

# Sozialräumliche Spaltung in den Städten

Harald Stöger

Ökonomische Strukturwandlungen treiben in Verbindung mit Veränderungen in der Wohnungs- und Stadtpolitik Prozesse sozialräumlicher Segregation voran, die sich in der Bildung von benachteiligten Stadtquartieren manifestieren. Diese Typen von Stadtviertel können die Lebenslage ihrer Bewohner durch spezifische Merkmale wie die Konzentration einkommensschwacher Haushalte, materielle Defizite oder eine negative Reputation weiter beeinträchtigen. Um den Konnex zwischen Wohnquartier und Lebenslage zu durchbrechen, implementieren eine Reihe von europäischen Staaten „area-based“ Programme, deren Effektivität jedoch empirisch nicht zweifelsfrei belegt werden kann. Als komplementäre Maßnahme wird für auf die strukturellen Ursachen von Armut gerichtete Interventionen plädiert.

## Einleitung

Das Phänomen der sozialräumlichen Segregation hat sich in den vergangenen Jahren zu einem intensiv debattierten Forschungsthema verschiedenster wissenschaftlicher Disziplinen entwickelt. Fragestellungen, die sozialräumliche Entwicklungen in den Ballungsräumen ins Blickfeld rücken, basieren auf der These, dass der Grad an sozialer Ungleichheit der städtischen Gesellschaft eine räumliche Ausprägung besitzt. Der Fokus der empirischen Forschung richtet sich dabei auf die Entstehung benachteiligter Quartiere als Resultat von Prozessen sozialräumlicher Segregation. Eine zentrale Herausforderung für die systematische Analyse von benachteiligten Stadtvierteln liegt in der Unschärfe des Begriffs sowie in der Verfügbarkeit geeigneter Daten zur Identifikation dieses Typs von Stadtquartier. Gemäß der jüngeren Diskussion (Schnur 2008) sind benachteiligte Quartiere durch die Kumulation bestimmter Charakteristika gekennzeichnet, zu denen eine „problematische“ Sozialstruktur (in Form eines hohen Anteils von Arbeitslosen/Sozialhilfeempfängern) ebenso rechnet wie Defizite in der materiellen Infrastruktur oder eine negative Reputation. Da – insbesondere in Österreich – ein Mangel an raumbezogenen Daten herrscht, ist die Forschung oftmals auf die Verwendung von „Hilfsindikatoren“ der amtlichen Statistik angewiesen, die zumindest eine annäherungsweise Bestimmung benachteiligter Stadtviertel erlauben.

Die Formierung benachteiligter Quartiere korrespondiert häufig mit der Ausbildung exklusiver Stadtviertel, die - in populärer Sichtweise als „Villenviertel“ bezeichnet - die andere Seite des sozialräumlichen Spaltungsprozesses in den Städten reflektieren. Für die urbanen Eliten macht es Sinn, ihre ökonomischen Vorteile und das Streben nach sozialer Distanz in räumliche Trennung umzusetzen. Dies ermöglicht die Realisierung spezifischer „Lokalisationsprofite“ (Dangschat 1998), die in einem attraktiven und ruhigen Wohnumfeld, einer renommierten Wohnadresse, guter Erreichbarkeit und einer sozial homogenen Nachbarschaft begründet liegen.

## Ursachen von Prozessen sozialräumlicher Segregation

Der ökonomische Strukturwandel, der in der wissenschaftlichen Literatur als „Tertiärisierung“ der urbanen Ökonomie beschrieben wird, hat ambivalente Konsequenzen für die Entwicklung der Erwerbsgesellschaft. Er vermehrt einerseits die Anzahl der relativ gut bezahlten und attraktiven Erwerbsmöglichkeiten, generiert andererseits jedoch auch eine wachsende Anzahl an Beschäftigungsverhältnissen, die im unteren Einkommenssegment angesiedelt sind. Zugleich wird die Veränderung der städtischen Wirtschaftsstruktur von einem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit begleitet, der allerdings regional differenzierte Ausmaße annehmen kann. In Summe beschleunigen diese ökonomischen Strukturwandlungen einen Prozess, der von kritischen Ökonomen und Sozialwissenschaftlern als „Spaltung des Arbeitsmarktes“ bezeichnet wird. Demnach untergliedert sich die erwerbsfähige Bevölkerung in einzelne Segmente, die vom „klassischen“ Normalarbeitsverhältnis über prekäre Arbeitsverhältnisse mit geringem sozialen Sicherungsniveau bis hin zur „Zone“ der Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfänger mit hohen Exklusionsrisiken reichen. Die Zugehörigkeit zu einem dieser Segmente beeinflusst die Handlungsoptionen, über die Haushalte auf den urbanen Wohnungsmärkten verfügen und hat unmittelbare Auswirkungen auf die Wahl des Wohnortes im Stadtgebiet. Parallel dazu erhöhen die Politik der Deregulierung der Wohnungsmärkte und der tendenzielle Rückzug des Staates aus dem geförderten („sozialen“) Wohnbau die Bedeutung des Marktes und damit der individuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse für die Wohnungsversorgung.

