

UNGERECHTIGKEITEN DER STADT

Matthias Möhring-Hesse

Ungerecht ist nicht *die* Stadt, sondern – wenn überhaupt – diese oder jene Stadt. Doch diese oder jene Stadt ist eine allzu komplexe Angelegenheit, als dass ihr die mit dem Adjektiv ‚ungerecht‘ gemeinte Eigenschaft sinnvoll als Ganze zugesprochen werden könnte. Es sind einzelne Sachverhalte, die Städten zugerechnet oder in Städten verortet werden, die über ihre Beschreibung hinaus so beurteilt werden, dass sie nicht mit der im Gerechtigkeitsbegriff gewöhnlich intendierten Allgemeinheit gerechtfertigt werden können. Deshalb wird ihnen die Eigenschaft zugesprochen, dass sie nicht gerechtfertigt werden können und in diesem Sinne ungerecht sind. Sofern derartige Beurteilungen für diese oder jene Stadt als maßgeblich angenommen werden, könnte man das Adjektiv ‚ungerecht‘ auch auf diese oder jene Stadt beziehen. Doch wäre eine solche Be-, oder genauer: Verurteilung von Städten eher ungewöhnlich. Zumindest meldet die Suchmaschine für das gesamte World-wide-web keine Fundstelle für Sätze wie „Wanne-Eickel ist ungerecht“, „Lyon est injuste“ oder „New York is unjust“. Das polare Gegenstück zu ‚ungerecht‘, also ‚gerecht‘, wird hingegen auf die ‚Stadt‘ bezogen; man spricht von der „gerechten Stadt“ oder der „just city“. Dabei wird aber gerade nicht diese oder jene Stadt, sondern eine normative Vorstellung von Stadt angesprochen und „die“ Stadt ausgezeichnet, so wie *jede* Stadt unter Maßgabe der Gerechtigkeit sein sollte. Diese Vorstellung wird als Orientierung für konkrete Städte genommen – und damit gefordert, wie diese oder jene Stadt „gemacht“ werden soll.

Mit ‚gerecht‘ und ‚ungerecht‘ bezieht man sich auf Sachverhalte, die Menschen – zumeist gemeinsam mit anderen – „machen“ können. Sachverhalte, die außerhalb der Handlungsmöglichkeiten von Menschen liegen, beurteilt man hingegen nicht als ungerecht, auch wenn man sie negativ bewertet. Mithin wird, wenn man Sachverhalte als ungerecht beurteilt, zugleich unterstellt, dass diese Sachverhalte durch irgendein Handeln von Menschen anders gestaltet werden *können* – und zwar *so* gestaltet werden können, dass sie gerechtfertigt werden können. Zudem wird genau dieses Handeln von denjenigen gefordert, die dazu in der Lage sind. ‚Gerecht‘ und das Gegenstück ‚ungerecht‘ wird vor allem in politischen Auseinandersetzungen benutzt, in denen Menschen gemeinsam, wenngleich konfliktiv die Ordnungen von gesellschaftlichen Verhältnissen, Beziehungen und Institutionen aushandeln und durchsetzen. Dies alles gilt wohl auch dann, wenn ‚gerecht‘ und ‚ungerecht‘ auf Sachverhalte bezogen werden, die Städten zugeschrieben oder in ihnen verortet werden. Es wird dann um die Ordnung von Angelegenheiten dieser Städte gehen, die für sie und die in ihnen lebenden Menschen von erheblicher Bedeutung sind. Auch die dieser oder jener Stadt

zugeschriebenen Ungerechtigkeiten haben ihren Ort vor allem in politischen Auseinandersetzungen, in denen politische Akteure ihre Interessen an und in diesen Städten vertreten und Forderungen zur Gestaltung relevanter Angelegenheiten dieser Städte zu plausibilisieren suchen, indem sie jeweils angesprochene Sachverhalte als ungerecht beurteilen oder aber derartige Beurteilungen zurückweisen.

Wird mit „Ungerechtigkeiten“ in Städten Politik gemacht, kommen sie in eben diesen Städten als beobachtbare Sachverhalte vor. Theorien beziehungsweise Menschen, die Theorien betreiben, finden daher diese „Ungerechtigkeiten“ vor, was aber noch nicht heißt, dass sie auch theoriefähig sind. In der Analyse politischer Auseinandersetzungen lässt sich der Gebrauch von ‚ungerecht‘, die damit verbundenen Absichten und gemeinten Bedeutungen oder die sich einstellenden Wirkungen untersuchen. Können dabei über den Einzelfall hinausgehende, allgemeine Einsichten gewonnen werden, lassen sich Theorien generieren. Diese arbeiten dann nicht eigentlich mit dem Begriff ‚ungerecht‘, sondern fangen lediglich die Nutzung dieses Begriffs ein. Theoriefähig wäre die den Städten zugeschriebene „Ungerechtigkeit“ erst dann, wenn sie zugleich zwei, aber nur schwer zugleich einlösbaren Anforderungen genügt: Erstens bezieht man sich in Theorien mit dem Begriff ‚ungerecht‘ *wie* politische Akteure wertend auf Angelegenheiten von Städten. Zugleich erzielt man dabei – im Unterschied zu politischen Akteuren – die für Theorien notwendige Allgemeinheit, hält eine hinreichende Distanz zum Einzelfall und den dort engagierten Akteuren und kann schließlich den Entscheidungszwang und Zeitdruck außer Kraft setzen, die für den Praxiseinsatz von „Ungerechtigkeit“ konstitutiv ist.

Diesen beiden Anforderungen zu genügen und die Ungerechtigkeit von Städten theoretisch zu besprechen, das wird zumindest versucht – und zwar in zwei unterschiedlichen theoretischen Bewegungen mit polaren Ausgangspunkten, nämlich *erstens* von der „Stadt“ und *zweitens* von der „Gerechtigkeit“ aus: Seit Mitte der 1970er Jahren haben viele Stadtverwaltungen, angestoßen durch Deindustrialisierung und Globalisierung ihrer Städte, deren ökonomisches Wachstum zur primären Orientierung der Stadtentwicklung gemacht, die aber in den Städten zur sozialen Exklusion von Teilen der Stadtbevölkerung geführt hat. Um einer solchen Stadtplanung etwas entgegen zu setzen, rekurriert die Politikwissenschaftlerin und Stadtplanerin Susan S. Fainstein in ihrem Buch *The Just City*¹ auf ein normativ gehaltvolles Leitbild einer gerechten Stadt, von dem her die Stadtentwicklung von Städten evaluiert und stadtplanerische Alternativen entwickelt werden können. Zumal eine kritische Theorie der Stadtplanung nach ihrer Überzeugung ein begründetes Verständnis von Gerechtigkeit „as encompassing equity, democracy and diversity“² braucht, um auf dieser Grundlage die in jeder Stadtplanung notwendig verfolgten Werte und Ziele kritisch beurteilen zu können.

1 Vgl. Fainstein 2010.

2 Fainstein 2010, S. 5.

Mit einem ähnlichen kritischen Referenzpunkt³ suchen David Harvey, Peter Marcuse und andere mit dem „right of the city“ – im Anschluss an Henri Lefebvre – „a cry out of necessity and a demand for something more“⁴ des Teils der Stadtbevölkerung in ihre Theorie zu bringen, der von der Stadtentwicklung in ihren basalen Interessen verraten, in den Städten an den Rand gedrängt und aus deren öffentlichen Räumen vertrieben wurde. Mit ihrem Recht auf ihre Städte wird zumindest implizit die Gerechtigkeit der Stadtentwicklung bestritten, die nicht – wie zumeist behauptet – zum „Wohle aller“ ist, sondern zu Lasten zumindest eines Teils der Stadtbevölkerung geht, die deswegen nicht gerecht im Sinne der mit ‚gerecht‘ intendierten Allgemeinheit ist. Mithin ist das in die Theorie gehobene „Recht auf die Stadt“ weniger ein Recht

„in a legal sense but also in a moral sense. A claim not only to a right as to justice within the existing legal system but a right on a higher moral plane“.⁵

Kommen also Theorien der Stadt(entwicklung) auf das Gerechtigkeitsthema, gibt es eine gegenläufige Bewegung in der Theorie der Gerechtigkeit: Vor allem in der philosophischen Gerechtigkeitstheorie sucht man die Referenz auf das durch (National-)Staaten kontrollierte Territorium zu überbieten und das Konzept der Gerechtigkeit über den „Container“ Nationalstaat hinaus zu bewähren. Hingegen wendet man sich in der soziologischen Gerechtigkeitstheorie stärker dem Lokalen zu – und sucht zu klären, wie „vor Ort“ und „im Konkreten“ Gerechtigkeitsfragen gestellt und beantwortet werden.⁶ Würde man die Metapher vom „Lokalen“⁷ hinsichtlich deren Räumlichkeit ernst nehmen, würde man zumindest auch bei den Städten als eine Ausdrucksform des Lokalen „landen“. Ausdrücklich betreibt dies Edward T. Soja: Im Zuge eines „spatial turn“, eines tiefgreifenden Umdenkens aller neuzeitlichen Wissensformationen,⁸ unterwirft er auch das Konzept der Gerechtigkeit dem alles umgreifenden Raumbezug und verweist auf die „spatiality of (un)justice and the (in)justice of spatiality“.⁹ So wie Räume gesellschaftlich – und

3 Vgl. zu den Differenzen der beiden Konzepte „just city“ und „right to the city“ *Marcuse et al.* 2009.

4 *Marcuse et al.* 2009, S. 190.

5 *Marcuse et al.* 2009, S. 193.

6 Vgl. zum Ansatz „lokaler Gerechtigkeit“, mit dem allerdings eine empirisch-analytische, keine normative Untersuchungsperspektive eingenommen wird, *Elster* 1992 – und im Anschluss daran *Schmidt* 1992 sowie *Schmidt* 2000; vgl. zum Verhältnis zur normativen Gerechtigkeitstheorie *Brink* 2010.

7 Das Adjektiv ‚lokal‘ steht im Konzept der lokalen Gerechtigkeit für sachliche, räumliche, zeitliche und soziale Begrenzungen von Allokationsentscheidungen, wobei in den unterschiedlich begrenzten „Sektoren“ der Allokation „different substantive principles of allocations“ (*Elster* 1992, S. 3) zur Anwendung kommen. In Michel Walzers *Sphären der Gerechtigkeit* wird diese Annahme wiederum normativ gewendet – und für eine Gerechtigkeitstheorie „komplexer Gleichheit“ genutzt; vgl. *Walzer* 1992. Die räumliche Begrenzung der „lokalen Gerechtigkeit“ wurde allerdings bislang wenig erforscht, viel mehr waren „sachliche Begrenzungen“, etwa Fragen der Verteilung von Organen oder Hochschulplätzen, Gegenstand entsprechender Untersuchungen.

