Die Wirtschaft der Gesellschaft Jahrbuch 4

Bernhard Emunds,
Claudia Czingon und
Michael Wolff (Hg.)

Stadtluft macht reich / arm

Stadtentwicklung, soziale Ungleichheit und Raumgerechtigkeit

metropolis

Bernhard Emunds, Claudia Czingon, Michael Wolff (Hg.)

Stadtluft macht reich/arm

Die Wirtschaft der Gesellschaft
Jahrbuch 4

Herausgegeben von:

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft, Heidelberg

Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, Frankfurt am Main

Bislang erschienen

Jahrbuch 1: Den Geldschleier lüften! Perspektiven auf die monetäre Ordnung in der Krise, 2013

Jahrbuch 2: Umweltgerechtigkeit: Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation, 2016

Jahrbuch 3: Ende des Wachstums – Arbeit ohne Ende? Arbeiten in einer Postwachstumsgesellschaft, 2017

Stadtluft macht reich/arm

Stadtentwicklung, soziale Ungleichheit und Raumgerechtigkeit

Herausgegeben von
Bernhard Emunds, Claudia Czingon und Michael Wolff

Metropolis-Verlag
Marburg 2018

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH
http://www.metropolis-verlag.de
Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2018
Alle Rechte vorbehalten
ISBN 9783731612995 (Printausgabe)
ISBN 9783731662990 (E-Book)

Vorwort

Der mittelalterliche Spruch „Stadtluft macht frei“ scheint auch heute noch zu gelten. Städte, vor allem Großstädte, bieten vielen Menschen mit unterschiedlichen Lebensstilen, Überzeugungen und Kulturen besondere Entfaltungsmöglichkeiten. Die persönlichen Chancen, auch die Chancen, die Infrastruktur und die Räume einer Stadt zu nutzen, sind jedoch ungleich verteilt. Die Stadt ist eine Arena von Interessenkonflikten über die weitere Entwicklung der Stadt, die stark von Eigentums- und Machtasymmetrien geprägt ist. In Städten kann man Wohlstand erreichen und genießen; das enge und doch sozial differenzierte Zusammenleben in einer Stadt lässt Arme ihre Armut besonders spüren. Insofern gilt eben auch: „Stadtluft macht reich“ und sie „macht arm“. Angesichts leerer Stadtkassen wird diese soziale Ungleichheit überlagert vom Gegensatz zwischen öffentlicher Armut und privatem Reichtum. Wachsende regionale Disparitäten schließlich bringen es mit sich, dass sich die Lebensverhältnisse zwischen boomenden Metropolregionen und „abgehängten“ Städten bzw. ländlichen Räumen immer weiter auseinanderentwickeln.

Die Stadtentwicklungspolitik steht vor der Herausforderung, bei der Modernisierung alle Bürgerinnen und Bürger „mitzunehmen“, bestehende Ungleichheiten zu verringern und neue zu vermeiden. Im vorliegenden Jahrbuch werden deshalb aktuelle Prozesse urbaner Veränderung diskutiert und mit Hilfe sozialräumlicher Gerechtigkeitsvorstellungen ethisch reflektiert. Daraus ergeben sich Präferenzen für bestimmte Handlungsperspektiven der Gestaltung urbaner bzw. sozialräumlicher Entwicklung.

Die meisten Autorinnen und Autoren des vierten Jahrbuchs „Die Wirtschaft der Gesellschaft“ sind bereits am 22./23. September 2016 miteinander ins Gespräch gekommen. Sie waren Referentinnen und Referenten der Fachtagung „Stadtluft macht reich/arm. Städtische Reichtumsproduktion – öffentliche Armut – soziale Ungleichheiten“ in der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt am Main. Zu der Tagung hatten die Forschungsstätte der Evangelischen Studien-

gemeinschaft (FEST) und das Oswald von Nell-Breuning-Institut eingeladen.

Diese Veranstaltung wurde möglich durch die tatkräftige Unterstützung der Institutsassistentin Rebecca Pinto und der Hilfskräfte des Nell-Breuning-Instituts sowie durch die Unterstützung des Urban Land Instituts bei der Vorbereitung der abendlichen Podiumsdiskussion. Die Autorinnen und Autoren des vorliegenden Jahrbuchs haben fundierte und anregende Beiträge geschrieben. Julian Degan hat an der Konzeption des Jahrbuches mitgearbeitet und uns beim Lektorieren der Texte unterstützt. Lisa Wagner und Sebastian Knapp haben beim Formatieren und Setzen der Jahrbuchbeiträge die meiste Arbeit übernommen, die Aachener Grundvermögen Kapitalanlagegesellschaft hat durch ihre Förderung die Fachtagung ermöglicht und Hubert Hoffmann die Entstehung des Jahrbuchs verlegerisch betreut. Allen Beteiligten danken wir herzlich für ihren Einsatz!

Wir hoffen, dass die Texte dieses Jahrbuchs zu einer vitalen politisch-öffentlichen Debatte und einem konstruktiven interdisziplinären Gespräch über sozialräumliche Ungleichheiten und deren stadtplanerische Eingrenzung beitragen werden.

Frankfurt am Main, im Januar 2018

Bernhard Emunds, Claudia Czingon und Michael Wolff

Inhaltsverzeichnis

Stadtluft macht reich/arm. Sozialräumliche Ungleichheiten als Herausforderungen der Stadt- und Regionalentwicklung 11

Bernhard Emunds, Claudia Czingon und Michael Wolff

Teil I

Prozesse der Stadtentwicklung – Analysen und Kritik

Die europäischen Großstädte seit 1850. Hauptlinien der Entwicklung aus wirtschafts- und sozialhistorischer Sicht 39

Friedrich Lenger

Zur politischen Ökonomie der Gentrifizierung: Warum kommt es zu Verdrängungsprozessen und wie lassen sich diese verhindern? 57

Sebastian Schipper

Jenseits von Parallelgesellschaft und Aufstiegsmythos. Soziologische Betrachtungen zum Integrationspotenzial migrantischer Ökonomien 81

Michael Parzer

Die gebaute Umwelt als Finanzanlage. Institutionelle Investoren als Stadtgestalter 105

Susanne Heeg

Börsennotierte Wohnungsunternehmen im Vergleich mit anderen Vermietergruppen. Wie unterscheiden sich die neuen Akteure von den altbekannten? 125

Stefan Kofner

Abgehängt? Peripherisierung und Chancen der Entperipherisierung von Klein- und Mittelstädten..... 155

Manfred Kühn

Teil II

Raumgerechtigkeit

Gerechtigkeiten der Stadt..... 179

Matthias Möhring-Hesse

Recht auf Zugang. Sozialethische Überlegungen zur Gentrifizierung des öffentlichen Raums 201

Torsten Meireis

Spatial Justice angesichts abgehängter Regionen 221

Martin Schneider

Teil III

Handlungsperspektiven

Steigende Bodenrenten, Vermögensungleichheiten und politische Handlungsmöglichkeiten 249
Matthias Kalkuhl, Ottmar Edenhofer und Jonas Hagedorn

Klamme Kommunen und der Wert öffentlicher Güter 277
Berthold Vogel

Migrantische Unternehmen als Teil städtischer Regenerierung 297
Felicitas Hillmann

