Martin Kronauer

Gentrifizierung. Von der Polarisierung unserer Städte

Vortrag Heinrich-Böll-Stiftung, Grüne Akademie, 23. Februar 2015

Wenn ich im Folgenden von Polarisierung spreche, dann zunächst von der Polarisierung von Einkommen und Vermögen und deren sozialen Folgen für Städte. Eine Polarisierung in der Verteilung der Einkommen zeigte sich zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik zwischen der Mitte der 1990er und Mitte der 2000er Jahre. Polarisierung ist dabei in einem strengen Sinn gemeint: die beiden Pole der Verteilung, die reichen und die armen Haushalte, nahmen zu, die Zahl der Haushalte mit mittlerem Einkommen ging zurück. Diese Tendenz wurde Mitte der 2000er Jahre zunächst einmal gestoppt, aber trotz steigender Erwerbsbeteiligung nicht mehr umgekehrt.

Die Polarisierung der Einkommen ist die eine Seite, die der Vermögen die andere in der gegenwärtigen Reichtumsverteilung in der Bundesrepublik. Deutschland weist, wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung feststellte, innerhalb der Eurozone die größte Ungleichheit der Vermögen auf. Kürzlich musste das Institut seine Schätzungen der Spitzenvermögen, die statistisch schwer zu fassen sind, sogar nach oben korrigieren. Demnach besitzt der reichste Prozent der Haushalte rund ein Drittel des gesamten Nettovermögens in der Bundesrepublik, die reichsten zehn Prozent der Haushalte vereinigen auf sich zwischen 63 und 74 Prozent dieses Vermögens (Grabka/Westermeier 2014, S. 156; 2015, S. 123).

Die Polarisierung der Einkommen macht sich am stärksten innerhalb der Stadtregionen bemerkbar. Zusammen mit der exorbitanten Ungleichverteilung der Vermögen hat dies erhebliche Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt. Dabei bestehen allerdings auch beträchtliche Unterschiede zwischen den Städten – zwischen schrumpfenden und wachsenden Städten, zwischen Städten im industriellen Niedergang und Städten im Aufschwung der Dienstleistungsbeschäftigung.

Auf die Verbindung zwischen der Polarisierung von Einkommen und Vermögen mit dem städtischen Wohnungsmarkt und auf die sozialen Folgen dieser Verbindung spielt der Titel dieser Veranstaltung an: „Gentrifizierung. Von der Polarisierung unserer Städte“. So, wie der

Titel formuliert – und mir vorgegeben – wurde, betrifft er allerdings vor allem die Großstädte mit wachsender Bevölkerung, Städte wie Hamburg, München, Köln, Frankfurt und Stuttgart, aber auch das sehr viel ärmere Berlin. Von diesen Städten werden jeweils erhebliche Mietsteigerungen berichtet.

Im Folgenden komme ich zunächst auf die Polarisierung der Einkommen und Vermögen in den Städten zurück, die sich in einer zunehmenden Ungleichheit an den Wohnungsmärkten niederschlägt. Danach gehe ich auf den Begriff der „Gentrifizierung“ ein. Er bezeichnet die Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte durch wohlhabendere Haushalte in städtischen Quartieren, somit einen wichtigen Aspekt dieser Ungleichheit an den Wohnungsmärkten. Allerdings erfasst er nur unzureichend, was in den wachsenden Großstädten derzeit am Wohnungsmarkt passiert.

Warum die Verbindung von Einkommensungleichheit und Ungleichheit in den Wohnverhältnissen, die Tendenz zur Polarisierung der Städte also, problematisch ist und welche Konflikte sie hervorruft, darauf komme ich anschließend zu sprechen.

Was können Städte gegen die zunehmende Einkommenspolarisierung und ihre sozialen Folgen tun? Auf sich allein gestellt, wenig. Aber es gibt durchaus Ansatzpunkte, die für eine solche Politik wichtig sind, oder zumindest wichtig wären, wenn sie denn aufgegriffen würden. Einige werde ich kurz umreißen und zum Schluss auf die Frage eingehen, welche Allianzen auf kommunaler Ebene für eine solche Politik vielleicht gebildet werden könnten.

Zunächst also zur

Polarisierung der Einkommen in den Stadtregionen

Jan Goebel und Martin Gornig vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung haben in Zusammenarbeit mit dem Stadtsoziologen Hartmut Häußermann (2012) zeigen können, dass zwischen den Jahren 2000 und 2006 in allen Stadtregionen in Deutschland eine Polarisierung der Einkommen stattgefunden hat, und dass diese stärker ausfiel als in den Nicht-Agglomerationsräumen. Sie konnten darüber hinaus aber auch nachweisen, dass sich die Stadtregionen im Ausmaß der Polarisierung je nach der Entwicklung ihrer Branchen- und Beschäftigungsstruktur unterscheiden. Die Einkommen gingen dort am stärksten auseinander, wo die Dienstleistungsbeschäftigung auf Kosten der industriellen Beschäftigung zunahm: in

den Stadtregionen mit, wie sie es nannten, „industrieller Schrumpfung“ und denen mit „tertiärem Wachstum“.

