

Jahrbuch StadtRegion

ROB THE POORT TO FEED THE RICH

Rainer Wehrhahn · Jörg Pohlan
Christine Hannemann · Frank Othengrafen
Brigitta Schmidt-Lauber *Editors*

Housing and Housing Politics in European Metropolises

Jahrbuch StadtRegion 2017/2018



Springer VS

Jahrbuch StadtRegion

Reihe herausgegeben von

Christine Hannemann, Stuttgart, Deutschland

Frank Othengrafen, Hannover, Deutschland

Jörg Pohlen, Hamburg, Deutschland

Brigitta Schmidt-Lauber, Wien, Österreich

Rainer Wehrhahn, Kiel, Deutschland

Das Jahrbuch StadtRegion erscheint seit 2001 und ist ein interdisziplinäres Forum für stadt- und regionalspezifische Themen. Es wendet sich an Wissenschaftler*innen, Praktiker*innen und Studierende, die sich mit diesem Themenfeld theoretisch wie praktisch in der Stadt- und Regionalsoziologie, der Geographie, der Ökonomie, den Politikwissenschaften, der Geschichte sowie der Stadt- und Regional- wie auch der Raumplanung an Hochschulen, in Verwaltungen, in Kommunen und in privaten Büros etc. beschäftigen. Seit 2004/05 erscheint das Jahrbuch alle zwei Jahre.

Die Herausgeber*innen

Prof. Dr. Christine Hannemann
Fakultät Architektur und Stadtplanung
FG Architektur- und Wohnsoziologie
Universität Stuttgart

Prof. Dr. Jörg Pohlan
Stadtplanung
HafenCity Universität Hamburg

Prof. Dr. Rainer Wehrhahn
Geographisches Institut
Christian-Albrechts-Universität Kiel

Jun.-Prof. Dr. Frank Othengrafen
Institut für Umweltplanung
Abteilung Raumplanung
und Regionalplanung
Leibniz Universität Hannover

Prof. Dr. Brigitta Schmidt-Lauber
Institut für Europäische Ethnologie
Universität Wien

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/15810>

Rainer Wehrhahn · Jörg Pohlan ·
Christine Hannemann · Frank Othengrafen ·
Brigitta Schmidt-Lauber
Editors

Housing and Housing Politics in European Metropolises

Jahrbuch StadtRegion 2017/2018

 Springer VS

المنارة للاستشارات

Editors

Rainer Wehrhahn
Universität Kiel
Kiel, Germany

Jörg Pohlen
HCU Hamburg
Hamburg, Germany

Christine Hannemann
Institut Wohnen und Entwerfen - IWE
Universität Stuttgart
Stuttgart, Germany

Frank Othengrafen
Universität Hannover
Hannover, Germany

Brigitta Schmidt-Lauber
Institut für Europäische Ethnologie
Universität Wien
Wien, Austria

Jahrbuch StadtRegion

ISBN 978-3-658-22344-1

ISBN 978-3-658-22345-8 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-22345-8>

Library of Congress Control Number: 2019933394

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, part of Springer Nature 2019

This work is subject to copyright. All rights are reserved by the Publisher, whether the whole or part of the material is concerned, specifically the rights of translation, reprinting, reuse of illustrations, recitation, broadcasting, reproduction on microfilms or in any other physical way, and transmission or information storage and retrieval, electronic adaptation, computer software, or by similar or dissimilar methodology now known or hereafter developed.

The use of general descriptive names, registered names, trademarks, service marks, etc. in this publication does not imply, even in the absence of a specific statement, that such names are exempt from the relevant protective laws and regulations and therefore free for general use.

The publisher, the authors and the editors are safe to assume that the advice and information in this book are believed to be true and accurate at the date of publication. Neither the publisher nor the authors or the editors give a warranty, express or implied, with respect to the material contained herein or for any errors or omissions that may have been made. The publisher remains neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations.