Die Wohnungspolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zielte nicht allein auf die Sicherung einer ausreichenden und qualitativ angemessenen Wohnraumversorgung breiter Gruppen der Bevölkerung ab, sondern betrachtete die Wohnung und speziell den Wohnort als einen wichtigen Faktor für gelingende gesellschaftliche Integration. So galt die räumliche Konzentration vor allem der industriellen Arbeiterschaft als eine wesentliche kollektive Benachteiligung in Hinblick auf die Chancen gesellschaftlicher Partizipation. Zentralen Stellenwert für die politischen Eliten besaß das Leitbild der „sozialen Durchmischung“, das die räumliche Nähe von Haushalten verschiedener Einkommens- und Berufsgruppen bezeichnete und als ein zentrales Strukturmerkmal der „Europäischen Stadt“ (im Unterschied zur US-amerikanischen Metropole) wahrgenommen wurde. Die Idee der sozialen Durchmischung hatte wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung von Maßnahmen besonders in der Wohnungs-, Stadtplanungs- sowie Raumordnungspolitik (Stöger /Weidenholzer 2007).

In der Phase des „Massenwohnbaus“ (Harloe 1995) setzten die Akteure der staatlichen Wohnungspolitik auf die Implementierung generöser Wohnbauprogramme ohne eine explizite Verengung auf spezifische Gruppierungen vorzunehmen. Um einen ausgewogenen „Mix“ von Einkommensgruppen sicherzustellen, wurden die Einkommensgrenzen, die zum Bezug von geförderten Wohnungen berechtigen, relativ großzügig ausgelegt, sodass lediglich die Spitze der Einkommenshierarchie vom geförderten Wohnungsbestand ausgeschlossen blieb. Die Stadt- und Raumplanung strebte nach einer relativ gleichmäßigen Verteilung von objektgeförderten Wohnungsprojekten über den Stadtraum, um räumliche Konzentrationstendenzen sozialer Gruppen so weit als möglich zu vermeiden. In dem Maße, in welchem die Grundpreise stiegen und die Verfügbarkeit erschwinglicher innerstädtischer Grundflächen abnahm, wurden Flächen an der städtischen Peripherie für die Errichtung von Großwohnanlagen des sozialen Wohnbaus umgewidmet. Eine spezifische Rolle in der Stadtpolitik spielten gemeinnützige und kommunale Wohnbaugesellschaften,

die durch eine entsprechende Belegung ihrer „multilokalen“ Bestände einen wichtigen Beitrag zur Prävention von sozialräumlichen Segregationstendenzen leisteten. Die auf systematischen Belegungsplänen basierende soziale Durchmischung der Bestände beim Erstbezug wurde freilich durch selektive Weg- und Zuzüge rasch geschwächt (Häußermann et al 2008, 288).

Seit den 1980er Jahren wurde von diesem Leitbild in den verschiedenen Politikbereichen zunehmend abgewichen, vor allem in der Stadt- und Raumplanung, aber auch in der Wohnungspolitik, mit Auswirkungen auf die Gestaltung der wohnungspolitischen Instrumente. Aufgrund veränderter budgetpolitischer Prioritätensetzungen, aber auch aufgrund der wahrgenommenen „Sättigung“ der Wohnungsmärkte begannen Regierungen mit einer sukzessiven Reduzierung der öffentlichen Wohnbauförderungsprogramme. In Staaten wie Deutschland, wo die Miet- und Belegungsbindungen für geförderte Wohnungen zeitlich befristet gelten, führten diese Kürzungen zu einem spürbaren Rückgang des Angebotes an erschwinglichen Sozialwohnungen. In vielen europäischen Staaten erfolgte, wengleich in unterschiedlichem Ausmaß und zu unterschiedlichen Zeitpunkten (Kemp 2007), ein Übergang von Objekt- zu Subjektförderungen, um den Zugang zu und die Leistbarkeit von Wohnraum für die ökonomisch am wenigsten leistungsfähigen Marktteilnehmer zu sichern. Die Schwerpunktverlagerung auf die Förderung von Wohnungseigentum, das sich zur dominanten Wohnform entwickeln sollte, korrespondierte eng mit einer fortschreitenden Residualisierung des sozialen und kommunalen Wohnungssektors, der sich von einer „sozial durchmischten“ Wohnform zu einer „sozialen Sicherungsinstanz“ für einkommensschwache Haushalte entwickelte (Malpass/Victory 2010). Der Wandel des Zielgruppenkonzeptes des sozialen Wohnungssektors wird maßgeblich forciert durch die Fixierung von strengeren Einkommensgrenzen, die den Zugang zu den Sozialwohnungen regeln. Eine Belegung durch Haushalte, die während ihres Erwerbszyklus Einkommenszuwächse erzielen und daher die Einkommensgrenzen für geförderte Wohnungen überschreiten, wurde von den wohnungspolitischen Akteuren kritisch als „Fehlbelegung“ thematisiert.