Bei „industrieller Schrumpfung“ geht die Beschäftigung in der Industrie zurück, die Dienstleistungsbeschäftigung wächst, aber der Gesamtbeschäftigungseffekt bleibt negativ. In solchen Stadtregionen stieg der Anteil der Haushalte mit niedrigem Einkommen am stärksten an, ebenso der Anteil mit den höchsten Einkommen. An den Einkommensmittelwerten selbst änderte sich allerdings für die Haushalte mit niedrigem und hohem Einkommen wenig bis gar nichts.

Anders in der Konstellation des „tertiären Wachstums“, bei der die Dienstleistungsbeschäftigung den Verlust an Industriebeschäftigung mehr als kompensiert, so dass ein positiver Gesamtbeschäftigungseffekt entsteht. Hier nahm zwar die Einkommenspolarisierung in geringerem Maße als bei industrieller Schrumpfung zu, die Einkommensmittelwerte der Haushalte mit niedrigem Einkommen gingen aber am stärksten zurück, die der Haushalte mit hohem Einkommen stiegen am stärksten an. Die Armen wurden also nicht nur mehr, sondern zugleich auch deutlich ärmer, die Reichen wurden ebenfalls mehr und deutlich reicher. Die Einkommen polarisierten sich nicht nur relativ, sondern auch absolut.

Die Einkommenspolarisierung setzte sich in den westdeutschen Stadtregionen auch noch nach 2006 fort, nicht allerdings der absolute Rückgang der Einkommensmittelwerte bei den Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Hier machte sich der Aufschwung am Arbeitsmarkt nach der Krise positiv bemerkbar.

Was zeigen diese Befunde? Sie belegen auf stadtreionaler Ebene, dass es beträchtliche sektorale Unterschiede bei der Einkommensverteilung unter Dienstleistungsbeschäftigten und industriell Beschäftigten in Deutschland gibt. Diese lassen sich, unter sonst gleichen politischen Rahmenbedingungen, zurückführen auf Unterschiede im gewerkschaftlichen Organisationsgrad in den beiden Sektoren, auf Unterschiede in den Beschäftigungsverhältnissen, Betriebsgrößen und in der Produktivität. Sie alle tragen dazu bei, dass die Einkommen im Dienstleistungssektor ungleicher verteilt sind als im industriellen Sektor, und das insbesondere in den Städten.

Der expandierende Dienstleistungssektor wirkt also, so wie die Dinge derzeit liegen, als ein Treiber der Einkommenspolarisierung in den Städten. Aber nicht nur das. Er wirkt auch als Magnet, der junge, qualifizierte Angehörige der Mittelklassen anzieht. Viele Großstädte konnten den Trend der Abwanderung in den 1990er Jahren umkehren. Sie sind für akademisch Ausgebildete wieder attraktiv geworden – wegen neuer Arbeitsformen, die eine Nähe von Wohnung und Arbeitsstelle erfordern; wegen der Einbettung in soziale Netze, die dabei helfen, beruflich auf wechselnde Marktanforderungen reagieren zu können; wegen der Infrastruktur, die es Frauen erleichtert, erwerbstätig zu sein und gleichzeitig allein oder im doppelverdienenden Paarhaushalt Kinder großzuziehen; und nicht zuletzt wegen der vielfältigen kulturellen und sozialen Angebote, die einen „urbanen Lebensstil“ ermöglichen.

Zum urbanen Lebensstil gehört auch ein urbanes Wohnambiente. Das kann durchaus unterschiedlich ausfallen und ändert sich häufig im Verlauf des Lebenszyklus. Urbanes Wohnambiente kann die Wohngemeinschaft in der Gründerzeitwohnung im Kiez sein, aber auch die Eigentumswohnung im genossenschaftlich organisierten Neubau. In jedem Fall spielen die Zentralität der Lage eine Rolle, die Infrastruktur und das soziale Umfeld sowie Bausubstanz und Ästhetik von Gebäude und Wohnung.

Einen entscheidenden Faktor bei Wohnungs- und Wohnstandortwahl im Lebenszyklus aber stellt die Familiengründung dar. Sie ist in den Mittelklassen nicht nur mit Veränderungen im Einkommen verbunden, sondern auch mit sehr bewussten Entscheidungen darüber, in welchem sozialen Umfeld die Kinder aufwachsen sollen und welches Umfeld dabei als besonders fördernd anzusehen sei. Das gilt auch für die jungen urbanen Mittelklassefamilien, die nicht in die Vororte ziehen, sondern in den Innenstädten bleiben wollen. Die Antwort fällt spätestens an diesem Punkt der Biographie in den meisten Fällen eindeutig aus: als Entscheidung für soziale Homogenität in der unmittelbaren Nachbarschaft, im Kindergarten, in der Schule.

Damit ist bereits ein wichtiger Aspekt des Themas „Gentrifizierung“ und ihres Pendant, der sozialräumlichen Segregation in den Städten angesprochen. Die von der wissensbasierten Dienstleistungsökonomie angezogenen Angehörigen einer akademisch ausgebildeten Mittelklasse – gelegentlich auch zur „creative class“, zur „kreativen Klasse“ stilisiert – geraten mit ihren Lebensstilen und Wohnambitionen auf dem Wohnungsmarkt immer wieder in Konkurrenz zu armen Haushalten oder Haushalten mit bescheidenen Einkommen in

innerstädtischen Vierteln, häufig Gebieten mit hohen Anteilen von Migrantinnen und Migranten. Und ihre sozialen Grenzen der Vielfaltstoleranz sind besonders schnell dann erreicht, wenn es um die Schulen geht.

