nur sehr eingeschränkt zustimmen: «Eine Sozialpolitik, die das Potenzial bürgerschaftlichen Engagements für Bereiche wie Schule, Gesundheit und Stadtentwicklung nutzbar machen will, wird den Aufbau von Netzwerken und Kooperationsstrukturen auf lokaler Ebene unterstützen.» Dazu gehört ganz offensichtlich noch viel mehr. Vor allem müssen diese Unterstützer/innen, so sie dann auf den Plan treten, klar vor Augen haben, dass das bürgerschaftliche Engagement, als eher unkritische Tätigkeit (so wird es von der Enquête jedenfalls überwiegend verstanden), nur eingeschränkt in der Lage ist, sozialstaatliche Aufgaben zu übernehmen, da damit keine Rechte verbunden sind. Außerdem blüht es gerade nicht in benachteiligten Stadtvierteln, sondern vor allem dort, wo Wohlstand herrscht. Die Verbindung zwischen diesen Quartieren wird durch Verdrängung ja gerade bedroht und teilweise gekappt, wie vorne dargestellt wurde. Und auch die demokratische Repräsentation der Viertel leidet unter der Polarisierung. Es bedarf also einer viel größeren Anstrengung, um dieser Polarisierung entgegen zu wirken.

3 Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Reinhard Kreckel (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderband 2), Göttingen, S. 183-198. Zitiert im Bericht der Enquête-Kommission «Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements». Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Deutscher Bundestag, Bt-Drs. 14/8900, 2002, S. 34

4 Putnam, Robert (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American community, New York u.a., zitiert im Bericht der Enquête-Kommission «Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements». Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Deutscher Bundestag, Bt-Drs. 14/8900, 2002, S. 34

Natürlich gibt es im bürgerschaftlichen Engagement sehr große und wesentliche Impulse und Leistungen, die niemand sonst aufbringt, wie die vielen Flüchtlingsinitiativen aktuell eindrucksvoll und tagtäglich belegen. Sie waren es ja geradezu, die das Versagen der staatlichen Institutionen angesichts der Vielzahl von Geflüchteten und teilweise auch dem Unwillen, eine gute Aufnahmepraxis zu gewährleisten, aufgefangen haben, indem sie Unterkünfte eingerichtet, gekocht, Kleider gesammelt, Deutschkurse gegeben und Freizeitaktivitäten sowie ein gerüttelt Maß an Transparenz über das Geschehen organisiert haben. Es war sogar erstaunlich, welches Engagement hier zu Tage trat, wie ein Ventil für eine tiefe Sehnsucht vieler danach, etwas Sinnvolles zu tun.

Jedoch können diese die Probleme nicht umfänglich lösen, vielmehr müssen staatliche Garantien und Leistungen hinzukommen, um der sozial-räumlichen Polarisierung auch in der Breite entgegenwirken zu können – auch an Orten wie Sebnitz oder Freital, wo Gegner der Flüchtlinge diese bedrohen und bekämpfen.

Insofern tobt in der Zivilgesellschaft die gleiche Auseinandersetzung wie in der allgemeinen Öffentlichkeit. Engagement innerhalb von Vereinigungen, die sich gerade gegen Schwächere abgrenzen und insofern soziale Schließung betreiben, Engagement, das Brücken zwischen gesellschaftlichen Gruppen bildet und soziale Öffnung anstrebt, sowie direkt unziviles Engagement, etwa von Rechtspopulisten, nach obiger Definition. Alle ringen miteinander. Die Frage ist, ob dabei weniger sozialräumliche Polarisierung herauskommen kann und unter welchen Bedingungen.

Zunächst kann man annehmen, dass die Stärkung sozialen und kulturellen Kapitals zu einer Verbesserung der Lage beitragen kann. Bürgerschaftliches Engagement hat viele positive Effekte, wie Bekanntschaften, Raum für Diskussionen und Problemlösung, und ein gewisser innerer Zusammenhalt in den Assoziationen und Gemeinschaften.⁵ Sozialen Zusammenhalt über soziale Grenzen hinweg jedoch, höhere Bildung für Benachteiligte, aber auch den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu günstigen Wohnraum in guten Lagen gilt es daher zusätzlich noch jenseits der Bürgergesellschaft herzustellen und einzufordern. Die Frage, wer und welche Organisationsformen, Ziele und Mittel die treibenden Kräfte sein können, damit die sozialräumliche Polarisierung und die Probleme allzu vieler Menschen nicht bloß reproduziert und verstärkt werden, wurde in der Debatte um bürgerschaftliches Engagement bisher zu wenig geführt. Es bedarf ganz offensichtlich einer räumlichen Verstärkung durch politische Intervention.

5 Vgl. auch Gabriel et al. (2002): Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich, Wien

Wie wirken Netzwerke und Sozialkapital?

Beiträge zum besseren Verständnis von Sozialkapital und sozialen Netzwerken kommen aus der soziologischen Netzwerktheorie. Der US-amerikanische Soziologe Mark Granovetter hat in seinem vielzitierten Aufsatz «The strength of weak ties» (Die starke Wirkung schwacher Bindungen) (1973) die Theorie aufgestellt, dass eine Menge sozialer Kontakte, vor allem flüchtiger sozialer Kontakte, erhebliche Ressourcen für Menschen und ihre sozialen Kreise bieten. Denn gerade diese wiesen (im Gegensatz zu starken Bindungen wie etwa familiäre Beziehungen) sogenannte Brücken hin zu anderen sozialen Kreisen auf. Diese böten für die Beteiligten zuweilen die einzige Möglichkeit, an Informationen, die in der anderen/den anderen Gruppen vorhanden sind, zu gelangen. Darüber vermittelten sich den Befragten Arbeitsstellen, Informationen über Gehälter, Unternehmen etc. Nach Granovetter erfolgen also gerade durch diese brückenbildenden Kontakte Informationsfluss (Informationen, die für die Bürgergesellschaft und für soziale Teilhabe bzw. Macht so konstitutiv sind). Dieser entfalte eine starke Wirkung, und zwar beispielsweise hinsichtlich des beruflichen Aufstiegs. Denn durch Informationen über berufliche Möglichkeiten und Wege dorthin kann man sie auch ergreifen.

Soziale Segregation bedeutet – wenn man mit Granovetter argumentiert – gerade auch einen Verlust der Möglichkeiten für brückenbildende Kontakte, denn im eigenen Viertel sind diese Ressourcen (höhere Bildung, höheres Einkommen, Verfügungsmacht über berufliche Stellen) ja gerade weniger als zuvor vorhanden. Andererseits müsste man mit Brücken bildenden, netzwerkfördernden Aktivitäten diese Chancen wieder vermehren können, ebenso wie mit der Schaffung bezahlbaren Wohnraums in Wohngebieten mit mehr Informationen und Macht.

Es ist also einerseits bedeutend, wie hoch die Kontaktdichte einer Region ist, und entscheidend, welche Informationen und Kenntnisse, welcher Bildungsstand, wie viel Macht, die kommunikativen Akteure dieser Region oder Nachbarschaft überhaupt besitzen und bereit sind zu teilen.

Gatekeeper (dt.: Torwächter) sind nach der soziologischen Netzwerktheorie Personen, die gerade den Zugang zu Informationen, Arbeitsplätzen etc. für andere Personen einschränken, aber auch ermöglichen können. Zum Beispiel in Wohnungsämtern und Maklerbüros, wo der Zugang zu bestimmten Wohngebieten bestimmt wird, oder auch in Universitäten, wo mit Hilfe ihres «Uni Bluffs» an Studierende sozial höher stehender Schichten Vorteile vergeben werden, oder auch in Personalbüros oder Arbeitsagenturen, in denen Personalstellen und Berufswege verteilt werden, sowie Personen in Grundschulen und Schulämtern, die Empfehlungen für die höhere Schule abgeben.⁶ Diese Personen organisieren gewissermaßen einen Teil des Zugangs oder der Ausgrenzung und sollten daher Teil einer Zusammenhalt stärkenden Strategie sein.

6 [https://de.wikipedia.org/wiki/Gatekeeper_\(Soziologie\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gatekeeper_(Soziologie))



Quartiersgarten Münchener Straße in Gelsenkirchen – ein Projekt des Programms «Soziale Stadt»



Nachbarschaftseffekte beeinflussen – kollektive Wirksamkeit in sozialen Brennpunkten stärken

Der US-amerikanische Sozialwissenschaftler Robert J. Sampson, der die wohl umfassendste Studie zum Thema Nachbarschaftseffekte vorgelegt hat (2013), hat auf Basis umfassender Untersuchungen – gleichwohl in der US-amerikanischen Stadt Chicago – belegt, dass Quartiere, die physische Umgebung von Menschen ihrerseits eine starke soziale Kraft darstellen, die positiv oder negativ verstärkend auf soziale Bedingungen wirken.

Ein wesentlicher Faktor für das Wohlbefinden der Bewohner in einem Stadtteil ist seiner Studie zufolge die Dichte sozialer Organisationen in dem Quartier. Ein reiches Organisationsleben in einem Viertel, ob Kirchen, Vereine, Unternehmergruppen oder sonstige Organisationen, hat einen spürbar positiven Effekt auf das Viertel, unabhängig von der sozialen Zusammensetzung der Viertel, ob es von ethnischen Minderheiten geprägte Viertel sind oder nicht, und unabhängig vom Grad des Wohlstandes. Als Begründung führt Sampson an, dass hier informelle soziale Kontrolle und eingebettete Erwartungen geteilt werden, die Vertrauen verstärken und fördern.

