

Wer beherrscht die Stadt?

Kurzbeitrag auf dem Kongress „Rio + 20“ in Hannover am 08.12.2011

AG 8B: Lokale Politik gegen das Armutsrisiko

Die Frage „Wer beherrscht die Stadt?“ stellt man nicht ohne Grund: In der Frage drückt sich die Sorge aus, dass die Entwicklung von Städten und Gemeinden immer weniger vom Gestaltungswillen der kommunalen Politik und der demokratischen Kontrolle ihrer Bürgerinnen und Bürger bestimmt wird. Zur Frage „Wer beherrscht die Stadt?“ arbeiten wir in einem Arbeitskreis des Münchner Forums.¹ Wir fragen uns: Wer oder was stellt in der Stadt welche Weichen – und warum werden sie so gestellt? Wie kommt es, dass viele der großen und kleinen, von guten Absichten getragenen privaten und öffentlichen städtischen Investitionsprojekte am Ende so anders aussehen und funktionieren, als sich es Stadtpolitik, Planer, Quartiersbewohner und Nutzer anfangs vorgestellt haben? Entscheiden die verfassten Organe der kommunalen Selbstverwaltung oder vollziehen diese nur die Vorgaben anderer Kräfte? Welche Interessen wirken auf die bauliche und funktionale Gestaltung des urbanen Raums, welche setzen sich durch – und welche nicht und warum (nicht)? Wie sind die Bürgerinnen und Bürger daran beteiligt?

Eine pauschale Antwort kann es angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Akteure und Interessenssphären selbstverständlich nicht geben. Dennoch lässt sich als Tendenz erkennen: Das kommunale Politikmodell Stadt bewegt sich fort vom – sagen wir: - Ideal der kommunalen Selbstverwaltung und der demokratischen Mitbestimmung und Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger hin zu einer an Renditen orientierten und der Verwertung von Kapital dominierten Stadt.

Was wir beobachten, ist eine Wegdrängen von bürgerschaftlichem Einfluss auf kommunale Entscheidungen, also der Möglichkeit, öffentliche Interessen auf kommunaler Ebene durchzusetzen – und das schon zum Teil seit vielen Jahren:

Erstens findet eine Verlagerung der Entscheidungsgewalt innerhalb der Kommunen statt von den Organen der lokalen repräsentativen Demokratie zur städtischen Administration: U.a. als Folge der Ausweitung von Aufgaben zur „Daseinsvorsorge“ haben sich die Gewichte von den gewählten Vertretungsorganen wie Stadtrat bzw. Gemeinderat hin zur kommunalen Verwaltung verschoben. Den jeweils für eine Periode gewählten Stadträten steht eine Stadtverwaltung gegenüber, deren Personal und deren Einfluss mit der Anreicherung von Aufgaben über Jahrzehnte gewachsen sind. Zugleich hat sich die Arbeit der Stadträte professionalisiert; die besoldungsähnlich

¹ Das Münchner Forum ist ein zivilgesellschaftliches Diskussionsforum für Stadtentwicklungsfragen in München. Es hat seine Wurzeln in Kämpfen und Auseinandersetzungen um den autogerechten Ausbau Münchens in den 1960er Jahren. Zur Beruhigung und Kanalisierung der Debatte regte der damalige OB Hans-Jochen Vogel die Institutionalisierung der Auseinandersetzungen um die Stadtentwicklung in einer Plattform an. Seitdem gibt es das „Münchner Forum“ als eingetragenen Verein. Dank der finanziellen Unterstützung ganz wesentlich durch die Stadt München kann die Arbeit des Münchner Forums durch eine eigene kleine Geschäftsstelle koordiniert werden. Dialogformen sind Arbeitskreise, öffentliche Veranstaltungen, Stellungnahmen sowie mediale Vermittlungen durch das monatliche Online-Magazin „Standpunkte“ und eine monatliche Radiosendung im Lokalradio LoRa.

entgeltene Ratstätigkeit befördert zudem eine wachsende Einkommensabhängigkeit vom Wahl- und Ehrenamt.