8 Vgl. *Soja* 2008, insbesondere S. 247.

9 *Soja* 2010, S. 13.

das heißt unter Bedingungen sozialer Ungleichheit – geschaffen werden, so prägen Räume wiederum gesellschaftliche Verhältnisse und schaffen soziale Ungleichheiten. Weil aber „gemacht“, können Räume und die von ihnen her bestimmten Ungleichheiten nach Maßgabe von Gerechtigkeitserwägungen korrigiert, dadurch diese Räume und die von ihnen bestimmten Verhältnisse gerechter gestaltet werden.

Diese und ähnliche Theorieanstrengungen ermutigen den folgenden Versuch, die den Städten zugerechneten „Ungerechtigkeiten“ in die Theorie zu „bringen“ – und dies eben nicht nur in dem Sinne, dass entsprechende Urteile im politischen Feld erhoben werden. Viel mehr wird versucht, von dem im Begriff ‚Stadt‘ allgemein angesprochenen Eigenschaften von Städten auf typische Ungerechtigkeiten in den Städten zu schließen, wobei dieses Unternehmen zeitlich, nämlich auf die Gegenwart, und örtlich, auf die Bundesrepublik beschränkt ist. Weil angenommen wird, dass in jedem Urteil über Ungerechtigkeiten zumindest vage Vorstellungen von den in diesem Urteil intendierten Gerechtigkeiten „stecken“, zielt dieses Unternehmen – gleichsam auf dem Wege der Negation der Negation – auf allgemeine, wenn auch vage Vorstellungen von einer „gerechten Stadt“. Von dem mit dem Begriff der Stadt angesprochenen Bedeutungsgehalten (1.) werden die den Städten typischerweise zugeschriebenen Ungerechtigkeiten (2.–4.) bei der Organisation von sozialen Ungleichheiten, (2.) bei der Gestaltung und Regulierung der in den Städten verfügbaren öffentlichen Räume und deren funktionaler Aufteilung (3.) sowie bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Sozialen Diensten erhoben (4.).

1. STADT

Nähert man sich mit dem Gerechtigkeitsbegriff der Stadt, rechnet man damit, dass an dem mit ‚Stadt‘ bezeichneten Orten etwas eigenständiges ‚passiert‘, so dass sich an eben diesen Orten Fragen der Gerechtigkeit in einer besonderen Weise stellen und mit besonderen Ergebnissen beantwortet werden (können). Die den Städten zugerechneten Ungerechtigkeiten sind, soll sich der in diesem Beitrag anlegte Versuch überhaupt lohnen, nicht nur lokale Ausdrucksformen von Ungerechtigkeiten, die für übergreifende sozial-räumliche Zusammenhänge behauptet werden. Wenn man aber damit rechnet, dass ‚Stadt‘ etwas eigenständiges ist und sich Gerechtigkeitsfragen an den damit bezeichneten Orten in besonderer Weise stellen, dann müsste man Ungerechtigkeiten nicht in *der* Stadt, sondern in konkreten Städte suchen. Denn in Folge ihrer Eigenständigkeit entwickeln sich Städte einzigartig und das heißt eben auch unterschiedlich: Aus ihrer jeweils unterschiedlichen Lage, ihre besonderen Geschichte oder spezifischen Bebauung, auch aber wegen ihrer jeweiligen regionalen Einbettung oder besonderen Kulturen „hat“ jede Stadt nicht nur ihre eigenen Wahrnehmungsmuster, sondern besitzt auch besonders materielle und soziale „Wirklichkeiten“. ¹⁰ Wenn aber Wanne-

10 Vgl. etwa Löw 2008; Berking/Löw 2005.

Eickel anderes als Stuttgart und Berlin „ist“, dann werden sich dort auch Gerechtigkeitsfragen anders als in den beiden anderen Städten stellen. Man muss daher damit rechnen, dass nicht nur allgemein Ungerechtigkeiten konkreten Städten zugeschrieben werden, sondern dass – darüber hinaus – konkrete Städte ihre je besonderen Ungerechtigkeiten „haben“.

Gleichwohl werden sich die Städten zugeschriebenen Ungerechtigkeiten nicht in einer unendlichen Vielfalt des Konkreten verlieren, über die allgemein nichts gesagt werden könnte. Dagegen sprechen zumindest zwei Annahmen: Bei denen, die einer Stadt Ungerechtigkeiten zuschreiben, „entstehen“ entsprechende Beurteilungen städtischer Sachverhalte zumindest auch vor dem Hintergrund von allgemeinen Vorstellungen von der Stadt, die die je besonderen Wahrnehmungsmuster besonderer Städte transzendieren und vermutlich überhaupt den Rahmen für besondere Wahrnehmungsmuster bieten. Ihre Bezugnahme auf die jeweils besondere Stadt wird mithin geprägt durch einen allgemeinen, im Modus einer gemeinsamen Alltagssprache mit anderen geteilten Begriff von *der* Stadt. Zudem werden sie sich in ihren Beurteilungen auf Sachverhalte beziehen, die sich in einer Stadt aufgrund von Problemlagen und Verwerfungen sowie von Bedingungen „einstellen“, die diese Stadt mit anderen Städten teilt. Sowohl in den Beurteilungen, als auch in dem Beurteilten „steckt“ deshalb so viel an Allgemeinheit, dass im Folgenden trotz der unbestrittenen „städtischen Eigenlogik“ nicht auf konkrete Städte und auf deren spezifischen Ungerechtigkeiten, sondern allgemein auf „die“ Städte, allerdings einschränkend innerhalb der Bundesrepublik und in der Gegenwart, Bezug genommen wird, anhand derer die den Städten typischerweise zugeschriebenen Ungerechtigkeiten erhoben werden sollen.

Mit ‚Stadt‘ werden administrativ abgegrenzte Räume bezeichnet, wobei es in der Bundesrepublik die Bundesländer sind, die Städte aus- und deren Status und Zuständigkeiten über die in den Städten jeweils gemeldeten Einwohner zuweisen. Für den in diesem Beitrag genutzten Begriff ist diese administrative Auszeichnung bedeutsam, weil die Städte auf diesem Wege Zuständigkeiten und Ressourcen erhalten, auf die sich behauptete Ungerechtigkeiten beziehen. Jedoch wird das entsprechenden Behauptungen zugrunde liegende Verständnis von Stadt nicht hinreichend durch die administrative Auszeichnung bestimmt, so die Ungerechtigkeiten nicht einer Stadt zugeschrieben werden, weil sie von einem der Bundesländer unter deren Städten geführt wird. Mit ‚Stadt‘ wird wohl zumeist grundsätzlicher auf ein spezifisches, in zeitlicher Hinsicht dauerhaftes Verhältnis von Menschen referiert, das durch Grenzen im Raum identifiziert wird, und dem einzelne Menschen wegen ihrer dauerhaften Anwesenheit innerhalb dieser Grenzen zugerechnet werden. Über seine Grenzen wird dieses Verhältnis auch nach außen, nämlich als ein besonderer Ort von dem umgebenden Raum abgegrenzt. ‚Stadt‘ bezeichnet mithin *zugleich* einen *Ort* im Raum, als auch ein *Verhältnis von Menschen*, das genau an diesem Ort über eine längere Zeitstrecke hinweg besteht. Als spezifische Merkmale dieses Raum-Sozial-Gebildes werden dessen Größe,

Heterogenität und Dichte ausgewiesen¹¹: Zwar ist die Anzahl der Einwohner für Städte eine sehr ungenaue Bestimmung, so es kleine und große Städte gibt, ohne dass die kleineren weniger Stadt als die größeren wären. Gleichwohl ist es für die Vorstellung von Stadt konstitutiv, dass in ihr so viele Menschen dauerhaft wohnen und leben, dass sie einander allein wegen der Anzahl fremd und unbekannt bleiben müssen. Dabei leben die vielen Menschen innerhalb der Stadtgrenzen auf vergleichsweise wenig Raum, damit in hoher Konzentration und in großer physischer Nähe, wodurch auch die von ihnen benutzten Dinge, die Formen ihres Wohnens und Lebens, die Orte ihres Erwerbs und Konsums sowie ihre sozialen Verhältnisse und Institutionen in verdichteter Weise bestehen und für die gleichzeitige Präsenz beziehungsweise Nutzung von vielen Menschen ausgelegt sind. Zugleich weisen Städte eine vergleichsweise hohe Heterogenität auf, so die Einwohner zwar innerhalb der Grenzen der selben Stadt wohnen und leben, aber dort mit Menschen unterschiedlichster Einstellungen, Überzeugungen und Lebensformen zusammenleben und mit ihnen zwar die Stadt, aber nur mit wenigen Einstellungen, Überzeugungen und Lebensformen teilen. Die Stadtbewohner finden daher in der ihnen mehr oder weniger vertrauten Stadt zugleich immer auch Unvertrautes und Fremdes vor. Hohe Heterogenität bei gleichzeitiger physischer Nähe führt, so die Annahme bereits bei Georg Simmel, dazu, dass die Stadtbewohner untereinander Distanz halten, nur einen geringen Teil ihres Lebens öffentlich einsehbar machen und in ihre Stadt nur „unvollständig“ integriert sind.¹² Unter dem Schutz einer solch unvollständigen Integration können einzelne und soziale Gruppen ihre unterschiedlichsten Einstellungen, Überzeugungen und Lebensformen verfolgen und entfalten, so dass Städte

„dem Individuum eine Art und ein Maß persönlicher Freiheit [gewähren – der Verf.], zu denen es in anderen Verhältnissen keine Analogie gibt“.¹³

Der von den Städten „eingenommene“ Raum muss auf die dort lebenden Menschen sowie die dort bestehenden Institutionen aufgeteilt werden. Ein Teil der Städte wird für den Wohnraum genutzt, der vor allem auf dem Wege marktförmiger Allokation und folglich entsprechend der Kaufkraft der den Wohnraum beanspruchenden Menschen verteilt wird. Der dabei genutzte Raum wird für die Stadtbevölkerung unbegeh- und uneinsehbar und zum räumlichen Kristallisationspunkt für die Privatsphäre der einzelnen. Einen anderen Teil der Städte beanspruchen Institutionen sowie einzelwirtschaftliche Akteure für ihre Unternehmungen. Den für ihre Unternehmungen eingenommenen Teil machen sie nur in deren Rahmen und für deren Zwecke für andere zugänglich. Schließlich bestehen innerhalb der Stadt gemeinsam genutzte Räume, an denen sich das gemeinsame Leben der Stadtbevölkerung, zumeist in geregelter Weise, „abspielt“. Geregelt wird dabei nicht nur das Verhalten und die Beziehungen innerhalb dieser

11 Vgl. mit Hinweis auf die Arbeiten der US-amerikanischen Stadtsoziologen Robert Park und Louis Wirth *Häußermann/Kemper* 2005, S. 27f.