Als Politikempfehlungen leitet Sampson ab, dass auf der Ebene benachteiligter Quartiere die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten gestärkt werden sollten. Insgesamt plädiert er für Interventionen auf Quartiersebene, aber auch eine umfanglichere Intervention auf höheren Politikebenen, etwa mit dem Ziel sozial gemischter («mixed-income») Nachbarschaften. Insbesondere betont er die Rolle der sozialen Organisationen und Vereine, der Gewährleistung von Sicherheit (gemeinsam mit Polizei und Bewohnern) und Gewalt- und Kriminalitätsprävention, um die Prozesse sozialer Organisation zu erleichtern. Auch ökonomische Strategien für benachteiligte Quartiere seien sinnvoll und stadt- oder metropolweite Programme für gemischte Wohnviertel. Die reine Umsiedlung von Personen, etwa durch Aufwertung oder Abriss von benachteiligten Quartieren bringe keine Problemlösung, sondern nur eine Verlagerung. Quartiersbezogene Lösungen seien langfristig allein individuellen sozialen Hilfen vorzuziehen.

Netzwerk-bildende Strategien: Mentoring für brückenbildende Netzwerke

Mentoring ist ein Ansatz zur Bildung von Netzwerken über soziale Grenzen und Gatekeeper hinweg, bei dem eine erfahrenere Person über eine gewisse Zeit eine unerfahrenere betreut um ihre Erfolgs- oder Teilhabechancen im Alltag, Schule, Ausbildung oder Beruf, zu erhöhen. Welche Chancen bietet Mentoring für sozialen Zusammenhalt? In den letzten Jahren ist eine Reihe von Mentoring-Programmen entstanden. Das Ziel von Mentoring-Programmen wie Ada-Lovelace-Mentoring, Fit für Bildung oder Big Brother Big Sister⁷ ist es, Brücken über soziale Grenzen hinweg zu errichten,

7 Gerometta et al. (ohne Jahr): Fit für Bildung und die Bürgergesellschaft, Erfahrungen und Ergebnisse eines Mentorenprogrammes, Berlin

indem erfahrenere Mentoren jüngere oder unerfahrenere Mentees über einen Zeitabschnitt begleiten und ihnen die bisher verschlossenen Türen öffnen, Wege zur persönlichen oder beruflichen Entwicklung aufzeigen oder durch neue Bekanntschaften ein informiertes Netzwerk erschließen. Während bei Ada-Lovelace-Mentoring erfahrene Wissenschaftlerinnen andere, unerfahrene Frauen in Naturwissenschaften an Hochschulen in ihren wissenschaftlichen Karrieren unterstützt, war der Ansatz bei dem Programm Fit für Bildung, dass deutsche Studierende und solche mit Migrationshintergrund, vorwiegend russlanddeutsch oder aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion, Schüler einiger Schulen mit einem eben solchen Hintergrund, bei dem Übergang von der Schule zur Universität begleiteten. Bei Big Brother Big Sister stehen Erwachsene Kindern aus armen Verhältnissen zur Seite und begleiten sie in Alltag und Freizeit unterstützend. Bei diesem Ansatz steht der Transfer von sozialem und kulturellem Kapital im Vordergrund. Es hängt davon ab, ob eine positive stabile Beziehung heranwächst, wieviel der/die Mentee profitieren kann, aber es sind durchaus aufstiegsrelevante Erfolge zu sehen. Etwa indem bei Fit für Bildung Schülerinnen mit Migrationshintergrund von einer eher auf eine berufliche Ausbildung orientierten Mittelstufe durch Studierende mit ähnlichem Background erst die Perspektive in Richtung Universität und die Zugangswege über das Gymnasium und die Studienwahl eröffnet werden. Nur wenige Menschen nehmen andererseits an Mentoringprogrammen teil, und es ist ein sehr individueller Ansatz, von oft zeitlich befristeten und von öffentlichen Mitteln oder privatem Sponsoring abhängigen Projekten.⁸

Erfahrungen mit dem Mentoring und netzwerk-verändernde Strategien des Türöffnens können genutzt werden, um Zugänge zu eröffnen, zu Entscheidungspositionen, zu Bildungsabschlüssen, zu Wohnungen in guten Lagen, zu Weichenstellungen für eine lebenswerte und zukunftsfähige Umwelt und zu auskömmlichen Arbeitsplätzen. Als Methode alleine werden sie ohne eine entsprechende Politisierung wenig bringen. Sie kann jedoch ein Baustein für gesellschaftspolitische Strategien der Selbstermächtigung oder des Empowerments sein.

Rebellische Initiativen: Die «Recht auf Stadt», die Berliner Mieterbewegung und die Initiative zum Mietenvolksentscheid

Vielerorts reklamieren Kiez- und Mieterinitiativen ein Recht auf Stadt und setzen sich gegen Verdrängung und für bezahlbare Mieten ein. Sie wollen Räume für eigene Bedürfnisse erobern statt von Kapitalinteressen verdrängt zu werden. Noch sind sie auf eine große Handvoll Städte und Projekte begrenzt. In außergewöhnlichen Erfolgen konnten der Volksentscheid gegen die Bebauung des Tempelhofer Feldes ebenso gewonnen werden wie der Mietenvolksentscheid für bezahlbare Mieten in Berlin. Der riesige Zulauf des Mietenvolksentscheids hat den Berliner Senat zu einem neuen «Wohnraumversorgungsgesetz» getrieben, mit dem Mieterrechte in Sozialwohnungen und landeseigenen Wohnungen künftig weit besser gewahrt werden sollen. Das

⁸ Gerometta et al. (ohne Jahr): Fit für Bildung und die Bürgergesellschaft, Erfahrungen und Ergebnisse eines Mentorenprogrammes, Berlin

sind große Erfolge. Dennoch steht diesen Erfolgen nach wie vor ein großflächiger Wohnraummangel in 300 Kommunen in Deutschland gegenüber, der Weg zu bezahlbarem Wohnraum in den Ballungsräumen ist also noch weit. Darüber kann auch nicht hinwegtäuschen, dass in vielen Bundesländern inzwischen – auch wegen der breiten Mobilisierung gegen steigende Mieten und politischer Unterstützung, nicht zuletzt auch aus Anlass der Ankunft vieler Flüchtlinge in den Jahren 2014, 2015 und 2016, wieder mehr Mittel für die soziale Wohnraumförderung eingesetzt werden. Nach wie vor laufen auch mit besserer Förderung mehr Wohnungen aus der Sozialbindung aus als neu hinzukommen – die Trendwende steht also noch aus.

Die breite Allianz von Mieterinitiativen und Unterstützung aus der Bevölkerung im Kontext des Berliner Mietenvolksentscheids hat in einer Situation der grassierenden Wohnungsnot durchaus Verbesserungen der strukturellen Rahmenbedingungen auf Landesebene für den Erhalt und die Schaffung günstigen Wohnraums, in rechtlicher, institutioneller sowie finanzieller Hinsicht erwirkt.

Mit kreativen und künstlerischen Elementen und unterstützt von linken politischen Initiativen wurden die Missstände an den vielen Orten der Verdrängung und privater Stadtentwicklung sichtbar gemacht und alternative Lösungen vorgestellt. Filmemacher haben diese Bewegung inzwischen vielfach dokumentiert und sie einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht. Die Mietenbewegung bringt damit erfolgreich Bewegung in die soziale Wohnungspolitik. In der Initiative Mietenvolksentscheid Berlin haben es Aktivist*innen geschafft, gemeinsam und breit für ein von der Initiative selbst verfasstes Gesetz für soziale Mieten und günstigen Wohnungsbau zu mobilisieren.⁹ Sie erreichen dies, indem sie die Situation der Wohnungsnot bekannt machten, das Verhalten des Senats skandalisierten und eigene Lösungsvorschläge erarbeiteten. Der Berliner Senat sah sich dazu gezwungen, große Teile des Gesetzes zu übernehmen. Im Ergebnis wurde das Wohnraumversorgungsgesetz¹⁰ vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossen und ist seit November 2015 in Kraft. Somit wurden erstmalig Mieter*innen in die Entscheidungsgremien der landeseigenen Wohnungsunternehmen gewählt und eine Anstalt öffentlichen Rechts gegründet, die die Leitlinien der Wohnungspolitik dieser Wohnungsunternehmen mitbestimmt. Der Versorgungsauftrag der landeseigenen Unternehmen wurde nun sozial definiert, damit ein fester und nennenswerter Anteil von fünf Prozent der landeseigenen Wohnungen tatsächlich an

⁹ Das Gesetz der Initiative Mietenvolksentscheid Berlin «Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin» sieht vor: landesgesetzliche Verankerung eines Wohnraumförderfonds zur sozialen Wohnraumversorgung, die Mieten im Sozialen Wohnungsbau durch Senkung wieder tragfähig machen, durch verstärkte Förderung der Modernisierung des privaten Altbaus viele preiswerte Wohnungen in Berlin erhalten, durch eine deutlich erhöhte zielgruppenorientierte Neubauförderung notwendige zusätzliche Sozialwohnungen in Berlin finanzieren, ausreichenden Bestand an langfristig sicherem, preiswertem und sozial gebundenem Wohnraum gewährleisten und dazu einen sozialen Versorgungsauftrag auch gesetzlich festlegen, für die landeseigenen Wohnungsunternehmen eine neue Rechtsgrundlage schaffen und diese auf diese Aufgaben auch organisatorisch neu ausrichten, mit Mietermitbestimmung und einer neuen Ebene, die Leitlinien formuliert. Quelle: www.mietenvolksentscheid-berlin.de

¹⁰ <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=WoVerG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true>

Bedürftige vermietet werden muss. Die Mieten in Sozialwohnungen werden auf 30 Prozent des Nettoeinkommens gekappt¹¹ und damit einigermaßen tragbar, der soziale Wohnungsbau wird wiederbelebt. Zwar hat der rot-schwarze Senat im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens Schlupflöcher eingebaut, und das Gesetz bezog sich nur auf bestimmte Ausschnitte der Wohnungspolitik und enthielt zunächst keine direkte Auswirkung auf den wichtigen Haushalt für den sozialen Wohnungsbau; jedoch hat es in den letzten Jahrzehnten wohl kaum eine derart große Veränderung hin zu sozialerer Wohnungspolitik in Deutschland gegeben wie auf Druck der Initiative zum Mietenvolksentscheid. Vorausgegangen waren viele Einzelinitiativen in von Räumung und Verdrängung bedrohten Häusern und Wohnungen, die in Form mannigfaltiger kreativer Aktionen den Blick auf die Bedürfnisse Wohnen, Selbstorganisation und Gemeinschaft gelenkt haben. Damit haben sie anonyme Mietshäuser in Räume des solidarischen Engagements für den Kiez und gegen Verdrängung verwandelt. Der Zusammenhalt ist gewachsen, innerhalb der Initiativen, der Nachbarschaften und im Zuge der gesetzlichen, institutionellen und finanziellen Veränderungen auch innerhalb der Stadt. In diesem Sinne leisten viele Kiez- und Mieterinitiativen einen nennenswerten Beitrag zu mehr Engagement und politischer Teilhabe, wie von Sampson als Lösungsansatz vorgeschlagen.