Es ist dies allerdings nur *ein* Aspekt der Gentrifizierung, auf den ich gleich weiter zu sprechen komme. In der öffentlichen Diskussion um die Transformation der Innenstädte wird er besonders hervorgehoben und in lokalen Auseinandersetzungen skandalisiert. Der wirkliche Reichtum aber, in dem sich die Polarisierung der Vermögen ausdrückt, gerät dabei rasch aus dem Blick. Er zeigt sich in den Investitionen von Großanlegern in Luxusneubauten, die sich an einer weit wohlhabenderen Klientel ausrichten. Wer sich davon einen ersten Eindruck verschaffen will, ohne selbst zur Klientel zu gehören – und das gilt vermutlich für die meisten hier im Raum –, braucht nur einen Blick auf die einschlägige Werbung auf den Internetseiten zu werfen.

Damit bin ich beim Thema der

Gentrifizierung

Den Begriff „gentrification“ hat die Engländerin Ruth Glass bereits 1964 in die Diskussion über Stadtentwicklung eingeführt. Sie beschrieb seinerzeit die soziale Veränderung eines Londoner Arbeiterviertels durch den Zuzug von Angehörigen der Mittelschicht. Dabei bediente sie sich einer Analogie zum 18. Jahrhundert, als Angehörige des niederen Adels, der „gentry“, in die Innenstädte zogen.

Populär wurde der Begriff in der und durch die Stadtforschung der 1980er Jahre in England und den USA. In den USA ging es dabei vor allem um die ökonomische Aufwertung von Grundstücken und Immobilien in einigen Armutsquartieren, die in der Nähe der prosperierenden Geschäftszentren von Großstädten lagen. Während die Stadtverwaltungen und die offizielle Politik diesen Prozess als „Revitalisierung“ der Innenstädte begrüßten, beklagten Kritiker die Verdrängung der meist afroamerikanischen und hispanischen Bewohner aus den Vierteln. Schon damals erkannten Stadtforscher, dass Gentrifizierung nur ein Element innerhalb eines weit umfassenderen Strukturwandels amerikanischer Städte darstellte, dass zu diesem Strukturwandel wesentlich die Verschiebung von der Industrie- zur Dienstleistungsbeschäftigung gehörte, und dass er in den USA bereits seit den 1970er Jahren von einer wachsenden Ungleichheit, ja Polarisierung der Einkommen begleitet wurde.

Heißt das also, wenn wir heute in Deutschland von Gentrifizierung und Polarisierung sprechen, dass sich der Wohnungsmarkt deutscher Großstädte in Richtung amerikanischer Verhältnisse bewegt? Dagegen spricht vor allem der sehr viel größere Anteil der Mietwohnungen in den deutschen Städten, der stärkere Einfluss, den die Gesetzgebung hier auf den Wohnungsmarkt, die Miethöhe, den Mieterschutz ausübt, aber auch der noch immer erhebliche Wohnungsbestand in städtischem Eigentum. Andererseits gilt aber auch: diese politische Schutzwand, die die Übertragung der Einkommens- und Vermögensungleichheit auf die Ungleichheit der Wohnverhältnisse noch immer dämpft, weist bereits erhebliche Löcher auf. Werden sie nicht geschlossen, treibt dies die Lebensverhältnisse in den Städten weiter auseinander. Polarisierung als Tendenz bedeutet somit nicht, dass sie nicht aufgehalten werden könnte. Dies erforderte aber, die politische Schutzwand zu verstärken. Davon wird noch die Rede sein.

Was also ist mit „Gentrifizierung“ gemeint? Auf die Begriffsbedeutung habe ich bereits hingewiesen: die Verdrängung einkommenschwächerer Haushalte durch wohlhabendere Haushalte in einem Wohngebiet. Dieser Bevölkerungsaustausch ist mit einem Anstieg der Mieten und Wohneigentumswerte sowie, verzögert, der Grundstückspreise verbunden.

Die Umwandlung kann von „innen“, durch die Modernisierung von Wohnungen durch die Eigentümer, angestoßen werden oder von „außen“, den Zuzug von Bewohnern mit größeren finanziellen Ressourcen oder zunächst auch nur mit der Ressource höherer Bildung. In der Regel ist dieser zweite Ausgangspunkt gemeint, wenn von Gentrifizierung die Rede ist. Der als typisch angesehene Prozess der Gentrifizierung erfolgt demnach in verschiedenen Phasen, in denen jeweils unterschiedliche Akteure zum Zug kommen (nach Friedrichs 2000). Dabei geht eine symbolische In-Wert-Setzung des Viertels der ökonomischen voraus. Die sogenannten „Pioniere“ der ersten Phase haben wenig Geld, aber ihre eigenen Lebensentwürfe, die sie verwirklichen wollen. Sie suchen und finden ihre Nische in der sozialen und ethnischen Vielfalt des Viertels. Ohne es zu intendieren, bereiten sie die Infrastruktur für die zweite Phase vor, machen das Viertel durch Kneipen, Galerien usw. für Außenstehende interessant, ziehen weitere Pioniere nach, aber auch die erste Generation der sogenannten Gentrifizierer an, Paare mit höherer Schulbildung und höherem Einkommen, die bereits den Trend zur besseren Wohngegend wahrnehmen und nutzen wollen. In dieser Phase beginnen sich bereits Immobilienmakler und Banken für das Gebiet zu interessieren, einzelne