12 Vgl. dazu bereits *Bahrdt* 2006.

13 *Simmel* 1984, S. 198.

Räume, sondern auch die Art und die Bedingungen, diese Räume zu betreten und zu nutzen.

Nicht zuletzt weil staatlicherseits dafür verantwortlich gemacht, gewährleisten die Städte viele der von der Bevölkerung gemeinsam genutzten Güter – und erhalten dafür im Gegenzug einen Teil des vom Nationalstaat erhobenen Steueraufkommens. Die Städte schaffen die von ihren Einwohnern und den anwesenden Einrichtungen genutzte Infrastruktur; sie unterhalten Straßen und öffentliche Verkehrssysteme, sie sichern die Wasserversorgung und die Abfallentsorgung – und betreiben dazu unter anderem auch eigene Unternehmen. Als unterste Ebene des bundesdeutschen Sozialstaats sind die Städte zudem für zahlreiche Hilfeleistungen und vor allem für eine Vielzahl von Sozialen Diensten verantwortlich.¹⁴ Die Städte sind Träger der Sozialhilfe nach SGB XII, häufig auch Träger der Leistungen nach SGB II, also der Grundsicherung und der Beschäftigungsförderung für Erwerbslose; sie sind verantwortlich für die Leistungen im Rahmen der Jugend- und Familienhilfe und vieles mehr.

Sowohl die Aufteilung des städtischen Raums, als auch die Gewährleistung der gemeinsam geteilten Güter, die städtische Infrastruktur und die sozialen Fürsorgeleistungen und Sozialen Dienste, ergeben sich maßgeblich durch bewusste Planung und Regulierung der dafür von den Städten – zumeist nach staatlichen Vorgaben – eingerichteten Verwaltungen und Unternehmen. Im Rahmen staatlicher Vorgaben ist diese Selbstverwaltung der Städte demokratisch geordnet – und wird auf unterschiedlichen Wegen von den Stadtbevölkerung kontrolliert. So werden die Spitze der Stadtverwaltung sowie Parlamente zur Aufsicht der Verwaltung von den Bewohnerinnen und Bewohnern gewählt. Zudem besteht in den Städten eine politische Öffentlichkeit, in denen sich jeweils interessierte Bewohner über die Angelegenheiten ihrer Städte austauschen und auf diesem Wege öffentliche Meinungen bilden, denen sowohl die politischen Leitungen der Städte, als auch die Stadtverwaltungen und öffentlichen Unternehmen Rechnung tragen, wenngleich sie ihnen deswegen nicht immer entsprechen müssen. Mithin entwickeln sich Städte nicht nur über in ihren Ergebnissen nicht intendierbare Prozesse, also nicht nur über die marktformige Koordination von Angebot und Nachfrage, über die gewerblichen Aktivitäten der in den Städten engagierten, einzelwirtschaftlichen Akteure oder über die Entwicklung der Stadtbevölkerung etwa durch Zu- und Wegzug spezifischer Bevölkerungsgruppen. Die Entwicklung der Städte wird maßgeblich bewusst gesteuert – und diese Steuerung hat einer politische und dabei grundsätzlich demokratische Logik. Was in und mit den Städten „passiert“, ist deshalb intentional zurechenbar, – und diese Zurechenbarkeit ist Voraussetzung dafür, dass den Städten sinnvoll Ungerechtigkeiten zugeschrieben werden können. Dabei gilt dies auch für Sachverhalte, die selbst nicht politisch gesteuert werden, weil diese auf Unterlassungen politischer Steuerung zurückgeführt und so im Modus der Unterlassung der politischen Intentionalität unterstellt werden können.

14 Vgl. etwa *Dahme/Schütter/Wohlfahrt* 2008.

Mit diesem Begriff von der Stadt bleibt man nahe bei der in der Bundesrepublik alltagssprachlich üblichen Verwendung von ‚Stadt‘. Allerdings muss dieser Begriff gegenüber Entwicklungen bestätigt werden, in deren Folge die damit bezeichneten Städte ihre Konturen verlieren und sich deren Einheit auflöst, dadurch aber der Begriff ‚Stadt‘ seine eindeutige Referenz verliert.¹⁵ So wird etwa beobachtet, dass sich der Gegensatz zwischen Stadt und Land auflöst und damit die den Städten zugeschriebenen Eigenschaften auch außerhalb der Städte bestehen. Zudem werden ursprünglich städtische Funktionen und Aktivitäten an die Ränder der Städte, zum Teil außerhalb der Städte, in Gewerbeparks, Einkaufszentren und Entertainment-Center sowie Siedlungen ausgelagert („Suburbanisierung“). Die für die Städte typische Trennung zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit wird von beiden Polen her aufgelockert, insofern *einerseits* das Private in den Städten vielerorts in die Öffentlichkeit tritt, *andererseits* bislang öffentliche Aktivitäten und Güter privatisiert werden. Schließlich nutzen die Stadtbewohner neue Medien und Netzwerke, so dass sie, obgleich weiterhin Bewohner ihrer Städte, in andere Raumverhältnisse und neue Formen der Öffentlichkeiten integriert, zugleich aber in Distanz zu ihren Städten und deren Öffentlichkeiten geraten. Derartige Entwicklungen gehen an die Substanz der Städte, damit allerdings (noch) nicht an die Substanz des Begriffs ‚Stadt‘. Im Gegenteil: Werden diese Entwicklungen als Relativierungen, als Ausfransung oder gar Auflösung der Städte begriffen, wird dabei gerade ein Begriff von Stadt genutzt, wie er zuvor vorgestellt wurde.

Dieser Begriff von Stadt ist durch die Vorstellung von der „europäischen Stadt“ geprägt, mit der ein bestimmter Typus von Stadt ausgezeichnet wird.¹⁶ Keineswegs entsprechen alle Städte in der Bundesrepublik, geschweige denn: in Europa diesem Typus. Und doch wird der zuvor skizzierte Begriff von Stadt stark von diesem Typus her bestimmt – und zwar so sehr, dass das Modell der „europäischen Stadt“ zumindest im Kontext der bundesdeutschen Gesellschaft eine Norm abgibt, an der Städte gemessen werden. Im Maß der Abweichung gelten sie im Vergleich zu anderen Städten als „weniger“ beziehungsweise im Maß der Erfüllung als „mehr“ Stadt. In diesem Modell „stecken“ aber nicht nur die oben angesprochenen und möglicherweise weitere Zuschreibungen, sondern auch normative Überzeugungen – etwa hinsichtlich der Freiheit der Stadtbewohner und ihrer Toleranz gegenüber ihnen unvertrauten Einstellungen, Überzeugungen und Lebensformen, hinsichtlich der sozialen Inklusion der Städte und des sozialen Ausgleichs innerhalb der Städte sowie der sozialen, politischen und kulturellen Partizipation der Stadtbewohner. Derartige Überzeugungen gehen als mehr oder weniger bewusste Idealvorstellung in die den Städten zugeschriebenen Ungerechtigkeiten ein und prägen die Vorstellungen davon, in welcher Richtung diese Ungerechtigkeiten beseitigt werden sollen. Werden im folgenden die den Städten typischerweise zugeschriebenen Ungerechtigkeiten erkundet, dann muss

15 Vgl. dazu etwa Löw/Steets/Stoetzer 2007, S. 11f., 96, 111 und 126f.; Häußermann 2007, S. 73f.

16 Siebel 2006, S. 12ff.

deshalb damit gerechnet werden, dass dabei Gerechtigkeitsintuitionen gehoben werden, die bereits im Begriff von Stadt „stecken“ und folglich zu diesem Begriff keine neuen Bedeutungen hinzufügen. Sollte dies eintreten, muss das jedoch nicht enttäuschen. Denn *erstens* ist auch die Explikation von bislang verborgenen Begriffsbestandteilen eine theoretische Leistung; und *zweitens* ist genau diese Explikation die notwendige Voraussetzung dafür, die explizierten Überzeugungen kritisch zu prüfen und etwa im Fall von politisch lähmenden „Rückwärtsutopien“¹⁷ zu modifizieren oder gar zu verwerfen.

2. SOZIALE UNGLEICHHEITEN

Werden Bilder für soziale Ungleichheiten und die daraus resultierenden Probleme und Verwerfungen gesucht, werden sie in den Städten gefunden. Entsprechend präsentiert, erscheinen die Städte als Orte der Armut und der sozialen Polarisierung, als Orte von Rassismus, „Integrationsproblemen“ und Diskriminierung.¹⁸ Zwar sind „die Städte ... mehr als der Ort, an dem sich diese Probleme manifestieren“¹⁹, und sie sind keineswegs die einzigen Orte; – und doch werden die aus sozialen Ungleichheiten resultierenden Probleme und Verwerfungen vor allem in den Städten vermutet. Nähert man sich den Städten unter dem Maßstab der Gerechtigkeit, wird sich diese Aufmerksamkeit noch einmal verstärken. Wenn auch die Gerechtigkeit einer Gesellschaft – und das ist die Gerechtigkeit der Ordnung ihrer grundlegenden Strukturen und Institutionen – nicht einzig über die Frage der Gleichheit oder Ungleichheit der in dieser Gesellschaft miteinander lebenden Menschen beurteilt werden kann, so spielt diese Frage und die mit ihr verbundene Frage nach der Verteilung von Gütern, Ressourcen und Lasten gleichwohl eine herausragende Rolle – und dies seit den Anfängen der abendländischen Gerechtigkeitstheorien. Unter Bedingungen der modernen Geldwirtschaft interessiert besonders die Verteilung von Einkommen und Vermögen, da über entsprechenden „Besitz“ die Lebensmöglichkeiten und Partizipationschancen der Menschen maßgeblich bestimmt, aber notwendigerweise ungleich verteilt werden. Im Gefüge sozialer Ungleichheiten nimmt die (Einkommens-)Armut eine extreme Position ein. Sie wird relativ zu den Einkommens- und Vermögenspositionen aller anderen, etwa als ein deutlich unterdurchschnittliches Einkommen und Vermögen bestimmt – und gilt zumeist als ungerecht, weil im Begriff der Armut nicht nur das „weniger“ als die anderen, sondern das „zu wenig“ angesprochen wird.

Soziale Ungleichheiten, etwa der ungleichen Verfügung über Einkommen und Vermögen, „entstehen“ nicht durch die Städte. Die Verteilung des gesellschaftlich verfügbaren Einkommens und Vermögens vollzieht sich über komplexe und gänzlich nicht überschaubare Prozesse auf den verschiedenen Märkten, aber auch über politisch gesteuerte Ordnungen etwa von Tarifverträgen oder des Sozial-

17 *Stebel* 2000, S. 7, zitiert nach *Löw/Steets/Stoetzer* 2007, S. 97.

18 *Vgl. Marcuse* 2006, S. 207.