Bund-Länder-Programm «Soziale Stadt»

Das Bund-Länder-Programm «Soziale Stadt» ist ein Förderprogramm der Städtebauförderung des Bundes. Es wurde entwickelt, um die Verhältnisse in den Stadtteilen mit kumulierten sozialen Problemlagen, also den sozialen Brennpunkten oder benachteiligten Quartieren, zu verbessern und ihre Abwärtsspirale zu stoppen und im besten Fall umzukehren.

Durch wirtschaftlichen Strukturwandel und Arbeitslosigkeit sowie Umbrüchen auf dem Wohnungsmarkt hatte sich Ende der 1990er Jahre die Ungleichheit in den städtischen Gesellschaften verstärkt. Das gab den Anlass zu einem integrierten Ansatz der Stadterneuerung.¹²

Erklärtes Ziel der rot-grünen Bundesregierung war es damals, «mit dem Programm die physischen Wohn- und Lebensbedingungen (überwiegend durch baulich-investive Maßnahmen und Projekte), die individuellen Lebenschancen (durch Vermittlung von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissen, Eröffnung von Zugangsmöglichkeiten in den Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie Hilfen zur Selbsthilfe) sowie Gebietsimage, Stadtteilöffentlichkeit und Identifikation mit den Quartieren (auf Basis konkreter Stabilisierungs- und Revitalisierungsmaßnahmen) zu verbessern. Dabei werden Integrationsziele (im weitesten Sinne) verfolgt».¹³

¹¹ <http://gruene-fraktion-berlin.de/artikel/wohnraumversorgungsgesetz-nur-ein-erster>

¹² Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt» Bericht der Programmbegleitung. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

¹³ Ebd., S. 12

Mehrere Hundert Kommunen haben das Programm in ihren Stadtvierteln umgesetzt. Es konnten erhebliche Erfolge erzielt werden. Wie verschiedene Studien¹⁴ zeigen konnten im Wohnumfeld Verbesserungen erreicht werden, z.B. indem Spielplätze und Stadtteilzentren errichtet wurden und Investitionsdefizite teilweise aufgefangen werden konnten. Teilweise entstanden dadurch Parallelstrukturen von Gemeinwesenarbeit und sozialen Regeldiensten, die stärker zusammenwirken könnten. Als besonders hilfreich wurden in der Programmevaluation die Möglichkeiten der Förderung von Bürgerbeteiligung und Netzwerkstrukturen gewertet. Die Vernetzung der Schulen und Bildungseinrichtungen mit dem Stadtteil etwa konnte vielerorts verbessert werden. Neue Quartiersmanagement- und Beteiligungsstrukturen entstanden. Leider wurden diese Mittel größtenteils unter der schwarz-gelben Bundesregierung 2010 gestrichen. Durch in der Regel kurzfristige Projektfinanzierungen konnten kaum Regelangebote aufgebaut werden. Die Verstetigung der Maßnahmen nach dem Auslaufen der Programm-Förderung ist ein großes Fragezeichen in den Programmgebieten der Soziale Stadt. Die häufig mit den erwünschten Aufwertungsstrategien verbundene Problematik steigender Mieten auch für weniger wohlhabende Haushalte und Einrichtungen ist ungelöst. Arbeitslosigkeit und Armut konnten im Programm kaum bekämpft werden.¹⁵

Mit dem Programm haben sich jedoch die Aufmerksamkeit von Verantwortlichen in der Kommunalverwaltung und Investitionen in benachteiligte Stadtviertel erhöht. Im Quartier sind neue Vernetzungen zwischen den professionellen sowie ehrenamtlich im Gebiet Aktiven und der Verwaltung gewachsen, dabei wird immer wieder die positive Rolle der Quartiersmanagement-Büros verwiesen. Expert/innen fordern, dass auch andere Verwaltungsressorts verstärkte Anstrengungen für heute benachteiligte Stadtviertel aufbringen.¹⁶

Inzwischen wurden die Finanzhilfen für das Programm wieder deutlich erhöht. In der neuen Ressortübergreifenden Strategie «Soziale Stadt» der Bundesregierung¹⁷ wurde zuletzt auch versucht, Anstrengungen verschiedener Verwaltungsressorts zur Stabilisierung benachteiligter Stadtviertel hin zu koordinieren. Zwar haben die

14 Häußermann et al. (2005): Evaluation Programm Soziale Stadt; Gerometta (2005), in: Moulart et al.: SINGOCOM. Social Innovation, Governance and Communities. Final Report. European Commission

15 Transferstelle Soziale Stadt, Deutsches Institut für Urbanistik (2007): Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der Sozialen Stadt. Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen. Berlin: Difu (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt 12), http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/SozialeStadt/Arbeitspapiere/AP_Band12.pdf?__blob=publicationFile&v=2

16 Franke, Thomas (2011): Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2011

17 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier. Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt, Berlin, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Staedtebaufoerderung/soziale_stadt_strategie_bf.pdf

meisten Ressorts nur Prüfaufträge beigesteuert. Aber immerhin werden 10 Millionen Euro für ressortübergreifende Modellprojekte zur Verfügung gestellt.

Die Stadtsoziologen Holm und Lebuhn plädieren dafür, stadtpolitische Initiativen, Migrations- und Flüchtlingsräte und andere politische Initiativen, die Lösungen für sozialen Zusammenhalt und Teilhabe verfolgten, stärker einzubinden. Angesichts des gut belegten Lösungsansatzes Sampsons, Verbindungen mit einflussreichen Teilen der Stadtgesellschaft zu stärken, spricht einiges dafür. Durch die Verstärkung der netzwerkbildenden Aktivitäten und das Öffnen von Türen könnten Einfluss und Wirkungskreis von Organisationen und Initiativen vor Ort verstärkt werden. Dazu müssten Politikerinnen und Politiker von Kommunen, von der Bundes- und von der Landesebene sich noch stärker mit diesen Stadtvierteln befassen und die Impulse in politisches Handeln einfließen lassen.

Für ein Bündnis für sozialen Zusammenhalt

Angesichts der großen Herausforderungen der sozialräumlichen Polarisierung in den Städten und auch Regionen gilt es, Kräfte, die gegen diese Polarisierung antreten und antreten könnten, zu sammeln und politisch und administrativ zu unterstützen. Dabei muss das Ziel klar sein, dass wieder mehr sozialer Zusammenhalt geschaffen wird und die Verdrängung von ärmeren Bevölkerungsteilen weg von Machtzentren vermieden und ihr Einfluss gerade wieder gestärkt wird. Wir benötigen mehr brückenbildendes soziales Kapital, offene Türen, wo sie bisher geschlossen wurden, gute Bildung gerade dort, wo sie am wenigsten vorhanden ist, und eine größere ökonomische Teilhabe. Da in den armen Vierteln und Regionen ohne Aufmerksamkeit gerade die Akteure knapp sind, gilt es diejenigen zu stärken, die Polarisierung überwinden wollen und die Bedürfnisse überhaupt definieren und befriedigen. Bisherige Gatekeeper müssen ihre Rollen ändern und künftig versuchen, die Polarisierung zu überwinden.

Recht auf Stadt-Initiativen und andere benennen alltägliche Bedürfnisse und rücken sie in den Mittelpunkt, eignen sich Räume an und skandalisieren Verdrängung. Viele andere Initiativen leisten ehrenamtliche soziale Arbeit und bauen Brücken in die Gesellschaft hinein, indem sie ihre aufstiegsrelevanten Netzwerke und Kenntnisse zur Verfügung stellen, zum Beispiel Mentor/innen oder Flüchtlingsinitiativen. Aber auch die professionelle soziale Arbeit sollte ebenso wie kommunale Wohnungsämter wieder gestärkt werden und Menschen in Not tatsächlich helfen. Kindergärten und Schulen in benachteiligten Stadtvierteln benötigen viel mehr Ressourcen, denn sie müssen fähig sein, den Kindern eine genauso gute und sehr gute Ausbildung zukommen zu lassen wie im Durchschnitt der Gesellschaft, statt bloß irgendwie klar zu kommen. Orte für Wirtschaft, Dienstleistungen, Gewerbe, Handwerk und Industrie müssen in den Städten wohnortnah vorhanden sein, regionale Verflechtungen wachsen und blühen, Einkünfte auf breitere Schultern verteilt werden, damit die Teilhabe an Wirtschaft und Arbeit rein räumlich überhaupt möglich ist.