Modernisierungen werden vorgenommen, die Mieten steigen, sind aber noch immer günstig. Erste alteingesessene Haushalte ziehen aus, insbesondere nach Mieterhöhungen in der Folge der Modernisierungen. In der dritten Phase verstärkt sich der Zuzug der „Gentrifier“ und es kommt zu Konflikten mit den „Pionieren“, die sich der Umwandlung „ihres“ Viertels widersetzen. Die Infrastruktur der Restaurants und Geschäfte ändert sich, auch die Gewerbemieten steigen und mit ihnen die Preise der angebotenen Leistungen. Modernisierungen nehmen zu, ebenso die Umwandlung in Eigentumswohnungen. Vermehrt verlassen Bewohner aus der ersten Phase, darunter auch Pioniere, das Viertel, sei es, weil sie die Miete nicht mehr aufbringen können, sei es weil sie den veränderten Charakter des Viertels ablehnen. In der vierten Phase schließlich ziehen die einkommensstärksten Haushalte nach, „das Gebiet gilt als eine sichere Kapitalanlage“, wie es der Stadtsoziologe Jürgen Friedrichs formuliert (Friedrichs 2000, S. 61).

An diesem empirisch gestützten, aber gleichwohl stilisierten Modell ist mindestens eine wichtige Relativierung angebracht. Sie betrifft die zeitliche Streckung und die Tiefe der Gentrifizierungsprozesse. Dem idealtypischen Verlaufsmuster nach stellt Gentrifizierung lediglich eine Übergangskonstellation dar, innerhalb deren ein Austausch in der sozialen Zusammensetzung der Bewohnerschaft stattfindet. Arme und einkommensschwächere Haushalte werden durch wohlhabendere und schließlich ausgesprochen wohlhabende Haushalte ersetzt. Die Klassenstruktur des Gebiets ändert sich vollständig.

Tatsächlich kann sich der Prozess aber über erhebliche Zeiträume erstrecken, kann lange Zeit eine soziale Mischung erhalten bleiben, wenn auch in mehr oder weniger stark veränderten Proportionen. Wie lange hängt nicht zuletzt von der Stärke besagter politischer Schutzwall für die einkommensschwächeren Haushalte ab. Wenn es sich aber so verhält, wirft dies die Frage nach den Möglichkeiten und dem Willen zur politischen Intervention in Gentrifizierungsprozesse auf, die die Prozesse verlangsamen oder auch eine Mischungsbalance herstellen könnten. Auch dazu später mehr.

Das Gentrifizierungsmodell erfasst recht gut die zunächst symbolische, dann ökonomische Inwert-Setzung von innerstädtischen Gebieten mit für die urbanen Mittelklassen attraktiver Bausubstanz, wie sie derzeit in vielen deutschen Großstädten zu beobachten ist. In Berlin erleben wir geradezu Gentrifizierungssprünge. Betrug hier der Anteil von neuvermieteten Wohnungen mit einem Mietpreis von 8 Euro und mehr in den Jahren 2010/2011 noch 25

Prozent, so stieg er im folgenden Jahr bereits auf 40 Prozent, in Friedrichshain-Kreuzberg aber auf 70 Prozent. Im Hamburger Schanzenviertel oder in St. Pauli dürften ähnliche Sprünge anzutreffen sein, nur mit dem für Hamburg charakteristischen höheren Ausgangsniveau der Mieten.

Die ökonomische Aufwertung von Wohngebieten kann aber auch auf ganz andere Weise in Gang gesetzt werden. Durch politisch initiierte Großprojekte zum Beispiel. So dürfte etwa die gerade gebaute neue Zentrale des Bundesnachrichtendienstes auf die Mieten der angrenzenden Gebiete des Berliner Wedding ausstrahlen. Oder durch Bürogebäude, die von und für Privatunternehmen errichtet werden. In solchen Fällen finden die Steigerungen von Mieten und Bodenpreisen in benachbarten Wohngebieten, wie Untersuchungen gezeigt haben, sogar noch rascher statt als bei der Gentrifizierung durch Zuzug (Friedrichs 2000, S. 62). Und schließlich sind Immobilien gerade nach der Finanzmarktkrise und insbesondere in den Großstädten mit starker Nachfrage zu einem besonders begehrten Spekulationsobjekt geworden, bei institutionellen ebenso wie bei privaten Anlegern. Das treibt die Preise, solange der Boom anhält, nach oben. In diesem Phänomen zeigt sich die Polarisierung der deutschen und internationalen Vermögen in den Städten am deutlichsten.