Kirche findet Stadt – Ein Plädoyer für Mitverantwortung in der Stadtentwicklung 327
Petra Potz und Carola Scholz

Zur Bedeutung grüner Infrastruktur in Städten am Beispiel urbanen Gärtnerns 345
Runrid Fox-Kämper

Frankfurt, umkämpfte Stadt – Ökonomische Interessen und Bürgerbeteiligung 363
Philipp Feldmann, Conny Petzold und Martin Wentz im Gespräch mit Nils Bremer

Autorinnen und Autoren 381

Stadtluft macht reich/arm

Sozialräumliche Ungleichheiten als Herausforderungen der Stadt- und Regionalentwicklung

Bernhard Emunds, Claudia Czingon und Michael Wolff

Die Stadt scheint der Lebensraum der Zukunft zu sein. Schließlich prognostizieren die Vereinten Nationen, dass im Jahr 2050 zwei Drittel der Weltbevölkerung in urbanen Räumen leben werden. In Deutschland, heißt es, würden bereits 2030 über 70 Prozent der Gesamtbevölkerung in Städten und Ballungsräumen wohnen (vgl. Noske 2017). Diese Dynamik der Urbanisierung ist mit spezifischen – vor allem raumbezogenen – Formen von sozialer Ungleichheit verbunden. Einige treten in schnell wachsenden Städten zu Tage, andere in stark schrumpfenden Regionen und wieder andere *zwischen* urbanen Zentren und sozioökonomisch schwächeren Peripherien. Dabei werden die sozialen Ungleichheiten durch die zunehmend disparaten Entwicklungen der Räume verändert. Ihrerseits beeinflussen die Ungleichheiten aber auch die Art und Weise, wie sich Orte und Regionen entwickeln.

Die mit sozialen Ungleichheiten verbundenen Herausforderungen künftiger Stadt- und Regionalentwicklung sind das Thema des vorliegenden vierten Jahrbuchs „Die Wirtschaft der Gesellschaft". Die AutorInnen bearbeiten verschiedene Aspekte des Themas, von denen uns vier für die Zukunft der Städte und der ländlichen Regionen besonders dringlich erscheinen: erstens der Mangel an bezahlbarem, bedarfsgerechtem Wohnraum in urbanen Zentren, zweitens die Segregation von städtischen Wohnvierteln, drittens die Unterschiede im Zugang der Stadtbewoh-

nerInnen zu öffentlichen Gütern und schließlich viertens die Polarisierung in boomende urbane Zentren einerseits und abgehängte, periphere Regionen andererseits. Im nächsten Abschnitt (1.) werden wir diese vier Problematiken, die im Mittelpunkt dieses Jahrbuchs stehen, skizzieren. Im Anschluss daran geben wir einen Überblick über die Beiträge des Jahrbuchs (2.).

1. Steigende soziale Ungleichheiten erfordern kommunal- und regionalpolitisches Handeln

Wohnraummangel und steigende Wohnkosten in prosperierenden Städten

Prosperierende Großstädte sind für viele Menschen attraktive Lebensräume. Sie bieten Arbeitsplätze, eine gut ausgebaute Infrastruktur, kulturelle Vielfalt und versprechen eine hohe Lebensqualität. Die Abwanderung von ländlichen Regionen in boomende urbane Zentren ist daher schon lange ein Trend – der in Deutschland zu einem dramatischen Problem geworden ist. Schauen wir zuerst auf die urbane Seite dieses Problems. Eine viel diskutierte und schwerwiegende Herausforderung für die Stadtentwicklung ist die Knappheit bezahlbaren Wohnraums. Nach Schätzungen des Deutschen Mieterbundes fehlen in Deutschlands Städten mittlerweile rund eine Million Wohnungen (vgl. DMB 2017a). In der Folge nimmt nicht nur die Wohnungslosigkeit zu[1], vielmehr steigen auch die Kauf- und vor allem die Mietpreise für den verfügbaren Wohnraum drastisch an. Der kräftige Zuwachs der Wohnkosten in den letzten Jahren bringt nicht nur einkommensschwache Haushalte in Bedrängnis, sondern zunehmend auch die Mitte der Gesellschaft (vgl. Matzig 2017). Die Kaufpreise für Wohnungen in den Städten sind seit 2010 um ca. 50 Prozent gestiegen, in den sieben Großstädten Berlin, Düsseldorf, Frank-

[1] Laut einer im November 2017 erschienenen Studie der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAGW) lebten 2016 rund 860.000 Menschen ohne festen Wohnsitz. Das entspricht einem Anstieg um 150 Prozent seit 2014. Ohne den Einbezug wohnungsloser Flüchtlinge, die häufig in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, beläuft sich die Anzahl der Wohnungslosen auf 422.000. Die Anzahl der Obdachlosen, die gar keine Unterkunft haben, hat sich seit 2014 um 33 Prozent auf 52.000 im Jahr 2016 erhöht (vgl. BAGW 2017).

furt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart sogar um ca. 65 Prozent (vgl. Bundesbank 2017a). Die Mieten sind in diesen „Top 7“ seit 2007 um etwa die Hälfte gestiegen, in kreisfreien Großstädten um etwa ein Drittel (vgl. Braunberger 2017).[2]

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig. Neben den steigenden Einwohnerzahlen zählen dazu auch politische Fehlentscheidungen und ökonomische Fehlentwicklungen. Der Mangel an Wohnraum, der für einkommensschwache Haushalte bezahlbar ist, geht auch auf eine verfehlte Wohnungspolitik zurück, wie vor allem der seit Jahrzehnten anhaltende Rückgang des Bestands an Sozialwohnungen (mietpreis- bzw. belegungsgebundene Mietwohnungen) verdeutlicht. Jährlich läuft für über 50.000 Sozialwohnungen die Mietpreisbindung aus, während sehr viel weniger neu gebaut werden. 2016 entstanden gerade einmal 24.550 neue Sozialwohnungen (vgl. Kersting 2017), laut Deutschem Mieterbund sind jedoch rund 80.000 erforderlich (vgl. DMB 2017b). Insgesamt hat sich der Sozialwohnungs-Bestand seit 1990 von geschätzten drei Millionen (vgl. Bundestag 1992: 10) um fast 60 Prozent auf derzeit rund 1,3 Millionen (vgl. Bundestag 2017: 26-42) verringert. Noch deutlicher ist der Rückgang im Vergleich zum Jahr 1980, der nur für Westdeutschland möglich ist. In der alten Bundesrepublik gab es damals noch etwa vier Millionen Sozialwohnungen (vgl. Häußermann 2002).

Der wohnungspolitische Wendepunkt ereignete sich Ende der 1980er Jahre mit der Privatisierung kommunaler Wohnungsunternehmen und mit der faktischen Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit (durch die Aufhebung ihrer steuerrechtlichen Bevorzugung zum 1. Januar 1990; vgl. Holm et al. 2015: 70). Vom Rückzug des Staates aus der Wohnungsversorgung und vom „Wandel der Wohnungspolitik zur Wohnungsmarktpolitik“ (Heinelt 2004: 38) profitierten vor allem institutionelle Anleger, die mit der etwa zeitgleichen Deregulierung des globalen Finanzsystems auf die Märkte für Wohnimmobilien drängten.[3] Da diese neuen Eigentümer ausschließlich gewinnorientiert agieren, transformie-

[2] Spitzenreiter bleibt (vor Frankfurt am Main und Stuttgart) München, wo der Quadratmeter im ersten Halbjahr 2017 für durchschnittlich 16,40 Euro angeboten wurde. Abseits der Ballungsräume sind die Mietpreise zum Teil erheblich niedriger. In den Landkreisen Lüchow-Dannenberg (Niedersachsen) und Wunsiedel (Bayern) kostete der Quadratmeter nur 4,40 Euro (vgl. BBSR 2017).