Besonders gravierende Effekte auf die Reduktion der sozialen Wohnungsbestände hatte die kurzfristige „Privatisierung“ kommunaler Wohnungsbestände an institutionelle Investorengruppen (in Form von En-bloc Veräußerungen) insbesondere in deutschen Kommunen. Unter dem Druck von „Sachzwängen“ in der Finanzpolitik, wie insbesondere einer hohen öffentlichen Schuldenlast, und in Reaktion auf wettbewerbsrechtliche Vorgaben entschieden sich Kommunen zudem zur Privatisierung ihrer Wohnbauträger an private Investorengruppen, ohne über das nötige Instrumentarium zu verfügen, um die neuen Eigentümer auf die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei Investitionen und Wohnraumvergabe festzulegen. Auf diese Weise wurden speziell in Deutschland wichtige Potenziale zur Verhinderung oder zumindest zur Verlangsamung der sozialräumlichen „Entmischung“ von Wohnquartieren auf Dauer aufgegeben (Häußermann u.a. 2008, 290 ff).

Das Kernproblem ist darin zu erblicken, dass diese Veränderung in der Wohnungspolitik nicht in einer Phase relativer Stabilität, sondern unter den Bedingungen eines beschleunigten ökonomischen und erwerbsgesellschaftlichen Wandels erfolgte (Stöger/Weidenholzer 2007). Die unmittelbare Konsequenz liegt in einer stärkeren räumlichen Sortierung der Haushalte und der Formierung sozial benachteiligter Quartiere, die im wesentlich durch zwei zentrale, über den Wohnungsmarkt vermittelte Prozesse gesteuert werden (Häußermann/Kapphan 2004; Willems 2005).

Erstens bewirkt die Aufwertung von innerstädtischen Quartieren (Gentrifizierung) und die damit verbundene Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen einen Bevölkerungsaustausch, der die Sozialstruktur dieser Stadtviertel grundlegend verändert. Nur wenige der bisherigen Mieter sind zum Erwerb ihrer Wohnung in der Lage, während eine Mehrheit mit geringen ökonomischen Spielräumen zu einem Wohnungswechsel gezwungen ist. Fallübergreifend gilt, dass einkommensschwächere, ältere Mieterhaushalte durch ökonomisch leistungsfähigere, jüngere Wohnungswerber verdrängt werden. Dieser Prozess kann in einzelnen Städten und Stadtvierteln je eigene Prägungen erhalten (Häußermann/Siebel 2004). Dort, wo diese soziale Umschichtung bereits in Gang gekommen war, erfährt sie durch die Aufwertungsstrategie der privaten Immobilieneigentümer eine Verschärfung. Mit der Verdrängung aus ihren bisherigen Wohnungsbeständen verbindet sich für die betreffenden Haushalte ein räumlicher Mobilitätswang, der durch den Rückgang des Angebotes an Sozialwohnungen in innerstädtischen Lagen zusätzlich verstärkt wird.

Zweitens entwickeln sich speziell in Frankreich, Deutschland aber auch in den Niederlanden jüngere Sozialwohnungsbestände zu einem Auffangbecken für marginalisierte Bevölkerungsgruppen, oder solche, die von sozialer Exklusion akut bedroht sind. In deutschen Städten wird diese räumliche Konzentration vor allem durch Mobilitätsbewegungen hervorgerufen, die sozial selektiv sind. Bei dieser Form innerstädtischer Migration unterscheiden sich die Sozialprofile von Ab- und Zuwanderern signifikant voneinander. Jene Bewohner, die in das Stadtviertel zuziehen, sind zu einem höheren Anteil von struktureller Arbeitslosigkeit betroffen und verfügen über ein deutlich geringeres Einkommen als jene Haushalte, die das Quartier in Richtung anderer Stadtteile oder des suburbanen Umlandes verlassen. Verkürzt formuliert folgt auf jeden einkommensstärkeren Haushalt, der das Quartier verlässt, ein deutlich einkommensschwächerer Haushalt nach (Häußermann/Kapphan 2004).

Niedrigere Einkommensgrenzen, die den Zutritt zu den Sozialwohnungen regeln, stellen sicher, dass einkommensschwächere Haushalte in wiedervermietete Sozialwohnungen nachrücken. Dadurch wandelt sich das Profil der Großwohnsiedlungen in Richtung einer stärkeren sozialen Homogenität und verlieren die Stadtviertel zunehmend den Charakter sozial durchmischter Zonen, die sich aus Haushalten mit unterschiedlichen Einkommensverhältnissen, Professionen und sozialem Status zusammensetzen. Für Haushalte mit höherem Einkommen sinkt der Wohnwert der Wohnkomplexe, wenn Familien zuziehen, die dauerhaft von staatlichen Sozialtransfers abhängen und aufgrund ihres Wohnverhaltens in anderen Stadtvierteln nicht akzeptiert werden. Mittelschichtangehörige finden sich in „unfreiwilliger Nachbarschaft“ zu Familien, die aufgrund ihrer sozialen Situation und abweichender Verhaltensmuster als Belastung des Wohnumfelds eingestuft werden (Herlyn 2000). Wenn zusätzlich kulturelle Konflikte mit Migranten aufbrechen, kann sich daraus der Typus der „überforderten Nachbarschaft“ entwickeln.

Die sozialräumliche Segregation von Innenstädten und peripheren Wohnsiedlungen des sozialen Wohnbaus ist durch einen ausgeprägten Prozesscharakter gekennzeichnet: speziell in Großwohnsiedlungen wirken die soziale Entmischung der Wohnbevölkerung und sozial selektive Mobilitätsbewegungen zusammen und verstärken einander wechselseitig, bis sich jene benachteiligten Stadtrandviertel ausbilden, die von Kritikern als die „neuen Wohnghettos“ des 21. Jahrhunderts bezeichnet werden.