Die Kehrseite der „Gentrifizierung“ in ihren verschiedenen Spielarten sind die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte und gleichzeitig die Verknappung des für sie erschwinglichen Segments am Wohnungsmarkt. Verdrängung kann unterschiedliche Formen annehmen, direkt ökonomische, wenn die Mieten etwa nach Modernisierung nicht mehr aufgebracht werden können, durch Abfindungen versüßte oder aber durch Schikanen erzwungene. Die Verknappung findet innerhalb des Viertels durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen statt oder durch Mietsteigerungen bei Neuvermietung. Bundesweit berechnete das Pestel-Institut für 2010 einen Bedarf an Sozialwohnungen von 5,65 Millionen, bei einem aktuellen Bestand von 1,5 Millionen. In dieser Diskrepanz schlägt sich der Rückzug des Bundes vom Sozialwohnungsbau seit den 1980er Jahren nieder. Aber auch die Kommunalregierungen selbst haben zur Verknappung beigetragen, einerseits durch den Verkauf von öffentlichen Wohnungsbeständen, andererseits, wie zum Beispiel in Berlin und Hamburg, durch die Verpflichtung der Wohnungsbaugesellschaften, mit den restlichen Beständen einen Überschuss zu erwirtschaften, um den städtischen Haushalt aufzufüllen, und dementsprechend die Mieten zu gestalten. In Berlin ist der Bestand durch Privatisierungen von 482.000 Wohnungen im Jahr 1990 auf 149.000 Wohnungen im Jahr 2011 geschrumpft.

Die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus ökonomisch aufgewerteten Gebieten in Verbindung mit der Verknappung der für sie erschwinglichen Wohnungen führt zu verstärkter sozialer Segregation, d.h. zur Konzentration armer Haushalte in den ihnen noch zugänglichen Wohnungsbeständen und Quartieren. Soweit hierzu empirische Studien im Zeitverlauf vorliegen zeigen sie, dass in den meisten untersuchten Städten die soziale Segregation (nicht aber die ethnische) seit den 1990er Jahren zugenommen hat (Friedrichs/Triemer 2009, S. 117). In der Phase zunehmender absoluter Einkommenspolarisierung zwischen 2000 und 2006, als die Armen nicht nur zahlreicher wurden, sondern auch weniger Geld zur Verfügung hatten, konzentrierten sich zudem die Haushalte mit niedrigem Einkommen verstärkt in solchen Stadtvierteln, die von den Forscherinnen und Forschern nach sozialen und baulichen Merkmalen als prekäre Gebiete eingestuft wurden (IfS/DIW/BBSR 2009).

Warum stellt die Tendenz zur Polarisierung der Städte ein Problem dar?

Urbanität als Lebensweise setzt voraus, dass 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. 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 für sozial homogene Schulen und Nachbarschaften kämpfen, und die armen Haushalte in Quartiere abgedrängt werden, die sie zusätzlich isolieren und benachteiligen. Aufgabe kommunaler Politik ist es deshalb, zu einem sozialen Ausgleich beizutragen. Gerade dies wird durch die Einkommenspolarisierung aber wiederum erschwert.

Was können Städte gegen die Einkommenspolarisierung und ihre sozialen Folgen tun?

Wenig, wenn sie darin auf den anderen politischen Ebenen nicht unterstützt werden. Denn auf die Ursachen der zunehmenden Armut und der Polarisierung von Einkommen und Vermögen haben sie nur einen geringen Einfluss. Die Umbrüche in den Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen während der letzten zweieinhalb Jahrzehnte, die politische

Entfesselung der Finanzmärkte, die Veränderungen der Haushaltsformen, die veränderten Migrationsanlässe und Migrationsmuster, die jeweils neue Ungleichheiten und zunehmende Armutsrisiken haben entstehen lassen, liegen jenseits der Verantwortung der Kommunen. Gleiches gilt für die steuer-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Entscheidungen auf Bundes- und Länderebene, die erheblich dazu beigetragen haben, die Schere zwischen arm und reich immer weiter auseinandergehen zu lassen.

Darüber hinaus sind die Kommunen zwar unmittelbar mit den Folgen von Einkommenspolarisierung und Armut konfrontiert, in ihren finanziellen Handlungsspielräumen aber in hohem Maße von Bundes- und Landesmitteln abhängig, die notorisch knapp gehalten werden. Gleichzeitig sind sie im Zuschnitt der ihnen im Föderalismus übertragenen Aufgaben deutlich eingeschränkt. Das gilt insbesondere für den wichtigen Schulbereich, aber auch für die Erbringung von Sozialleistungen im engeren Sinn.

Allerdings haben die Städte auch ihnen genuin zustehende Ressourcen preisgegeben. Auf die Privatisierung von Wohnungsbeständen in öffentlicher Hand habe ich schon hingewiesen. Gleiches gilt für die Privatisierung oder Teilprivatisierung von kommunalen Dienstleistungen der Daseinsfürsorge, von Energieversorgung, Wasserwerken und Abwasserentsorgung, öffentlichem Nahverkehr. Zum Teil sind die Kommunen dabei abenteuerliche Cross-Border-Leasing Konstruktionen eingegangen, für die sie anschließend teuer büßen mussten. Die Motive waren immer ähnlich: der Wunsch, Haushaltslöcher zu stopfen und der Glaube (oder der Wunsch, daran glauben zu können) an die höhere Effizienz unternehmerischen Markthandelns. Mittlerweile ist in beiderlei Hinsicht Ernüchterung eingetreten. Weder die finanziellen Erwartungen noch die an die Qualität der Leistungen haben sich in den meisten Fällen erfüllt.