19 *Vgl. Marcuse* 2006, S. 207.

staats. In den Städten werden die daraus resultierenden Ungleichheiten jedoch maßgeblich in die Lebens- und Wohnverhältnisse der einzelnen „umgesetzt“ – und auf diesem Wege die Bedeutung der sozialen Ungleichheiten und dabei auch der Einkommens- und Vermögensungleichheiten für die einzelnen und für deren soziale Verhältnisse bestimmt. Aus weniger Einkommen „wird“ zum Beispiel eine schlechtere, möglicherweise unzumutbare Wohnsituation (Wohnarmut) oder schwierigere Zugänge zur städtischen Infrastruktur und zu Sozialen Diensten, möglicherweise sogar Zugangsbarrieren. Zugleich bieten die Städte den Betroffenen Ressourcen, um das Weniger an Gütern und Ressourcen, aber auch an Einfluss und Anerkennung zu kompensieren. So finden sich gleichermaßen Betroffene „vor Ort“ zusammen und fangen ihr Weniger durch ein Mehr an Solidarität auf; oder sie bewältigen Mängel dadurch, dass sie öffentliche Angebote wahrnehmen. Als unterste Ebene des bundesdeutschen Sozialstaats sind die Städte mit dem Ausgleich marktförmig entstandener Ungleichheiten und der Bereitstellung von Sozialen Diensten und öffentlichen Gütern beschäftigt – und erhalten dazu auch einen Teil der vom Staat eingezogenen Finanzen zur keineswegs freien Verfügung. Allerdings werden soziale Ungleichheiten durch die Städte nicht nur ins Konkrete übersetzt und dabei zum Teil auch ausgeglichen. Soziale Ungleichheiten werden in den Städten auch erzeugt und verstetigt: Durch die ungleiche Verfügung über den städtischen Raum, über die damit verbundene Macht, innerhalb der Städte Grenzen zu ziehen und die Nutzung der so umgrenzten Räume zu kontrollieren, und den Einfluss auf die Gestaltung und Nutzung von städtischen Räumen entstehen Ungleichheiten zwischen den Stadtbewohnern und werden diese aufrechterhalten. So ermöglicht der größere Besitz von Geld eine stärkere Kontrolle des städtischen Raums – und schafft die größere Kontrolle des städtischen Raums zugleich die Möglichkeit, mehr Geld als andere aus den Städten „zu ziehen“.²⁰ Insgesamt finden soziale Ungleichheiten und die daraus resultierenden Probleme und Verwerfungen nicht nur in den Städten statt; die Städte haben Anteil daran – und können auf ihren Anteil hin unter dem Maßstab der Gerechtigkeit angesprochen werden.

Soziale Ungleichheiten sind nicht per se ungerecht, denn zumindest bestimmte Ungleichheiten können in einem ebenso bestimmten Umfang auch gegenüber denjenigen mit Gründen gerechtfertigt werden, die dabei benachteiligt werden. Den wohl prominentesten Versuch in dieser Richtung findet man in John Rawls' Gerechtigkeitstheorie und dem dort entwickelten Differenzprinzip. Indem Ungleichheiten – auf dieser oder einer anderen Weise – gerechtfertigt werden, werden sie hinsichtlich ihres Ausmaßes limitiert und zugleich an Bedingungen geknüpft. John Rawls begründet etwa nicht jedwede, geschweige denn: die größt mögliche Ungleichheit, sondern die zum wirtschaftlichen Nutzern aller und *insbesondere* der Schlechtestgestellten gerade noch vertretbare; und er bestimmt zudem gleiche Freiheiten und Rechte sowie faire Chancengleichheit als Voraussetzung der gerechtfertigten Ungleichheit. Soziale Ungleichheiten müssen

20 Vgl. Harvey 1991.

spätestens dann als ungerecht gelten, wenn die mit ihrer Rechtfertigung verbundenen Limits überschritten und die gesetzten Bedingungen verletzt werden.

Werden die in Städten erfahrenen Ungleichheiten und darauf zurückgeführte soziale Probleme und Verwerfungen, wird etwa die in Städten beobachtbare Armut als ungerecht beurteilt, dann können diese Ungerechtigkeiten auch den Städten zugeschrieben werden, sofern sie *erstens* durch Unterlassungen beim sozialen Ausgleich oder durch fehlende Steuerung der Raumnutzung für die ungleichen Ungleichheiten mitverantwortlich und wenn sie *zweitens* für die „Übersetzung“ von sozialen Ungleichheiten – insbesondere von Armut – in benachteiligte Lebenslagen verantwortlich gemacht werden. Werden Städten entsprechende Ungerechtigkeiten zugeschrieben, wird ihnen zugleich die Verantwortung zugewiesen, die kritisierten sozialen Ungleichheiten, zumindest deren Ausmaß zu beseitigen oder bestimmte Bedingungen im Vollzug dieser Ungleichheiten herzustellen. In dieser Abstraktion ist allerdings die Verantwortungszuschreibung wenig sinnvoll. Zumal in politischen Auseinandersetzungen es genauer Angaben bedarf, welche Stellen in den Städten in welcher Verantwortung gesehen werden.

Soziale Ungleichheiten drücken sich in den Städten vor allem in der Lage, der Größe, der Ausstattung und dem Preis der Wohnungen aus. Als ungerecht wird typischerweise kritisiert, dass Haushalte mit geringen Einkommen, Familien mit vielen Kindern oder Menschen ohne deutschen Pass (oder auch nur mit „falschem“ Namen oder Aussehen) auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt werden. Dabei wird vor allem dann Kritik geübt, wenn Menschen auf Grund dieser oder anderer Tatbestände keine oder nur mangelhafte und zu kleine Wohnungen finden können. Als eine Ungerechtigkeit kann dieser Sachverhalt den jeweiligen Städten allerdings nur dann und in dem Maße zugeschrieben werden, als beziehungsweise wie sie auf den jeweiligen städtischen Wohnungsmarkt Einfluss nehmen können. Dass sie dies können, wird in entsprechenden Urteilen unter anderem mit Hinweis auf die Stadtplanung, auf kommunale oder andere öffentliche Wohnbaugesellschaften oder auf den kommunalen Sozialstaat behauptet.

Zumindest implizit wird – in Negation der Negation – mit der Zuschreibung entsprechender Ungerechtigkeiten ein Bild von einer „geröchten Stadt“ gezeichnet: Zwar können Städte in normativer Hinsicht mit sozialen Ungleichheiten und diese Ungleichheiten sogar als Ausdruck der ihnen eigenen Heterogenität gedacht werden. Allerdings wird das in den Städten tolerierbare Ausmaß sozialer Ungleichheit begrenzt, wobei diese Begrenzung über die Vorstellung von einer sozialen und von den Stadtbewohnern auch erfahrbaren Einheit der Städte und die gemeinsame Zugehörigkeit der sie bewohnenden Menschen begründet wird. Bezogen auf den unteren Bereich der sozialen Ungleichheiten, bezogen also auf Haushalte mit geringen Einkommen, auf Familien mit vielen Kindern, aber auch bezogen auf die Stadtbewohner mit „Migrationshintergründen“ wird „the goal of providing a decent home and suitable living environment for everyone“²¹ gesetzt. Mit dieser den Städten normativ vorgeschriebenen Begrenzung sozialer Ungleich-

21 *Fainstein* 2010, S. 172.

heit wird ihnen die Verantwortung für deren Durchsetzung und damit auch des dafür notwendigen sozialen Ausgleichs zugeschrieben. Gleichgültig an wen dabei die Verantwortung genau adressiert wird, letztlich fällt diese Verantwortung – in normativer Hinsicht – auf die gesamte Stadtbevölkerung zurück, die in einer Solidarität mit entsprechenden Verpflichtungen untereinander gesehen wird. Die Stadtbevölkerung erscheint – trotz der ihr zugedachten „unvollständigen Integration“ – dann als eine Solidargemeinschaft, in der sich die einzelnen trotz aller Differenzen und trotz wechselseitiger Ignoranz ab einem gewissen Punkt nicht mehr gleichgültig sind, sondern wechselseitig für einander in Verantwortung stehen und ihre städtischen Institutionen nutzen, um ihrer Verantwortung entsprechen zu können.

Dass sich soziale Ungleichheiten in den räumlichen Strukturen der Städte niederschlagen und dass sich dabei die im Gefüge sozialer Ungleichheiten benachteiligten Bevölkerungsgruppen in bestimmten Stadtteilen und Quartieren konzentrieren und damit „unter sich“ bleiben, ist spätestens seit Beginn der soziologischen Stadtforschung bekannt.²² Gegenwärtig scheint die räumliche Segregation in den Städten wieder deutlich anzuziehen, wobei sich die räumliche Konzentration verschiedener sozialer Probleme und Verwerfungen in den betroffenen Stadtteilen überlagern.²³ So kann man in vielen Städten mit hoher Wahrscheinlichkeit vom Wohnort her auf die gleichzeitige Betroffenheit von sozialen Problemen und Benachteiligungen schließen. Dass Städte intern in Stadtteile und Quartiere gegliedert sind, gehört wohl zur allgemeinen Vorstellung von der Stadt. Zumeist wird man diese innere Differenzierung positiv beurteilen, etwa weil Stadtbewohner in ihren Stadtteilen heimisch werden und so die Komplexität gerade großer Städte bewältigen können. Dass sich aber in Stadtteilen oder Quartieren bestimmte soziale Gruppen konzentrieren, wird kritisiert, weil sich dadurch die Heterogenität der Städte in den betroffenen Stadtgebieten nicht vollzieht, dadurch aber diese Gebiete und die dort lebenden Menschen „außerhalb“ der Städte geraten beziehungsweise die Städte diese Gebiete und die dort lebenden Menschen nicht integrieren können. Bezogen auf die Konzentration von Bevölkerungsgruppen mit gleichem ethnischen Hintergrund spricht man etwa von „Parallelgesellschaften“ – und hält sie für eine wesentliche Ursache der mangelhaften Integration der dort lebenden Menschen. Bei einer solch prinzipiellen Kritik räumlicher Segregation wird allerdings nicht hinreichend anerkannt, dass das homogene Umfeld in einem Stadtteil oder Quartier gerade für die im Gefüge sozialer Ungleichheit schlechter Gestellten von Vorteil sein kann, ihnen etwa durch die nachbarschaftliche Nähe die solidarische Bewältigung von Mängeln erleichtert oder durch die verdichtete Nachfrage die Schaffung von spezifischen Konsumangeboten oder eines passenden Verbändewesens ermöglicht. Durch eine Beheimatung von sozial, ethnisch oder kulturell homogenen Gruppen in Quar-

22 Vgl. etwa *Friedrichs* 1995.

23 Vgl. *Siebel* 2007, S. 128ff.

tieren kann auch deren Integration in die Stadt befördert werden.²⁴ Derartige Vorteile der Segregation müssen nicht zu Lasten der anderen Stadtbewohner gehen – und können dann mit hinreichender Allgemeinheit gerechtfertigt werden.²⁵ Deswegen kann zumindest grundsätzlich nicht von der Homogenität von Stadtteilen und Quartieren auf eine Ungerechtigkeit der Städte geschlossen werden. Folglich kann eine bis in die Stadtteile und Quartiere hinein „durchmischte“ Bevölkerung auch nicht als Ideal einer „gerechten Stadt“ gezeichnet werden. Vorstellungen einer hoch integrierten Stadtgesellschaft sind daher überzogen – und verfehlen nicht nur die Realität in den Städten, sondern auch die von ihnen erwartbare Gerechtigkeit.