Zweitens steht die kommunale Selbstverwaltung durch ihre vertikale Einbindung in die Hierarchie von Bund, Ländern und Gemeinde unter erheblichem Druck: Städte und Gemeinden haben die Politik von Bund und Ländern weisungsgebunden umzusetzen, seit etlichen Jahren zunehmend auch durch bindende Vorgaben (Richtlinien) der EU, die über die Umsetzungsebenen Bund und Land auf kommunaler Ebene Gültigkeit erlangen. Spannungsverstärkend wirken die unterschiedlichen politischen Ziele und Kulturen: die gemeinwohlverpflichtete kommunale Daseinsvorsorge auf Seiten der Städte und Gemeinden wird aus Richtung der EU durch deren Prinzip der Wettbewerbsorientierung immer wieder infrage gestellt.

Die wohl weitreichendsten Folgen für die kommunale Selbstverwaltung und die lokale Demokratie haben drittens jene Reformen, die im Zuge der Neoliberalisierung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft seit etwa einem Vierteljahrhundert verfolgt werden. Die „Reformdiskussion“ wird von Begriffen wie Stärkung der Märkte, Deregulierung, Bürokratieabbau, Flexibilisierung, Entstaatlichung und Privatisierung beherrscht. Deregulierung und Privatisierung betrifft in Städten und Gemeinden vor allem die Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge. Wo für diese noch keine Märkte existierten, etwa für Wasser, Grund und Boden, Bildung, Gesundheitsvorsorge, Umwelt, wurden sie geschaffen. Die Fiskalgesetzgebung des Bundes hält die Kommunalfinanzen klamm und sorgt für den notwendigen zwanghaften Druck auf die Städte und Gemeinden zur „Entstaatlichung“ kommunaler Tätigkeiten: entweder durch *Kapitalprivatisierung* kommunaler Unternehmen oder Beteiligungen oder durch *Aufgabenprivatisierung* von kommunalen Aufgaben an private Unternehmen oder durch *Organisationsprivatisierung* durch die Umwandlung städtischer Unternehmen in eine private Rechtsform, aber bei Verbleib in öffentlichem Eigentum. Die jahrelange systematische Infragestellung sozialstaatlicher Leistungserbringung und kommunaler Daseinsvorsorge in der öffentlichen Diskussion durch die neoliberale Ideologie war erfolgreich: Was immer unter den städtischen Aufgaben und Leistungen privatisierungsfähig erschien, wurde in der Regel auch privatisiert oder zumindest ausgegliedert – kein städtisches Handlungsfeld wurde ausgespart.

Die massive Privatisierung kommunaler Aufgaben und Einrichtungen hat das System der kommunalen Selbstverwaltung grundlegend verändert. Dadurch ist ein Verlust der politischen Gestaltbarkeit der kommunalen Leistungs- und Angebotsvielfalt entstanden. Wesentliche Entscheidungsfelder sind durch die Privatisierung und Ausgliederung der Kontrolle durch den Stadtrat entzogen worden. Die Möglichkeit, als politische Gesamtheit Einfluss auf das betriebswirtschaftliche Geschehen in den Einzelunternehmen des „Konzerns Stadt“ zu nehmen, sind nicht mehr gegeben. Stadträte als Kommunalvertreter in den Aufsichtsgremien der kommunalen AGs oder GmbHs haben zuvörderst als Aufsichtsräte oder Gesellschafter die privatrechtlichen Unternehmensinteressen zu vertreten und nicht die der Bürgerschaft: das öffentliche Interesse hat hinter dem privaten Interesse zurückzutreten.

Das neue kommunalpolitische Kraftfeld entsteht aus dem Zusammenspiel der kommunalen Verwaltungsspitzen mit den wirtschaftlich und gesellschaftlich

einflussreichen Interessenvertretungen von Großunternehmen, Unternehmensorganisationen, wirtschaftsnahen Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen und der Immobilienwirtschaft. In den neuen Leitungsstruktur der Stadtverwaltungen kommt zum Ausdruck, was die Stadtpolitik in den letzten Jahren immer mehr priorisiert hat: Die Orientierung an den Strukturen, Vorgaben, Interessen und Wünschen der Wirtschaft, speziell der dominierenden Unternehmen vor Ort. Für eine demokratische, partizipative Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an der Gestaltung ihres Gemeinwesens bleibt dann so gut wie kein Spielraum.