Bei aller berechtigten Skepsis bezüglich der Fähigkeit von Kommunen, sich aus eigener Kraft der Polarisierungstendenz zu widersetzen, möchte ich doch fünf Ansatzpunkte ansprechen, die dafür genutzt werden könnten – wenn auch externer Beistand notwendig wäre. Drei dieser Ansatzpunkte beziehen sich direkt auf das Thema Gentrifizierung und ihre sozialen Folgen, die beiden weiteren indirekt auf die Einkommenspolarisierung. Sie beruhen auf Schlussfolgerungen, die sich aus den Beiträgen zu dem Band „Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik“ (Kronauer/Siebel 2013) ergeben.

Der erste Ansatzpunkt: Umsteuern in der Wohnungspolitik. Wohnungen sind keine Waren wie andere Waren. Sie sind „immobil“, an einen Ort gebunden, und insofern im Angebot immer begrenzt. Zudem steht das Einkommen vieler Wohnungsuchender in keinem sozial vernünftigen Verhältnis zu den Kosten einer „angemessenen“ Wohnung. Gleichzeitig ist die Wohnung aber ein notwendiges Gut, auf das niemand verzichten kann (Häußermann 2000, S. 177). Deshalb kann und darf der Zugang zu Wohnungen nicht allein über den Markt geregelt werden.

Die Erwartung, dass expandierende Wohnungsmärkte selbst durch „Sickereffekte“ schließlich auch den einkommensschwachen Haushalten zugutekommen würden, hat sich immer wieder als unrealistisch erwiesen. Indirekte Subventionsmaßnahmen wiederum stoßen an ihre Grenzen. So fällt es in Zeiten extrem niedriger Zinsen schwer, Bauherren zu finden, die bereit wären, im Gegenzug für Subventionen eine Mietpreisbindung zu garantieren. Diese Praxis ist in ihren Wirkungen ohnehin fragwürdig wegen der zeitlichen Befristung der Bindungen. Die Individualförderung durch das Wohngeld gilt als besonders zielgenaues Instrument, greift aber erst, wenn bereits ein Mietverhältnis eingegangen werden konnte. Sie trägt auch nicht zur Mietpreisdämpfung bei (ebenda, S. 185). Notwendig ist deshalb wieder ein sozialer Wohnungsbau, genossenschaftlich oder auch in anderer Weise organisiert, der langfristig erschwingliche Mieten auch unterhalb von Marktmieten sicherstellen kann und, auch das ist wichtig, in allen Gebieten der Stadt präsent ist. Dies würde in ausreichendem Maße nur gemeinsam von Bund und Kommunen zu stemmen sein.

Der zweite Ansatzpunkt: Besondere Förderung der Schulen in benachteiligten Quartieren. Dass den Kindergärten und Schulen eine zentrale Bedeutung bei der Entscheidung über die Zukunft von Kindern und Jugendlichen aus armen Haushalten zukommt, ist common sense. Dass die Qualität der schulischen Bildung zudem stark von der sozialen Zusammensetzung des Einzugsgebiets der Schulen beeinflusst wird, ist ebenfalls gut belegt. In Quartieren mit hohen Anteilen von armen und migrantischen Haushalten fällt die soziale Selektion in der Schülerschaft sogar noch stärker aus als im Wohnumfeld. Denn Eltern mit höherer Bildung schicken dann ihre Kinder entgegen dem Prinzip der Wohnortbindung bei der Einschulung bevorzugt auf Schulen außerhalb des Quartiers mit Schülern ebenfalls aus der Mittelschicht. Die Aufhebung dieser Wohnortbindung im Primärschulbereich würde das Problem der ungleichen Chancenverteilung allerdings nur noch verschärfen.

Notwendig wäre deshalb die gezielte Förderung, gewissermaßen eine „positive Diskriminierung“, der Schulen in Wohngebieten mit hohen Anteilen von einkommensschwachen Haushalten. Eine solche Praxis wäre bereits als Kompensation für ungleiche Bildungschancen aufgrund sozialer Herkunft gerechtfertigt. Vor allem in den innerstädtischen Wohnlagen könnte dies aber auch einen Anreiz für Eltern aus den Mittelklassen bieten, in solche Quartiere zu ziehen oder dort zu bleiben, also soziale Mischung im Quartier und in den Schulen zu stärken. Um dabei Verdrängungseffekten vorzubeugen, wären flankierende Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus und der öffentlichen Wohnungsförderung unverzichtbar. Das Ziel, soziale Mischung in den Schulen produktiv zu nutzen, also Leistungssteigerung mit der Stärkung von Chancengleichheit zu verbinden, stellt für alle Beteiligten eine ambitionierte Aufgabe dar. Es gibt für sie aber auch vielversprechende und zukunftsweisende Lösungsansätze. Zu realisieren wäre dies allerdings nur in einer konzertierten Aktion von Kommunen und Schulbehörden der Länder. Und gerade an diesem Punkt wäre mit einem erheblichen Widerstand in den urbanen Mittelklassen zu rechnen, somit eine besonders starke Überzeugungsarbeit zu leisten.