Segregierte Stadtteile und Quartiere zeichnen sich allerdings häufig nicht nur durch eine geringere Heterogenität als die Städte insgesamt aus; sie sind darüber hinaus bei den Mobilitätsangeboten, den Angeboten an schulischer Bildung und Weiterbildung oder bei der Qualität der Wohnungen und des Wohnumfeldes *unterversorgt*, wobei diese Unterversorgung an den besser versorgten Stadtteilen und Quartieren bemessen wird. Zudem konzentrierten sich in segregierten Stadtteilen und Quartieren soziale Probleme und Verwerfungen, so dass es vor allem diese Stadtgebiete und die dort lebenden Menschen sind, die die den Städten zugerechneten Probleme und Verwerfungen auszutragen haben.²⁶ Es mag sein, dass Menschen auf Grund unzureichender Einkommen oder wegen ihrer ethnischen Herkunft in derartige Gebiete – etwa über den privaten Wohnungsmarkt – gelenkt werden. Oder die Unterversorgung der segregierten Gebiete und die dortige Konzentration von sozialen Problemen und Verwerfungen stellt sich als Folge ihrer räumlichen Segregation – etwa durch mangelhaften Einfluss auf die Stadtplanung oder wegen Imageschäden der betroffenen Gebiete – ein. Was auch immer die Ursachen dafür sind, durch die quartiersbestimmende Unterversorgung und die hohe Konzentration von Problemen und Verwerfungen wird die segregierte Bevölkerung in ihren Lebens- und Beteiligungsmöglichkeiten benachteiligt. Darüber hinaus bewirkt diese Form der Segregation zusätzlichen Benachteiligungen etwa durch geringere Bildungschancen oder geringere Chancen auf den Arbeitsmärkten.²⁷

Weder die relative Unterversorgung, noch die „Verlagerung“ von sozialen Problemen und Verwerfungen auf segregierte Stadtteile und Quartiere lassen sich allgemein und das heißt auch gegenüber den dort lebenden Menschen rechtfertigen – und müssen folglich als ungerecht gelten. Da dafür die Städte, oder genauer die Stadtverwaltungen und andere der für Stadtplanung und -entwicklung

24 Peter Marcuse (*Marcuse 1997*) nennt entsprechende Gebiete „Enklaven“, vgl. auch *Ipsen 2007*.

25 Dieses Urteil bestätigt Jens S. Dangschat: „Binnenintegrative Segregation‘ schafft vor allem Vorteile für die Bessergestellten und Aufwärtsmobilen. Sie macht (für sie) das Stadtleben ruhig, überschaubar und versieht es mit jederzeit beherrschbaren Reizen der Erlebnisgesellschaft.“ *Dangschat 2004*, S. 70.

26 Entsprechende Stadtgebiete bezeichnet Peter Marcuse (*Marcuse 1997*) als „Ghettos“ – und grenzt sie damit scharf von innerstädtischen „Enklaven“ ab.

27 Vgl. *Krummacher et al. 2003*, S. 132.

mit verantwortlichen Akteuren zumindest teilweise verantwortlich gemacht werden können, lassen sich entsprechende Ungerechtigkeiten den Städten zuschreiben. Zwar stehen entsprechenden Zuschreibungen unter der Gefahr, die Möglichkeiten der politischen Steuerung von Segregationsprozessen zu überschätzen oder die der Segregation zugrundeliegenden sozialen Ungleichheiten zu unterschätzen. Dass den Städten jedoch eine Verantwortung zugeschrieben werden kann, die Absonderung segregierter Stadtgebiete zu vermeiden, lässt sich positiv, nämlich an dem 1998 gestarteten Bund-Länder-Programm *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt* zeigen. Projekte, die im Rahmen dieses Programms durchgeführt wurden, konnten in vielen Fällen dazu beitragen, die bauliche und soziale Situation in segregierten Stadtgebieten deutlich zu verbessern und Benachteiligungen der dort lebenden Stadtbevölkerung entgegenzuwirken.²⁸

In Negation der den Städten wegen räumlicher Segregation zugeschriebenen Ungerechtigkeit erscheint zwar nicht das Bild einer hoch integrierten, sozial „durchmischten“ und gleichmäßig heterogenen Stadt. Unter Maßgabe der Gerechtigkeit wird man jedoch von den Städten fordern, dass sie die „Absonderung“ von Stadtgebieten und Quartieren und die damit verbundene Benachteiligung der dort lebenden Stadtbewohner verhindern. Die Vorteile räumlicher Segregation dürfen nicht einseitig bei den besser gestellten Stadtbewohnern „ankommen“ und die Lasten bei der benachteiligten Bevölkerung liegen. Im Gegenteil: Die über Segregation laufende Binnendifferenzierung der Städte lässt sich nur in dem Maße rechtfertigen, als die in den segregierten Gebieten lebenden Menschen hinreichend bevorteilt werden. Hinreichend sind die Vorteile ihrer Segregation dann, wenn sie deren Nachteile, etwa die Mängel in den segregierten Gebieten, überbieten, und mit den abgewogenen Vorteilen der in anderen Stadtgebieten lebenden Bevölkerung gleichziehen. Erst dann bestehen innerhalb einer Stadt gleichwertige, was nicht heißt: einheitliche Lebensverhältnisse. Mit dem Ideal gleichwertiger Lebensverhältnisse in einer Stadt ist es jedenfalls nicht vereinbar, dass ein Teil der Stadtbevölkerung von ihren Stadtteilen einzig den einen Vorteil hat, dass sie einzig dort bezahlbaren Wohnraum finden kann.

3. ÖFFENTLICHE RÄUME

Im Gegensatz zu den privaten, vor allem zum Wohnen und zu gewerblichen Zwecken genutzten Räumen sind öffentliche Räume einsehbar, wenn gleich nicht für alle gleichermaßen zugänglich. Öffentliche Räume werden durch ihre gemeinsame Nutzung bestimmt, wobei bestimmend sowohl die vorgesehene oder sogar vorgeschriebene Nutzung und entsprechende Ordnungen, als auch die tatsächliche Nutzung und darüber auch die Nutzer wirken. Für unterschiedliche Funktionen muss der öffentliche Raum aufgeteilt und es müssen bestimmte

28 Vgl. Farwick 2007, S. 120. Zur Evaluation des Programm „Soziale Stadt“, siehe *Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik* 2004. Dass im Zuge dieses Programms allerdings die Integrationswirkung der Städte nicht verbessert wurde, darauf verweist *Dangschat* 2005.

Räume für Verkehr, Erholung, Kinderspiel oder Sport, Kultur und Re-präsentation ausgewiesen werden, wodurch die Städte in sozialer und räumlicher Hinsicht strukturiert werden. Sowohl die funktionale Aufteilung, als auch die Gestaltung der öffentlichen Räume sowie der Regulierung des Zugangs und der Nutzung werden politisch ausgehandelt, wobei die Aushandlungsprozesse staatlicherseits und dabei für alle Städte gleichermaßen geordnet sind. Gleichwohl haben die Städte gerade bei der Aufteilung und Gestaltung ihrer öffentlichen Räume große Spielräume und können ihren baulichen, klimatischen und geographischen sowie kulturellen und historischen Gegebenheiten Rechnung tragen. Über die Gestaltung und Regulierung ihrer öffentlichen Räume und über deren funktionale Aufteilung können sie ihre Besonderheiten definieren und pflegen sowie ihr eigenes Image prägen. Zumindest in historischer Sicht sind die öffentlichen Räume in den Städten ein maßgeblicher Ort zur Herstellung von Öffentlichkeiten (gewesen), so an den gemeinsam zugänglichen Orten in den Städten politische Auseinandersetzungen geführt und Themen aus den darauf spezialisierten Institutionen heraus in einen öffentlichen, zumindest prinzipiell niemanden ausschließenden Beratungsprozess gestellt werden. Auch wenn inzwischen Öffentlichkeiten zunehmend in digitalen Netzwerken entstehen, ist damit diese Funktion der Städte keineswegs hinfällig geworden. Politische Öffentlichkeiten manifestieren sich maßgeblich an öffentlichen Räumen der Städte, an denen man sich deshalb auch im digitalen Zeitalter noch verabredet, wenn auch inzwischen über digitale Netzwerke.

Die Gestaltung und Aufteilung der öffentlichen Räume waren in den Städten bis in das 20. Jahrhundert hinein „nur in begrenztem Umfang Gegenstand von Diskursen einer breiten Öffentlichkeit“.²⁹ Die öffentlich zugänglichen Räume wurden weitgehend durch die ökonomischen, politischen und kulturellen Eliten in den Städten gestaltet und reguliert, wobei man einseitig die eigenen Interessen und ästhetischen Vorstellungen verfolgte.

„Abgesehen von wenigen Ausnahmen ... existieren keine Konzepte für die Befriedigung der städtebaulichen Bedürfnisse der untersten Klassen. Städtebau richtete sich zu keinem Zeitpunkt an den Bedürfnissen aller aus – und schon gar nicht an den physischen, sozialen und politischen Bedarfslagen der ärmeren Bevölkerungsteile.“³⁰

Häufig ging es – im Gegenteil – darum, unerwünschte Personen oder Sachverhalte aus der Öffentlichkeit zu halten und den städtischen Eliten gegenüber auf Distanz zu bringen. Zu diesem Zweck wurde unter anderem versucht, Landstreicher und Bettler zumindest aus den Zentren der Städte zu vertreiben oder allgemein das Betteln in den Städten polizeilich zu unterbinden sowie die Armen aus der Öffentlichkeit in spezialisierte Armenhäuser einzuweisen. Allerdings wurde der öffentliche Raum der Städte nicht nur auf dem Wege der Stadtplanung aufgeteilt, gestaltet und reguliert; dies geschah auch durch dessen Inanspruchnahme. So konnten auch diejenigen, die an Planungsprozessen selbst nicht beteiligt und deren Interessen dort nicht vertreten wurden, öffentlich zugängliche Räume durch eigensinnige Nutzung einnehmen und gestalten – und dies zum Teil auch im

29 Simon 2007, S. 160.

30 Simon 2007, S. 159f.

Widerspruch zur offiziellen Stadtplanung. Kinder und Jugendliche eroberten sich Plätze für spielerische und sportliche Aktivitäten; Milieus und Bewegungen schufen sich ihre Plätze in den Städten. Durch Inanspruchnahme konnten aber auch die Besitzer von Autos die Städte einnehmen und etwa die ihnen zugewiesenen Räume so stark und übermäßig in Anspruch nehmen, dass sie für eine anderweitige Nutzung, etwa für spielende Kinder, nicht mehr zur Verfügung standen.

