

## Stadterneuerungspolitik als soziale Kontrolle: Konsequenzen kommunaler Macht- und Entscheidungsstrukturen, dargestellt am Beispiel der Bearbeitung sozialer Probleme in München

Schmals, Klaus M.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmals, K. M. (1981). Stadterneuerungspolitik als soziale Kontrolle: Konsequenzen kommunaler Macht- und Entscheidungsstrukturen, dargestellt am Beispiel der Bearbeitung sozialer Probleme in München. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 304-309). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-188807>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

STADTERNEUERUNGSPOLITIK ALS SOZIALE KONTROLLE - KONSEQUENZEN  
KOMMUNALER MACHT- UND ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN, DARGESTELLT AM  
BEISPIEL DER BEARBEITUNG SOZIALER PROBLEME IN MÜNCHEN

Klaus M. Schmals

A: Zur Lage des Problems

Das Münchner Nutzungs-, Sozial- und Raumgefüge sowie die sich hierauf beziehende Verfügungsgewalt werden gegenwärtig für/wegen eine(r) umfängliche(n) Funktions- und Strukturveränderung disponibel gemacht.

Der sich abzeichnende - und an den Bedingungen der Kapitalakkumulation ausgerichtete - Prozeß der Modernisierung städtischer Lebensverhältnisse ist im einzelnen - so meine These - durch eine sich ausweitende Ökonomisierung, Politisierung, Verrechtlichung und Administrierung (sowohl auf der gesellschaftlichen Struktur- als auch individuellen Handlungsebene), dabei durch eine rigorose Verringerung der Spielräume für sozialpolitische Reformen und insgesamt durch eine - sozial-politisch verkleidete - Ausweitung und Intensivierung der Ungleichverteilung der Macht und des Machtzugangs - und dadurch der Lebenschancen einkommensschwacher Haushalte - geprägt.

Bezogen auf die Art und das Maß städtischer Nutzung und der sich hierauf beziehenden Verfügungsgewalt bedeutet dies u.a. a) eine Verdrängung mietpreisgünstiger Wohnplätze und Arbeitsstätten sowie die Auflösung der kleinteiligen Gewerbe- und Verkehrsstruktur; b) ein Nachrücken kostenintensiver Miet- bzw. Eigentumswohnungen, hochtechnisierter und mit überregionaler Bedeutung versehener Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie und Information, eine Ballung von Betrieben des sekundären und tertiären Sektors, die Ausweitung der Sektoren Ausbildung (TU, Universität, Fachschulen) sowie Forschung; und c) damit untrennbar verbunden die Verfügung über Boden, Betriebs- und Wohneinheiten in immer weniger "Händen".

Hiermit ist nicht nur die qualitative und quantitative Reorganisation, die Maßstabsvergrößerung des städtischen Nutzungsgefüges, die Umschichtung der Verfügungsgewalt über diese sowie die Verdrängung bestimmter Wohnbevölkerungsgruppen und einer bestimmten Qualität von Arbeitsplätzen, häufig in Form produktiver Zweigbetriebe, in die randstädtischen Neubaugebiete und darüber hinaus in das Umland verbunden,

sondern auch die Destabilisierung traditionell gewachsener sozialer Verkehrsformen.

Die durch das "Aufeinanderprallen" von produktionsorientierten und reproduktionsbezogenen ökonomischen Interessen auf der Folie gesellschaftlicher Ungleichheitsordnungen sich verstärkende Widerspruchsstruktur bzw. Konfliktsituation kann vom politisch-administrativen System für die je unterschiedlich Betroffenen nicht annähernd zufriedenstellend bearbeitet werden. Jedoch: sie wird in Richtung ihrer Erscheinung "erträglich bis unkenntlich" abgearbeitet:

Vgl. die neuen Siedlungsprogramme und das Stadthausprogramm, die zur "Lösung der Wohnungsnot" nur in oberen bis höchsten Einkommensklassen beitragen. Ähnliches gilt bezüglich der diversen Verkehrsberuhigungsprogramme in City- und Innenstadtrandgebieten bei der "Umarbeitung" lokaler Umweltbelastungen oder der regionalisierten Verkehrskonzepte, die neben der Erhöhung der lokalen Ertragssituation insbesondere die Verschiebung auch sozialer Problemgruppen in die städtische "Randlage" gestatten, da hier die Reproduktionskosten mit der eigenen Lebenssituation wenigstens teilweise zur Deckung zu bringen sind und darüber hinaus - bedingt durch den Verdrängungsprozeß in die Region - die Dringlichkeit ihrer Bearbeitung sinkt. Ein Tatbestand, der größtenteils zu Lasten der Münchner Umlandgemeinden zu Buche schlägt.