Das Programm Soziale Stadt kann dabei ein Impulsgeber sein, denn es lenkt den Blick vieler Akteur/innen auf benachteiligte Viertel und liefert Aufmerksamkeit und Ressourcen. Allerdings ist weit mehr politisches Engagement nötig, damit Teilhabe

mit Hilfe dieses Programms besser möglich wird. Wichtig sind ganz zentrale Weichenstellungen in den eben genannten Teilhabebereichen: Stadtteilzentren, Jugendhäuser, Sportflächen und Räume für Vereine, Engagement und Initiativen, sehr viel bessere Bildungseinrichtungen als heute, in denen die Jugend tatsächlich eine solide mittlere Bildung erreicht, Orte für blühenden Einzelhandel, Handwerk und Gewerbe in regionaler Verflechtung. Dabei müssen auf lokaler Ebene Weichen gestellt werden, aber wegen der erheblichen nötigen gesetzlichen wie Investitionsleistungen unbedingt auch auf höheren politisch-administrativen Ebenen, etwa mit Aktivitäten der Länder und des Bundes für günstige Wohnungen und gegen steigende Mieten. Problembe-ladene Kommunen haben ja alleine gerade nicht die Mittel, aus der Abwärtsspirale herauszukommen.

Gerade weil die Bürgergesellschaft fragmentiert und ungleich ist, verstärkt sie tendenziell die Ungleichheit noch. Daher müssen politische Parteien und staatliche Institutionen Engagement und engagierte und politische Initiativen für Zusammenhalt verstärken. Es gilt, die Akteure der Initiativen und Bürgergesellschaft umfassend mit besagtem Zweck zu beteiligen und ihre Vorhaben für wachsenden sozialen Zusammenhalt zu unterstützen. Nicht zuletzt müssen Verwaltung und Politik auch dort aktiv werden, wo dieses Engagement zu schwach ist und Aufmerksamkeit geben, wo sie fehlt. Gerade an und im Umgang mit Orten mit wenig Teilhabe muss es ein öffentliches Anliegen sein, bürgerschaftliches Engagement im Sinne des Helfens, Kommunizierens, Vereinslebens zu fördern, um ganz allgemein die Kommunikation zu verbessern, verkümmerte Netzwerke zu aktivieren und rebellische und kreative Initiativen zu unterstützen.

Es kann auch ein probater und nachhaltiger Weg sein, neben den Ausgegrenzten ebenfalls die gesellschaftliche Mitte zu stärken, einerseits um auch den hier vorhandenen Abstiegsängsten etwas entgegenzusetzen, andererseits um die Motivation dafür, Ausgegrenzte wieder in die gesellschaftliche Mitte aufzunehmen, zu erhöhen¹⁸. Zum Beispiel, in dem die Lebensqualität in der Stadt auch in den mittleren Lagen erhöht wird, durch nutzbarere und lebendigere öffentliche Räume, die deutlich mehr Aufenthaltsqualität bieten als heute, für Familien, Kinder und ältere Menschen. Indem die Möglichkeiten für Familien und Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen für sicheres Wohnen verbessert werden. Dazu könnten die Möglichkeiten der Bildung solidarischen Eigentums und des Ansparens für das Alter in Genossenschaften und anderen gemeinnützigen Wohnformen verbessert werden und örtliche Wohnprojekte wieder als genossenschaftliche oder gemeinnützige Träger zur Blüte kommen.

Dies, verbunden z.B. mit einem nennenswerten Anteil von Sozialwohnungen in einem solchermaßen verbesserten Viertel und Schulen, die die Integrationsleistung auch im Bildungsbereich vollziehen, und einem Arbeitsmarkt, der Integrationschancen etwa über Investitionen im Baubereich und den sozialen Diensten bietet, können eine Perspektive für mehr sozialen Zusammenhalt sein. Politische Initiativen könnten einen solchen Prozess anstoßen.

¹⁸ Siehe dazu «Die Grünen könnten Taktgeber einer neuen Mitte werden», Interview mit Prof. Karl-Heinz Bude, in: Böll.Thema 3/2013, S. 5-7

Mehr lebenswerte, sozial gemischte Viertel mit einem hohen bürgerschaftlichen und politischen Aktivitätsniveau wären ein gelungenes Ergebnis und gleichsam gute Bedingung für stabileren sozialen Zusammenhalt.

Der soziale Stress einer sich immer weiter auseinanderdriftenden Gesellschaft könnte reduziert und damit das Leben für alle vereinfacht werden.

Umfassende gesellschaftliche und politische Aktivitäten sind erforderlich, um die abgerissenen Brücken neu zu bauen und der Polarisierung etwas entgegenzusetzen. Menschen die sich von Ausgrenzung bedroht oder betroffen sehen, brauchen Wege, um ihre Anliegen zu benennen, und müssen auch gehört werden.

Von einer ausgeglicheneren Entwicklung in den Städten und Regionen profitieren letztlich alle in unserer Gesellschaft. Ausgrenzungserfahrungen und ökonomische Krisen werden vermieden, Hass und Abkehr von gesellschaftlichen Grundwerten und demokratischen Institutionen ein gut Teil Boden entzogen. Ein Aufbruch für sozialen Zusammenhalt lohnt sich.

LITERATUR

- Bericht der Enquête-Kommission «Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements» (2002): Bürger-schaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Deutscher Bundestag, Bt-Drs. 14/8900
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Reinhard Kreckel (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderband 2), Göttingen
- Bude, Karl-Heinz (2013): «Die Grünen könnten Taktgeber einer neuen Mitte werden», Böll.Thema 3/2013
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier. Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt, Berlin, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Staedtebaufoerderung/soziale_stadt_strategie_bf.pdf
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt Erfahrungen und Perspektiven - Umsetzung des Bund-Länder-Programms «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt» Bericht der Programmbegeleitung, Berlin
- Enquête-Kommission (2002): «Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements». Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Deutscher Bundestag, Bt-Drs. 14/8900
- Franke Thomas (2011): Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2011
- Gabriel et al. (2002): Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich, Wien
- Gerometta et al. (ohne Jahr): Fit für Bildung und die Bürgergesellschaft, Erfahrungen und Ergebnisse eines Mentorenprogrammes, Berlin
- Häußermann et al. (2005): Evaluation Programm Soziale Stadt; Gerometta (2005), in: Moulaert et al.: SINGOCOM. Social Innovation, Governance and Communities. Final Report. European Commission
- Putnam, Robert (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American community, New York
- Sampson, Robert J. (2013): Great American City. Chicago and the enduring Neighborhood Effect, Chicago und London
- Transferstelle Soziale Stadt, Deutsches Institut für Urbanistik (2007): Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der Sozialen Stadt. Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen. Berlin: Difu (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt 12), http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/SozialeStadt/Arbeitspapiere/AP_Band12.pdf?__blob=publicationFile&v=2

RESÜMEE

Neue Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt

Zusammenfassung: Wie sieht räumliche Ungleichheit in Deutschland aus, und was ist das Problem?

1. Sowohl sozio-ökonomische Ungleichheit als auch sozialräumliche Polarisierung haben sich in Deutschland in den letzten zwanzig Jahren verstärkt und in manchen Teilräumen mit einer ungeahnten Dynamik entwickelt. Räumliche Ungleichheit ist dabei eine Folge ungleicher wirtschaftlicher Dynamik und sozio-ökonomischer Ungleichheit. Allerdings hat Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ ausgewogene Stadt- und Regionalstrukturen.
2. Wirtschaftliche Dynamik entfaltet sich hauptsächlich in den Wachstumskernen des Südwestens, in Hamburg, im Rhein-Main-Gebiet, aber auch in einigen ostdeutschen Großstädten. Dort ist die Wertschöpfung intensiv, sind positive Beschäftigungseffekte zu verzeichnen, sind die Einkommen und die Steuerkraft höher als in anderen Regionen. Die Polarisierung von Einkommen und Vermögen hat zugenommen. Die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung wird durch demographische Effekte und internationale Migrations- und Fluchtbewegungen verstärkt: Viele Ballungsräume verzeichnen Zuwanderung, aus strukturschwächeren Regionen im Inland und aus dem Ausland. Menschen ziehen dorthin, wo es Ausbildungsgelegenheiten und Universitäten, Arbeitsplätze und gute Infrastrukturen für ältere Menschen gibt, wo sich Berufstätigkeit und Familie besser vereinbaren lassen oder einfach der «Hipnessfaktor» stimmt. Mittlerweile wohnt etwa die Hälfte der Bevölkerung in Gebieten, in denen Wohnraum knapp wird. Ein Viertel der Bevölkerung lebt in einer der 313 Kommunen, in denen die Mietpreisbremse gilt und die amtlich als Wohnraummangelgebiet gelten. In diesen Wachstumsregionen treibt die erhöhte Nachfrage nach Wohn- und Gewerberaum sowohl Miet- als auch Immobilienpreise hoch. Kapitalkräftige Anleger aus Europa und vielen anderen Teilen der Welt forcieren insbesondere seit der Finanzkrise 2008/9 ihrerseits die Immobilienspekulation und damit auch die Verdrängung von Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen an die Stadtränder bzw. in einfache Wohnlagen.
3. Auf der anderen Seite gibt es Regionen, die von geringer wirtschaftlicher Dynamik bzw. Schrumpfung, Arbeitskräftemangel und Abwanderung geprägt sind. In ländlichen Regionen treibt die Ablösung von bäuerlicher Landwirtschaft durch die konzentrierte Agroindustrie, aber auch beispielsweise der Verlust von Arbeitsplätzen und Nahversorgung durch die Unternehmenskonzentration im

Einzelhandel immer mehr Menschen auf der Suche nach Perspektiven in nahegelegene Mittelstädte oder wirtschaftsstärkere Ballungsräume. Andere Städte und Regionen, wie etwa das nördliche Ruhrgebiet und manche Küstenstädte, verloren durch die Deindustrialisierung an Perspektive. Die Plattenbausiedlungen in Hoyerswerda finden ebenso wenig neue Bewohner/innen wie manche Eigenheimsiedlung in der Eifel. Gleichwohl entstehen auch in strukturschwachen Räumen ohne Zuwanderung noch Einfamilienhausgebiete auf der grünen Wiese – folglich fallen, teilweise ohne Not, bestehende Gebäude in Ortszentren leer und die Dorfkerne veröden. Es drohen Funktionsverluste – Schulen werden geschlossen, die Nahversorgung verschwindet schrittweise oder fehlt bereits, der öffentliche Nahverkehr wird ausgedünnt, es entsteht Ärztemangel. So verstärken sich in beiden Raumtypen die ökonomischen und sozialen Probleme: in den Wachstumsregionen durch ein Übermaß an Nachfrage und in den strukturschwachen Regionen durch den Mangel an Wirtschaftskraft und regionaler Wertschöpfung, Arbeitsplätzen und Wohnungsnachfrage und zuweilen auch durch illusorische Fehlplanungen. Es haben sich Kreise und Regionen mit «sehr stark unterdurchschnittlichen Lebensbedingungen» entwickelt.

