

Standpunkt.

Diskussionsimpulse und Konzepte des Landesbüros Hessen der Friedrich-Ebert-Stiftung

Eine soziale Spaltung der Städte droht!

Anforderungen an eine sozialraumsensible Landespolitik

Heiner Brüll *

AUF DEN PUNKT GEBRACHT

Die zunehmende soziale Ungleichheit in unserer Gesellschaft führt insbesondere in den Städten zu einer sozialen Spaltung in arme und reichere Stadtteile. Nicht die Segregation von Einwanderern – ethnische Parallelgesellschaften sind glücklicherweise eine Fiktion – sondern die Segregation von Menschen mit prekärem Einkommen und niedriger Bildung auf der einen Seite und die zunehmende Herausbildung von Villen- und Oberschichtsvierteln auf der anderen Seite sind das Problem für die soziale Integration der Städte. Die Lebenschancen von Menschen werden nicht nur über Einkommen und Bildung nachhaltig bestimmt sondern auch verstärkt oder geschwächt über die soziale Struktur ihres Wohnviertels. Dies erfordert eine sozialraumsensible Förderpolitik. Stadtteile und deren Schulen, Kindertagesstätten etc. mit vielen armen herkunftsbenachteiligten jungen Menschen benötigen eine andere, bessere Personalausstattung als solche mit vorwiegend bürgerlichem Klientel; benachteiligte Stadtteile benötigen integrierte Ganztagsschulen, gut ausgestattete Kindertagesstätten, die jedem Kind spätestens ab zwei Jahren einen Ganztagsplatz ermöglichen und Familienbildungsangebote. Eine soziale Wohnungspolitik muss wieder preisgünstigen Wohnraum schaffen, nicht in neuen Großsiedlungen, sondern verpflichtend eingestreut in allen Wohnbaumaßnahmen. Das Land – am besten verknüpft mit Bundesprogrammen wie „Soziale Stadt“ – muss den Kommunen eine differenzierte bedarfsgerechte Sozialraumpolitik ermöglichen, die auf die Teilhabe und Mitwirkung der Menschen baut.

In den Städten ist die zunehmende soziale Spreizung und eine Polarisierung der Lebenslagen, eine zunehmende Armutgefährdung immer größerer Bevölkerungsschichten sowie kulturelle und ethnische Polarisierungen ein wachsendes Problem. Gepaart mit der offensichtlichen Überforderung der Bildungspolitik Teilhabegerechtigkeit zu ermöglichen, verschärft sich die Situation in vielen Quartieren unübersehbar.

Zur Bedeutung des sozialräumlichen Umfeldes

Der soziale Raum eines Stadtteils bietet eine spezifische soziale Infrastruktur und damit einen sozialen Rahmen für die Lebensführung der Menschen. Die physisch geografische Umwelt, die konkreten Wohn- und Wohnumfeldbedingungen und die verfügbaren Arbeits-, Interaktions- und Lernorte (Arbeitsstätten, Geschäfte, Gastronomie, Bildungseinrichtungen, Vereine, Verkehrskreise) bilden die soziale Infrastruktur für die individuelle Lebensführung eines jeden Menschen.

Die im sozialen Raum erlebten Interaktions- und Kommunikationsformen, die gelebten sozialen Normen, Werte und Kulturen sowie die Art und Weise der sozialen Kontrolle und allgemein die Fähigkeiten der anderen Menschen sind Teil des sozialen Rahmens, in denen Individuen und soziale Gruppen entscheiden, handeln und sich verhalten.

Unterschiedlich sozialstrukturell ausgestattete Stadtteile beeinflussen die Lebenschancen und Unterstützungsbedarfe ihrer Bevölkerung.

* Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Unsere Städte sind sozial gespalten

Segregation bezeichnet die ungleiche Verteilung von Bevölkerungsgruppen über Stadtteile. Segregation ist die räumliche Auswirkung der sozialen Ungleichheit in der Gesellschaft, die insbesondere über Einkommen, Teilhabe am Erwerbsleben, Bildung, ethnische Zugehörigkeit, Haushaltsformen oder Altersgruppen Bedeutung erhält. Soziale Segregation macht soziale Ungleichheit sichtbar.