Stadtplanung ist in der sich aktuell durchsetzenden Variante der Stadterneuerung so eng wie möglich an privatwirtschaftlichen Verwertungsinteressen (immer weniger werdender und dabei sorgfältig sortierter Konzerne) und nur soweit unbedingt notwendig an der Bearbeitung hierdurch entstehender sozialpolitischer Probleme ausgerichtet.

Vor dieser Problemlage lautet meine These: Aufgrund der gegenwärtig bewußt durchgesetzten Stadtpolitik ist eine weitgehend konfliktfreie und dabei soziale Ungleichheit ausweitende Interessenpolitik absehbar.

B: Diese These wird vermittelt über drei Fragestellungen in Kapitel D vor dem Hintergrund der stichwortartig aufgezeigten Problemlage und der in Kapitel C dargestellten Macht- und Entscheidungsstruktur diskutiert.

1) Inwieweit erweist sich die auf der Basis real existierender kommunaler Machtverhältnisse durchsetzende Entscheidungsstruktur als funktional im Hinblick auf die Stabilisierung und Ausweitung herrschender Interessen? 2) Inwieweit wird gegenwärtig die Machtverteilung und der Zugang zur Machtteilhabe zugunsten einkommensstarker Haushalte geregelt? 3) Kann durch die bestehende kommunale Macht- und Entscheidungsstruktur die Formierung sozialer Problemgruppen schon im Ansatz

zerschlagen werden?

C: Strukturprinzipien kommunaler Macht- und Entscheidungsverhältnisse im aktuell sich durchsetzenden Stadterneuerungsverfahren in München.

Die soziale und räumliche Reorganisation städtischer Lebensverhältnisse ist entlang von zumindest fünf - wenn auch nur analytisch getrennten - Teilmodellen tendenzieller Interessensdiskriminierung und -privilegierung zu erklären:

a) durch den Verwertungsimperativ privat und dezentral verfügbarer Kapitale; die Gesetze der Kapitalentfaltung (auf der Strukturebene: Prozesse der Konzentration und Zentralisation) sowie durch die sich verstärkende Einbeziehung sozialer Verkehrsformen in den tauschförmigen Charakter (auf der Handlungsebene; in der Form ihrer realen Subsumtion unter die Verwertungsbedingungen des Kapitals (PREUß 1975, S. 54)); b) durch das Modell staatlicher Simultanpolitik (FUNKE, OFFE, RONGE); c) durch unterschiedlich qualifizierte und die antagonistische Gesellschaftsstruktur weiter festschreibende Verrechtlichungsformen, die hier sowohl in ihrer marktförmigen als auch planförmigen Entwicklungslinie dargestellt werden (WOLLMANN 1975, S. 183); d) durch das Konzept der bewußten Trennung notwendig zusammengehörender Teile des gesellschaftlichen Zusammenhangs auf der organisatorischen (OFFE 1973, S. 197), instrumentellen (GRAUHAN/LINDER 1974, S. 47) und institutionellen Ebene (GRYMER 1974, S. 72); sowie e) durch das Selektionsprinzip Entscheidung/Nichtentscheidung bzw. Thematisierung/Nichtthematisierung kommunaler Probleme durch die Planungsverwaltung auf der Basis lokaler Machtverteilung (BACHRACH/BARATZ 1977).