Der dritte Ansatzpunkt: Die „kollektive Wirksamkeit“ in den benachteiligenden Gebieten stärken. Kaum noch strittig in der Stadtforschung ist die Feststellung, dass die räumliche Konzentration von Armut und Arbeitslosigkeit den Menschen in dieser benachteiligten sozialen Lage noch zusätzliche Benachteiligungen hinzufügt. Strittig bleibt, wie stark dabei jeweils individuelle Merkmale und Nachbarschaftseffekte wirken. Ein weitgehender Konsens besteht ebenfalls darüber, dass die räumliche Nähe von Menschen unterschiedlicher sozialer Herkunft allein noch keine für beide Seiten erquickliche Verbindung zwischen ihnen herstellt. Dafür bedarf es erst besonderer Anlässe und einer Überschneidung von Interessen. Deshalb sind gemeinsame Schulen in Quartieren so wichtig, weil sich dort solche Überschneidungen ergeben und zeigen können. Der Ortswechsel in eine wohlhabendere Nachbarschaft allein reicht somit nicht schon aus, um Sozialkontakte zu vermitteln, die aus der Armut herauszuführen. Das haben entsprechende Experimente in den USA belegt. Ebenso wenig ändert der Zuzug von wohlhabenden Haushalten in ein Armutsquartier bereits etwas an der Armut im Quartier. Sonst wäre Gentrifizierung per se die Lösung der sozialen Probleme, jedenfalls so lange es dann überhaupt noch eine soziale Mischung im Viertel gibt.

Umso wichtiger sind Interventionen im Quartier, die zur Stärkung dessen beitragen, was der amerikanische Kriminologe und Stadtforscher Robert J. Sampson die „kollektive

Wirksamkeit“ nennt. Er konnte zeigen, dass die Stärkung und Vernetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Initiativen in benachteiligten Quartieren dazu beitragen, negative Nachbarschaftseffekte (etwa Gewalttätigkeit) abzuschwächen und das Niveau von Wohlbefinden und Gesundheit im Viertel zu heben. Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass er den Nachweis nicht nur für Chicago führte, sondern auch für das von konzentrierter Armut weit weniger betroffene Stockholm. Solche Interventionen können und sollen nicht Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ersetzen. Aber sie sind als flankierende Aktivitäten unverzichtbar, geben sie doch den Bewohnern auf eine sehr spezifische Weise ein Stück Kontrolle über ihr eigenes Leben zurück. Deshalb ist es notwendig, entsprechende Ansätze, wie sie zum Beispiel im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ umgesetzt werden können, auszuweiten und zu vertiefen.

Und nun noch kurz die beiden Punkte, die indirekt auf die Einkommenspolarisierung wirken können.

Der vierte Ansatzpunkt: Rückbesinnung auf Städte als Orte der Produktion, nicht nur von Dienstleistungen. Dieser Punkt ist unter zwei Gesichtspunkten wichtig. Die Tatsache, dass die Einkommenspolarisierung vor allem auf dem Weg der Expansion von Dienstleistungsbeschäftigung vorangetrieben wird, spricht dafür, dass sich die Städte dem oft vernachlässigten Thema Industriepolitik auch wegen der Wirkungen auf die Einkommensverteilung zuwenden sollten. Wie eine vergleichende europäische Untersuchung für die Hans-Böckler-Stiftung gezeigt hat, gibt es dafür beträchtliche industrielle Wachstumspotenziale, gerade auch im ökologischen Bereich, und auch für Berlin.

Der andere Gesichtspunkt betrifft die neuen, expandierenden, überwiegend kleinbetrieblich organisierten Formen der Qualitätsproduktion für Nischenmärkte und als Zulieferer für „kreative Dienstleister“. Sie sind auf innerstädtische Standorte angewiesen und bedürfen einer Absicherung ihrer Standorte insbesondere durch die Flächennutzungsordnungen, bieten dafür innovative Produkte und Arbeitsplätze unterschiedlicher Qualifikationsanforderungen. Gerade sie können, ebenso wie sie so genannte „ethnische Ökonomie“, zur Stabilisierung und Entwicklung von sozial gemischten Quartieren beitragen.

Der fünfte Ansatzpunkt: Die Re-Kommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Ich hatte bereits auf die Privatisierungen oder Teilprivatisierungen kommunaler

Versorgungseinrichtungen hingewiesen und die vielerorts erfahrene Frustration der an sie geknüpften Erwartungen. Europaweit und auch in deutschen Städten finden deshalb zum Teil bereits erfolgreiche Initiativen von Bürgerbewegungen und Stadtverwaltungen zur Re-Kommunalisierung statt. Damit können, neben den Aspekten der Kosten und der Qualität der Leistungen, auch weitere Aspekte der Daseinsvorsorge wieder stärker zur Geltung gebracht werden, die für die Auseinandersetzung mit der Polarisierungstendenz in den Städten von Bedeutung sind. Dazu gehören unter anderem Einkommen und Arbeitsbedingungen in einem wieder erweiterten öffentlichen Beschäftigungssektor.