Erkennbar wird dies zum Beispiel an der kommunalpolitischen Bewältigung eines der großen Konfliktfelder im Raum München: der Herstellung und Sicherung von bezahlbarem Wohnraum für die breite Schichten der Stadtbevölkerung.

München ist als wirtschaftlich prosperierende Stadtregion Zuwanderungsziel von Ausbildungs- und Arbeitssuchenden aus dem In- und Ausland. Diese brauchen selbstverständlich bezahlbare Wohnungen. Um diese kämpfen auch Münchner Umzugshaushalte: junge Menschen werden selbständig und ziehen von Zuhause aus, aus jungen Paaren werden junge Familien mit entsprechendem Platzbedarf, Familien altern und schrumpfen – der normale demographisch-soziale Wandel.

Aber bezahlbare Wohnungen sind auch deshalb knapp in München und werden immer knapper, weil nicht mehr sanierbare Wohnungsbestände abgerissen werden, weil Wohnungsmodernisierungen die Mieten steigen lassen, weil Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt und kaum Sozialwohnungen nachgebaut werden und weil ein Prozess stattfindet, der Gentrifizierung genannt wird.

Gentrifizierung als Prozess der wirtschaftlichen Aufwertung und des forcierten sozialen Wandels von Stadtteilen wird im Wesentlichen dadurch getragen, dass gut und besserverdienende soziale Schichten gewachsene Stadtquartiere für sich entdecken und sich ihrer bemächtigen, in denen bislang Bewohner mit niederen Einkommen und entsprechendem sozialen Status beheimatet sind bzw. waren. Beschleunigt wird dieser Prozess dadurch, dass die Münchner Stadtgesellschaft sozial auseinanderdriftet: Sie spaltet sich auf in einerseits eine wachsende Armutsschicht und andererseits eine wachsende Schar von Personen und Haushalten, die als reich gelten. Die Mittelschichten dazwischen werden dezimiert.

Gentrification findet längst nicht mehr auf isolierten Inseln der Aufwertung statt und ist auch nicht mehr die Ausnahme von der Regel, sondern ist zur Regel geworden. Gentrifizierung ist der neue städtische Mainstream und wurde längst zum Leitmotiv der Stadtentwicklung. Sie greift tief in gewohnte Lebensabläufe ein und verändert gravierend: Die Kosten von Haussanierungen, so notwendig diese oft sind, werden auf die Mieter überwälzt. Modernisierungen werden von den Eigentümern häufig als Mittel zur Vertreibung der alteingesessenen Bewohner genutzt. Mieter werden zum Spielball bei Eigentümerwechseln. Das Wohnumfeld wird zur Fremde, wenn beliebte Treffpunkte und Netzwerkknoten wie etwa Stadtteilkneipen so mir nichts dir nichts aus dem Quartiersleben verschwinden.

Dabei lässt sich beobachten, wie sich am Aufwertungs-Treiben auch öffentliche Hände, also Bund, Land und Kommune, kräftig beteiligen, indem sie Immobilien aus öffentlichem Eigentum meistbietend an Investoren verschern.

Wir beobachten im Prozess der Gentrifizierung einen besonderen Trend zur Re-Urbanisierung der Stadt, also zu einer neuen Inwertsetzung der Innenstadt. Ein Stadtviertel nach dem anderen wird vom Stadttinnern aus umgekrempelt. Zunächst waren es die Innenstadtrandgebiete, jetzt ist der zweite Ring um die Innenstadt dran. Kaskadenartig gerät ein Viertel nach dem anderen unter das Rad der Kapitalverwertung. Daran hat die Immobilienwirtschaft einen wesentlichen Anteil. Man gewinnt den Eindruck, dass diese nicht mehr die Wohnungsversorgung der Stadtbevölkerung als Ganzes im Auge hat. Sondern ihre Hauptaufgabe vielmehr darin sieht, einer vermögenden Klientel von Premium-Einwohnern und Kapitalanlegern den roten Teppich in der Innenstadt und von dort in die attraktiven gründerzeitlichen innerstädtischen Randquartiere auszurollen und sie dort mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Soziale Kollateralschäden werden dabei gerne in Kauf genommen.