[3] Siehe auch den Beitrag von Heeg in diesem Band.

ren sie Wohnhäuser zu Kapitalanlagen. Dabei gehen nicht mehr nur die laufenden Mieteinnahmen in das Renditekalkül ein, sondern – aufgrund des nun dynamischeren Immobilienmarktes – verstärkt auch die Erwartung realisierbarer Wertzuwächse. Dieser häufig als *Finanzialisierung* bezeichnete Prozess, in dem große Mietshäuser und Wohnanlagen zu begehrten Anlageobjekten werden, beschleunigt den Anstieg der Immobilienpreise in guten Wohnlagen, der mittlerweile auch noch durch die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank weiter angefacht wird. Die steigenden Immobilienpreise wiederum verstärken den Anstieg der Wohnungsmieten, so dass dieser *nicht allein* auf die wachsende Nachfrage am Markt für Mietwohnungen zurückzuführen ist.[4] Mit diesen Prozessen wächst die soziale Kluft zwischen MieterInnen, die die Last steigender Mieten tragen müssen, und Eigentümern, die von steigenden Mieteinnahmen und den Zuwächsen des Marktwertes ihrer Immobilien profitieren.

Eine stärkere Nachfrage nach Mietwohnungen und ein belebter Immobilienmarkt führen im Allgemeinen zu mehr Neubauten. Mit der anziehenden Baukonjunktur muss aber nicht unbedingt mehr bezahlbarer Wohnraum entstehen. Schließlich versprechen sich Investoren von Wohnungen mit gehobenem Standard und im Luxussegment sowie von Büroimmobilien häufig höhere Renditen als vom Bau erschwinglicher Mietwohnungen (vgl. Müller 2016).

Doch auch jenseits dieser – vom Staat kaum mehr korrigierten – Fehlallokation des Marktes gibt es Faktoren, die den Neubau bezahlbarer Wohnungen in prosperierenden Städten bremsen. Teures Bauland und strenge Auflagen in den Baustandards (Energieeffizienz, Schallschutz, Barrierefreiheit etc.) treiben die Kosten für Neubauten in die Höhe und machen es für Genossenschaften und andere Träger des gemeinnützigen Wohnungswesens schwierig, entsprechende Objekte zu erwerben bzw. bereitzustellen (vgl. Sievers 2014). Hinzu kommt, dass größere Neubauprojekte häufig auf erheblichen Widerstand stoßen. Bei der Nachverdichtung sehen die alteingesessenen BewohnerInnen zum Beispiel ihre

[4] Siehe auch den Beitrag von Kalkuhl, Edenhofer und Hagedorn in diesem Band sowie die Schätzung der Deutschen Bundesbank (vgl. Bundesbank 2017b: 11), dass es 2016 bei den Wohnimmobilien in 127 untersuchten deutschen Städten Preisübertreibungen von 15-30 Prozent gegeben habe.

Erholungsräume wie Grünanlagen oder Parks bedroht.[5] Soll gleich ein ganzes Stadtviertel neu „auf der grünen Wiese“ entstehen, protestieren nicht selten die BewohnerInnen benachbarter Gemeinden oder Stadtviertel.[6]

Für ein ausreichendes Angebot an bezahlbarem Wohnraum ist es unerlässlich, den Wohnungsbestand in mittleren und vor allem in geringeren Preisklassen zu erhalten und die MieterInnen dieser Wohnungen vor starken Mietpreissteigerungen zu schützen. Maßnahmen im Bereich des Mieterschutzes umfassen etwa das kommunale Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten (zur Verhinderung des Aufkaufs von Wohnungen durch profitorientiere Investoren), das Verbot, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln (Umwandlungsverbot), aber auch Obergrenzen für Mieterhöhungen wie die Kappungsgrenze oder die Mietpreisbremse. Solche Instrumente sind wichtig und sinnvoll, weisen in ihrer Umsetzung jedoch manches Mal erhebliche Mängel auf. So kann die zuletzt viel diskutierte Mietpreisbremse nur begrenzte Wirkung entfalten, weil sie den Vermieter nicht dazu verpflichtet, neue MieterInnen über die Höhe der Vormiete zu informieren. Dies wäre allerdings eine Grundvoraussetzung dafür, das Recht auf eine Deckelung des Mietpreisanstiegs überhaupt geltend zu machen.

Segregiertes Wohnen in Städten

Der Mangel an bezahlbarem, bedarfsgerechtem Wohnraum in urbanen Zentren der Bundesrepublik ist verbunden mit der Disparität städtischer Wohnlagen: Für BürgerInnen mit geringem Einkommen sind die Mieten am ehesten in solchen Vierteln bezahlbar, die zum Beispiel aufgrund schlechter Verkehrsanbindung, hoher Umweltbelastung[7], überdurchschnittlicher Kleinkriminalität oder misslungener Architektur, als Orte niedriger Lebensqualität gelten und daher wenig begehrt sind; wer sich Wohnungen in besseren Lagen leisten kann, meidet die unbeliebten

[5] Siehe auch die Diskussion von Feldmann, Petzold und Wentz in diesem Band.

[6] Um neuen Wohnraum zu schaffen, denken StadtplanerInnen mittlerweile bereits über unterirdische Lösungen nach (vgl. Noske 2017).

[7] Zum Verhältnis von sozialer, auch von sozialräumlicher Ungleichheit und der Betroffenheit von eher kleinräumigen Umweltbelastungen siehe auch einige Beiträge im zweiten Jahrbuch „Die Wirtschaft der Gesellschaft“ (Emunds/Merkle 2016).

Stadtteile. Mit diesem Zusammenhang zwischen der Lebensqualität bzw. dem Image der Quartiere und der sozialen Ungleichheit der QuartiersbewohnerInnen betreten wir das thematische Terrain, dessen Erkundung das vorliegende Jahrbuch „Die Wirtschaft der Gesellschaft" insgesamt gewidmet ist: die *sozialräumlichen Ungleichheiten* der Stadt- und Regionalentwicklung. Mit dem Begriff „sozialräumliche Ungleichheiten" verweisen wir dabei auf die Wechselwirkungen zwischen sozialen Ungleichheiten und den Positionen der betreffenden Akteure im Raum.