Eine hohe räumliche Konzentration einkommensschwacher Haushalte kann auch aus dem kollektiven Abstieg ganzer Stadtquartiere resultieren, der für monoindustrielle Regionen wie die englischen „Midlands“ und Teile des Ruhrgebiets nachgewiesen werden

kann. Davon betroffen sind typischerweise Viertel mit überproportionalem Arbeiteranteil, wo der Verlust von Industriearbeitsplätzen zur Konsequenz hat, dass eine Mehrheit der Quartiersbewohner ihre reguläre Erwerbsarbeit dauerhaft verliert (Häußermann/Kaplan 2004). Die Wohnbevölkerung des Quartiers erleidet (in einer Art „Fahrstuhl-effekt“) einen kollektiven sozialen Statusverlust, der sich neben massiven Einkommensverlusten auch in wachsender räumlicher Isolation und sozialer Distanz zu den Mittelschichten manifestiert. Hingegen tendieren Haushalte, die vom sozialen Abstieg nicht betroffen sind, zu einer raschen Abwanderung.

Veränderungen in der Sozialstruktur, insbesondere die anteilige Zunahme von Arbeitslosen oder Sozialhilfeempfängern, führen zu einer Verschlechterung der infrastrukturellen Ausstattung, die sukzessive an die sinkenden Kaufkraftverhältnisse im Stadtviertel angepasst wird. So wird das Angebot an Gütern und Dienstleistungen zunehmend auf das Niedrigpreissegment beschränkt, während ein qualitativ hochwertigeres Sortiment nur noch in „bessergestellten“ Stadtvierteln verfügbar ist. Ebenso reduzieren Hauseigentümer und Immobiliengesellschaften ihre Investitionen in Wohnungsverbesserungen und beschleunigen auf diese Weise die qualitative Verschlechterung des Wohnungsangebotes sowie die Abwertung des Wohnumfeldes. Diese Entwicklungen sind insofern folgenreich, als sie eine „Abwärtsspirale“ aus Desinvestitionen, der Verwahrlosung des öffentlichen Raumes und einer weiteren sozialen Entmischung des Wohnviertels induzieren, die nicht leicht durchbrochen werden kann. Die (wahrgenommene) Transformation der Sozialstruktur eines Viertels hat zudem Einfluss auf die Reputation des betreffenden Stadtquartiers. Dabei spielen vorzugsweise den Quartiersbewohnern durch die städtische Öffentlichkeit zugeschriebene Verhaltensweisen und Einstellungen eine wichtige Rolle.

### **Benachteiligende Effekte benachteiligter Quartiere?**

Wie instruktive Studien zur sozialräumlichen Segregation zeigen, üben Stadtviertel, die als benachteiligt eingestuft werden, benachteiligende Wirkungen auf ihre Bewohner aus, die aus der Reputation, der Sozialstruktur und der materiellen Ausstattung resultieren: Ein besonders häufig thematisierter „Quartiereffekt“ betrifft die Reputation des Viertels aus der Perspektive der Bewohner anderer Stadtviertel (Permentier u.a. 2008). Negative (ebenso wie positive) Reputationen von Stadtvierteln werden durch einflussreiche Medien geprägt und erweisen sich als vergleichsweise persistent (Jacobs 2010). Die Auswirkungen der Reputation auf die Lage der Quartiersbewohner und deren Chancen auf Arbeitsmärkten, im Bildungssystem und anderen Teilbereichen einer (urbanen) Gesellschaft sind umstritten und empirisch nicht leicht zu verifizieren. Die populäre These der „postcode discrimination“, wonach das „Stigma“ eines Stadtviertels die Chancen seiner Bewohner in der Konkurrenz um Arbeitsplätze und Bildungschancen beeinträchtigt, konnte für einige ausgewählte englische Städte zumindest nicht widerlegt werden (Tunstall 2013). „Bewohner stigmatisierter Stadtviertel sind demnach eher mit Ablehnung durch die „Gatekeeper“ konfrontiert, die als Wohnbauträger oder Arbeitgeber darüber entscheiden, wer Zugang zu (begehrten) Wohnungsbeständen beziehungsweise Arbeitsmöglichkeiten erhält.

Weitere Gebietseffekte betreffen die Wirkungen der sozialen Struktur sowie der materiellen Ausstattung eines Stadtviertels. Der Begriff des sozialen Kapitals bezeichnet das Netzwerk an sozialen Beziehungen, das Individuen zur Verfügung steht. Die Qualität des persönlichen Beziehungsnetzwerkes besitzt für eine erfolgreiche Re-Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft eine nicht geringe Bedeutung. Die Sozialstruktur

benachteiligter Viertel kann, wie für Deutschland mehrfach dargelegt, die Reichweite und insbesondere die Qualität sozialer Netzwerke negativ beeinflussen. Die persönlichen Beziehungsnetzwerke in benachteiligten Stadtvierteln setzen sich vorrangig aus Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern zusammen und stellen damit kaum Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten oder wertvolle (indirekte) Kontakte zu den „Gatekeepern“, die über die Vergabe von Arbeitsplätzen entscheiden. Die Bedeutung sozialer Netzwerke für die Arbeitsmarktintegration sinkt naturgemäß in dem Maße, in welchem Personen nicht über persönliche Beziehungen, sondern über Stellenanzeigen in Medien oder durch öffentliche wie private Arbeitsvermittler nach Erwerbsmöglichkeiten suchen.