Wenn man Wohnraumversorgung ausschließlich als Wohnungs-*Markt* begreift, dann ist der wirtschaftliche Tunnelblick zwischen Angebot und Nachfrage auf eine möglichst hohe Rendite gerichtet. Und dann ist man bei der zweiten Seite der Gentrifizierung: bei einer straffen Durchkapitalisierung der Stadt im Interesse potenter Kapital- und Immobilienbesitzer. Eine der wesentlichen Ursachen der beschleunigten kapitalgetriebenen Stadtverwertung ist darin zu sehen, dass bereits vor, spätestens aber seit der Finanzkrise international viel Geld unterwegs ist, das sich jetzt neue, sichere Anlage-Sphären sucht. Jetzt schichtet der Geldadel seine Vermögenswerte in den vermeintlich sicheren Immobilienbesitz um. Und wo wird dieser Besitz besser verzinst als in Städten wie München, Hamburg oder Düsseldorf mit höchsten Miet- und Bodenpreisen. Das Wettrennen um die fettesten Immobilienbrocken hat längst begonnen.

Unter Markt-Aspekten werden Wohnhäuser und Wohnquartiere als Quelle für Profit zur Verzinsung des Immobilienkapitals gesehen, nicht als Lebensorte der Menschen. Aber ein Mietshaus ist beides – für den Mieter als Dach über dem Kopf eine notwendige Lebensressource wie Wasser und Nahrung, für den Immobilieneigentümer der Garant, dass sein Immobilienvermögen angemessen verwertet wird.

Billiger Wohnraum wird immer dringender benötigt, aber immer weniger angeboten. Und die Immobilienwirtschaft ist nicht in der Lage ist, diesen günstigen Wohnraum zu schaffen. Deshalb muss ein wohnungswirtschaftliches Segment geschaffen werden, das die Versorgung mit günstigem Wohnraum wieder als Infrastruktur, als kollektive Aufgabe des Gemeinwesens begreift. Günstige Wohnungsversorgung muss wieder als sozialer Wohnungsbau organisiert werden – als eine öffentliche infrastrukturelle Versorgungsaufgabe.

In der aktuellen Auseinandersetzung um angemessenen und bezahlbaren Wohnraum geht es darum: Wer bestimmt und wo verläuft die Konfliktlinie zwischen einerseits den Gebrauchswertinteressen der Bewohner an ihren Wohnungen und andererseits den Verwertungsinteressen von Kapitalanlegern, die in Häuser und Grundstücke investieren und daraus hohe Zinsen und Gewinne erwarten?

Vor fast 100 Jahren, im Jahre 1918 wurde das allgemeine und demokratische Wahlrecht erkämpft. Bis dahin war das Wahlrecht an den Besitz von Grund und Boden geknüpft – wer mehr besaß, hatte mehr Einfluss. In München waren Anfang des letzten Jahrhunderts deshalb nur fünf Prozent der Besitzbürger wahlberechtigt; 95 Prozent der Münchnerinnen und Münchner hatten kein Stimmrecht.

Und wie wird heute Stadtentwicklung in München betrieben? Der Eindruck bestärkt sich immer mehr, dass es – wie vor hundert Jahren – wieder nur eine kleine Schar von Investoren und Geldanlegern ist: Sie bestimmen, was und wo und wie gebaut wird, wo die Stadt ihr Gesicht und wie schnell sie ihr Gesicht verändert, entscheiden damit darüber, wer in den Stadtvierteln wohnen und leben kann – und wer nicht. Die Stadtplanung – eigentlich Wahrer des öffentlichen Interesses an der Stadtentwicklung – erweist sich häufig als Steigbügelhalter von Investoreninteressen.