Seit Mitte der 1960er Jahre wird in den bundesdeutschen Städten, etwa durch Mieterinitiativen und Stadtteilgruppen, eine stärkere Mitwirkung bei der Stadtplanung und -entwicklung beansprucht und zunehmend auch durchgesetzt. Die Selbstverwaltung der Städte wird im Gegenzug demokratisiert und – als Folge des von der sozial-liberalen Koalition verabschiedeten Städtebauförderungsgesetzes – die Beteiligung der Stadtbevölkerung in den städtischen Planungsprozessen stärker vorgesehen. Durch höchstrichterliches Urteil wurde Ende der 1960er Jahre die Möglichkeit der zwangsweisen Unterbringung von „asozialen Elementen“ im Bundessozialhilfegesetz unterbunden. Der Aufenthalt in den öffentlichen Räumen der Städte wurde mit nur wenigen Ausnahmen (zum Beispiel Friedhöfe) „dereguliert“ und dadurch geöffnet. Nun musste der

„Aufenthalt missliebiger Gruppen (Obdach- und Wohnungslose, ‚Gammler‘) ... hingenommen werden.“³¹

Doch diese Veränderungen galten nur eine kurze Epoche, so inzwischen die Bürgerbeteiligung bei der Stadtplanung längst wieder rückgängig ist oder die Reglementierung für den Aufenthalt in den öffentlichen Räumen wieder stärker unter das Diktat von Sicherheit und Sauberkeit genommen wurde.³²

Wie der in den Städten verfügbare öffentliche Raum aufgeteilt, gestaltet und reguliert wird, ist Gegenstand von typischer Kritik an Städten. Kritisiert wird etwa, dass die Zugänge zu öffentlichen Räumen beschnitten werden, oder dass der dortige Aufenthalt und deren Nutzung einseitig, nämlich zum Vorteil eines Teils der Stadtbevölkerung und zum Nachteil eines anderen, reglementiert wird. In diesem Sinne werden etwa die politischen Bemühungen in den Städten kritisiert, auf dem Wege von Gefahrenabwehrverordnungen oder Straßensatzungen, von polizeilicher Präsenz oder Ausstattung zumindest die Zentren der Städte „sauberer“ und „sicherer“ zu machen und der Kriminalität oder Ordnungsvergehen verdächtigten Personen präventiv den Aufenthalt dort zu verbieten. Kritik wird daran geübt, dass die Nutzung öffentlichen Raums kommerzialisiert wird und man etwa in Cafés oder Restaurants etwas konsumieren muss, wenn man sich auf repräsentativen Plätzen oder in Bahnhöfen aufhalten will. Der Aufenthalt in öffentlichen Räumen und deren Nutzung wird auf diesem Wege zu einer Frage des Geldes und durch dessen Ungleichverteilung eingenommen. Kritisiert wird, dass öffentliche Räume durch städtebauliche Großprojekte in hohem Maße

31 *Simon* 2007, S. 165.

32 So zumindest *Simon* 2007, S. 165.

programmiert werden („Theming“),³³ – und auf diesem Wege nicht nur die Menschen ausgeschlossen werden, zu denen die mehr oder weniger subtil durchgesetzten Programme nicht passen, sondern auch die Nutzungsweisen, die sich unter den Programmen nicht mehr realisieren lassen. Kritisiert wird schließlich auch, dass die Vernutzung der Städte etwa für den Individualverkehr zu Einschränkungen bei anderen Nutzungsweisen, etwa beim eigensinnigen Spielen und beim Sport von Kindern und Jugendlichen, führt.

Wird diese oder ähnliche Kritik unter dem Vorwurf der Ungerechtigkeit vorgetragen, hebt man nicht nur auf die Verletzung von jeweils eigenen Interessen ab, sondern behauptet, dass die kritisierte Gestaltung und Regulierung von öffentlichen Räumen sowie die Aufteilung des in einer Stadt zur Verfügung stehenden öffentlichen Raums auf unterschiedliche Nutzungsweisen nicht im allgemeinen Interesse der Stadtbevölkerung liegt. Der in dieser Behauptung liegende Vorwurf „trifft“ bei diesem Thema besonders gut, weil der Vorstellung vom öffentlichen Raum und dessen Gestaltung der normative Bezug auf ein wie immer verstandenes allgemeines Interesse inhärent ist: Geht es um die Gestaltung von gemeinsam genutzten und eben deshalb nicht privat angeeigneten Räumen, dann wird man deren Gestaltung, Regulierung und Aufteilung von der für diese Räume intendierten Gemeinsamkeit bemessen. Unter der Maßgabe der Gerechtigkeit wird aber diese Gemeinsamkeit alle in einer Stadt lebenden Menschen umfassen müssen, zumindest wenn es um deren Rechtfertigung geht. Zwar muss die Gestaltung nicht jedes Raums im gemeinsamen Interesse aller Stadtbewohner liegen und kann dies auch nicht. Dass aber in jedem Vorhaben notwendig ein Teil der Stadtbevölkerung mit seinen Interessenlagen bevorzugt, ein anderer hingegen benachteiligt wird, muss nicht nur gegenüber den Bevorzugten, sondern auch gegenüber den Benachteiligten gerechtfertigt werden können, soll das Vorhaben insgesamt als gerecht gelten können. Im Zuge solcher Rechtfertigungen muss daher die Stadtbevölkerung in ihrer Gesamtheit angesprochen werden, selbst wenn in der jeweils zu rechtfertigenden Angelegenheit ein spezielles Interesse bedient wird.

Im Umkehrschluss auf die den Städten typisch zugeschriebene Ungerechtigkeit lässt sich als Eigenschaft einer „gerechten Stadt“ anzeigen, dass die Gestaltung und Regulierung der öffentlichen Räume und deren funktionale Aufteilung gegenüber der gesamten Stadtbevölkerung gerechtfertigt werden können und das heißt, dass sie insbesondere gegenüber den Teilen der Stadtbevölkerung mit hinreichend guten Gründen vertreten werden können, die in der Nutzung der jeweils bestimmten Plätze mehr oder weniger benachteiligt werden. So aber zeigt sich das allgemeine Interesse bei der Gestaltung öffentlicher Räume nicht nur in den für die gesamte Stadtbevölkerung gemeinsamen Interessen, indem alle Bewohner übereinstimmen. Die Gemeinsamkeit der für eine „gerochte Stadt“ notwendigen Allgemeinheit kann auch in einem fairen Interessenausgleich liegen, etwa wenn die jeweils betroffenen Interessenlagen bei der Gestaltung von städtischen Vorhaben gleichberechtigt berücksichtigt wurden, oder die unterschiedlichen

33 Vgl. Löw/Steets/Stoetzer 2007, S. 130.

Interessenlagen der Stadtbevölkerung über den gesamten in einer Stadt zur Verfügung stehenden Raum ausgeglichen werden.

Die geforderte Allgemeinheit in der Rechtfertigung von Planungsvorhaben sucht man unter anderem dadurch zu erreichen, dass man die jeweilige Stadt als einen Akteur ausweist, der – zumal unter Bedingungen der Globalisierung – im Wettbewerb mit anderen Städten Investoren und Unternehmen für sich gewinnen muss. Dabei wird eine utilitaristische Konzeption allgemeiner Rechtfertigung vertreten, indem unterstellt oder explizit behauptet wird, dass eine entsprechende Stadtplanung die Interessen der beworbenen Investoren und Unternehmen beziehungsweise deren Entscheidungsträger privilegiert, dass dies aber der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Stadt und darüber auch der gesamten Stadtbevölkerung nützt. Die notwendige Allgemeinheit wird mithin darüber erreicht, dass der Nutzen von Planungsvorhaben für Investoren und Unternehmen zum Nutzen der ganzen Stadt und darüber auch für alle der in ihr lebenden Menschen gegeben ist. In der kritischen Stadtsoziologie, vor allem aber in städtischen Initiativen werden – unter anderem mit der polemischen Frage „Wem gehört die Stadt?“ – Rechtfertigungsversuche dieser Art zurückgewiesen: Grundsätzlich wird darauf verwiesen, dass Städte nicht als Großakteure begriffen werden können, an dessen Gesamtnutzen alle in der Stadt lebenden Menschen teilhaben. Städte sind „products of complicated sets of social, political, cultural and economic relationships“;³⁴ sie sind „outcomes, not actors“.³⁵ Deswegen stellt sich aber ein allgemeines Interesse der gesamten Stadtbevölkerung nicht einfach dadurch ein, dass die Interessen eines dominanten Teils befriedigt werden. Diese grundsätzliche Kritik wird empirisch verifiziert, sofern die Stadtplanung im Zuge dieser Wettbewerbslogik in vielen Städten zu einer Polarisierung und einer zunehmenden Ausgrenzung von Bevölkerungsteilen geführt hat, dass von dieser Stadtplanung also keineswegs die gesamte Stadtbevölkerung profitiert hat, sie – im Gegenteil – den einen zum Nutzen, anderen aber zum Schaden gereicht hat.

Städte werden aber nicht nur für die Gestaltung ihrer öffentlichen Räume, sondern auch für die dafür notwendigen Planungsprozesse kritisiert. So wird etwa Kritik daran geübt, dass die in den Städten politisch Verantwortlichen und die von ihnen kontrollierten Stadtverwaltungen ihre Planungen gegenüber der Stadtbevölkerung nicht oder nicht hinreichend transparent machen und begründen. Oder es wird kritisiert, dass die Bevölkerung oder zumindest Teile der Stadtbevölkerung nicht an Planungen beteiligt werden oder dass die Interessen bestimmter Gruppen nicht abgefragt und deswegen in den Planungsprozessen auch nicht berücksichtigt werden. Man kritisiert, dass Anregungen aus der Stadtbevölkerung heraus nicht aufgegriffen und umgesetzt werden. Oder man übt Kritik daran, dass die politisch Verantwortlichen die Planungsprozesse in die Hände von Großinvestoren legen und deren Vorstellungen anschließend in den vorgesehenen politischen Verfahren nur noch ratifizieren.

34 *Borja/Castells* 1996, S. 204.

35 *Borja/Castells* 1996, S. 204.