Der Konnex zwischen den sozialstrukturellen Merkmalen von Stadtquartieren und dem Ausmaß an Straffälligkeit (Delinquenz) beziehungsweise der Betroffenheit durch strafbare Handlungen ist umstritten und ein brisanter Gegenstand politischer Diskurse. Wie kriminalsoziologische Untersuchungen belegen, korreliert eine hohe Dichte an Sozialhilfebezug unter Jugendlichen in einem Stadtviertel mit einer verstärkten Tendenz Jugendlicher zu diversen Formen von Delinquenz. Dieser Zusammenhang gilt auch, wenn die individuelle soziale Lage oder die Einkommenssituation berücksichtigt werden. Ebenso konnte ein positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil an Sozialhilfeempfängern in einem Gebiet und dem Grad der Akzeptanz von abweichenden und normverletzenden Verhaltensweisen nachgewiesen werden, wenngleich gruppenspezifische Unterschiede bestehen (Blasius u.a. 2009; Oberwittler 2005). Eine zentrale Rolle spielen in diesem Zusammenhang soziale Lernprozesse, die allerdings nur wirksam sind, wenn besonders viel Zeit im Quartier verbracht wird und der Bekanntenkreis auf Personen beschränkt ist, die im eigenen Wohnquartier leben. In dem Maße, in welchem die Toleranz oder zumindest die Gleichgültigkeit gegenüber abweichendem Verhalten steigt, nimmt auch die Bereitschaft zur Sanktionierung solcher Verhaltensweisen (u.a. durch Anzeige) ab. Ebenso evident ist ein Konnex zwischen einer „problematischen“ Sozialstruktur und einem geringen Maß an informeller sozialer Kontrolle in der Nachbarschaft. Je weniger gut die gemeinsame Kontrolle in einem benachteiligten Stadtquartier funktioniert, desto höher ist auch das Risiko, von Delinquenz betroffen zu sein, da Straftäter ihre Handlungen vermehrt in benachteiligte Quartiere verlagern (Lüdemann/Peter 2007).

Schließlich wird der materiellen Ausstattung eines Stadtviertels ein wichtiger Effekt auf die individuellen Lebenschancen zugewiesen, da beispielsweise ein Mangel an adäquaten Kinderbetreuungseinrichtungen die Aufnahme von (Vollzeit-)Erwerbsarbeit erschwert. Umgekehrt schränkt eine unzureichende materielle Ausstattung des Stadtviertels – unter anderem eine mangelhafte öffentliche Infrastruktur – die Möglichkeiten nachbarschaftlicher Kontaktaufnahme ein und mindert die Attraktivität des Viertels für Familien mittlerer Einkommensgruppen.

Einschränkend ist zu konstatieren, dass der reale Effekt von Gebietsmerkmalen auf die Lebenslage der Quartiersbewohner in der empirischen Forschung umstritten bleibt. Aufgrund unterschiedlicher Methoden, theoretischer Annahmen und zum Teil abweichender Begriffsdefinitionen hat sich der präzise empirische Nachweis der Wirkung von Gebietseffekten als ein diffiziles Unterfangen erwiesen. Während ein Teil der sozialwissenschaftlichen Forschung die Existenz von Gebietseffekten betont, relativieren andere Studien auf der Basis von Massendaten die Bedeutung des Stadtviertels für die individuelle Lage der Bewohner (Häußermann u.a. 2008). Zudem wurde nachgewiesen, dass einzelne Gebietsmerkmale eine zumindest ambivalente Wirkung auf die Lebenslagen der Bewohner ausüben (Kronauer/Vogel 2004). Was bestimmten Gruppen von Quartiersbewohnern nur



wenig nützlich oder gar als zusätzliche Beeinträchtigung erscheint, verkörpert für andere Bewohner eine relevante Ressource der Alltagsbewältigung.

### **Politische Handlungsstrategien**

Sozialpolitische Programme, die als „area-based“ klassifiziert werden, nehmen die Existenz von Quartiereffekten allerdings als gegeben an und betrachten diese als einen wichtigeren Faktor für die Lebenslage als individuelle Merkmale oder übergeordnete sozioökonomische Prozesse. Diese politischen Reaktionen basieren auf der verbreiteten „Kontext“-Theorie, die einen kausalen Zusammenhang zwischen quartiersspezifischen Bedingungen und den individuellen Lebenssituationen der Quartiersbewohner unterstellt. Um eine ungünstige Lebenslage der Bewohner zu verbessern, sind demnach Maßnahmen erforderlich, welche quartiersspezifische Merkmale in positiver Weise verändern. Folglich setzen die meisten dieser quartiersbezogenen Programme auf einen Policy-Mix, der eine Veränderung der baulichen Struktur ebenso umfasst wie eine Verbesserung der Reputation des Quartiers oder die Veränderung der sozialen Struktur seiner Bewohnerschaft. Interventionen dieser Art können durch je unterschiedliche Diskurse und Argumentationslinien legitimiert werden. Insbesondere materielle Investitionen im Wohnbereich werden als ein wichtiger Faktor für die Veränderung der Bewohnerstruktur, eine geringere Belastung durch Delinquenz sowie – in längerfristiger Perspektive – für eine Verbesserung der Außenwahrnehmung des Viertels dargestellt (Jacobs 2010).