Verantwortlich im Verlag: Cori A. Mackrodt

Umschlagbild: Shutterstock (Bildnr. 1268353861)

This Springer VS imprint is published by the registered company Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH part of Springer Nature

The registered company address is: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

المنارة للاستشارات

Inhalt

Editorial IX

I Special Section:

„Housing and Housing Politics in European Metropolises

Contentious urban housing politics in European metropolises
between financialisation, dispossession and re-possession 3
Rainer Wehrhahn

In search of equity. French housing policy and “Grand Paris” 21
Jean-Claude Driant and Claire Lévy-Vroelant

Housing and housing policies in Madrid in the light of real estate crisis,
protest and new regulatory policies 45
Rubén C. Lois González

The Housing Market in Poland in the Liberalized Spatial Planning
System: the National Context and Metropolitan Dimension
of the Poznań Agglomeration 71
Tomasz Kaczmarek and Lukasz Mikula

The Production of Housing Policies through Performativity:
Understanding the Emergence of new State Interventions in Berlin 93
Francesca Weber-Newth and Ilse Helbrecht

II Berichte und Kommentare

- Ankommen in Österreich und Deutschland? Eine Annäherung
an Momente der Flucht mit dem Konzept der Anerkennung 119
Nina Szogs
- Das Urbane Gebiet: Perspektiven auf und für eine neue
Gebietskategorie 129
Sabine Baumgart

III Rezensionen

- De Bruyn, Gerd (2017):
Theorien der modernen Architektur. Programmatische Texte 147
Florian Dreher
- Eibach, Joachim; Schmidt-Voges, Inken; Bonderer, Roman (2015):
Das Haus in der Geschichte Europas. Ein Handbuch 150
Katherin Wagenknecht
- Müller, Anna Lisa; Reichmann, Werner (Hrsg.) (2015):
Architecture, Materiality and Society. Connecting Sociology of
Architecture with Science and Technology Studies. 154
Antonia Josefa Krahl
- Roskamm, Nikolai (2017):
Die unbesetzte Stadt. Postfundamentalistisches Denken und
das urbanistische Feld 159
Christina Knorr
- Schmidt, Michaela (2016):
Im Inneren der Bauverwaltung. Eigenlogik und Wirkmacht
administrativer Praktiken bei Bauprojekten 162
Jan Lange
- Siebel, Walter (2015):
Die Kultur der Stadt 165
Joachim Thiel

Spain, Daphne (2016):
Constructive Feminism. Women's Spaces and Women's Rights
in the American City 169
Alexandra Staub

Staub, Alexandra (2016):
Conflicted Identities. Housing and the Politics of Cultural
Representation 173
Jörg H. Gleiter

IV Dokumentation und Statistik

Monitoring StadtRegionen. Neue Suburbanisierungsprozesse 181
*Stefan Fina, Frank Osterhage, Jutta Rönsch, Karsten Rusche,
Stefan Siedentop, Kati Volgmann, Ralf Zimmer-Hegmann*

Editorial

Mit dem *Special Issue: Housing and Housing Politics in European Metropolises* erscheint der mittlerweile zehnte Band des erstmalig 2001 publizierten Jahrbuches *StadtRegion*. Verbunden ist dieses „Jubiläum“ mit einem Verlagswechsel zum Springer-Verlag. Zugleich ist das Schwerpunktthema erstmals in englischer Sprache verfasst. Damit können zum einen ausländische Expertinnen und Experten ihre Perspektiven zum Thema „Wohnen und Wohnungspolitiken“ in Europa mit einbringen. Zum anderen soll die Wahrnehmbarkeit des *Special Issue* in der nicht-deutschsprachigen *community* erhöht werden.