Der erste, bereits angeschnittene Teilaspekt sozialräumlicher Strukturen und Prozesse ist der ungleiche Zugang zu Wohnlagen, der hier noch etwas näher beleuchtet werden soll. *Segregation* – das heißt: die überdurchschnittliche Konzentration bestimmter Einkommensschichten, bestimmter kultureller, ethnischer oder beruflicher Gruppen in bestimmten Vierteln einer Stadt – ist natürlich kein neues Phänomen.[8] Dabei muss die Begrenzung der Heterogenität bei der Wohnbevölkerung einiger Viertel nicht in jedem Fall als problematisch eingeschätzt werden. Das gilt sogar für Quartiere, in denen besonders viele BewohnerInnen nur über ein geringes Einkommen verfügen.[9] Mit einem relativ homogenen Umfeld können auch für sozial schlechter Gestellte Vorteile verbunden sein, zum Beispiel wenn es in einer Nachbarschaft verlässliche Netzwerke der solidarischen Hilfe gibt.[10] Insbesondere stark migrantisch geprägte Stadtviertel können den hinzuziehenden MigrantInnen Chancen bieten. Sie finden hier neben verwandtschaftlichen Netzwerken zahlreiche Gelegenheiten zu Informationsaustausch und wechselseitiger Unterstützung sowie Zugang zu Erwerbsarbeit und Konsummöglichkeiten, ohne dafür größere sprachliche oder kulturelle Barrieren überwinden zu müssen.[11] Allerdings stehen diesen Vorteilen migrantisch geprägter Quartiere gravierende Nachteile gegenüber, die mit dem Wohnen in einem Viertel mit

[8] Siehe auch den Beitrag von Friedrich Lenger in diesem Band.

[9] Für ein vorwiegend negatives Bild sozialer Homogenität vgl. dagegen Heitmeyer (1998).

[10] Siehe auch den Beitrag von Matthias Möhring-Hesse sowie – mit Blick auf migrantisches Unternehmertum – die Beiträge von Michael Parzer und Felicitas Hillmann in diesem Band.

[11] Vgl. das kontrovers diskutierte Buch „Arrival Cities" von Doug Saunders (2013) und – mit Blick auf Deutschland – vgl. Schmal/Elser/Scheuermann 2016. Zur Thematik insgesamt vgl. auch Hill 2016.

geringem Durchschnittseinkommen verbunden sind. Dazu gehören die häufig schlechtere Infrastrukturausstattung (Verkehrsanbindung, Schulen etc.)[12] sowie die lokale Kumulation von Kleinkriminalität und gewaltsam ausgetragenen Konflikten, die auch die Chancen der BewohnerInnen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigen können.

Eine wichtige Frage ist, ob sich die Segregation in deutschen Städten verändert und vor allem, ob sie sich *verstärkt*. Offenbar gibt es keine starken empirischen Belege für einen allgemeinen Trend zur *Polarisierung* von Quartieren in deutschen Großstädten, also für einen durchgängigen Trend der Auseinanderentwicklung von Lebensbedingungen in reichen und armen Stadtvierteln sowie des allmählichen Verschwindens mittlerer Viertel (vgl. Aehnelt et al. 2009). In Städten, die aufgrund schrumpfender Bevölkerung keinen angespannten Wohnungsmarkt haben, scheinen allerdings besser gestellte Haushalte vermehrt solche Viertel zu verlassen, in denen es eine relativ hohe Konzentration von BezieherInnen niedriger Einkommen gibt. In der Folge kommt es zu einer steigenden Konzentration sozioökonomischer Problemlagen in diesem Quartier (vgl. ebd.). Eine solche „Residualisierung“ (ebd.: 408) trifft einige Stadtviertel mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter BewohnerInnen. Andere dieser Viertel werden von dem gegenläufigen, aber nicht weniger bedenklichen Prozess der *Gentrifizierung* erfasst. Damit wird eine Entwicklung bezeichnet, durch die sich der Charakter und das Image eines Stadtteils grundsätzlich verändert, weil die bisher dominierenden BewohnerInnen von neu Hinzuziehenden aus höheren Einkommensschichten sukzessive verdrängt werden. Gentrifizierung, die in späteren Phasen vor allem vom Interesse der Immobilieneigentümer an höheren Mieteinnahmen oder an höheren Verkaufspreisen vorangetrieben wird, findet häufig in innenstadtnahen Quartieren statt.[13]

Interessenskonflikte, bei denen es um den Zugang zu bezahlbarem, bedarfsgerechtem Wohnraum geht, gibt es aber nicht nur zwischen höheren und niedrigeren Einkommensschichten. Boomende Großstädte ziehen vor allem durch neu entstehende Arbeitsplätze sehr viele Zuzügler aus Städten und Regionen an, die sich weniger günstig entwickeln. Den schnell wachsenden Großstädten gelingt es häufig nicht, dafür zu sorgen,

[12] Siehe auch den Beitrag von Berthold Vogel in diesem Band.

[13] Zur Gentrifizierung vgl. neben dem Beitrag von Sebastian Schipper in diesem Band unter anderem auch die Veröffentlichungen von Andrej Holm (z.B. 2016).

dass in ausreichendem Umfang neue Wohnungen entstehen. Vielfach fällt es schwer, im Umland hinreichend große Flächen für Neubaugebiete auszuweisen und zu erschließen. Umso größer ist der Druck, bereits bewohnte Stadtviertel intensiv nachzuverdichten.[14] Der umfangreiche Zuzug neuer EinwohnerInnen steigert insofern nicht nur die Mieten und Immobilienpreise, führt also nicht nur zu jenem Verdrängungswettbewerb, den im Allgemeinen jeweils die kaufkräftigeren Gruppen gewinnen, sondern auch zu Konflikten zwischen den Zuzüglern und denen, die in der Stadt und in ihrem Viertel bereits heimisch geworden sind. Während erstere händeringend nach irgendeiner bezahlbaren Wohnung suchen, sehen sich letztere erheblich dadurch beeinträchtigt, dass ihr gewohntes Wohnumfeld durch das Aufstocken von Häusern und zusätzliche Bauten in bisher offenen Zwischenräumen stark verändert wird.

Zugang zu kommunalen öffentlichen Gütern

In wachsenden Städten ist nicht nur der Zugang zum Wohnungsmarkt ungleich verteilt, sondern auch die Teilhabe an öffentlichen Gütern, zu denen auch die öffentlichen Räume dieser Städte gehören. Dies ist der zweite Teilaspekt der sozialräumlichen Ungleichheiten, die im Mittelpunkt des vorliegenden Jahrbuchs stehen.

In der Ökonomie werden vorhandene Ressourcen, zu produzierende Waren oder bereit zu stellende Dienstleistungen dann als öffentliche Güter bezeichnet, wenn es gar nicht bzw. nur zu hohen Kosten möglich ist, Personen von der Nutzung auszuschließen (Nichtausschließbarkeit), oder wenn die Vorteile, die die bisherigen Nutzer von einem Gut haben, durch das Hinzukommen weiterer nutzender Personen nicht beeinträchtigt werden (Nichtrivalität). Ist eines dieser beiden Kriterien bei einem Gut erfüllt, dann gehen ÖkonomInnen davon aus, dass es ohne staatliche Beteiligung von miteinander konkurrierenden privaten Unternehmen gar nicht, nicht in ausreichendem Umfang oder nicht in hinreichender Qualität bereitgestellt wird. Auf das Gros öffentlicher Räume (z.B. Plätze oder Grünanlagen) trifft zumindest die meiste Zeit das Kriterium der Nichtrivalität zu: Wenn NutzerInnen hinzukommen, wird dadurch der Nutzungsvorteil für die bereits Anwesenden nicht geschmälert.

[14] Siehe auch die Diskussion von Feldmann, Petzold und Wentz in diesem Band.