Im Zuge einer Analyse der Vernetzung dieser Teilmodelle können Strukturprinzip, Verlaufsform und -gesetze, Veränderungsrichtung, die für die je unterschiedlich Betroffenen resultierenden Belastungs- und Entlastungsprofile, Handlungsmöglichkeiten und -perspektiven sowie insgesamt Qualität und Quantität kommunaler Reorganisationsabsichten, als Kapitalakkumulationsprozesse, als Prozesse der Kapitalverwertung auf erweiterter Stufenleiter freigelegt werden.

D: Die Folgen der Ökonomisierung, Politisierung, Verrechtlichung und Administrierung von Stadterneuerungsmaßnahmen - ein Diskussionsvorschlag entlang der unter Punkt B formulierten Fragen.

Zu 1 (vgl. Frage in Teil B): Generell verläuft die hier aufgezeigte Entwicklung entlang der positiv sanktionierten Tendenz, nach der sich Perzeption, Steuerung und Kontrolle gesellschaftlicher Probleme, der Interessensausgleich zwischen "Wirtschaft und Gesellschaft", immer umfangreicher in das politisch-administrative Subsystem verlagert haben, d.h. hier - bezugnehmend auf das Profil der kommunalen Machtverteilung - umgearbeitet werden. Dieses asymmetrische und vielfach

gebrochene - dabei soziale Ungleichheit verstärkende - Funktionengeflecht erfüllt seine Aufgaben, einerseits konfliktkontrollierend, andererseits systemstabilisierend und darüber hinaus machtausweitend zu wirken, nachhaltig.

In diesem demokratisch verkleideten und strukturell unkenntlich gemachten Aushandlungsprozeß ist der Verwaltung scheinbar monopolistischer Einfluß zugewachsen. Das bedeutet u.a., daß Probleme der Stadterneuerung, wie die "Bearbeitung" aufeinanderprallender antagonistischer Interessen einerseits kontrollierbar werden, andererseits ihre disproportionale Bearbeitung ohne die Verlagerung in die Verwaltung - als Indienstnahme städtischer Verwaltung und Politik durch Kapitalverwertungsinteressen - in diesem qualitativen Umfang nicht möglich ist, da diese - was nicht intensiv genug Beachtung finden kann - über das Gewaltmonopol verfügt.

Zu 2: Nicht nur am Beispiel der politisch-administrativ legalisierten und privatwirtschaftlich initiierten "Struktur- und Funktionsanierung" in München zeigt sich, daß das sozialpolitisch verkleidete und nur so legalisierte Ziel der "Verbesserung der Lebenschancen" im Zuge seiner Realisierung nur bei einer verschwindend kleinen Gruppe der Bevölkerung zur realen und auch gewünschten Anhebung der Lebensbedingungen beiträgt, jedoch von dem überwiegenden Teil der lohnabhängig Beschäftigten mit einer z.T. eklatanten - privat/individuell erlittenen und nicht politisch organisiert und veröffentlichten - Verschlechterung ihrer Lebensverhältnisse zu "bezahlen" ist:

Diese Einbußen treten hervor in der Form höherer Mieten im Verfahren der sog. Wohnraummodernisierung; der Gebührenerhöhung bei der Benutzung technischer und sozialer Infrastruktur; der Abkopplung alteingesessener Bewohner von traditionellen Lebensstilen und der zwangsförmigen Ankopplung "modernisierter Bewohner" an erhöhte Konsum- und Ausstattungsstandards; in dem intensivierten Verkauf der Arbeitskraft oder dem zusätzlichen Verkauf der Arbeitskraft von Ehefrau und Kindern; sowie dem Verzicht auf bisher realisierbare Bedürfnisse. Die so erzwungenen Mehrausgaben - bei zunehmend eingeschränkten Reproduktionsfonds - fließen - ermöglicht auch durch staatliche Intervention und Subvention - oftmals als Sonderprofite in den Verfügungsbereich privater Unternehmen.