Art und Form urbanen Wohnens hängen von vielfältigen angebots- und nachfrageorientierten Parametern ab, die sich jeweils auf verschiedenen räumlichen Ebenen – z. B. vom Lebensstil im Stadtquartier über die Rahmenbedingungen nationaler Wohnungspolitiken bis zum global verfügbaren Investitionskapital im Zuge der aktuellen Finanzialisierung von Wohnungsmärkten – unterschiedlich entwickeln können. Auf struktureller Ebene spielen neben spezifischen wohnungspolitischen Regeln, Strategien, Instrumenten und Maßnahmen grundsätzlich ökonomische Bedingungen, soziale und demographische Faktoren sowie auch kulturelle und zeitspezifische Wohnpräferenzen und -formen eine Rolle für das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot. Des Weiteren ist strukturell nach verschiedenen Wohnungsteilmärkten zu differenzieren: Eigentum oder Miete, freie oder öffentlich geförderte Wohnungen, spezifische Lage-, Größen- oder wohnungsinterne Kriterien, Wohnungen oder Einfamilienhäuser, etc. Wohnen ist zudem aufgrund der Besonderheit der Immobilität des Gutes „Wohnung“ von wenigen Ausnahmen abgesehen stets räumlich fest verankert, und dies angesichts von 75–80% urbaner Bevölkerung in weiten Teilen Europas ganz wesentlich in Stadtregionen. Entsprechend bedeutsam sind Veränderungen der Wohnpräferenzen, des Wohnungsangebotes und der Wohnungspolitiken für die Entwicklung von Städten.

Wohnungspolitik haben sich in den vergangenen Jahrzehnten in Europa stark gewandelt. In der Nachkriegszeit war eine wohlfahrtsstaatlich ausgerichtete Wohnraumversorgung, insbesondere für untere Einkommensgruppen und/oder Haushalte mit Kindern, beispielsweise in Form großer öffentlich geförderter Wohnsiedlungen in den großen Metropolen weit verbreitet. Der soziale Wohnungsbau war dabei vornehmlich auf Mietwohnungen (z. B. Westdeutschland) oder auf Eigentumsbildung (z. B. Spanien) ausgerichtet. In vielen europäischen Ländern setzte in den 1990er Jahren dann ein Rückzug öffentlicher Akteure ein, so dass der Wohnungsbau privaten Unternehmen überlassen wurde. Eine aktiv betriebene öffentliche Wohnungspolitik wurde zeitweise als verzichtbar erachtet. Entsprechend wurden öffentliche Wohnungsbestände auch veräußert, und wohnungspolitische Stellschrauben für die Stadtentwicklung gerieten aus dem Blick der kommunalen Politik.

Der Neoliberalisierung der Stadtentwicklung mit umfangreichen Privatisierungen von *housing commons* und beträchtlichen Immobilienpreissteigerungen in den vergangenen Jahren in vielen großen europäischen Metropolen – auch angesichts fehlender Alternativen für globales *floating capital* als makroökonomische Rahmenbedingung – stehen neuerdings soziale Bewegungen gegenüber, die in Madrid, Berlin und andernorts politischen Einfluss auf kommunaler Ebene erlangt haben. Besetzungen und Vertreibungen in allen spanischen Großstädten, wachsende Proteste gegen Stadtentwicklungsprojekte einschließlich von Wohnprojekten in fast allen europäischen Metropolen, vermeintlich neue Konkurrenzen durch zunehmende Migration in Großstädten, all das sind Beispiele für geänderte Rahmenbedingungen, auf die Stadtpolitik heute reagieren muss. Auf zivilgesellschaftlicher Seite entstehen darüber hinaus neue bzw. wiederentdeckte Wohnprojekte in Form von Baugruppen, Mietsyndikaten und anderen gemeinschaftsorientierten *commons*. Wohnungspolitisch bedeuten diese neue Entwicklungen, dass nicht mehr in großflächigen Dimensionen – etwa in Form von sozialem Wohnungsbau an den Stadträndern – gedacht, sondern vielmehr sehr spezifisch auf einzelne Akteursgruppen orientiert und gleichermaßen räumlich sehr viel stärker differenziert und vor allem auch auf kleinere Flächen ausgerichtet reagiert werden muss. Diese Entwicklungen machen die politische wie soziale Notwendigkeit neuer Formen der Beteiligung beim Wohnungsbau oder bei Mietregulationen deutlich. Darüber hinaus rückt die Frage des Eigentums an urbanem Boden immer stärker in den Blickpunkt, da öffentliche Flächen für neuen bezahlbaren Wohnraum nach z. T. sehr umfangreichen Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände und in Zeiten rasch steigender Immobilienpreise nur sehr begrenzt zur Verfügung stehen.