In anderen Sozialwissenschaften ist es üblich, den Begriff „öffentliches Gut“ weiter zu fassen. Deshalb werden (Dienst-)Leistungen im Folgenden dann als öffentliche Güter bezeichnet, wenn sie in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen als essentielle Grundlage für das Leben und die freie und gleiche Entfaltung der BürgerInnen identifiziert wurden. Eine Gesellschaft, die ein Gut in diesem Sinne als „öffentlich“ bezeichnet, verpflichtet sich selbst dazu, dafür zu sorgen, dass es verlässlich für alle zugänglich ist. Deshalb überlässt sie es nicht (vollständig) privaten Unternehmen, durch die profitorientierte Wahl ihrer Geschäftsstrategien faktisch festzulegen, in welchem Umfang und in welcher Qualität das Gut für wen bereitgestellt wird. Vielmehr sieht sie staatliche Institutionen in der Pflicht, entweder selber dieses Gut für alle bereit zu stellen oder eben zu gewährleisten, dass es allen jederzeit zur Verfügung steht. Dabei stärkt der Umstand, dass die BürgerInnen als gleiche die öffentlichen Güter gemeinsam nutzen, die solidarische Verbundenheit, den Zusammenhalt der Gesellschaft und die alltäglichen Erfahrungen der BürgerInnen, als Ebenbürtige zu interagieren.[15]

Zu den so begriffenen öffentlichen Gütern zählen die (Dienst-)Leistungen der Infrastruktur, zum Beispiel die Wasser- und Energieversorgung, der Zugang zu Telekommunikations- und Verkehrsinfrastrukturen und die Dienstleistungen von Gesundheits- und Bildungseinrichtungen sowie von Verwaltung und Rechtsprechung. Für Bemühungen um sozialen Zusammenhalt und zur Begrenzung sozialer Ungleichheiten kommt dem gleich guten Zugang aller Bevölkerungsgruppen zu solchen öffentlichen Gütern und der gemeinsamen Nutzung dieser Güter eine hohe Bedeutung zu. Deshalb ist es Aufgabe des Staates, die gleiche Teilhabe aller an öffentlichen Gütern zu garantieren und ihre Finanzierung und Qualität sicherzustellen. An der Bereitstellung und Bewirtschaftung öffentlicher Güter jedoch können gegebenenfalls auch private oder zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt sein.

Wenn die Verfügbarkeit öffentlicher Güter begrenzt ist, werden sie zum Gegenstand von Verteilungskonflikten. Ein Mangel an öffentlichen Gütern steht dann mit Strukturen sozialer Ungleichheit in einer problematischen Wechselwirkung: Sind öffentliche Güter, weil sie nicht in aus-

[15] Vgl. den Beitrag von Berthold Vogel in diesem Jahrbuch sowie das sozialpolitische Verständnis von „öffentlichen Gütern“, das die von ihm geleitete „Kommission Öffentliche Güter“ der Heinrich-Böll-Stiftung (2015: 14-15) entwickelt hat.

reichendem Umfang bereitstehen, nicht allgemein zugänglich, dann sind von der Nutzung zumeist diejenigen ausgeschlossen, die wenig Ressourcen haben. Die Ungleichheit wird dadurch noch vergrößert. Zugleich kann eine starke soziale Ungleichheit dazu führen, dass sozial schlechter Gestellte auch bei niedrigen Nutzungsgebühren und – zum Beispiel aufgrund von Scham und der Gefahr der Stigmatisierung – sogar bei kostenfreiem Zugang öffentliche Güter nicht nutzen.

Der Zusammenhang zwischen der Bereitstellung öffentlicher Güter und sozialer Ungleichheit wird auch sichtbar, wenn man von einer Gesellschaft ausgeht, die sich eine reichliche Ausstattung mit öffentlichen – für alle zugänglichen – Gütern leistet (z.B. den Öffentlichen Personennahverkehr konsequent ausbaut und kostengünstig anbietet). Eine solche Gesellschaft sorgt dafür, dass private Güter, die nur jeder für sich allein nutzt und die aufgrund unterschiedlicher Kaufkraft ungleich verteilt sind (z.B. KFZ unterschiedlicher Preisklassen), weniger bedeutsam sind. Eine solche Gesellschaft dürfte nicht nur ökologischer, sondern eben auch egalitärer sein als eine Gesellschaft, in der nur sehr wenig öffentliche Gütern bereitgestellt werden (vgl. Jackson 2014).

Zur Öffentlichkeit öffentlicher Güter gehört auch die Einbeziehung der BürgerInnen in politische Entscheidungsprozesse über die Bereitstellung dieser Güter und damit auch über die Gestaltung ihres Lebensraumes. Seit einigen Jahren wird verstärkt hervorgehoben, dass die frühzeitige Einbeziehung aller sozialen und kulturellen Gruppen nicht nur die kommunale Interessenvielfalt widerspiegelt und einem demokratischen Gemeinwesen angemessen ist, sondern eben zugleich auch bedingt, dass die Stadtentwicklungsprozesse nachhaltiger werden (vgl. Städtetag 2013).

Sozialräumliche Ungleichheiten sind für ein solches Verständnis öffentlicher Güter mindestens auf zweifache Weise relevant. Erstens geht es um den ungleichen Zugang zu öffentlichen Räumen: Zäunt die Verwaltung einer Stadt einen Park ein und bindet seine Nutzung an das Zahlen von Eintrittsgeldern, entfernt sie von einem Platz in der City alle Bänke, so dass der längere Aufenthalt dort den Besuch eines Cafés erfordert, oder erhöht sie nach einer Renovierung die Eintrittsgelder in ein Freibad, dann erhöht sie damit die soziale Ungleichheit in ihrer Stadt – unter anderem weil nun einige soziale Gruppen nicht mehr in den öffentlichen Räumen präsent sind und folglich von den anderen nicht mehr als dazugehörig wahrgenommen werden. Zugleich stellt sie – durch

das Herstellen von Exklusivität – den Charakter der betreffenden kommunalen Leistungen als öffentliches Gut in Frage.[16]

Zweitens gehen mit der sozioökonomischen Segregation der Stadtbevölkerung in Problemquartiere, mittelschicht-dominierte Stadtteile und Reichenviertel auch ungleiche Zugänge zur kommunalen Infrastruktur einher. Wohnquartieren mit einer eher dürftigen Grundversorgung und schlechter Verkehrsanbindung stehen zum Teil wohlhabende Stadtviertel gegenüber, die nicht nur gute Nachverkehrswege in die Innenstadt haben, sondern in denen sich auch gute Schulen, Kitas und Sportvereine konzentrieren.[17]

Das Problem ungleicher Teilhabe an öffentlichen Gütern verschärft sich häufig, wenn die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes privatisiert wird. Von einer Privatisierung versprechen sich in Finanznot geratene Kommunen eine Entlastung ihrer Kassen, aber auch eine effizientere Bewirtschaftung öffentlicher Güter. Durch Privatisierung gerät aber nicht selten der Anspruch eines gleich guten Zugangs aller BürgerInnen zu dem betreffenden öffentlichen Gut in Konflikt mit den Gewinninteressen des Unternehmens. Zum Beispiel können steigende Nutzungsentgelte, welche die neuen, privaten Anbietern häufig beschließen, ganze soziale Gruppen ausschließen und damit Verteilungskonflikte befeuern. Der für öffentliche Güter konstitutive Aspekt der Nicht-Exklusivität[18] wird so konterkariert.