Dabei hätten Stadtpolitik und Stadtverwaltung einige Instrumente in der Hand, mit denen der Umwälzungsprozess der Stadt etwas gebremst, etwas entschleunigt werden könnte:

- Etwa durch die Aufstellung von *Erhaltungssatzungen* in Quartieren, in denen die Spekulation droht, die gewachsenen sozialen und kulturellen Strukturen und Versorgungsnetze zu zerstören.
- Hier könnte die Stadt ein *Vorkaufsrecht* wahrnehmen oder androhen, wenn ein Immobiliendeal zu unerwünschten sozialen Folgen führen würde.
- Für den notwendigen Wiederverkauf der Immobilie nach ein paar Jahren kann die Stadt *Sozialklauseln* definieren. Sie erlauben, dass sozial orientierte Hauskäufer, wie (ehemals Gemeinnützige) Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften an Stelle meistbietender Spekulanten zum Zuge kommen.

Doch darüber hinaus ist das Instrumentarium der Stadt im Grunde sehr begrenzt, um die zur Debatte stehenden Probleme energisch bewältigen zu können. Ein Umwandlungsverbot von Miet- in Eigentumswohnungen wird von der Landtagsmehrheit seit Jahren blockiert.

Dies zeigt umso mehr:

- Benötigt wird ein wirksames *Eingriffsinstrumentarium*, um spekulatives Kaufen und Bauen und die Zerstörung von bezahlbarem Wohnraum zu unterbinden.
- Benötigt wird ein *soziales und kommunalisiertes Bodenrecht*, das den Kommunen die Möglichkeit einräumt, Grund und Boden in den Städten anders als über den Markt und seinen Preis zu verteilen, um spekulative Gewinne abzuschöpfen oder gar nicht erst entstehen zu lassen.
- Benötigt werden mehr und bessere Instrumente, um *genossenschaftliches und gemeinwohlorientiertes Wohnen* durchzusetzen und zu verbreitern und um *zeitgemäße Wohnmodelle* umzusetzen.

Das ist weniger utopisch, als es klingt. Die seit 1946 gültige Bayerische Verfassung fordert in Art. 161: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen überwacht. Mißbräuche sind abzustellen“ (Abs.1).

„Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen“ (Abs. 2). – Keine der im bayerischen Landtag vertretenen Parteien hat bisher den Versuch unternommen, diese Verfassungsgrundsätze in praktisches politisches Handeln umzusetzen.

In der Stadt München brodeln es: Viele Quartiersbewohner haben Angst, fühlen sich in ihrer Wohnsituation unsicher oder haben schon konkrete Erfahrungen gemacht, wie es ist, wenn man aus seiner Wohnung hinausgedrängt wird. Es bilden sich zunehmend mehr Initiativen vor Ort, die Widerstand leisten gegen die Versuche, die Bewohner aus ihren Häusern, ihren Wohnblocks und aus ihrem Quartier zu vertreiben. Sie beginnen, sich untereinander erfolgreich zu vernetzen. Und sie stellen die Frage: Wem gehört die Stadt? Antworten finden sie in ihren eigenen Kämpfen um den Erhalt von günstigem Wohnraum, aber auch indem sie Erfahrungen aus anderen deutschen und europäischen Städten aufgreifen, wo das „Recht auf Stadt“ proklamiert und wahrgenommen wird.

Benötigt wird – nicht nur in München - eine *Demokratisierung der Stadtentwicklung*: Wir brauchen eine Stadtplanung und Stadtentwicklung im *demokratischen Interesse ihrer Bewohner und der Stadtgesellschaft* insgesamt. Das wird kein Selbstläufer: Versuchen doch derzeit einflussreiche wirtschaftliche und politische Kräfte, die zaghafte Ansätze bürgerschaftlicher Mitsprache (siehe „Stuttgart 21“ und andere Widerstandsaktionen gegen die Betonfraktion) mit der Parole „Weniger Demokratie wagen“ massiv zurückzudrängen und dem technokratischen „Sachzwang“ zu Großinfrastrukturen eine breite Spur zu bahnen – gegen die Partizipationsinteressen der Bevölkerung. Es zeichnen sich neue Konflikte ab.

Literatur:

Wolfgang Müller/ Detlev Sträter: Wer lenkt die Stadt? Wie die Neoliberalisierung der Stadt die kommunale Selbstverwaltung aushebelt. In: Bernd Belina, Norbert Gestring, Wolfgang Müller, Detlev Sträter (Hrsg.): Urbane Differenzen. Disparitäten innerhalb und zwischen Städten, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot 2011, S. 132-162