In dem Schwerpunktthemenfeld dieses Jahrbuchs werden diese Dimensionen des Wohnens im Zusammenhang mit der Wohnungspolitik exemplarisch in ver-

schiedenen europäischen Städten aufgezeigt und neue Politikansätze in Bezug auf das urbane Wohnen diskutiert. Dabei werden zentrale wie periphere Standorte in den jeweiligen Agglomerationen, jeweils nicht nur in räumlicher, sondern auch in sozioökonomischer und stadtpolitischer Perspektive (und in deren wechselseitigen Bezügen) in den Blick genommen. Das Jahrbuch konzentriert sich dabei bewusst auf ausgewählte Metropolen und stellt an diesen Beispielen die wesentlichen Strukturen wohnungspolitischer Herausforderungen in Europa dar

Strukturelle wohnungspolitische Regulationen auf nationalstaatlicher Ebene geben in europäischen Metropolen dabei meist den Rahmen vor; sie finden in den Einzelbeiträgen Berücksichtigung. Mit dem Einführungsbeitrag von *Rainer Wehrhahn* zu „Contentious urban housing politics in European metropolises between financialisation, dispossession and re-possession“ werden diese strukturellen Unterschiede von Wohnungspolitiken und Wohnungsmärkten sowie die Rolle der maßgeblich beteiligten Akteure systematisch als Hintergrund für die nachfolgenden Fallstudien aufarbeitet. Neben vielfältigen spezifischen regionalen und lokalen Bedingungen der Regulation von Wohnungsmärkten sowie unterschiedlich ausgerichteten sozialen Politiken in Bezug auf sozialen Wohnungsbau und anderweitigen wohlfahrtsorientierten Maßnahmen in Bezug auf das Wohnen, lassen sich auch generelle Muster des Wohnens im Laufe der vergangenen Dekaden in europäischen Metropolen feststellen. Nach Suburbanisierungsprozessen mit unterschiedlich ausgeprägten Formen der Wohneigentumsbildung bzw. Mietregulation sind hier neben mehr oder weniger stark ausgebildeten Privatisierungsprozessen und Versicherheitlichungstendenzen vor allem auch die Rolle internationalen Finanzkapitals zu nennen. Dieses übt heute einen ganz wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung von Wohnungsmärkten – insbesondere in großen Metropolen – und insgesamt auf die Frage des urbanen Bodens aus. Wohnungspolitik in wachsenden urbanen Agglomerationen muss in Zeiten einer Finanzialisierung von Stadtentwicklungsprozessen sehr viel konsequenter Boden- und Immobilienpolitik betreiben um *dispossession* im Sinne einer nicht nur materiellen, sondern auch soziokulturellen „Enteignung“ mittlerweile beträchtlicher urbaner Bevölkerungsgruppen entgegen zu wirken. Erste Ansätze in diese Richtung sind in einigen europäischen Großstädten erkennbar und werden hier vorgestellt.

Mit dem von *Jean-Claude Driant* und *Claire Lévy-Vroelant* verfassten Beitrag wird die französische Wohnungspolitik der vergangenen Dekaden nachgezeichnet und in ihren Wirkungen auf heutige Programme und Politiken sozial orientierter Ansätze am Beispiel des Großraumes Paris diskutiert. Die Schaffung von *new towns* und *grands ensembles* in der urbanen Peripherie, insbesondere von Paris, und die zentralistisch ausgerichtete *politique de la ville* der 1960er bis 1990er Jahre muss auch heute noch als einflussreichste Komponente aktueller Wohnungsmarktstrukturen