Die wesentlichen Ursachen der Segregation sind auf der einen Seite die Boden- bzw. die Mietpreise, die im Gefolge der sozialräumlichen Spezialisierungsprozesse der Bodennutzung und den damit verbundenen besonderen Gunst- und Ungunstlagen im Stadtgebiet entstehen. Daneben können auf der Angebotsseite auch die spezifischen Strukturen des Wohnungsangebotes (z.B. Bauweise, Eigentumsform und Wohnungsgröße) und die soziale Diskriminierung bestimmter Nachfrager (z.B. kinderreiche Familien, Alleinerziehende, eingewanderte Menschen aus bestimmten Kulturkreisen oder Empfänger von sozialen Transferleistungen) Segregation fördern.

Auf der anderen Seite ist in erster Linie im Gefolge der sozialen Ungleichheit das verfügbare Einkommen von Bedeutung. Wirksam sind jedoch auch Merkmale wie die Zugehörigkeit zu diskriminierten sozialen Gruppen, fehlender Marktzugang, die spezifischen Bedürfnisse und Präferenzen hinsichtlich der Stellung im Familienzyklus oder des persönlichen Lebensstils sowie die symbolische Bedeutung des Wohngebiets und dessen Image (gute Adresse – schlechte Adresse), die die Auswahlchancen und Auswahlentscheidungen der Zu- und Fortziehenden beeinflussen.

Empirisch zeigt sich in deutschen Städten die räumliche Abgrenzung der sozialen Oberschicht, die auf angemessene Nachbarschaft nicht zuletzt als Mittel der Distinktion Wert legt und sie über die Immobilienpreise auch gewährleisten kann, also tatsächlich größer als die der Armen oder der Einwanderinnen und Einwanderer. So ist in deutschen Städten nicht selten die „Parallelgesellschaft des Villenviertels“ anzutreffen.

In der politischen Öffentlichkeit wird dagegen mit dem Phänomen Segregation in der Regel die räumliche Trennung von ethnischen Minderheiten und sozialen Unterschichten thematisiert. Empirisch sind sogenannte ethnisch homogene „Parallelgesellschaften“ in deutschen Städten jedoch nicht nachweisbar.

In vielen deutschen Großstädten ist die Segregation der Einwanderer in den letzten Jahren rückläufig.

Deutlich stärker dagegen ist eine Segregation der sozialen Schichten erkennbar. „Die Städte sind eher sozial als ethnisch gespalten“.¹ Aktuell wird dies durch eine zunehmende Polarisierung der Einkommensverteilung ebenso wie über die Aufwertung (Gentrifizierung) von attraktiven Innenstadtquartieren weiter verschärft.

Sehr hohe Anteile von Bewohnerinnen und Bewohnern mit sozialen Problemen können das soziale Gefüge und die wichtige informelle soziale Kontrolle eines Wohnquartiers oder einer Nachbarschaft überfordern. „Die räumliche Konzentration von Armut, Arbeitslosigkeit und geringem Bildungsniveau schafft Sozialisationsbedingungen, die die Kinder und Jugendlichen über die individuelle Soziallage hinaus zusätzlich benachteiligen. ... Amerikanische Studien über Effekte in sozial und ethnisch segregierten im Vergleich zu gemischten Schulen zeigen, dass schulischer Erfolg sogar mehr davon abhängt, aus welchen Elternhäusern die Mitschülerinnen und Mitschüler kommen als vom eigenen Elternhaus.“²