In der Implementierung setzen die Programme teilweise auf Ansätze zur Beteiligung der Bewohner, um vorhandene Potenziale („endogener Natur“) auszuschöpfen und das Sozialkapital zu stärken. Aufgrund breit definierter Zielvorgaben zeichnen sich diese Programme durch eine ausgeprägte Heterogenität der Maßnahmen, Ansätze und Stoßrichtungen ab. Eine spezifische Schwierigkeit, die sich bei der Umsetzung ergibt, besteht darin, dass die Fachzuständigkeiten für die verschiedenen politischen Maßnahmen auf je spezifische Ressorts auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems verteilt sind und kaum systematisch koordiniert werden. Dies kann zu Missverständnissen, Konflikten sowie Zeit- und Ressourcenverlusten führen, die ein erhebliches Risiko für die Erreichung der übergeordneten Programmziele darstellen (Walther 2004).

Im europäischen Vergleich können verschiedene Typen und Ausprägungen solcher Programme differenziert werden (van Gent 2010, Manzi 2010, Lund 2011). Jedenfalls unterstreicht deren schlichte Existenz in unterschiedlichen europäischen Staaten, dass den Problemlagen benachteiligter städtischer Quartiere ein zeitweilig wesentlicher Stellenwert auf der politischen Agenda eingeräumt wird.

So spielen in Schweden und den Niederlanden Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen und sozialen Strukturen der benachteiligten Stadtquartiere eine gewichtige Rolle (Van Gent 2010). Hingegen ist der spanische Ansatz in der Quartierspolitik primär auf eine Verbesserung der materiellen Infrastruktur, einschließlich des Angebotes an sozialen Dienstleistungen gerichtet, die über die staatliche Hierarchie ohne explizite Beteiligung der Bewohner erreicht werden soll (ebd.). Das Programm „Soziale Stadt“ in Deutschland wiederum basiert auf einem breit angelegten Ansatz, der materielle und soziale Quartiersmerkmale gleichermaßen zu berücksichtigen sucht und explizit auf die Beseitigung eines die Bewohner benachteiligenden Kontextes orientiert ist (Walther 2004).

In Großbritannien setzte erstmals die Labour Regierung nennenswerte Initiativen für

Programme zugunsten besonders benachteiligter Quartiere in den „sozialen und ökonomischen Brennpunkten“ der Städte (Lund 2011). Andere rezente Programme, zu denen unter anderem „neighbourhood watch“ in Großbritannien oder „community policing“ rechnet, sind als Versuche zur Stärkung nachbarschaftlicher sozialer Kontrolle vornehmlich in benachteiligten Stadtvierteln zu interpretieren.

Von „area-based“ Programmen grundlegend zu differenzieren sind Interventionen, die als „people-based“ klassifiziert werden. Diese bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind nicht per se raum- oder gebietsorientiert, sondern an einzelne, durch die politischen Akteure als „benachteiligt“ identifizierte Bewohnergruppen adressiert (Lund 2011). So erfolgt die Umsiedlung von armutsgefährdeten Haushalte in andere Stadtviertel mit sehr geringen Armutsquoten, oder werden – wie in einzelnen niederländischen Städten – temporäre Zuzugsverbote zu sozial benachteiligten Stadtquartieren verhängt, um unerwünschte räumliche Konzentrationsprozesse nicht zu verschärfen beziehungsweise angestrebte „Schwellenwerte“ und Quotierungen von armutsgefährdeten Haushalten zu erreichen (Häußermann u.a. 2008).

Gegenwärtig ist unverändert umstritten, welcher dieser beiden grundlegenden Handlungsansätze eine höhere Wirksamkeit aufweist oder welche Kombinationen aus beiden Ansätzen gegebenenfalls vorteilhaft wären. Die Effektivität der von „area-based“ Initiativen wird anhand einer Reihe ausgewählter Indikatoren bewertet, zu denen unter anderem das lokale Sozialkapital, die Zufriedenheit und Identifikation der Bewohner mit dem Quartier, die Kriminalitätsrate(n) sowie die materielle Qualität von Wohnungen und Wohnumfeld zählen. Die Resultate der einschlägigen Evaluationen fallen differenzierend aus. Die Analyse quartiersbezogener Programme in England belegt zum Teil wesentliche Verbesserungen in Hinblick auf die Kriminalitäts-/Viktimisierungsrate, den materiellen Zustand sowie die generelle Zufriedenheit mit den betreffenden Quartieren, während eine Stärkung des lokalen Sozialkapitals nur in sehr geringem Maße erreicht werden konnte und auch die Zahl der mobilitätsbereiten Bewohner nicht wesentlich sank. Die Resultate sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da die Wirkungen der Programme nicht exakt von anderen Einflussgrößen isoliert werden können (Lund 2011, 120 ff).