in französischen Großstädten angesehen werden. Ihre Wirkmächtigkeit für die gebaute Stadtumwelt bildet die Grundlage auch für heutige Programme des sozialen Wohnungsbaus, für die auf lokaler Ebene durchgeführten Politiken einer sozialen Kohäsion sowie für Maßnahmen soziale Mischung in städtischen Quartieren zu fördern. Zugleich zeigt der Beitrag zu Paris, dass eine bis 2016 nicht vorhandene übergeordnete Planung im Großraum Paris einen Flickenteppich unterschiedlich ausgerichteter Sozial- und Wohnungspolitik auf lokaler Ebene hinterlassen hat, die je nach politischer Ausrichtung zum Teil auch als Gegenpositionen zu nationalen Wohnungspolitik fungierten. Somit lassen die Erfolge einer von diversen lokalen Akteuren anvisierten Politik in Richtung einer Reduzierung der über lange Zeit ausgeprägten sozialräumlichen Polarisierungen in „Grand Paris“ auch weiterhin auf sich warten.

Die spanische Hauptstadt Madrid bietet sich als europäische Fallstudie an, weil hier Wohnungspolitik mit starker sozialer Komponente bereits in der Franco-Diktatur und dann in unterschiedlichen Formen seit der Redemokratisierung ab 1975 betrieben werden. Spanischer Zentralismus drückt sich über den gesamten Zeitraum seit der Machtübernahme Francos 1935 einerseits besonders deutlich in der Hauptstadt Madrid aus, die im Fokus des sozialen Wohnungsbaus der 1950er bis 1970er Jahre stand; andererseits hat die ungemein expansive Siedlungsentwicklung in der Autonomen Region Madrid in Verbindung mit der – anders als in Paris – bereits seit einigen Dekaden möglichen großraumübergreifenden Entwicklungspolitik den annähernd 180 Gemeinden des Großraumes Madrid auch Chancen eröffnet, integrierte Siedlungs- und damit auch Wohnungspolitik zu betreiben. In jüngster Zeit stand als Folge der Immobilien-Schuldenkrise und der nachfolgenden allgemeinen Wirtschaftskrise seit 2007 in spanischen Metropolen allerdings vornehmlich die Frage der Vertreibung Zigtausender Personen aus ihren Wohnungen und damit verknüpft das Entstehen z. T. machtvoller sozialer Bewegungen im Zentrum wohnungspolitischer Debatten. Diese Entwicklungen werden in dem Beitrag von *Rubén Lois González* vor dem konzeptionellen Hintergrund unterschiedlicher öffentlicher und privater Interessen und Handlungen in der Wohnungspolitik und der Funktion von privatem Kapital für den Madrider Wohnungsmarkt diskutiert.

Am Beispiel polnischer Metropolen und insbesondere der Metropolregion Poznań analysieren *Tomasz Kaczmarek* und *Łukasz Mikuła* die strukturellen Veränderungen der Wohnungsmärkte in polnischen Agglomerationen im Zuge der Liberalisierung vormals rein staatswirtschaftlicher Wohnungspolitik. Dabei werden auch die stark divergierenden Entwicklungen von Innenstadt und suburbanem Raum in den Blick genommen, die einerseits von gravierenden Bevölkerungsabnahmen, funktionalen Bedeutungsverlusten und (städte)baulichen Mängeln sowie andererseits durch eine

extrem dynamische Immobilienentwicklung (in Suburbia) gekennzeichnet sind. Die Autoren präsentieren zur Erklärung dieser aktuellen Prozesse neue Einsichten in planerische Prozesse und politische Programme und Strategien des Wohnungsbaus und der räumlichen Planung in polnischen Stadtregionen. Die Fallstudie zu Poznań zeigt eindrücklich, wie zu positiv prognostizierte bzw. interpretierte demographische Entwicklungen in Verbindung mit wenig durchsetzungsstarker räumlicher Planung auf stadtreregionaler Ebene zu unkontrolliertem *urban sprawl* und Überangeboten an Baulandausweisungen in der urbanen Peripherie geführt haben.