Die soziale Konzentration benachteiligter Gruppen ist in den Schulen und Kindertagesstätten der benachteiligten Stadtteile oft noch höher als in den Stadtteilen selbst, da aufstiegs- und bildungsorientierte Familien versuchen die Bildungseinrichtung für ihre Kinder zu wechseln, um deren Bildungschancen zu verbessern. Wiesbadener Analysen zur Armut von Kindern bestätigen diese schwierige Konzentration benachteiligter Gruppen. So besuchen 58 Prozent der armen Kinder Kindertagesstätten, in denen „Armut der Normalzustand ist“ oder zumindest deutlich „überdurchschnittliche Armutsanteile“ (> 33 Prozent) anzutreffen sind. Ähnliche Verteilungen sind in Grundschulen zu beobachten, hier besuchten 64 Prozent der Kinder aus Familien mit armen oder prekären Einkommenslagen Grundschulen in denen mehr als 40 Prozent der Kinder aus armen oder prekären Lebenslagen stammen.³

Der Stadtteil in dem ein junger Mensch aufwächst, ist leider auch ein guter Anhaltspunkt für dessen Gesundheitszustand. Schularztbefunde wie Übergewicht, Sprachstörungen oder lückenhafte Gesundheitsvorsorge sind im hohen Maße stadtteilabhängig. Durch diese sozialräumliche Spaltung der Städte erlangt die Segregation eine neue Qualität, „...bei der der Wohnort selbst zu einer Quelle weiterer Benachteiligung

1 Friedrichs, Jürgen & Triener, Sascha (2008): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten. Wiesbaden S. 117.

2 Baur, Christine & Häussermann, Hartmut: Ethnische Segregation in deutschen Schulen. In Levitan (2009) Jg. 37. S. 353-366.

3 Amt für Soziale Arbeit 2010: Sozialbericht zur Armut von Kindern, Jugendlichen und Familien in Wiesbaden. Beiträge zur Sozialplanung Nr. 31.

und Ungleichheit wird. Somit können in den Städten Orte der Ausgegrenzten entstehen, die auch Orte der Ausgrenzung sind.“⁴

Anforderungen an eine sozialraumsensible Landespolitik

Stadtteile als soziale Räume sind nicht nur Erscheinungsorte und zum Teil Verursacher von sozialen Ungleichheiten sondern gleichzeitig auch die sozialen Orte, in denen es Menschen gelingt, ihre konkreten Lebensbedingungen und ihre soziale Teilhabe zu gestalten. Politik muss hier ansetzen, um eine sozial gerechte Teilhabe der Menschen zu ermöglichen. Dies bedeutet nicht, dass alle das Gleiche – häufig mit der Gießkanne – erhalten, sondern dass staatliche Förderung gemäß den spezifischen Bedarfen und Möglichkeiten der Menschen erfolgt.

Eine sozialraumsensible Landespolitik muss sich an folgenden Anforderungen orientieren:

a) Förderprogramme und Planungsdaten berücksichtigen die sozialräumliche Binnendifferenzierung der Kommunen gezielt und systematisch:

- Indikatoren und Kennzahlen für Programme oder Regionalbudgets basieren nicht mehr auf Durchschnittswerten, sondern bilden vorhandene Polarisierungen in den Städten ab.
- In den Programmvorlagen ist nicht nur die Größe der Ziel- oder Bedarfsgruppe (z. B. arme Kinder) wirksam, sondern auch deren tatsächliche Inanspruchnahme der geförderten Programmangebote (z. B. Anteil der armen Kinder, die Angebote wie Familienzentren nutzen).
- Die Programme und deren Umsetzung werden sozialräumlich variabel angelegt, so dass sie sowohl an den vorhandenen Ressourcen und Akteuren als auch an den Bedarfen und Bedürfnissen vor Ort ansetzen können.

b) Förderprogramme oder fachliche (Mindest)Standards sehen systematisch überdurchschnittliche Ressourcenausstattungen der Einrichtungen und Dienste im Bereich Bildung, Erziehung, Betreuung, Beschäftigungsförderung und sozialer Beratung in Stadtteilen mit besonderen Bedarfslagen vor:

- Rigide Standardbildung wird zugunsten von Minimum – Maximum – Korridoren vermieden, die den Kommunen interne Standarddifferenzierungen ermöglicht bzw. vorgibt.
- Geeignete soziale Indikatoren wie der Anteil von Beziehern von Leistungen zur Existenzsicherung können als sogenannte „Sozialindices“ zur Formulierung differenzierter Standards der Res-

sourcenausstattung genutzt werden; so kann der besondere Förderbedarf von armen und bildungsfernen Gruppen in den Stadtteilen aber auch in den Kindertagesstätten, Ganztagsangeboten an Schulen oder in Familienbildungsangeboten bedarfsgerechter umgesetzt werden.