Vergleichbar differenzierend fällt die wissenschaftliche Bewertung von ähnlich gelagerten quartiersbezogenen Initiativen in anderen europäischen Staaten aus (Walther 2004). Zwar sind gewisse positive Auswirkungen auf die Lebenslagen der Bewohner in benachteiligten Quartieren zu konstatieren, doch wurden einige der anvisierten Zielsetzungen (teils deutlich) verfehlt. Zudem stieg der Legitimationsdruck auf die politischen Akteure in dem Maße, in welchem der mit den Programmen verbundene Ressourcenaufwand für die öffentliche Hand anstieg und der Druck zur Konsolidierung der staatlichen Budgets wuchs.

Analysiert man die Wirkungen von „people-based“ Zugängen, so werden diese einerseits als effektiv beschrieben, da sie der differenzierten Betroffenheit durch Arbeitsmarktprobleme und Bildungsdefizite Rechnung tragen. Ein spezifischer Nachteil ist hingegen darin zu erblicken, dass sie – entgegen ihren eigentlichen Intentionen – die Stigmatisierung benachteiligter Gruppierungen verschärfen können. An regulativen Maßnahmen wie Zuzugsverboten wurde kritisiert, dass sie im Sinne eines „Wasserbetteffektes“ lediglich zu einer räumlichen Verschiebung von einkommensschwachen Gruppierungen beitragen anstatt die Problematik der Einkommensungleichheit und deren Verursachungszusammenhänge selbst zu lösen. Ebenso wird konstatiert, dass gut dotierte Programme der Armutsbekämpfung sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf staatlicher Makro- oder



regionaler Ebene vermutlich wirksamer wären als Maßnahmen, die auf die Ebene einzelner, als benachteiligt etikettierter Stadtviertel beschränkt bleiben.

Einschränkend ist zu konstatieren, dass die hier diskutierten Entwicklungstendenzen für Österreich nur bedingt nachgewiesen werden können. Im Unterschied zum politischen Mainstream in der Europäischen Union hielten die relevanten Entscheidungsträger in der Wohnungspolitik, der Stadt- sowie der Raumplanung an der Idee der „sozialen Durchmischung“ im Prinzip fest. Trotz im Zeitverlauf rückläufiger Fördervolumina liegt der Fokus der Wohnungspolitik unverändert bei Objektförderungen für den sozialen Wohnbau, der an eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung adressiert ist. Insgesamt hat sich der soziale Mietwohnungsbestand bislang nicht zu einem „sozialen Auffangnetz“ entwickelt, wenngleich der Anteil an einkommensschwachen „Risikohaushalten“ seit den frühen 1990er Jahren tendenziell zugenommen hat. Vielmehr betrachten die Bewohner den sozialen Mietwohnungssektor als ein „Sprungbrett“ zum Wohnungseigentum oder entscheiden sich nach dem Eintreten lebenszyklischer Krisensituationen für eine Rückkehr in den Sozialwohnungssektor (Deutsch 2008, 308 f). Die spezifische Ausrichtung der Wohnungs- und Stadtplanungspolitik in Österreich trägt dazu bei, dass die sozialräumliche Segregation trotz der Existenz benachteiligter Stadtviertel (insbesondere in Wien) eine vergleichsweise geringe Ausprägung aufweist und daher im politischen Diskurs kaum thematisiert oder als sozialpolitisches Problem wahrgenommen wird. Von regionalen Schwerpunkten in Wien und Graz abgesehen (Dangschat 2014), sind „area-based“ Programme von nur geringer Relevanz und kein zentrales Instrument lokaler Politik in Österreich. Die einschlägige Empirie verweist indes auf positive Quartiereffekte, die explizit der sozialen Durchmischung von Stadtvierteln und Sozialwohnungsbeständen zugeschrieben werden. Demnach befördert ein sozialer „Mix“ in der Nachbarschaft die Entwicklung von sozialem Kapital und wirkt sich auf diese Weise günstig auf die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Region aus (Deutsch 2008, 312).

### **Abschließende Bemerkungen**

Wie die Entwicklung in europäischen Städten unterstreicht, trägt eine zunehmende Ungleichheit in der Einkommensverteilung zu einer räumlichen „Sortierung“ von Haushalten mit unterschiedlichen ökonomischen Spielräumen bei, die eine Konzentration von einkommensschwachen Haushalten in benachteiligten Quartieren bewirkt. Dieses Phänomen ist nicht allein die Folge von Strukturwandlungen der Ökonomie und der Arbeitsmärkte, sondern wird durch rezente Veränderungen der Raum- und Stadtplanung sowie der Wohnungspolitik deutlich verschärft. Diese sind die Konsequenz einer weitgehenden Abkehr vom dominanten Paradigma der „sozialen Durchmischung“, das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als vorteilhaft für die gesellschaftliche Entwicklung betrachtet und durch die politischen Akteure mit Verweis auf seine positiven gesellschaftspolitischen Effekte legitimiert wurde. In der Wohnungspolitik wurden Regulierungen aufgeweicht, das Volumen an Förderungen reduziert und der soziale Wohnungssektor in ein Instrument zur Versorgung nicht „marktfähiger“ Haushalte umfunktionierte. Die städtische Planungs- und Raumordnungspolitik unterstützt durch ihre Orientierung an Wachstums- und Wettbewerbszielen den Prozess der sozialräumlichen Differenzierung. Vermittelt über Prozesse selektiver räumlicher Mobilität entwickeln sich urbane „Armutszonen“, die aufgrund der Kombination spezifischer Merkmale als benachteiligt gelten.