Mit dem Vorwurf der Ungerechtigkeit vorgetragen, wird in dieser und ähnlicher Kritik bezweifelt, dass in den kritisierten Planungsverfahren die für die Gestaltung von öffentlichen Räumen notwendige Allgemeinheit erzielt werden kann. Mit Hinsicht auf die verfehlte Allgemeinheit der Planungsergebnisse werden die ihnen zugrundeliegenden Planungsverfahren selbst als mangelhaft beurteilt. Versteht man die Stadt – normativ gesehen – als eine demokratisch konstituierte Stadtgesellschaft, in der über die Belange der Stadt zumindest grundsätzlich durch die Stadtbürger entschieden wird, wird man dieses Urteil noch einmal verschärfen – und in fehlender Transparenz von städtischen Planungsprozessen, in unzureichender Bürgerbeteiligung oder der Privatisierung von Planungsprozessen grundsätzlich eine nicht zu rechtfertigende Verletzung der Demokratie in der Stadt sehen.

Auch von dieser Kritik aus kann das Gegenbild einer „gerechten Stadt“ gezeichnet werden. Wird die Kritik vor allem mit Hinsicht auf die unzureichende Allgemeinheit der Planungsergebnisse vorgetragen, bestätigt sich zunächst einmal nur die bereits vorgestellte Forderung, dass die Gestaltung und Regulierung der öffentlichen Räume und deren funktionale Aufteilung im gemeinsamen Interesse der gesamten Stadtbevölkerung erfolgen müssen. Wird die Kritik darüber hinaus demokratisch angeschärft, so wird als Idealbild der „gerechten Stadt“ ein demokratisches Gemeinwesen politisch gleichberechtigter Bürger vorgestellt und ein größtmögliches Niveau von politischer Partizipation der Stadtbevölkerung sowie deren Einfluss auf die Gestaltung der in den Städten verfügbaren öffentlichen Räume gefordert. Mit Bezug auf die in den Städten politisch zumeist weniger starken Bevölkerungsgruppen bedarf es in einer „gerechten Stadt“ deren advokatorischer Interessenvertretung:

„Groups that are not able to participate directly in decision-making processes should be represented by advocates“.³⁶

Zudem erwartet man von einer „gerechten Stadt“, dass an der Planung öffentlicher Räume zwar die in den Stadtteilen und Quartieren besonders betroffene Bevölkerung beteiligt, dass aber zugleich die außerhalb der jeweiligen Gebiete lebende Stadtbevölkerung Einfluss nehmen kann. „Citywide considerations must ... apply“.³⁷ Als notwendige Bedingung einer solchen „gerechten Stadt“ muss die städtische Politik das Primat bei der Gestaltung öffentlicher Räume haben, weswegen die politisch Verantwortlichen und die zuständige Stadtverwaltung ihre Planungskompetenzen gewährleisten und die Kontrolle über die öffentlichen Räume ihrer Stadt halten müssen, dagegen Planungsprozesse nicht an einzelwirtschaftliche Akteure delegieren dürfen.

36 *Fainstein* 2010, S. 175.

37 *Fainstein* 2010, S. 175.

4. SOZIALE DIENSTE UND ÖFFENTLICHE GÜTER

Weil in den Städten Menschen dicht beisammen wohnen, besteht dort die Notwendigkeit, dass man eine Vielzahl von Gütern und Dienstleistungen gemeinsam nutzt, und zugleich gute Voraussetzungen dafür, diese Güter und Dienstleistungen zur gemeinschaftlichen Nutzung bereitzustellen. Zumal in Deutschland wurden die Städte selbst in die Verantwortung gesetzt, für das Angebot gemeinschaftlich genutzter Güter und Dienstleistungen Sorge zu tragen. Einen Teil, etwa die Abfallentsorgung, Wasser- und Energieversorgung oder das Nahverkehrssystem, stellen sie selbst, zum Teil über stadteigene Unternehmen, her. Andere, etwa Soziale Dienste, werden im Auftrag der Städte etwa durch Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen, aber auch durch gewerbliche Anbieter erstellt. Dass sie diese Güter und Dienstleistungen nutzen können, prägt das Alltagsleben der Stadtbevölkerung und darüber auch die Städte. Für viele Stadtbewohner macht ein entsprechendes Angebot das Leben in den Städten attraktiv. Über dieses Angebot wirken die Städte sozial ausgleichend, indem sie den einzelnen einen Zugang zu Gütern und Dienstleistungen unabhängig von ihrer Kaufkraft oder Haushaltsgröße verschaffen und damit die Bedeutung von sozialen Ungleichheiten für diesen Bereich relativieren oder indem sie bei Gebühren oder Preisen Benachteiligungen berücksichtigen und etwa Eintrittspreise für öffentliche Einrichtungen staffeln.

„Öffentlich“ sind gemeinsam genutzte Güter und Dienstleistungen, sofern sie von den Städten für die Stadtbevölkerung gewährleistet, deshalb aber nicht notwendig durch die Städte selbst erstellt werden. Neben diesen öffentlichen werden in den Städten auch eine Vielzahl anderer Güter und Dienstleistungen gemeinschaftlich genutzt, die entweder durch gewerbliche Anbieter gegen Geld angeboten oder über private Beziehungen oder soziale Netze geleistet werden. Zumal im Vergleich mit diesen haben die öffentlichen Güter und Dienstleistungen ihren Öffentlichkeitsbezug nicht „an und für sich“, so als ob ihre Gegenstände die Gewährleistung durch die Städte notwendig machen würden. Zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen werden sie erst dadurch, dass von einer hinreichenden Mehrheit erwartet wird, dass niemand von deren Nutzung ausgeschlossen und zudem niemand in ihrer Nutzung dadurch beeinträchtigt werden soll, dass auch andere diese Güter und Dienstleistungen nutzen. Um für bestimmte Güter und Dienstleistungen diese beiden Eigenschaften sicherzustellen, werden die Städte mit deren Gewährleistung beauftragt.

Ob die Städte entsprechende Verantwortungszuschreibungen auch übernehmen und die Erwartungen ihrer jeweiligen Stadtbevölkerung auch erfüllen, wird in den Städten politisch, allerdings im Rahmen staatlichen Rechts entschieden. Je nach politischer Konstellation, aber auch angesichts ihrer jeweiligen Haushaltslage können Städte entsprechende Erwartungen für bestimmte Güter und Dienstleistungen ablehnen, während sie andere Städte erfüllen. In der Vergangenheit übernommene Verantwortung können Städte aufgeben und diese dann gewerblichen Anbietern überlassen, also „privatisieren“, – möglicherweise in der Erwartung, dass die allgemeine Nutzung dadurch trotzdem gewährleistet bleibt. Möglich ist aber auch, dass Städte bislang privatwirtschaftlich geleistete Angebote

übernehmen und auf diesem Wege eine allgemeine Nutzung oder qualitativ bessere Angebote sicherstellen. Sofern die Städte die Verantwortung für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen übernehmen, müssen sie sich an ihre Bewohner wenden und ihnen – über Beiträge oder Gebühren sowie indirekt über die staatlich erhobenen Steuern – die Kosten aufbürden, die ihnen die Bereitstellung dieser Güter und Dienstleistungen bereiten. Mithin muss bei der Stadtbevölkerung die Erwartung, dass bestimmte Güter und Dienstleistungen für alle in ausreichender Menge von ihren Städten zur Verfügung gestellt werden, der Bereitschaft entsprechen, „ihre“ Städte mit den dafür notwendigen Mitteln auszustatten.

Ganz unterschiedliche Gründe können dafür vorgetragen werden, dass bestimmte Güter und Dienstleistungen zur allgemeinen und ungestörten Nutzung und deshalb in öffentlicher Verantwortung der Städte bereitgestellt werden sollen. So kann etwa auf die Konditionalität bestimmter Güter und Dienstleistungen hingewiesen werden, dass nämlich deren Nutzung für alle Bewohner Bedingung für ihr Leben in der Stadt ist, wie unterschiedlich ihre Lebensformen und -weisen auch immer sein mögen. Eine solche Begründung reflektiert die grundlegende Gleichheit der in einer Stadt lebenden Menschen sowie basale Ansprüche, die ein jeder in einer Stadt lebende Mensch erheben kann. Bestimmte Güter und Dienstleistungen werden auf diese grundlegende Gleichheit und basale Ansprüche bezogen; in der Gewährleistungsverantwortung der Städte wird ein oder sogar der einzige Weg gesehen, deren Nutzung für alle Stadtbewohner unabhängig von ihrer Einkommenssituation und Haushaltsgröße, möglicherweise sogar unabhängig vom rechtlichen Aufenthaltsstatus sicherzustellen. Wird bei dieser Begründung auf einen allgemeinen, aber individuellen Nutzen verwiesen, so kann zur Begründung öffentlicher Güter und Dienstleistungen auch deren gemeinschaftlicher Nutzen behauptet werden. Entsprechende Begründungen reflektieren Gemeinsamkeiten der in einer Stadt zusammenlebenden Menschen. Bestimmte Güter und Dienstleistungen werden auf den Vollzug dieser Gemeinsamkeiten bezogen; in deren öffentlicher Gewährleistung wird ein Weg gesehen, diese auch im gewünschten Umfang und in gewünschter Qualität zu gewährleisten, dabei die Gewährleistung unter Kontrolle der Städte und damit, wie auch immer vermittelt, unter der Kontrolle der Stadtbevölkerung zu halten, die den gemeinsamen Bedarf „hat“. In diesen oder anderen Begründungen drücken sich Erwartungen an eine „gerechten Stadt“ aus, die in ihrem Engagement für öffentliche Güter und Dienstleistungen sowohl der Gleichheit als auch der Gemeinsamkeit der dort lebenden Menschen entspricht.

Ungerechtigkeiten lassen sich typischerweise dann in Städten entdecken, wenn diese zwar das Angebot von bestimmten Gütern und Dienstleistungen sicherstellen, dabei aber nicht die Erwartung erfüllen, die sich mit deren öffentlichen Bereitstellung verbunden sind. Kritisiert wird etwa, dass Städte für die Nutzung von Sozialen Diensten Bedingungen setzen, in deren Folge zumindest einem Teil potentieller Nutzer die Nutzung erschwert oder gar verunmöglicht wird. Ebenso wird kritisiert, dass Städte die öffentlichen Güter und Dienstleistungen nur in minderer Qualität gewährleisten, so dass einkommensstärkere Nutzer

auf gewerbliche Angebote ausweichen und nur Einkommensschwächere mit den städtischen Angeboten auskommen müssen. Kritik wird aber auch daran geübt, dass Städte den Umfang der öffentlichen Güter und Dienstleistungen in der Logik privater Nachfrage bemessen und dann – etwa beim städtischen Nahverkehr – so ausdünnen, dass der erwartete Gemeinnutzen, etwa die Anbindung eines Stadtteils, nicht mehr erreicht wird. Ungerechtigkeiten werden den Städten typischerweise auch dann zugewiesen, wenn sie die normativ begründeten Erwartungen an bestimmte Güter und Dienstleistungen nicht beziehungsweise nicht mehr genügen, wenn sie also bestimmte Angebote nicht gewährleisten oder aufgeben, – und in der Folge nicht mehr sichergestellt ist, dass in diesen Städten jeder und jede diese Güter und Dienstleistungen nutzen kann. Von Ungerechtigkeit kann deshalb und in dem Maße gesprochen werden, weil beziehungsweise in dem durch das mangelhafte oder mangelnde Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen der grundlegenden Gleichheit der Stadtbewohner oder deren gemeinsamem Nutzen nicht (mehr) hinreichend Rechnung getragen wird. Dann nämlich lässt sich der Mangel an beziehungsweise die Mängel bei den öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in den kritisierten Städten nicht mit der für „Gerechtigkeit“ notwendigen Allgemeinheit rechtfertigen.