Auf der Ebene des Bundes und der Länder muss eine Integration der Förderprogramme aus unterschiedlichen Ressorts für Maßnahmen in den benachteiligten Quartieren erreicht werden. Um die vorhandenen Mittel und Programme im Rahmen einer Gesamtstrategie bestmöglich einzusetzen, ist ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch zwischen den unterschiedlichen Ebenen (Bund, Land, Kommune) erforderlich. Das Land muss ausreichend Mittel zur Co-Finanzierung von Projekten sozialräumlicher Entwicklung bereitstellen und sich auf der Ebene des Bundes für die Fortführung des Programms „Soziale Stadt“ einsetzen.

Das Programm „Soziale Stadt“ muss verstärkt die Teilhabe der Menschen fördern

Bürgerinnen und Bürger müssen aktiv in Veränderungsprozesse eingebunden und für individuelle und umfeldbezogene Veränderungen motiviert werden. Jedes Quartier hat seine spezifischen Eigenschaften und besonderen Problemkonstellationen, aber auch ganz unterschiedliche Ansätze für Entwicklungsmöglichkeiten.

Erfolgreiche Projekte bauen auf den vorhandenen Strukturen auf und binden Potenziale aus der Bewohnerchaft ein. Hierfür sind Angebote vor allem zielgruppengerecht und bedarfsorientiert zu konzipieren, andernfalls bleiben sie unwirksam oder werden nicht angenommen. Deshalb bedarf es einer spezifischen Steuerung und kontinuierlichen Evaluation der Angebote. Programme wie „Soziale Stadt“ sind wichtige Anlässe zur Initiierung von ressortübergreifenden Entwicklungsprojekten zur Förderung der lokalen Ökonomie, zur Beschäftigungsförderung, Verbesserung von Bildungsstrukturen und Kinder- und Jugendhilfe.

Die vielfältigen Erfordernisse in benachteiligten Stadtteilen berühren oftmals mehr als ein Handlungsfeld und die Lösungswege greifen weit ineinander bzw. bauen aufeinander auf. Notwendig ist deshalb eine integrierte Herangehensweise, d. h. eine angepasste vernetzte soziale Infrastruktur und eine wirkungsorientierte und ressortübergreifende Programmbildung und -steuerung. In deren Mittelpunkt müssen folgende Handlungsfelder stehen:

4 Häussermann, H./Läpple, D./Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt/M. S. 198.

- Kompensation herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligung;
- Programme zur Bildung systematischer Präventionsketten und Netzwerke zur Kompensation von Armutssfolgen;⁵
- Lebensbegleitendes Lernen und Teilhabe an existenzsichernder Erwerbsarbeit insbesondere für Gering-Qualifizierte;
- Integration von Einwanderinnen und Einwanderern und interkulturelle Kompetenzentwicklung, Umgang mit Diversität;
- Soziale Teilhabe, Partizipation und bürgerschaftliches Engagement.

Aktive Wohnungspolitik

Eine alternde Bevölkerung und eine Entwicklung hin zu kleineren Haushalten verändern die Rahmenbedingungen der Wohnungspolitik. Gleichwohl leiden in den Städten viele Familien unter einer nicht adäquaten Wohnraumversorgung und einem unangemessenen Wohnumfeld⁶. Aufgrund der Zunahme prekärer Arbeitseinkommen und Renten steigt die Zahl der Menschen, die insbesondere in Städten auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind. Eine deutliche Verstärkung der öffentlichen Wohnungsbauförderung – in den Städten mit Bevölkerungswachstum insbesondere der Neubauförderung – ist deshalb erforderlich.