Die Ausbildung von benachteiligten Gebieten korrespondiert eng mit der Formierung von exklusiven Stadträumen, die teils in Form von „gated communities“ eine Abgrenzung der urbanen Eliten gewährleisten sollen. Folgt man einschlägigen sozialwissenschaftlichen Diskursen, so liegt das Kernproblem weniger in der Existenz sozial benachteiligter Stadtquartiere an sich, sondern in deren benachteiligenden Effekten auf die Lebenslage ihrer Bewohner. Die rezenten Interventionen der Stadtpolitik sind um eine Entschärfung von Quartiereffekten durch raumbezogene Programme bemüht, doch ist die Wirksamkeit dieser Initiativen in Relation zum öffentlichen Mitteleinsatz begrenzt. Eine effektive Politik zur Prävention beziehungsweise Reduzierung von sozialräumlicher Segregation müsste um Maßnahmen ergänzt werden, welche die strukturellen Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung auf der Makroebene des Wirtschaftssystems ins Blickfeld rücken.

## Literatur

- Blasius, Jörg/Jürgen Friedrichs/Jennifer Klöckner (2009): Doppelt benachteiligt? Leben in einem deutsch-türkischen Stadtteil, Wiesbaden.
- Dangschat, Jens S. (1998): Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehr-Ebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum, in: Heitmeyer, Wilhelm/Otto Backes/Rainer Dollase (Hg.): Die Krise der Städte. Frankfurt/Main, 21–96.
- Deutsch, Edwin (2008): Der strategische Beitrag der Wohnungsgemeinnützigkeit zur sozialen Durchmischung im städtischen Raum, in: Lugger, Klaus/Michael Holoubek (Hg.), Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit. Ein europäisches Erfolgsmodell. Wien, 303–314.
- Harloe, Michael (1995): The people's home. Social rented housing in Europe and America, Cambridge.
- Häußermann, Hartmut/Andreas Kapphann (2004): Berlin: Ausgrenzungsprozesse einer europäischen Stadt, in: Häußermann, Hartmut/Martin Kronauer/Walter Siebel (Hg.): An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt/Main, 7–42.
- Häußermann, Hartmut/Walter Siebel (2004): Stadtsoziologie, Frankfurt/Main.
- Häußermann, Hartmut/Dieter Läßle/Walter Siebel (2008): Stadtpolitik, Frankfurt/Main.
- Herlyn, Ulfert (2000): Milieus, in: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte, Opladen, 151–160.
- Jacobs, Keith (2010): The stigmatisation of social housing: findings from a panel investigation, AHURI Final Report No.166.
- Kemp, Peter A. (Hg.) (2007): Housing allowances in comparative perspective, Bristol.
- Kronauer, Martin/Berthold Vogel (2004): Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartiereffekte, was Lageeffekte?, in:
- Häußermann, Hartmut/Martin Kronauer/Walter Siebel (Hg.): An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt/Main, 203–234.
- Lüdemann, Christian/Sascha Peter (2007): Kriminalität und Sozialkapital im Stadtteil. Eine Mehrebenenanalyse zu individuellen und sozialräumlichen Determinanten von Viktimisierungen, in: Zeitschrift für Soziologie 1/2007, 25–42.
- Lund, Brian (2011): Understanding Housing Policy, Bristol.
- Malpass Peter/Ceri Victory (2010): The Modernisation of Social Housing in England, in: International Journal of Housing Policy 1/2010, 3–18.
- Manzi, Tony (2010): Promoting Responsibility, Shaping Behaviour: Housing Management, Mixed Communities and the Construction of Citizenship, in: Housing Studies 1/2010, 5–19.
- Oberwittler, Dietrich (2005): A multilevel analysis of neighbourhood contextual effects on serious juvenile offending: The role of subcultural values and social disorganization, in: European Journal of Criminology 1/2005, 201–235.

- Permentier, Matthieu/Maarten van Ham/Gideon Bolt (2008): Same Neighbourhood ... Different Views? A Confrontation of Internal and External Neighbourhood Reputations, in: *Housing Studies* 6/2008, 833-855.
- Schnur, Olaf (Hg.) (2008): *Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis*. Wiesbaden.
- Stöger, Harald/Josef Weidenholzer (2007): Auf dem Weg zur desintegrierten Stadt? Zum Problem der sozialräumlichen Segregation in Europa, in: *Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung* 2007, 91–107.
- Tunstall, Rebecca (2013): Do people from neighbourhoods with poor reputations face 'postcode discrimination' when looking for work?, Paper presented to the 2012 Social Policy Association conference, University of York, July 2012.
- Van Gent, Wouter (2010): Housing Context and Social Transformation Strategies in Neighbourhood Regeneration in Western European Cities, in: *International Journal of Housing Policy* 1/2010, 63–88.
- Walther, Uwe-Jens (2004): *Armut und Ausgrenzung in der sozialen Stadt. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand*, Darmstadt.
- Willems, Helmut (2005): Die gespaltene Stadt. Sozialräumliche Differenzierung und die Probleme benachteiligter Wohnquartiere, in: Heitmeyer, Wilhelm/Peter Imbusch (Hg.): *Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft*, Wiesbaden, 454–461.