Polarisierung der Regionen

Sozialräumliche Ungleichheiten manifestieren sich nicht nur in innerstädtischen Differenzen, sondern auch in Disparitäten zwischen boomenden urbanen Zentren einerseits, Städten und Landstrichen, die bei dieser dynamischen Entwicklung nicht mithalten können und deshalb in Bezug auf Einwohnerzahlen, Arbeitsplätze und Wirtschaftskraft stagnieren oder zurückfallen, andererseits. Diese Polarisierung bildet – nach der Segrega-

[16] Siehe auch die Beiträge von Torsten Meireis, Matthias Möhring-Hesse, Berthold Vogel und Runrid Fox-Kämper in diesem Band.

[17] Die ungleiche Infrastruktur-Ausstattung ist natürlich auch ein zentrales Thema der Polarisierung in „boomende“ und „abgehängte“ Regionen, die im nächsten Abschnitt behandelt wird.

[18] Siehe auch die Beiträge von Torsten Meireis und Berthold Vogel in diesem Band.

tion in Städten und dem ungleichen Zugang zu öffentlichen Gütern – den dritten Teilaspekt der im vorliegenden Jahrbuch fokussierten sozialräumlichen Ungleichheiten. Sie entfernt die gesellschaftliche Realität der Bundesrepublik immer weiter von jenen „*gleichwertigen Lebensverhältnissen*“ (Art. 72 Abs. 2 GG), auf deren Herstellung das Grundgesetz die Politik, insbesondere die Bundesregierung verpflichtet. Bei diesem Auftrag geht es nicht um das Herbeiführen weitgehend gleicher Lebensbedingungen, wohl aber darum, dass der Staat unter anderem durch Umweltschutz und durch einen entsprechenden Ausbau der Infrastruktur für eine ähnlich hohe Lebensqualität in den verschiedenen Städten und Regionen des Landes sorgt. Um den Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken,[19] soll konsequent disparaten regionalen Entwicklungen entgegengewirkt werden, durch die sich die durchschnittlichen Entfaltungs- und Beteiligungschancen in den verschiedenen Regionen des Landes auseinanderentwickeln und die deshalb als gesellschaftliche Spaltungsprozesse im Raum zu werten sind. Das Raumordnungsgesetz (ROG) konkretisiert das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse so: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. [...] Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. [...] Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken“ (§ 2 Abs. 1 ROG).

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse wurde in der Regionalpolitik bis in die 1970er Jahre hinein verfolgt. Dabei stand die Gleichverteilung von Infrastrukturen im Bildungs-, Gesundheits-, Kultur- und Kommunikationsbereich im Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit (vgl. Berger et al. 2014: 9). In den folgenden Jahrzehnten wurde das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen herzustellen, allmählich aufgegeben und durch die „gezielte Förderung von Wachstumspolen und die Ausdünnung von Infrastrukturen in peripheren Gebieten ersetzt“ (ebd.). Der wirtschaftliche Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft in den 1990er Jahren schließlich führte zu einem massiven Ost-West-Gegensatz, der dem Gleichwertigkeitspostulat bis heute fundamental widerspricht. Kurz vor und kurz nach dem Millennium wurden – dem

[19] Siehe auch den Beitrag von Martin Schneider in diesem Band.

wirtschaftsliberalen Zeitgeist jener Jahre entsprechend – die Kräfte immer stärker, die auch offiziell einen Abschied vom Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse forderten. 15 Jahre nach der Deutschen Einheit stellte sich sogar der damalige Bundespräsident hinter diese Bestrebungen. In einem Interview mit dem „Focus“ warnte Horst Köhler (2004) davor, dass der Versuch, die Unterschiede in den Lebensverhältnissen „einzuebnen“, in den „Subventionsstaat“ und zur Überschuldung der öffentlichen Hand führe.

Heute driften prosperierende städtische Räume und die meisten ländlichen Räume immer weiter auseinander. Während boomende Zentren stark wachsen und sich dort der Konkurrenzkampf um Wohnraum, Jobs und Kitaplätze verschärft, sind periphere Regionen von Schrumpfungsprozessen betroffen, die eine gefährliche Abwärtsspirale von Abwanderung, Abhängigkeit und Marginalisierung zur Folge haben können.[20] Im Zeitraum von 2000 bis 2015 hat die Stadtbevölkerung im Durchschnitt um rund 6,2 Prozent zugenommen. Die Bevölkerung auf dem Land ist dagegen um fast vier Prozent geschrumpft, in einzelnen Regionen um bis zu 20 Prozent (vgl. Schultz 2016). Es ist zu erwarten, dass sich die Polarität zwischen Stadt und Land in Zukunft noch verschärfen wird.

Von *Peripherisierung* sind aber nicht nur einige ländliche Räume betroffen, sondern auch „abgehängte“ kleinere bis mittelgroße Städte, die mit den Wachstumsprozessen in den urbanen Zentren nicht Schritt halten können (vgl. Kühn 2016). EinwohnerInnen wandern ab, innovationsschwache Unternehmen verlieren Arbeitsplätze, Schulen und Bahnhöfe werden geschlossen und die Kommunen geraten in Finanznot.

Die sozialräumliche Polarisierung ganzer Regionen ist kein neues Phänomen. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts zum Beispiel konzentrierte sich die Industrie an Rohstofflagerstätten sowie an Verkehrs- und Kommunikationsknotenpunkten, während aus anderen Regionen in großem Umfang Arbeitskräfte und Kapital abwanderten. Wirtschaftswissenschaftlich wurden diese Disparitäten in der industriellen Standortlehre beschrieben und in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Modelle regionaler Polarisierung gefasst. Wirtschaftliche Entwicklung findet demnach in dynamischen und wirtschaftlich innovativen Stadtregionen

[20] Siehe auch die Beiträge von Manfred Kühn und Martin Schneider in diesem Band.

statt, während altindustrialisierte Regionen mit schlechten infrastrukturellen Voraussetzungen verlieren. Im Zuge des Strukturwandels zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft entstehen städtische Zentren, die von innovativen, wissensintensiven Ökonomien und entsprechender Infrastruktur geprägt sind. Ländliche Gebiete und kleine bis mittelgroße Städte bleiben hinter ihnen zurück und kämpfen mit dem Problem der Abwanderung (vgl. Berger et al. 2014: 8).

Bei den skizzierten Ungleichheiten, die für die Stadt- bzw. Regionalentwicklung hoch relevant sind, handelt es sich nicht um Naturprozesse, denen wir als BürgerInnen einer demokratischen Gesellschaft ohnmächtig ausgeliefert wären, sodass wir allenfalls ihre sozialen Konsequenzen eindämmen könnten. Es handelt sich vielmehr um Prozesse, die weder unaufhaltbar noch alternativlos sind. Wie sich der Wohnraummangel und der damit verbundene Anstieg der Wohnkosten, die Segregation städtischer Wohnviertel, die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit öffentlicher Güter sowie die regionalen Polarisierungstendenzen in Zukunft weiterentwickeln werden, ist vor allem eine Frage des politischen Willens – das zumindest ist der gemeinsame Tenor der Beiträge zu dem vorliegenden Jahrbuch. Um dies zu verdeutlichen, analysieren die AutorInnen des Jahrbuchs die vielfältigen Ursachen und Folgen dieser Entwicklungen und skizzieren Lösungsansätze, die zur weiteren Debatte anregen sollen.