5. ZWISCHEN DEN STÄDTEN

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit ließen sich Ungerechtigkeiten ausweisen, die den Städten typischerweise zugeschrieben und ihnen damit zum Vorwurf gemacht werden, ohne dass entsprechende Zuschreibungen unter Sinnlosigkeitsverdacht gestellt werden können. Zwar wird in solchen Vorwürfen die Politik der Städte und die Stadtplanung ausdrücklich angesprochen und die Änderung der als ungerecht beurteilten Sachverhalte gefordert. Dabei darf deren Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber staatlichen Auflagen, wie auch gegenüber marktförmigen Entwicklungen nicht überschätzt werden, wobei die Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten zugleich auch den zugeschriebenen Ungerechtigkeiten Grenzen setzen.

In Negation der angesprochenen Ungerechtigkeiten lässt sich das Idealbild einer „gerechten Stadt“ auszeichnen, wengleich dadurch noch nicht begründen. Mit Susan F. Fainstein lässt sich dieses Ideal in den Prinzipien Demokratie, Gleichheit und „diversity“ zusammenfassen, wobei ihrer Trias allerdings noch Gemeinsamkeit und Solidarität hinzugefügt werden müsste. Spätestens dadurch fällt das Ideal der „gerechten Stadt“ auf die Stadtbewohner zurück, die in den Städten leben. Im Ideal einer „gerechten Stadt“ erscheinen sie nicht nur als Bewohner ihrer Städte mit daraus abgeleiteten Ansprüchen an die Städte. Sie erscheinen zugleich als Bürger einer Stadtgesellschaft, die die Gemeinsamkeit ihres Lebens in einer Stadt intendieren und einander zu Solidarität verpflichtet sind. Das durch Negationen der den Städten zugeschriebenen Ungerechtigkeiten gefundene Ideal einer „gerechten Stadt“ bleibt vage, wobei dies Voraussetzung dafür ist, dass es in den verschiedenen Städten in ganz unterschiedlicher Weise realisiert

und trotz ihrer Besonderheiten als Orientierung von Stadtpolitik und -planung in den Städten genommen werden kann.

Je gerechter Städte im Sinne des vagen Ideals einer „gerechten Stadt“ sind, desto schärfer stellt sich allerdings die Frage nach der Gerechtigkeit „zwischen“ den Städten und der „zwischen“ Städten und dem Land, verstanden als Synonym für die Sozialräume, die nicht Stadt sind. Gleichwertige Lebensverhältnisse bestehen nicht nur als Forderung in den Städten, sondern über die Städte hinaus auch an die Bundesrepublik als einer demokratischen Gesellschaft. Werden aber die Lebensverhältnisse der Menschen über den in den Städten möglichen sozialen Ausgleich, über die Nutzung von öffentlichen Räumen sowie von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen geprägt, dann wird diese Forderung dadurch verletzt, dass in anderen Städten oder außerhalb der Städte entsprechende Verbesserung nicht erzielt werden, sich möglicherweise wegen fehlender Ressourcen auch gar nicht erzielen lassen. Territoriale Ungleichheiten werden etwa im Zuge der demographischen Entwicklung an Schärfe gewinnen, sofern nämlich die Bevölkerung der Bundesrepublik insgesamt, aber an unterschiedlichen Orten unterschiedlich stark schrumpft, dagegen in einigen Städte quer zu dieser Entwicklung sogar wächst. Was es heißt, über die Republik hinweg gleichwertige Lebensverhältnisse sicherzustellen, muss für die Bedingungen eines regional unterschiedlichen Bevölkerungsrückgangs erst noch bestimmt und politisch ausgehandelt werden. Durch das Mehr an Gerechtigkeit „in“ den Städten würden sich Fragen „zwischen“ den Städten und „zwischen“ Stand und Land vermutlich stärker stellen.

LITERATUR

- Bahrdt, Hans Paul*, 2006: Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Berking, Helmuth/Löw, Martina*, 2005: Wenn New York nicht Wanne-Eickel ist ... Über Städte als Wissensobjekt der Soziologie, in: Dies. (Hg.): Die Wirklichkeit der Städte. Soziale Welt. Sonderband 16, Baden-Baden, 9–22.
- Borja, Jordi/Castells, Manuel*, 1996: The Local & the Global. Management of Cities in the Information Age, London.
- Brink, Alexander*, 2010: Lokale Gerechtigkeit und Gouvernanceethik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Jg. 11, Nr. 3, S. 322–341.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Schütter, Silke/Wohlfahrt, Norbert*, 2008: Lehrbuch Kommunale Sozialverwaltung und Soziale Dienste. Grundlagen, aktuelle Praxis und Entwicklungsperspektiven, Weinheim.
- Dangschat, Jens S.*, 2005: Integration oder Ablenkungsmanöver? Zielsetzung und Beitrag des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ zur Integration sozialer Gruppen, in: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Wiesbaden, S. 289–307.
- Dangschat, Jens S.*, 2004: Konzentration oder Integration? Oder: Integration durch Konzentration?, in: Kecskes, Robert/Wagner, Michael/Wolf, Christof (Hg.): Angewandte Soziologie, Wiesbaden, S. 45–75.

- Elster, Jon*, 1992: *Local Justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*, New York.
- Fainstein, Susan S.*, 2010: *The just city*, Ithaca/London.
- Farwick, Andreas*, 2007: Soziale Segregation in den Städten. Von der gespaltenen Gesellschaft zur gespaltenen Stadt, in: Baum, Detlef (Hg.): *Die Stadt in der Sozialen Arbeit*, Wiesbaden, S. 111–122.
- Friedrichs, Jürgen*, 1995: *Stadtsoziologie*, Opladen.
- Harvey, David*, 1991: Geld, Zeit, Raum und die Stadt, in: Wentz, Martin (Hg.): *Stadt-Räume. Die Zukunft des Städtischen*, Bd. 2, Frankfurt a.M./New York, S. 149–168.
- Häußermann, Hartmut*, 2007: Was bleibt von der europäischen Stadt?, in: Baum, Detlef (Hg.): *Die Stadt in der Sozialen Arbeit*, 1. Aufl., Wiesbaden, S. 71–79.
- Häußermann, Hartmut/Kemper, Jan*, 2005: Die soziologische Theoretisierung der Stadt und die „New Urban Sociology“, in: Berking, Helmuth/Löw, Martina (Hg.): *Die Wirklichkeit der Städte*, Baden-Baden, S. 25–53.
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik*, 2004: *Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit* (hrsg. BMVBW, Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen), in: <http://www.soziale.stadt.de/veroeffentlichungen/evaluationsberichte/zwischenevaluierung-2004>, 13.10.2011.
- Ipsen, Detlev*, 2007: Städte: Ressourcen für Innovationen und Versprechen eines ‚guten Lebens‘, in: Baum, Detlef (Hg.): *Die Stadt in der Sozialen Arbeit*, Wiesbaden, S. 80–92.
- Krummacker, Michael/Kuhlbach, Roderich/Waltz, Voktor/Wohlfahrt, Norbert*, 2003: *Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit*, Opladen.
- Löw, Martina*, 2008: Städtische Eigenlogik. Raumsoziologische Perspektiven auf Städte, in: Bielanska, Jolanta u.a. (Hg.): *Konzepte und Handlungen*, Berlin, S. 72–81.
- Löw, Martina/Steets, Silke/Stoetzer, Sergej*, 2007: *Einführung in die Stadt- und Raumsoziologie*, Opladen.
- Marcuse, Peter*, 2009: From critical urban theory to the right to the city, in: *City 13* (2–3), S. 185–197.
- Marcuse, Peter*, 2006: „Die Stadt“ – Begriff und Deutung, in: Berking, Helmuth (Hg.): *Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen*, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 201–215.
- Marcuse, Peter*, 1997: The enclave, the citadel and the ghetto. What has changed in the post-fordist U.S. City, in: *Urban Affairs Review*, Jg. 33, H. 2, S. 228–264, online unter <http://uar.sagepub.com/content/33/2/228>, eingesehen am 02.08.2011.
- Marcuse, Peter/Connolly, James/Novy, Johannes/Olivo, Ingrid/Potter, Cuz/Steil, Justin* (Hg.), 2009: *Searching for the just city. Debates in urban theory and practice*, London/New York.
- Schmidt, Volker H.*, 2000: *Bedingte Gerechtigkeit. Soziologische Analysen und philosophische Theorien*, Frankfurt a.M./New York.
- Schmidt, Volker H.*, 1992: Lokale Gerechtigkeit. Perspektiven soziologischer Gerechtigkeitsanalyse, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 21, Nr. 1, S. 3–15.
- Siebel, Walter*, 2007: Krise der Stadtentwicklung und die Spaltung der Städte, in: Baum, Detlef (Hg.): *Die Stadt in der Sozialen Arbeit*, Wiesbaden, S. 123–135.
- Siebel, Walter*, 2006: Einleitung: Die europäische Stadt, in: Ders. (Hg.): *Die europäische Stadt*, Frankfurt a.M., S. 11–50.
- Siebel, Walter*, 2000: Urbanität als Lebensweise ist ortlos geworden, in: *Frankfurter Rundschau*, 29.7.2000, S. 7.
- Simmel, Georg*, 1984: Die Großstädte und das Geistesleben (1903), in: Ders.: *Das Individuum und die Freiheit. Essays*, Berlin, S. 192–204.
- Simon, Titus*, 2007: Öffentlichkeit und öffentliche Räume – wem gehört die Stadt?, in: Baum, Detlef (Hg.): *Die Stadt in der Sozialen Arbeit*, Wiesbaden, S. 156–172.
- Soja, Edward W.*, 2010: *Seeking spatial justice*, Minneapolis.

Soja, Edward W., 2008: Vom „Zeitgeist“ zum „Raumgeist“. New Twists on the Spatial Turn, in: Döring, Jörg/Thielmann, Tristan (Hg.): Spatial Turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften, Bielefeld, S. 241–261.

Walzer, Michael, 1992: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt a.M.