4. Räumliche Ungleichheit als Ausdruck ungleicher wirtschaftlicher Dynamik und sozioökonomischer Ungleichheit ist nicht per se problematisch. Problematisch wird sie durch die oben beschriebene Verschärfung, die wenig steuerbar zu sein scheint; dadurch, dass eine Trendumkehr schwierig ist und durch die kumulative Wirkung bestimmter negativer Effekte. Nämlich dann, wenn sich Regionen oder Quartiere auf eine Art entwickelt haben, dass sie Menschen von der Teilhabe an der Gesamtgesellschaft abkoppeln bzw. ausgrenzen. Manche Probleme treten überhaupt erst auf, wenn sich negative Einflussgrößen häufen. Besonders wird das sichtbar in Ostdeutschland, aber auch im Westen in den Regionen mit stark unterdurchschnittlicher Wirtschaftsleistung, hoher Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsschwund, unterausgelasteten Infrastrukturen und kommunaler Verschuldung. Soziale Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge sind nicht mehr ausgelastet, und durch geringer werdende lokale Einkommen und Steuereinnahmen wird es schwieriger, sie überhaupt aufrechtzuerhalten.
5. Die Entwicklung «sehr stark unterdurchschnittlicher Lebensverhältnisse» gibt es trotz des Bekenntnisses zu gleichwertigen Lebensverhältnissen – und obwohl die Bundesrepublik ein prinzipiell auf Ausgleich und Zusammenhalt ausgelegtes politisches System ist. Die mit Abstand größte Ausgleichswirkung erzielen die Sozialversicherungssysteme (originäre Beitragsmittel und Steuerzuschüsse zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung). Sie werden zwar den Individuen ausgezahlt, entfalten aber über die Kaufkraft eine indirekte Raumwirkung. Der zweite große Ausgleichsmechanismus ist der Bund-Länder-Finanzausgleich. Dieser führt derzeit zu einem weitgehenden Ausgleich der Steuerkraft unter den Ländern; bis 2016 wurden über diesen Mechanismus jährlich 30 Mrd. € umverteilt. Er ist aber kein Instrument, um sich davon direkte Hilfen für strukturschwache Regionen und klamme Kommunen zu versprechen. Das Reformpaket zur Föderalismusreform, das nach 2020 greift, ist außerdem

bereits geschnürt. Auch dies bringt keinen Durchbruch bezüglich neuer Chancen für strukturschwache Regionen. Die regionale Wirtschaftskraft lässt sich ohnehin über den Länderfinanzausgleich nicht ausgleichen. Deswegen gibt es, obwohl sehr große Transferzahlungen von West nach Ost in den Sozialversicherungssystemen und im bundesstaatlichen Finanzausgleich geleistet wurden und werden, nach wie vor eine Wohlstandslücke zwischen Ost und West. Die Strukturhilfen, die häufig in Zusammenhang mit raumwirksamen Mitteln genannt werden, wie die Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) sowie die Städtebauförderung, machen nur einen Bruchteil der oben erwähnten großen Ausgleichsströme aus. Sie sind bruchstückhaft auf wirtschaftliche Teilbereiche und Unternehmen gerichtet, nicht immer miteinander verknüpft, gehen nicht integrativ die regionalen Bedarfe an und sind per EU-Beihilferecht teilweise räumlich bereits gebunden. Allgemeine Infrastrukturen sind nicht förderfähig. Die EU-Agrarförderung ist eher auf große Betriebe ausgerichtet und unterstützt damit Konzentrationsprozesse, statt die regionale Wertschöpfung und Innovationen wie die ökologische Landwirtschaft zu stärken. In der Vergangenheit wurde zu häufig eine wenig nachhaltige Wirtschaftsförderung betrieben, die letztlich die Arbeitsplätze nicht in der Region gehalten hat. Mit der flexibleren Städtebauförderung wiederum werden kleine Gemeinden nicht zuletzt aufgrund des Finanzvolumens nur eingeschränkt erreicht. Die Städtebauförderung ist außerdem weitgehend baulich-investiv ausgelegt und ändert wenig an den Lebensverhältnissen der Individuen. Insgesamt betrachtet kommt das Geld bei vielen «wirklich Bedürftigen» nicht ausreichend an. Auch die Beteiligung der Bevölkerung und lokaler Akteur/innen an der Mittelverwendung ist zu gering. Es fehlt ein einheitlicher Ansatz in der Regionalpolitik, der konsequent an sektorübergreifenden lokalen und regionalen Bedarfen der Bevölkerung, der Kommunen und ihrer diversen wirtschaftlichen Potenziale ausgerichtet ist. Stark unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse jedoch gefährden die räumliche Integration und die Teilhabe relevanter Teile der Bevölkerung.

6. Städte polarisieren sich in ihrem Inneren messbar in Quartiere mit besseren und solche mit geringeren Einkommen. Diese sozialräumliche Polarisierung nimmt zu oder stagniert auf hohem Niveau. Armut verfestigt sich auch und gerade in den wirtschaftlich wachsenden Großstädten. Ein wesentlicher Indikator sind die steigenden Armutsgefährdungsquoten. Die explodierenden Bodenpreise in einer nennenswerten Anzahl von Städten und in Verbindung mit stark steigenden Mieten tragen zu dieser Entwicklung bei. So wird die Wohnraumversorgung am freien Markt schon für Haushalte mit mittleren Einkommen in den Wachstumsstädten ein Problem. Ärmere Haushalte werden tendenziell ganz aus der Innenstadt und den innenstadtnahen Quartieren verdrängt. Das verschärft die Schwierigkeiten in den benachteiligten Quartieren, da die Brücken zu den privilegierteren Gebieten weniger werden und die räumliche Ungleichheit zu einer fortschreitenden sozialen Spaltung der Stadtgesellschaft führt. Damit gerät die Qualität der Stadt als «Einheit der Unterschiede» in Gefahr. Das Programm Soziale Stadt konnte diese

Stadtteile in den Programmgebieten grundsätzlich stabilisieren, aber die Entwicklung weder umkehren noch dämpfen.

7. Die «Ungleichheitsräume», für die die Fachkommission politischen Interventionsbedarf sieht, sind:
 - a) peripherisierte ländliche Räume, größtenteils im Osten Deutschlands, aber auch in westlichen Teilgebieten;
 - b) altindustriell geprägte, marginalisierte Industriestandorte z.B. an der Küste (Bremerhaven, Wilhelmshaven), im Ruhrgebiet, in der Pfalz und im Saarland;
 - c) stark sozial polarsierte Städte, die sich in wohlhabende Quartiere und marginalisierte Räume ausdifferenzieren.

Neun Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt

Die Maßnahmen, die die Fachkommission «Räumliche Ungleichheit» vorschlägt, erfordern größtenteils keine Systemwechsel und werden bereits heute, allerdings in zu geringem Umfang, praktiziert. Es kommt darauf an, dass eine Vielzahl von Akteur/innen sich über die Stoßrichtung verständigt und die genannten Instrumente in der Praxis konsequent anwendet. Alle politischen Ebenen sind dabei gefordert – Kommunen, Bund und Länder und auch die zivile Öffentlichkeit. Den Bund sehen wir in der Pflicht, bundesweit Teilhabechancen zu gewährleisten, entscheidende Infrastrukturen aufrechtzuerhalten und sich auch in der Frage bezahlbaren Wohnraums dauerhaft zu engagieren. Dafür müssen politisch einige Weichen neu gestellt werden. Von den Kommunen erwarten wir eine konsequente Anwendung vorhandener Steuerungsinstrumente, besonders in der Boden- und Wohnungspolitik, die zurzeit aus verschiedenen Gründen, sei es Personalknappheit, sei es aus mangelnder Konfliktbereitschaft, nicht zur Geltung kommen. Dafür müssen die Kommunen aber auch angemessen finanziell und personell ausgestattet werden.

1. Zukunft der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Über das Postulat der «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» gibt es spätestens seit dem Zeitpunkt, als sich die Lebensverhältnisse in Deutschland stärker auseinanderzuentwickeln begannen, also seit ca. 20 Jahren, eine intensive Diskussion. Dabei wurde und wird Gleichwertigkeit zum Teil als Kampfbegriff zur Verteidigung lokaler, bedrohter Infrastrukturen und als Abwehr gegen Kürzungen der Förderung des ländlichen Raumes genutzt; zum Teil wird für eine tendenzielle Abkehr von Gleichwertigkeit als normative Vorgabe für staatliche Aufgabenerfüllung geworben. Als Fachkommission «Räumliche Ungleichheit» der Heinrich-Böll-Stiftung plädieren wir für eine aktualisierte, aber auch radikale Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsgrundsatzes. Gleichwertigkeit ist und bleibt ein Verfassungsauftrag und muss neu mit Leben gefüllt werden. Gleichwertigkeit sollte dabei im Sinne von territorialer Kohäsion verstanden werden. Es geht um die Ausstattung aller Regionen mit und den Zugang zu lebenswichtigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, die die Teilhabe und die territoriale wie soziale

Integration der Gesellschaft ermöglichen und den Anschluss an die gesamte Bundesrepublik und an die europäische Infrastrukturvernetzung gewährleisten. Was die lebenswichtigen Infrastrukturen sind und wie sie ausgestaltet werden, ist ein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess. Gemeinhin werden darunter hauptsächlich Infrastrukturleistungen wie Verkehrswesen, Wasser- und Energieversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser sowie Telekommunikation verstanden. Die Zielformulierungen regionaler Entwicklungsstrategien sollten dabei mehr am «Outcome» orientiert sein: Es geht um Bildung, Mobilität, Kommunikation und Gesundheit und nicht allein um die Zahl der Schulen und Hausarztpraxen. Gleichwertigkeit bedeutet also nicht, dass alle Infrastrukturen vor Ort vorhanden sein müssen. Aber der Zugang zu bzw. die Erreichbarkeit von Infrastrukturen und damit Teilhabe für alle muss garantiert werden. Diese Teilhabegarantie löst Versprechen auf soziale Gerechtigkeit, Demokratie und Freiheit ein. Der Bund ist daher in der Pflicht, die Teilhabechancen auch in diesen besonders benachteiligten Regionen und Stadtvierteln nachhaltig zu erhöhen und eine zu den lokalen Bedarfen passende Infrastruktur zu gewährleisten. Daher müssen die zu engen grundgesetzlichen Grenzen für die Beteiligung des Bundes an allgemeiner Infrastruktur zum Zwecke einer in diesem Sinne ausdifferenzierten Gleichwertigkeit geändert werden.