2. Die Beiträge des vierten Jahrbuchs

Das Buch ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden ungleichheitsrelevante Prozesse der Stadtentwicklung analysiert und kritisch beleuchtet. Im zweiten Teil geht es um die ethische Reflexion raumbezogener Gerechtigkeitsfragen. Im dritten Teil schließlich werden Handlungsperspektiven aufgezeigt, mit denen Städte zu für alle lebensförderlichen Räumen entwickelt bzw. als solche weiter verbessert werden können.

Prozesse der Stadtentwicklung – Analysen und Kritik

Eröffnet wird das Jahrbuch mit einem historischen Beitrag von *Friedrich Lenger*, in dem dieser die Hauptlinien der europäischen Großstadtentwicklung um etwa 170 Jahre zurückverfolgt und damit interessante Einsichten zum Wandel sozialräumlicher Ungleichheiten eröffnet. Im 19. Jahrhundert waren dem Autor zufolge Unterschiede zwischen den Stadtteilen in erster Linie funktional, das heißt durch die räumliche Konzentration bestimmter Gewerbezweige, begründet. Soziale Ungleichheiten seien zu dieser Zeit typischerweise in der unterschiedlichen Aneignung von Räumen *innerhalb* eines Gebäudes zum Ausdruck gekommen. Erst in Folge der Urbanisierung, die durch Fernhandel, Verkehr und Industrialisierung vorangetrieben wurde, bildeten sich in den Städten neue Raumordnungen heraus: Unter anderem mit Arbeitervierteln und mittelschichtsbestimmten Vororten seien gegen Ende des 19. Jahrhunderts innerstädtische Segregationsmuster entstanden. In diese Zeit fallen laut Lenger auch die Anfänge der Stadtplanung, indem für bestimmte Viertel zum Beispiel Bauhöhen oder bestimmte Nutzungsarten (gewerblich bzw. zu Wohnzwecke) vorgeschrieben wurden.

Den zeitlichen Sprung in die Gegenwart sozialer Ungleichheit in Städten vollzieht *Sebastian Schipper* mit seinem polit-ökonomischen Beitrag zur Gentrifizierungsforschung. Gentrifizierung, die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus Wohnquartieren oder Stadtvierteln, wird für Schipper nach einer Anfangsphase nicht zuerst durch Trends unter den einkommensstarken (potenziellen) MieterInnen vorangetrieben, sondern vor allem durch die Erwartungen der Eigentümer bzw. potenzieller Investoren, durch Aufwertung und teurere Neuvermietung höhere Renditen erzielen zu können (rent gap- bzw. Ertragslückentheorie). Aus dieser Perspektive entwickelt er auch Vorschläge, wie die Politik diese Aussichten der Investoren auf Ertragssteigerungen schmälern, die nicht-profitorientierte Wohnungswirtschaft stärken und einkommensschwächere Haushalte trotz eines Aufwertungstrends in ihrem Viertel vor Verdrängung schützen kann.

In öffentlichen Debatten werden migrantische Unternehmen häufig zum Sinnbild sozialräumlicher Segregation stilisiert. Die Rede von „Parallelgesellschaften“, die gesellschaftlichen Zusammenhalt und Wohlstand gefährden, kann Ressentiments und Fremdenfeindlichkeit fördern. Vor diesem Hintergrund plädiert *Michael Parzer* für einen unvoreinge-

nommenen und differenzierten Blick auf migrantische Ökonomien und ihr Integrationspotential. Dabei rekonstruiert er nicht nur den Parallelgesellschafts-Diskurs, sondern auch zwei weitere, in der medialen Debatte verbreitete Sichtweisen – die Mobilitätsannahme und die Vermittlungsthese. Nach einer kritischen Reflexion dieser drei Positionen entwickelt er einige Bausteine für eine ausgewogene soziologische Analyse des Integrationspotentials migrantischer Ökonomien. Zukünftige Forschung müsse einerseits untersuchen, ob und inwieweit migrantische Selbständigkeit den Zugang zu bislang verwehrten Ressourcen (ökonomisches, kulturelles, soziales und symbolisches Kapital) ermögliche. Zum anderen müsse erforscht werden, auf welche Weise migrantische Ökonomien die Wahrnehmung des „Fremden" beeinflussen und welche Rückschlüsse daraus im Hinblick auf Toleranz und sozialen Zusammenhalt gezogen werden können.

Während Schipper und Parzer den Fokus auf Segregation und Integration und ihre Auswirkungen auf soziale Ungleichheit in Städten legen, befasst sich *Susanne Heeg* mit den in den letzten drei Jahrzehnten zu beobachtenden Verschiebungen in den städtischen Eigentumsverhältnissen von kleinen Privateigentümern und Industrieunternehmen hin zu Finanzinvestoren; in Anlehnung an Saskia Sassen charakterisiert sie diese als „urban takeover". Sie beleuchtet die Hintergründe dieser Entwicklung, wobei sie der Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte sowie dem Umbau des Wohlfahrtsstaates eine besondere Bedeutung beimisst. Der Wettbewerb um Immobilien als Kapitalanlage konzentriert sich der Autorin zufolge vor allem auf Großstädte, tritt vermehrt aber auch bei mittelgroßen (Universitäts-)Städten auf. Besonders problematisch sei es für das soziale Gefüge von Städten, wenn diese die Entwicklung und Aufwertung vernachlässigter Wohnquartiere Investoren überließen, die risikobereit an kurzfristigen Gewinnen interessiert sind. Von den Bau- und Renovierungsaktivitäten dieser Eigentümer profitierten in erster Linie die vermögenden Mittelschichten, wohingegen Haushalte mit geringerem Einkommen aus ihren Wohnvierteln verdrängt würden.

Auch *Stefan Kofner* untersucht die Wirkungen von Eigentümerstrukturen, richtet seinen Fokus jedoch *ausschließlich* auf den Wohnungsmarkt. Dabei geht er der Frage nach, ob sich das operative Verhalten börsennotierter Wohnungsunternehmen, denen man gemeinhin eine ausgeprägte Kapitalmarkt- und Effizienzorientierung zuschreibt, tatsächlich von dem Verhalten ihrer Konkurrenten aus anderen Anbietergruppen

(v.a. der öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen) unterscheidet. Er kommt zu dem Ergebnis, dass für börsennotierte Unternehmen tatsächlich eine stärkere Performance- bzw. Kapitalmarktorientierung kennzeichnend ist, die sowohl den MitarbeiterInnen als auch den MieterInnen schaden kann.