Zum Schluss noch ein kurzer Blick auf die
Interessenkonstellationen in den Städten

Ich habe einige Ansatzpunkte für eine Politik gegen die Polarisierungstendenz in den Städten genannt. Wie aber steht es um die sozialen Kräfte auf kommunaler Ebene für eine Politik gegen Polarisierung?

Diejenigen, die unter der Polarisierungstendenz am meisten zu leiden haben, scheinen sich auch derzeit am wenigsten Gehör zu verschaffen. Ein Beleg dafür ist die Volksabstimmung in Hamburg über die Verlängerung der gemeinsamen Grundschulzeit. Die von der (negativen) Entscheidung am stärksten Betroffenen haben an der Abstimmung am wenigsten teilgenommen. Dass es gleichwohl möglich ist, Partizipation zumindest auf Quartiersebene zu stärken, darauf habe ich unter dem Punkt zur „kollektiven Wirksamkeit“ hingewiesen.

Was die kommunalen Verwaltungen europäischer, und so auch deutscher, Städte, betrifft, so haben sie sich historisch nie allein der Wirtschaftsförderung, sondern immer auch dem „Gemeinwohl“ verpflichtet gesehen. Selbst in den Zeiten der forcierten Neoliberalisierung während der 1980er und 1990er Jahre haben die Städte in den meisten europäischen Ländern diesen Anspruch nicht aufgegeben. Allerdings gaben sie mit der Privatisierung von Wohnungsbeständen und Versorgungseinrichtungen sowie der Verbetriebswirtschaftlichung des Verwaltungshandelns bereits vielfach öffentliches Terrain bei der „Daseinsvorsorge“ preis. Die Versuche zur Re-kommunalisierung sind ein Anzeichen dafür, dass viele Kommunen nach den ernüchternden Erfahrungen mit der Privatisierung wieder Terrain zurück erobern wollen. Die Handlungsspielräume dafür werden jedoch durch die nationale und europäische Politik der „Schuldenbremse“ eingeschränkt.

Die Qualität der verfügbaren Infrastruktur und die Vielfältigkeit urbanen Lebens, die viele Städte inzwischen gerade wieder für jüngere Angehörige der Mittelklassen attraktiv machen, setzen kommunale Politiken der öffentlichen Dienstleistungen und des sozialen Ausgleichs voraus. Letztere könnten deshalb weiterhin bei den städtischen Mittelklassen Unterstützung finden. Auch die städtischen sozialen Bewegungen, die ein „Recht auf Stadt“ proklamieren und damit insbesondere die Versorgung mit öffentlichen Gütern, einschließlich Wohnraum, meinen, rekrutieren sich zu einem erheblichen Teil aus den – beruflich eher prekären – Angehörigen der städtischen Kulturwirtschaft.

Allerdings nimmt in Zeiten der Einkommenspolarisierung auch die Statusunsicherheit in den Mittelklassen zu. Sie erstreckt sich insbesondere auf die Zukunftsperspektiven der eigenen Kinder, manifestiert sich deshalb besonders in den Auseinandersetzungen um die Ausstattung und soziale Zusammensetzung der lokalen Schulen und ist eine mächtige Triebkraft der sozialräumlichen Segregation. Mit anhaltender Einkommenspolarisierung und weiterer Verknappung öffentlicher Ressourcen dürften sich die sozialen Ab- und Ausgrenzungen noch verstärken.

Um interne Gegenkräfte gegen die zunehmende soziale Ungleichheit mobilisieren zu können, sind die Städte somit auf externe Gegenkräfte angewiesen. Solange aber die Auseinandersetzung mit den Folgen der Einkommenspolarisierung und wachsenden Armut mehr und mehr auf die Kommunen als schwächstem Kettenglied in der föderalen Struktur abgeschoben wird, werden sich auch die Probleme der Städte und vieler ihrer Bewohner verschärfen.

Literatur

- *Friedrichs, J.* (2000): Gentrification. In: Häußermann, H. (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Auflage, Opladen, S. 57-66.
- *Friedrichs, J./Triemer, S.* (2009): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, 2. Auflage, Wiesbaden.
- *Goebel, J./Gornig, M./Häußermann, H.* (2012): Bestimmt die wirtschaftliche Dynamik der Städte die Intensität der Einkommenspolarisierung? Resultate für deutsche Stadtregionen, Leviathan, 40. Jg., H. 3, S. 371-398.

- *Grabka, M./Westermeier, Ch.* (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin, 81. Jg., Heft 9, S. 151-164.
- *Grabka, M./Westermeier, Ch.* (2015): Große statistische Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin, 82. Jg., Heft 7, S. 123-133.
- *Häußermann, H.* (2000): Wohnen. In: Allmendinger., J./Ludwig Mayerhofer (W.) (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaats. Weinheim, München, S. 167-199.
- *IfS* Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik/*DIW* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/*BBSR* Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009): Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Forschungen Heft 137, Bonn.
- *Kronauer, M./Siebel, W.* (Hrsg.) (2013): Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik. Frankfurt am Main, New York.
- *Sampson, R. J.* (2012): Great American City. Chicago and the Enduring Neighborhood Effect, Chicago.