Zu 3: Wohl gepolstert in diesem Rahmen kommunaler Macht-/Gewaltverhältnisse - aber auch angeleitet durch historisch aufgezwungene Sozialisationsmuster - ziehen sich die negativ Betroffenen u.a. verstärkt auf die subjektiv perzipierte Tatsache ihres eigenen Versagens zurück; halten ihren sozialen Rang und ihre räumliche Stellung durch

kompensatorische Leistungen, solange dies ihr Reproduktionsfonds irgendwie gestattet; räumen ihre traditionellen Lebensräume z.T. zwangsförmig, z.T. freiwillig, fallen der staatlichen Sozialhilfe oder privaten Trägern anheim; schließen sich in basisdemokratischen Initiativgruppen zusammen, um die Ungleichbehandlung ihrer legitimen Interessen aufzuheben oder um ihre im Alltag demokratischer Interessenausgleiche erlittenen psychosozialen Beschädigungen sozialpsychologisch zu verflüssigen.

Letztlich wird mit der Freilegung der gegenwärtig durchgesetzten Stadterneuerungspolitik offenkundig, daß a) die gesellschaftliche bzw. sozialstaatliche Minimalforderung, die Lebenssituation einkommensschwacher Haushalte zu stabilisieren bzw. nachdrücklich zu verbessern, nicht nur unbeachtet, sondern geradezu in ihr Gegenteil verkehrt wird; und sich b) ein interkommunal und international konkurrenzfähiges Machtklientel des politisch-administrativen Subsystems konstituiert, das auf der Basis sich monopolisierender Kapitalblöcke, beschleunigender Kapitalzirkulation, bevorzugten Verwaltungshandelns, der privilegierten Ausschöpfung von Steuergeldern, der Ausdifferenzierung neuartiger Problemgruppen, der Resignation klassischer Randgruppen und der Diffamierung/Kriminalisierung Demokratie einklagender bürgerschaftlicher Basisgruppen agiert.

Größere gesellschaftliche Konflikte auf der lokalen Ebene blieben trotz der gegenwärtig zu beobachtenden Beschleunigung der kommunalen Reorganisation - abgesehen von der Bildung bürgerschaftlicher Initiativgruppen, die jedoch von der Verwaltung und der vorgelagerten Rathausvertretung durch Diskriminierungs- und Kriminalisierungsverfahren und das "Vorzeigen ihres Gewaltmonopols" an der Durchsetzung ihrer Interessen gehindert werden, aus, da insbesondere durch die aufeinander bezogenen Inhalte, Formen und Folgen der Ökonomisierung, Politisierung, Verrechtlichung und Administrierung, soziale Probleme und Problemgruppen sozialpolitisch individualisiert sowie räumlich getrennt werden.

Nicht nur aus den genannten Gründen tritt die funktionierende Bündnispolitik zwischen dem an der Stadterneuerung interessierten politisch-administrativen System und den privaten Wirtschaftsunternehmen sowie die Aussichtslosigkeit einer trendumlenkenden Bündnispolitik zwischen den von der Stadterneuerung negativ Betroffenen und dem politisch-administrativen System offen zum Vorschein.

E: Literaturangaben

- 1) R.FUNKE, Sich durchsetzender Kapitalismus. Eine Alternative zum spätkapitalistischen Paradigma. In: Starnberger Studien 2, Frankfurt 1978.
- 2) R.FUNKE, C.OFFE, V.RONGE, Formwandel der Politikformulierung und delegitimierende Prozesse, Starnberg.
- 3) R.R.GRAUHAN/R.HICKEL, Krise des Steuerstaates, Opladen 1978.
- 4) R.R.GRAUHAN/W.LINDER, Politik der Verstädterung, Frankfurt 1974.
- 5) H.GRYMER, Konfliktverarbeitung und Staatsstruktur, Frankfurt 1979.
- 6) J.HIRSCH, Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, Frankfurt 1974.
- 7) U.K.PREUB, Bildung und Herrschaft, Frankfurt 1975.
- 8) U.RÖDEL, T.GULDIMANN, Sozialpolitik als soziale Kontrolle. In: Starnberger Studien 2, Frankfurt 1978.
- 9) P.M.SWEEZY, Theorie der kapitalistischen Entwicklung, Frankfurt 1970.
- 10) H.WOLLMANN, Städtebaurecht und privates Grundeigentum - Zur politischen Ökonomie der Gemeinde. In: H.G.WEHLING, Kommunalpolitik, Hamburg 1975.