Gleichzeitig gilt: Völlig gleichwertige Lebensverhältnisse und Infrastrukturausstattung in allen Teilbereichen Deutschlands wird es vermutlich auf absehbare Zeit nicht geben, und es ist politisch fahrlässig, diese Erwartung für eigene politische Zwecke weiterhin zu nähren. Auch das Wohlstandsgefälle zwischen Ost und West wird voraussichtlich nicht so rasch ausgeglichen sein, wie es wünschenswert wäre.

2. **Neue Gemeinschaftsaufgabe regionale Daseinsvorsorge einführen**

Wir plädieren für ein neues Förderinstrument, das in benachteiligten Quartieren und strukturschwachen Regionen einen Unterschied macht und neue Perspektiven bietet. Wir schlagen eine neue Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge (GRD) vor. Dafür ist eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich. Ähnlich wie bei der «Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (GRW) und der «Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes» (GAK) soll eine GRD ermöglicht werden, die auch die Förderung allgemeiner Infrastrukturen in Kommunen bei Kostenteilung mit den Bundesländern erlaubt. Die neue Gemeinschaftsaufgabe sollte sich nicht an einer existierenden starren Gebietskulisse orientieren, sondern Förderung für besonders strukturschwache Gebiete und Stadtviertel ermöglichen. Kriterien sollten die Infrastrukturausstattung und soziale Indikatoren sein, ähnlich wie bei den oben genannten «stark unterdurchschnittlichen» oder «unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen». Damit werden beispielsweise Kommunen in der Uckermark und im nördlichen Ruhrgebiet förderfähig, ebenso wie besonders sozial schwache Viertel oder Vororte der Ballungsräume. Die Förderung soll auch mit EU-Mitteln und sonstigen Programmen wie Städtebauförderung sowie (ggf.

modifizierter) GRW und GAK verzahnt werden können. Bei der Beantragung und Verausgabung der Mittel sollten die Menschen in den betreffenden Gebieten beteiligt werden. Nach dem Vorbild des Bottom-up-Förderansatzes des Programmes LEADER aus der europäischen Landwirtschaftsförderung oder des «Regionalfonds» des Modellprojektes «Regionale Daseinsvorsorge» des BMVBS sollten Menschen vor Ort eigene Budgets erhalten. Sie entscheiden dann selbst, welche Projekte aus den Bereichen der Daseinsvorsorge (Bildung, Betreuung, Gesundheit, Pflege, Mobilität, (Tele-) Kommunikation, soziale Orte) vor Ort gefördert werden sollen. Dabei sollten sie sich innerhalb der Leitvorgaben der Raumordnung/Regionalplanung und Querschnittszielen wie Klimaschutz und Nachhaltigkeit bewegen.

3. **Verschuldete Kommunen gezielt entlasten**

Die Finanzsituation der Kommunen ist räumlich ähnlich disparat wie die Verteilung von Wachstumsregionen auf der einen und von Abwanderung betroffenen Städten und Gemeinden auf der anderen Seite. Sie hängt mit der generellen ökonomischen Entwicklung der Regionen zusammen. Die Stärkung der kommunalen Finanzen bleibt auch über den für die Zeit ab 2020 beschlossenen Länderfinanzausgleich hinaus eine grundlegende Aufgabe. Die strukturelle Verschuldung einiger Kommunen ist Ausdruck einer jahrzehntelangen Strukturschwäche und geronnener sozialer Spaltung – manche Städte haben ihren Schuldenberg aufgebaut, als die Kommunen noch für die Sozialhilfe zuständig waren. In einigen Bundesländern, in denen diese Probleme gehäuft auftreten, sind Entschuldungsprogramme aufgelegt worden. Die Entschuldungsprogramme sollen so angelegt sein, dass sie strukturschwachen Kommunen mittelfristig eine nachhaltige Entschuldung ermöglichen. Der Bund sollte die Verantwortung für Entschuldung der ärmsten Kommunen nicht vollständig an die Länder abgeben. Es ist wichtig, die Entschuldungsprogramme bundesweit vergleichend zu evaluieren. Die Finanzhilfen des Bundes für konsolidierungsbedürftige Kommunen («Investitionspakt») müssen verstetigt werden.

4. **(Endogene) Potenziale stärken, Mitbestimmung ermutigen**

Die lokal und regional verantwortlichen Politiker/innen dürfen die Probleme ihres Ortes nicht tabuisieren, sondern sollten offensiv dazu ermutigen, nach innovativen Ideen zu suchen. Gemeinsam mit der Bürgerschaft und der lokalen Wirtschaft sollten in einem transparenten Verfahren die Defizite analysiert, ein Leitbild und konkrete Strategien zur Zukunftsentwicklung erarbeitet und periodisch überprüft und fortgeschrieben werden. Häufig sind hier die Impulse von kreativen Raumpionier/innen gefragt, die für frischen Wind vor Ort sorgen. Das gemeinsame Ringen um den Erhalt oder den Ausbau eines Schulstandorts, um Gemeinschaftsräume, ein Bürgerbuskonzept, regelmäßige Arztprechstunden und Nahversorgung, um nur einige Beispiele zu nennen, stärkt den sozialen Zusammenhalt und die regionale Identität. Für die Maßnahmen sind entsprechend flexibel einsetzbare Fördermittel bereitzustellen aus den Regionalfonds, aus bestehenden

oder neuen Gemeinschaftsaufgaben, aus der Städtebauförderung oder aus Sonderprogrammen. Wichtig ist es, dass die Förderprogramme sehr viel deutlicher als bislang auf lokale und regionale Entwicklungskonzepte ausgerichtet werden. Ebenso sollen die Strategien möglichst stringent und kontinuierlich mit aktivierender Bürgerbeteiligung und lokalen Initiativen verknüpft werden.

Ein zentrales Problem marginalisierter Räume ist das schwindende soziale Kapital der Bewohner/innen, und ihre (teilweise berechnete) Wahrnehmung, an ihren Lebensumständen nichts ändern zu können und im politischen Prozess nicht gehört zu werden. Das äußert sich vielfach in negativen Grundhaltungen zum Lebensumfeld, in Wahlenthaltung, Demokratie- und Politikverdrossenheit. Bei jeglichen Maßnahmen der Investition oder des Rückbaus müssen daher die Bewohner/innen des Gebietes einbezogen werden.

5. **Lebensbedingungen in ländlichen Abwanderungsräumen stabilisieren**

Die Agrarförderung der EU begünstigt das Agrobusiness und benachteiligt die kleineren Betriebe, weil sie unbegrenzt nach der Größe der landwirtschaftlichen Fläche subventioniert. Sinnvoll wäre die Einführung einer Förderobergrenze bei maximal 400 ha. Die Bodenverwertungs- und -verwaltungs-GmbH des Bundes (BVVG), die die nach der Vereinigung übernommenen landwirtschaftlichen Flächen der DDR schrittweise privatisiert, sollte ihrerseits keine Flächen mehr an Agrarindustrie und Fonds verkaufen, sondern ausschließlich an Landwirtschaftsbetriebe mit maximal 400 ha Fläche. Die Bundesländer können zum Schutz einer angemessenen Agrarstruktur die Veräußerung von übergroßen Agrarflächen nach dem Grundstücksverkehrsgesetz und die Verpachtung nach dem Landpachtverkehrsgesetz steuern und begrenzen. Landgrabbing (spekulativer Landaufkauf) darf es nicht mehr geben!

Entscheidend für die Lebendigkeit und die Lebensqualität von Dörfern und Mittelstädten ist der Erhalt bzw. Ausbau von Schulstandorten.

Die neue Zuwanderung von Geflüchteten ist eine bisher weitgehend unerschlossene Ressource für ländliche Abwanderungsgebiete, insbesondere von deren Klein- und Mittelstädten. Sie kann eine Chance sein, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Interessierte Städte und Gemeinden brauchen aktive Zuwanderungskonzepte, die lokale Arbeitskräftebedarfe und die Lage auf den Wohnungsmarkt berücksichtigen und eine Willkommenskultur etablieren. Von Seiten des Bundes wäre ein Zuwanderungsgesetz hilfreich, außerdem Hilfen für Existenzgründung und Wohneigentumsbildung für Migrant/innen jeglicher Art (auch Zuzügler/innen oder Rückkehrer/innen aus anderen Regionen Deutschlands). Die Wohnsitzauflage halten wir nicht für zielführend, da die zugewiesenen Migrant/innen erfahrungsgemäß nach Ablauf der Residenzpflicht wieder abwandern.