- Die Objektförderung preisgünstiger Wohnungen – insbesondere für Familien – sollte im hochpreisigen Rhein-Main-Gebiet eine Zielmiete (kalt und ohne Nebenkosten) von max. 6,50 Euro je Quadratmeter anstreben, um viele erwerbstätige Familien vor ergänzenden SGB-II-Ansprüchen zu bewahren. Eine zu starke Segregation in neuen Sozialwohnungsvierteln kann vermieden werden, wenn man im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und größeren Neubauprojekten einen Anteil von mindestens 15 bis 20 Prozent an preisgünstigen Wohnungen vorgibt.
- Zur Vermeidung einer zunehmenden Konzentration einkommensschwacher Haushalte in den ehemaligen Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus sollte allerdings ein umfänglicher Erwerb von Belegungsbindungen in diesen Stadtteilen vermieden werden und stattdessen sollte mit Programmen wie der „sozialen Stadt“ auf sozialräumliche Entwicklung und Integration dieser Gebiete hingewirkt werden.

- Um die soziale Mischung in den Stadtvierteln zu verbessern, braucht es zum Teil auch Initiativen im mittleren Wohnungsmarkt für Menschen mit mittleren Einkommen z. B. durch Unterstützung bei der Eigentumsbildung für Schwellenhaushalte.
- Familienfreundliches, altersgerechtes und barrierefreies Wohnen sowie neue Wohnformen sind wichtige Anforderungen, die es zu berücksichtigen gilt.
- Kommunale Wohnungsbauunternehmen sind wichtige Partner der Stadtentwicklung und stellen mit ihren Angeboten und Leistungen eine zentrale Rolle für die Stabilisierung von Stadtteilen mit besonderen Herausforderungen dar. Kommunale Wohnungsunternehmen dürfen daher nicht privatisiert werden.

Gute Bildungsangebote für ein gutes Lebenumfeld

Angemessen ausgestattete Bildungseinrichtungen können zu einem Kristallisierungspunkt für bürgerschaftliches Engagement im Quartier werden. Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen sind jedoch zu wenig an die jeweils örtlichen Bedingungen angepasst. Sie müssen viel stärker in den Kommunen zu Integrationseinrichtungen werden und sich in ihrem Selbstverständnis und in ihrer Praxis auf die besondere Situation der Bewohner in ihrem jeweiligen Einzugsbereich einstellen. Insbesondere benachteiligte Stadtteile benötigen gute integrierte Ganztagschulen denn dies fördert eine breite soziale Mischung der Schülerschaft. Koordinationsstrukturen im Stadtteil ermöglichen einen systematischen Austausch und Kooperation zwischen Schulen, Betreuungseinrichtungen, Elternbildungsangeboten, sozialen Diensten, Vereinen und bürgerschaftlichem Engagement im Stadtteil und verbinden so formelles und informelles Lernen sowie generationenübergreifende Teilhabe.

Der Autor: Heiner Brüllé (1953) ist Diplom-Sozio-
loge und Abteilungsleiter für Grundsatz und Pla-
nung im Amt für Soziale Arbeit der Landeshaupt-
stadt Wiesbaden. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen
im Bereich der Jugendhilfe- und Sozialplanung, der
kommunalen Bildungs- und Berufsbildungsförde-
rung und in der kommunalen Beschäftigungspolitik.
Heiner Brüllé war Mitglied in der sozialpolitischen
Kommission der Friedrich-Ebert-Stiftung Hessen.

5 Beispielhaft sei hier auf das Impulspapier des ISS von Holz, G./Schöttle, M./Berg, A. 2011 verwiesen:
http://www.iss-ffm.de/veroeffentlichungen/downloads.html?tx_eisissver_pi2%5Bid%5D=135

6 Brüllé, Heiner (2011): Rahmenbedingungen im Wiesbadener Wohnungsmarkt für prekäre Einkommen und Bezieher von Existenzsicherungsleistungen. Vortrag. Download unter: <http://www.wiesbaden.de/leben-in-wiesbaden/gesellschaft/sozialplanung/sozialplanung/wohnen.php>