Während der Fokus der bisher vorgestellten Beiträge auf innerstädtischen sozialen Ungleichheiten lag, kommt mit dem Beitrag von *Manfred Kühn* ein anderer wichtiger Aspekt sozialräumlicher Ungleichheiten zur Sprache: das Verhältnis zwischen prosperierenden und stagnierenden oder gar schrumpfenden Städten bzw. zwischen urbanen Zentren und geschwächten ländlichen Regionen. In den letzten Jahrzehnten beobachtet Kühn eine zunehmende Polarisierung zwischen wachstumsdynamischen Metropolregionen und schrumpfenden Städten bzw. ländlichen Regionen, die von der ökonomischen und sozialen Entwicklungsdynamik in den Metropolen abgehängt werden. Peripherisierung versteht er dabei nicht als unveränderbaren räumlichen Lagenachteil, sondern als sozialräumlichen Prozess, der durch das Handeln der Akteure beeinflusst und entsprechend auch gestoppt oder sogar rückgängig gemacht werden kann. Am Beispiel der Stadt Pirmasens, die als ehemalige „Schuhmetropole" exemplarisch für den Abstieg einer mittelgroßen deutschen Stadt sowie die aktive Suche der Stadtpolitik nach Auswegen steht, werden unterschiedliche Dimensionen von Peripherisierung (Abwanderung, Abkoppelung, Abhängigkeit und Stigmatisierung) verdeutlicht und zugleich Möglichkeiten der „Entperipherisierung" aufgezeigt.

Raumgerechtigkeit

Ob man in einer boomenden Großstadt lebt oder in einer „abgehängten" Region, ob man an einem „sozialen Brennpunkt", in einem hippen Stadtviertel oder in einem Wohnkomplex für Vermögende wohnt, wie der eigene Wohnort verkehrstechnisch angebunden ist, welche Infrastruktur er hat, ob er von Lärm oder Luftverschmutzung stark betroffen ist … – all das hat einen erheblichen Einfluss auf die Lebens-, Entfaltungs- und Partizipationschancen der einzelnen. Grund genug, sich über Raumgerechtigkeit, also über die ethischen Anforderungen an die Ge-

staltung sozialräumlicher Strukturen, Gedanken zu machen. Das Jahrbuch enthält dazu drei Beiträge aus Federn christlicher Sozialethiker.[21]

Gerechtigkeitsansprüche an Städte rekonstruiert *Matthias Möhring-Hesse* aus Urteilen ihrer BewohnerInnen, dieses oder jenes in ihrer Stadt sei ungerecht. Die Kritik, dass nur wenige einflussreiche Gruppen von BürgerInnen oder lediglich einige Unternehmen Einfluss auf die Stadtpolitik haben, verdeutlicht laut Möhring-Hesse, dass das demokratische Selbstverständnis einer Stadtgesellschaft den Anspruch impliziert, ein möglichst breites Spektrum an sozialen Gruppen in die Prozesse der Meinungsbildung einzubeziehen. In der verbreiteten Kritik an der Vernachlässigung des sozialen Wohnungsbaus erkennt der Autor die ethische Forderung an Städte, bei den Lebens- und Wohnverhältnissen ihrer BewohnerInnen soziale Mindeststandards zu garantieren. Die soziale Segregation in Städten wird nach Ansicht des Autors erst dann zum Problem, wenn die Nachteile des Lebens in einem Viertel mit geringem durchschnittlichen Einkommen – schlechte Infrastruktur, unsicherer öffentlicher Raum, Stigmatisierung etc. – besonders ausgeprägt sind und folglich mehr ins Gewicht fallen als die Vorteile eines relativ homogenen Stadtteils. Einen weiteren Gerechtigkeitsmaßstab sieht Möhring-Hesse schließlich darin, dass die Gestaltung des öffentlichen Raums und die Regulierung des Zugangs zu ihm gegenüber allen BürgerInnen der Stadt gerechtfertigt werden müssen, vor allem gegenüber jenen, die in der Nutzung des jeweiligen öffentlichen Raums benachteiligt werden.

Mit dem Stichwort „öffentlicher Raum“ ist das Thema angeschnitten, dem *Torsten Meireis* in seinem Beitrag eine stadtethische Reflexion widmet. Er spricht von einer „Gentrifizierung des öffentlichen Raums“, womit er zweierlei meint: die Begrenzung der öffentlichen Sphäre demokratischer Willensbildung durch Privateigentümer von Großimmobilien mit öffentlichem Charakter (Flughäfen, Einkaufszentren) und den Ausschluss Benachteiligter aus Schwimmbädern, Parks oder Spielplätzen vor allem durch (hohe) Eintrittsgelder. Letzteres kritisiert Meireis nicht nur als verweigerte Teilhabe an Leistungen, die eigentlich für eine gemeinsame Nutzung durch alle Mitglieder des Gemeinwesens öffentlich bereitgestellt werden. Er erkennt darin vielmehr auch das ethische Problem, dass Gruppen von Menschen, die an solchen öffentlichen Orten nicht

[21] Vgl. außerdem Schneider 2012 sowie die Ausgabe 2013/1 („Der ‚spatial turn‘ der sozialen Gerechtigkeit“) der Internetzeitschrift „Ethik und Gesellschaft“.

mehr präsent sind, Chancen verlieren, von den anderen, insbesondere von „der“ Mehrheit wahrgenommen und als ebenbürtige BürgerInnen dieser Stadt anerkannt zu werden.

Während Möhring-Hesse und Meireis Ungerechtigkeiten des städtischen Raums untersuchen, beleuchtet *Martin Schneider* die ländliche Schattenseite der hoch-dynamischen Entwicklung urbaner Zentren. Als ein Problem der Raumgerechtigkeit identifiziert er die Polarisierung der Lebenschancen zwischen prosperierenden städtischen Ballungsräumen einerseits und weithin „abgehängten“ Regionen andererseits. Letztere würden einen erheblichen Teil ihrer jüngeren Bevölkerung verlieren, der nun andernorts Geld verdiene und ausgebe, was öffentliche Einnahmen reduziere und die Möglichkeiten der Kommunen schwäche, die Region wieder attraktiver zu machen. Die so voranschreitende Peripherisierung umfasse neben schlechten bzw. sich verschlechternden Lebensbedingungen auch das Selbstbild der dort Lebenden, die sich nicht nur als benachteiligt wahrnehmen, sondern auch als ohnmächtig und ohne eine Chance, bei den BewohnerInnen der prosperierenden Städte noch Gehör zu finden. Diese Polarisierung steht für Schneider im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Postulat einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG), das mit dem Rückzug des Staates aus der Fläche und der damit verbundenen „De-Infrastrukturalisierung“ (Kersten/Neu/Vogel 2012) peripherer Räume von der deutschen Politik eigentlich schon aufgegeben worden sei.

Handlungsperspektiven

Im dritten Teil des Jahrbuches werden Handlungsperspektiven für Stadtentwicklungsprozesse aufgezeigt, die auf die Reduktion sozialer Ungleichheiten, eine gerechtere Verteilung des privaten Raums und einen gerechteren Zugang zum öffentlichen Raum zielen.

Kalkuhl, Edenhofer und Hagedorn gehen in ihrem Beitrag von der Beobachtung aus, dass Immobilien in (guter) städtischer Lage nur noch für besonders vermögende Schichten erschwinglich sind. Gegenwärtig steigere eine kleine Gruppe von Vermögensbesitzern zügig den Wert ihres Immobilieneigentums, während die große Gruppe von MieterInnen ohne Immobilienbesitz erhebliche Mietpreiserhöhungen zu verkraften hätten. Als entscheidenden Motor dieser Zunahme sozialer Ungleichheit