6. **Boden- und Immobilienmärkte stärker regulieren**

Boden- und Immobilienpreise sind nach der Finanzkrise und auch als Folge der Einkommens- und Vermögenspolarisierung zu einem starken Treiber

räumlicher Ungleichheit geworden. Der Zugang zu Boden und zu bezahlbarem Wohnraum wird gegenwärtig zu stark über die Bodenpreise, sprich den Markt, geregelt. Die öffentliche Hand (Gemeinden und der Staat) hat hier die Aufgabe, die Preisentwicklung zu dämpfen und Zugänge für Menschen/Haushalte mit geringem Einkommen offenzuhalten, aber auch die Stadtentwicklung im Sinne gemeinwohlorientierter Nutzungen zu beeinflussen. Die öffentliche Aufgabewahrnehmung soll dem Gemeinwohl dienen und nicht der renditeorientierten Bodennutzung, selbst wenn leere Kassen dazu verlocken. Bodenpreise und Bodenverfügbarkeit beeinflussen den Erhalt bzw. die Förderung preiswerten Wohnraums. Speziell die Kommunen haben dafür einige bodenordnende bzw. planerische Instrumente zur Verfügung, die es konsequent zu nutzen gilt – wie städtebauliche Verträge zur sozial gerechten Bodennutzung sowie aktive Bodenvorratspolitik und Grundstücksvergaben nach Konzept statt nach Höchstpreis. Statt kommunale Flächen zu verkaufen sollten die Grundstücke als Erbbaurechte vergeben werden. Der soziale Wohnungsbau muss stärker und verlässlich gefördert werden, neue Akteure des sozialen Wohnungsbaus sollen unterstützt werden (Förderung von Genossenschaften, neue Wohnungsgemeinnützigkeit). Die unkontrollierte Ausweisung von neuen Baugebieten in ländlichen Räumen am Bedarf vorbei muss gestoppt werden.

7. **Soziale Mischung in Städten erhalten**

Die besondere Integrationsleistung der Stadt besteht darin, dass sie eine sozialräumliche «Einheit der Unterschiede» ermöglicht. Das macht die Lebensqualität und Vitalität der Städte aus. Es gilt, Maßnahmen zu ergreifen, die ärmere Haushalte in wohlhabenderen Vierteln halten. Da die Boden-, Immobilien- und Mietmärkte als große Treiber der sozialräumlichen Spaltung nicht ausreichend reguliert sind, muss hier nachgesteuert werden (vgl. Punkt 6).

Bildung ist ebenfalls ein wesentlicher Faktor, der momentan zur sozialen Polarisierung beiträgt. Es ist unabdingbar, gerade die öffentlichen Schulen in den benachteiligten Quartieren besonders zu fördern und die Mischung auch in guten Lagen innerhalb der Schulen zu stärken. Denn nur so ist es möglich, eine für das Lernen wichtige soziale Mischung in der Schülerschaft zu erreichen. Schulpolitik im Zusammenwirken aller beteiligter Akteur/innen und Wohnungspolitik müssen dabei Hand in Hand gehen. Das Programm Soziale Stadt muss ausgebaut und verstetigt werden. Dabei gilt es besonders, die sog. «nicht-investiven» Maßnahmen für Vernetzung und Beteiligung wieder zu stärken. Professionelles Quartiersmanagement ist unerlässlich für eine nachhaltige Stabilisierung von sozial benachteiligten Quartieren. Investitionen in die soziale Stadt müssen in den Regelbetrieb übergehen und nicht an Laufzeiten der Förderung angebunden sein. Gerade in benachteiligten Quartieren ist es wichtig, öffentliche Räume mit hoher Aufenthaltsqualität zu schaffen bzw. zu erhalten, wo sich verschiedene Bevölkerungsgruppen offen und gewaltfrei begegnen können. Besondere Aufmerksamkeit verdienen Quartiere, die dauerhaft die Funktion von Ankunftsorten für Migranten/innen haben («arrival city»).

8. **Ökonomische Akteursvielfalt stärken: Die «Produktive Stadt» und regionale Wirtschaftskreisläufe**

Es gilt, Städte auch wieder als Orte der Produktion wahrzunehmen und zu stärken, gerade auch für eine ökologisch ausgerichtete Produktion. Denn die zunehmende Polarisierung der Einkommen in den Stadtregionen ist nicht zuletzt Folge der einseitigen Förderung von Dienstleistungsbeschäftigung und der Vernachlässigung von Städten als Produktionsstandorte. Dafür braucht es neue Ansätze einer grünen Industriepolitik.

Die Vernachlässigung und mangelnde Unterstützung lokaler Ökonomien und die vielfältigen Verdrängungsprozesse von kleingewerblichen und Handwerks-Betrieben durch Dienstleistungen, teures Wohnen und Gentrifizierung haben zur Ungleichheit verschiedener städtischer Räume und zum Verlust von Arbeit und Ausbildungsplätzen in der Stadt beigetragen. Dabei profitieren städtische Räume, insbesondere benachteiligte Quartiere, von einer kleinteiligen und vielfältigen Wirtschaft. Um auch wirtschaftlich die «gespaltene Stadt» zu überwinden, braucht es eine neue Wertschätzung und Förderung lokaler Ökonomien, Kleingewerbe und stadtaffiner analoger wie digitaler Produktionen. Aktuelle Entwicklungen hin zu einer wieder «urbaneren Produktion» können Wirtschaftsbetriebe und damit Arbeitsplätze zurück in die Städte holen. Die «produktive Stadt» benötigt den Erhalt und die Weiterentwicklung gewerblicher Räume und Nutzungen innerhalb des städtischen Gefüges. Hierzu sind planerische, bodenpolitische, immobilienpolitische und wirtschaftsfördernde Unterstützungsmaßnahmen erforderlich. Das «Urbane Gebiet» als neue Kategorie der Baunutzungsverordnung bietet für Neubau und Bestand Chancen, die räumliche Nähe von Wohnen und Gewerbe zu erneuern und für «schwächere» gewerbliche Nutzungen Nischen zu stabilisieren bzw. neu zu schaffen. Hierfür sollten auch Instrumente wie die Förderung städtischer bzw. regionaler Wirtschaftskreisläufe, der Gewerbemietenschutz, die Entwicklungsmaßnahmen im Städtebaurecht, die gewerbliche Erhaltungssatzung und die Erhaltung von diversen gewerblichen Erdgeschossnutzungen geschärft werden. In ländlichen Gebieten bedeutet «ökonomische Vielfalt stärken» die Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe und den Erhalt dezentraler Strukturen, speziell im Lebensmitteleinzelhandel. Daher müssen konzentrationsfördernde Entwicklungen gestoppt werden, z.B. über eine kleinteilige Gewerbe- und Einzelhandels-Ansiedlungspolitik und eine Reform des Kartellrechts.

9. **Mehr Gemeinwohlorientierung in der öffentlichen Daseinsvorsorge; Rekommunalisierung**

Die Leistungen der Daseinsvorsorge beeinflussen die Lebensbedingungen der Menschen sowie die sozialen Menschenrechte und ermöglichen Integration in die Gesellschaft. Daher darf ihre Produktion nicht ausschließlich dem freien Markt überlassen werden. Welche Leistungen Daseinsvorsorge genau umfasst, ist Gegenstand der gesellschaftlichen Aushandlung. Derzeit werden darunter hauptsächlich Infrastrukturleistungen wie Verkehrswesen, Wasser- und

Energieversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Telekommunikation verstanden. Leistungen der Daseinsvorsorge sind traditionell Gegenstand der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen gewesen. Kommunale Betriebe sind einem öffentlichen Zweck verpflichtet, d.h. der Berücksichtigung von Gemeinwohl- bzw. sozialen und ökologischen Kriterien bei der Leistungserbringung. Die Kommunalwirtschaft ist allerdings durch die Durchsetzung des EU-Beihilferechts und der Marktöffnung bestimmter Sektoren für Private seit Beginn der 1990er Jahre stark unter Druck geraten. Die soziale Aufgabenerfüllung durch kommunale Unternehmen ist durch die Privatisierungen teilweise auf der Strecke geblieben. In der Wohnungswirtschaft trug die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit zu einer umfassenden Privatisierungswelle von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bei.

Erst seit den 2000er Jahren zeichnet sich in vielen Kommunen aus Enttäuschung über die Effekte der Privatisierung eine Trendumkehr zur Rekommunalisierung ab. Auch über die Neugründung von kommunalen Wohnungsunternehmen und den Ausbau des Bestandes wird aktuell intensiv diskutiert.

Die kommunale Daseinsvorsorge muss stärker genutzt werden, um soziale Ausgleichseffekte zu erzielen. Kommunale Unternehmen müssen den Begriff des öffentlichen Auftrags neu mit Leben füllen. Kommunen sollten nach Kräften versuchen, ihren Einfluss auf die Leistungen der Daseinsvorsorge zu erhalten und ggf. zurückzugewinnen. Dabei ist der reale Einfluss politischer Gremien und die Wahrung öffentlicher Interessen vorrangig, der mit entsprechenden Eigentumsformen allerdings auch direkter umzusetzen ist. Entscheidend ist auch, die Bürger/innen in die Definition der kommunalen Strategien zur Daseinsvorsorge einzubeziehen

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN BZW. KOMMISSIONSMITGLIEDER

Iris Behr ist Rechtsanwältin mit Lehraufträgen an deutschen und englischen Universitäten. Seit 1981 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Wohnen und Umwelt (IWU). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind u.a. kommunale Wohnungspolitik und -wirtschaft (Deutschland und EU-Ausland), nachhaltige Quartiersentwicklung sowie Klimaschutz- und Klimaanpassung. Die langjährige Stadtverordnete für B'90/Die Grünen engagiert sich als Aufsichtsratsmitglied und Prüfungsausschussvorsitzende in kommunalen Wohnungsunternehmen. Sie ist Mitglied in der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung sowie Vorsitzende der Kommission nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (KNBau). Seit 2011 ist sie ehrenamtliche Stadträtin in der Wissenschaftsstadt Darmstadt.

Franziska Eichstädt-Bohlig ist Stadtplanerin und Politikerin (B'90/Die Grünen) mit den Schwerpunkten Stadt- und Regionalentwicklung sowie Bau- und Wohnungspolitik. Als Geschäftsführerin des alternativen Sanierungsträgers STATTBAU verantwortete sie von 1983 bis 1989 die bewohnerorientierte Modernisierung der vormals besetzten Häuser rund um den Heinrichplatz in Berlin-Kreuzberg. Zur Zeit des Mauerfalls und der Vereinigung war sie Baustadträtin in Berlin-Kreuzberg. Als Mitglied des Deutschen Bundestages von 1994 bis 2005 engagierte sie sich insbesondere für die Programme Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und die Förderung der energetischen Gebäudemodernisierung. Von 2006 bis 2011 war sie Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses, davon bis 2009 Fraktionsvorsitzende. Im jetzigen Ruhestand ist sie vielfach ehrenamtlich tätig.

Rainer Danielzyk, Prof. Dr., war Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund. Seit 2010 ist er Professor für Landesplanung und Raumforschung am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover und seit 2013 Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Theorie und Empirie der Stadt- und Regionalentwicklung, Raumordnung, Regionale Kooperation und Planungskultur. Er ist in verschiedenen Gremien der Politikberatung und der Forschungspolitik tätig, so u.a. als Vorsitzender des Beirates für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur, als Sprecher des AK Nachhaltigkeit der Leibniz-Gemeinschaft und als Mitglied im Kuratorium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster. Zu seinen aktuellen Publikationen gehört ein gemeinsam mit Thorsten

Wiechmann und Angelika Münter herausgegebener Sammelband über Polyzentrale Metropolregionen.

Sabine Drewes ist Referentin für Kommunalpolitik und Stadtentwicklung bei der Heinrich-Böll-Stiftung. Sie studierte Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Von 1994 bis 1997 war sie als freiberufliche Journalistin in Berlin tätig, u.a. für Zitty, Deutschlandradio, Deutsche Welle Fernsehen und die Canadian Broadcasting Corporation. Von 1997 bis 2002 arbeitete sie als Referentin für Publizistik bei Grüne/Alternative in den Räten NRW (GAR-NRW). Seit 2002 ist sie bei der Heinrich-Böll-Stiftung tätig, zunächst als Redakteurin der Kommunalpolitischen Infothek und seit 2007 als Referentin für Kommunalpolitik und Stadtentwicklung. Sie ist Mitarbeiterin des Programms «Szenarien einer ökologischen Wende» und dort schwerpunktmäßig zuständig für klimagerechten Stadtumbau, energetische Gebäudemodernisierung und Wärmewende.

Silke Franz, Dipl. Geografin, ist Mitbegründerin des Leipziger Projektbüros Franz Faber. Sie ist spezialisiert auf Landschafts-, Stadt- und Regionalplanung und war u.a. als Fachreferentin in den Enquête-Kommissionen zum demografischen Wandel (in Sachsen 2005 bis 2009, in Mecklenburg-Vorpommern 2012 bis 2015) tätig. Zwischenzeitlich hat sie die Bundestagsfraktion B'90/Die Grünen zu Problemstellungen der ostdeutschen Bundesländer parlamentarisch beraten. Zurzeit ist sie für die Grünen als Koordinatorin in der Thüringer Landesregierung aktiv und begleitet u.a. Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat.

Julia Gerometta, Dipl. Geografin, ist seit 2010 Referentin für Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung der Bundestagsfraktion B'90/Die Grünen. Vorher arbeitete sie freiberuflich und hat u.a. das Kinderforscherzentrum Helleum in Berlin-Hellersdorf entwickelt, das gemeinsam vom Bezirk und der Alice-Salomon-Hochschule getragen wird. Für berlinpolis e.V. hat sie das Mentoringprogramm Fit für Bildung geleitet, zusammen mit Hartmut Häußermann bearbeitete sie das interdisziplinäre EU-Forschungsprojekt Social Innovation, Governance and Communities an der Berliner Humboldt Universität, und sie war am Deutschen Zentrum für Altersfragen tätig. Sie ist Mitglied im Förderverein des Flussbad Berlin e.V. und war von 2013 bis 2016 Sprecherin der LAG Planen, Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung von B' 90/Die Grünen Berlin.

Klaus Habermann-Nieße, Dr., ist seit 2005 Geschäftsführer von plan zwei Stadtplanung und Architektur. Das Büro führt zusammen mit vier Partnern die Begleitforschung zum KfW-Programm 432 «Energetische Stadtsanierung» durch. Von 1978 bis 2004 war Klaus Habermann-Nieß Gesellschafter des Planungsbüros Planerwerkstatt 1 in Hannover. Außerdem war er an verschiedenen Universitäten Lehrbeauftragter, u.a. am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Seine derzeitigen Forschungsschwerpunkte sind die energetische Sanierung von Stadtquartieren, Soziale Vielfalt, Grün in der Stadt und Grün in der

Städtebauförderung sowie die soziale Stadterneuerung. Er ist Vorstandsmitglied der Wohnungsgenossenschaft WOG Nordstadt e.G. und des wohnbund e.V. sowie berufenes Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Martin Kronauer, Prof. Dr. phil., habil., lehrte von 2002 bis zu seiner Pensionierung 2014 als Professor für Gesellschaftswissenschaft an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Zuvor arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Soziologischen Forschungsinstitut an der Universität Göttingen (SOFI). Martin Kronauer war Fellow des Hanse-Wissenschaftskollegs, Vertretungs- und Gastprofessor an den Universitäten Göttingen und Wien sowie wissenschaftlicher Berater am Deutschen Institut für Erwachsenenbildung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind der Wandel der Sozialstruktur und die «neue soziale Frage», Inklusion und Exklusion im internationalen Vergleich, Stadt und soziale Ungleichheit.

Manfred Kühn, Dr., (nicht Mitglied der Kommission) ist Senior Researcher und stellvertretender Leiter der Forschungsabteilung «Regenerierung von Städten» am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) Erkner bei Berlin. Er hat von 1980 bis 1988 Stadt- und Landschaftsplanung an der Gesamthochschule Kassel studiert und promovierte 1993 zum Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. 1995 war er Leiter eines Planungsbüros in Erfurt. Manfred Kühn ist seit 2010 Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), 2014 hatte er einen Gastaufenthalt in Seoul, Südkorea. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind Zuwanderungsstrategien von Städten, Umgang mit Peripherisierung, Klein- und Mittelstädte und Planungstheorie. Er ist Verfasser der Monografie «Peripherisierung und Stadt» (transcript Verlag 2016) und Mitherausgeber verschiedener Themenhefte von Fachzeitschriften (disP- The Planning Review, European Planning Studies, Europa Regional).

Carola Scholz hat Ökonomie und Gesellschaftswissenschaften in Frankfurt a. M. studiert. Nach ihrer Tätigkeit als Fachredakteurin im deutschen Fachverlag Frankfurt a. M. und der wissenschaftlichen Mitarbeit u.a. für das Deutsche Institut für Urbanistik (Berlin/Köln) war sie ab 1996 Referatsleiterin im Städtebauministerium Nordrhein-Westfalen mit Abordnung in die Landesvertretung Berlin sowie zwischen 1998 und 2006 zugleich Geschäftsführerin der Bauministerkonferenz der Länder. Seit 2006 Referatsleiterin für Grundsatzfragen der Stadtentwicklung im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG), Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege. Zuständigkeiten u.a. für nationale und europäische Städtepolitik, StadtBauKultur NRW und Stadtforschung.

Guido Spars, Prof. Dr. habil., studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln und promovierte 2000 an der TU Berlin über den Bodenmarkt und seine Abgaben. Seine Habilitation (ebenfalls TU Berlin) verknüpfte neuere Ansätze der Stadt- und Regionalökonomie mit der Immobilienwirtschaft, illustriert am Beispiel Berlins. Seit 2006 leitet er das Fachgebiet «Ökonomie des Planens und Bauens» an der Bergischen

Universität Wuppertal, wo er auch Prodekan für Forschung an der Fakultät für Architektur & Bauingenieurwesen ist. Seine Forschungsgebiete sind Stadt- und Regionalökonomie sowie -entwicklung, insbesondere Immobilienwirtschaft. Guido Spars ist zudem Mitglied der wissenschaftlichen Beiräte des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu), des Zentralen Immobilienausschusses (ZIA) sowie des Instituts für Wohnen und Umwelt (IWU). Darüber hinaus ist er Mitglied des Kuratoriums des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw) und des Fachbeirats für das UNESCO-Welterbe «Oberes Mittelrheintal».

Geteilte Räume

Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt

Deutschland im Jahre 2017 bietet ein widersprüchliches Bild: Die Wirtschaft brummt, die Arbeitslosigkeit befindet sich auf einem historischen Tiefstand; gleichzeitig gibt es vor allem in den Städten ein nicht unbeträchtliches Maß an Armut. Tatsächlich sind in Deutschland auf der einen Seite Boom-Regionen und auf der anderen Seite strukturschwache Gebiete entstanden. Diesen fällt es schwer, sich aus der Perspektivlosigkeit zu befreien, aber selbst innerhalb prosperierender Großstädte wachsen die Armutsquartiere.

Wie kann verhindert werden, dass aus räumlicher Ungleichheit Ausgrenzung und «Abgehängtsein» wird? Das ist die Kernfrage, die am Anfang der Arbeit der Fachkommission «Räumliche Ungleichheit» der Heinrich-Böll-Stiftung stand. Sie präsentiert nun mit dieser Publikation die Ergebnisse ihrer zweijährigen Arbeit und gibt Einblicke in die Entwicklungen unterschiedlicher Städte und Räume. Am Ende schlägt sie Maßnahmen und Instrumente vor, mit denen die sozialräumliche Polarisierung gestoppt und umgekehrt werden kann.

ISBN 978-3-86928-165-0