Francesca Newth-Weber und *Ilse Helbrecht* greifen die im ersten Beitrag angesprochenen Maßnahmen und Instrumente einer neuen Wohnungspolitik am Beispiel Berlin auf und analysieren die Rollen von privaten und öffentlichen Akteuren vor dem Hintergrund des theoretischen Ansatzes der Performativität. Diese bezieht sich auf neue Planungsinstrumente wie die „kooperative Baulandentwicklung“, die nach den konzeptionellen Einführungen in den Berliner Wohnungsmarkt und dessen Governance sowie die Theorie der Performativität einer empirischen Analyse unterzogen wird. Wohnungspolitische Regulationen und Diskurse zu sowie Umsetzungen von kooperativer Baulandentwicklung zeigen in dieser konzeptionellen Untersuchungsperspektive, dass Regulierer*innen, „Provokateur*innen“ und Umsetzer*innen in ihrem komplexen Zusammenwirken Wohnungsmärkte – sowie auch das Wohnen ganz allgemein – nicht nur konstruieren, sondern dass Wohnen und Wohnungsmärkte auch Ordnungen folgen und (somit) strukturiert sind, und zwar, wie es die Autorinnen ausdrücken, durch ein „Skript“ und zugleich durch Improvisation. Dieses Wechselspiel aufzudecken, steht im Mittelpunkt dieses Beitrags zur Produktion von Wohnungspolitiken durch Performativität.

In der Rubrik *Berichte und Kommentare* werden ausgewählte aktuelle Diskussionen in der Stadt- und Regionalforschung vorgestellt. *Nina Szogs* beschreibt in ihrem Kommentar die Reproduktion und Überschneidung von Migrationsdiskursen. Ob die Zuwanderung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten nach Deutschland und Österreich in den 1960ern und 1970ern, russlanddeutsche Zuwanderung nach Deutschland in den 1990ern und frühen 2000ern oder die unterschiedlichen Fluchtmigrationen der letzten 25 Jahre: Es werden dabei gesellschaftlich auffällig ähnliche Bilder in verschiedenen Variationen genutzt, um Zuwanderung zu problematisieren und politisch zu instrumentalisieren. Szogs attestiert, dass die derzeitigen populistischen Tendenzen in Medien und Politik sowohl das Ankommen als auch das Aufnehmen erschweren. Nur selten spiele dabei Anerkennung eine Rolle. In einem Klima der Angst und der Abwertung wird dieser zentrale Aspekt sozialer Begegnungen erschwert. Der Kommentar untersucht derzeitige Fluchtdiskurse mit dem Konzept der Anerkennung von Axel Honneth (1994) daraufhin, inwiefern

sie Anerkennungserfahrungen fördern bzw. erschweren und stellt diese einem Praxisbeispiel gegenüber.

Sabine Baumgart thematisiert in ihrem Beitrag Perspektiven auf und für eine neue Gebietskategorie in der Baunutzungsverordnung: Das Urbane Gebiet. Um der funktionalen Trennung auf stadträumlicher Ebene entgegenzuwirken und Anforderungen neuer urbaner Lebensformen aufzugreifen, wurde 2017 eine neue Baugebietskategorie, das „Urbane Gebiet“, in die Baunutzungsverordnung eingeführt. Die damit verbundenen Chancen und Risiken für die dort bereits oder potenziell lebende Bevölkerung und die Weiterentwicklung räumlicher Qualitäten werden aus unterschiedlichen Perspektiven sehr kontrovers diskutiert. Zentrale Regelungen der neuen Baugebietskategorie beziehen sich auf die Mischung unterschiedlicher Nutzungen, die städtebauliche Dichte sowie den damit verbundenen Immissionsschutz. Es stellen sich Fragen nach den dahinter stehenden städtebaulichen Leitbildern und der Zukunft dieser Gebietskategorie, auch im Kontext internationaler Debatten wie der New Urban Agenda oder der Leipzig Charta 2020.

Den zehnten Band des Jahrbuchs StadtRegion vervollständigt die Rubrik *Rezensionen*. Für die Auswahl der besprochenen Publikationen wurden zwei Kriterien zugrunde gelegt: Zum einen handelt es sich um Titel, die in den vergangenen drei Jahren (2015 bis 2017) erschienen sind. Zum anderen wurden aus der Fülle der infrage kommenden Titel acht ausgewählt, die einen substanziellen Überblick über das interdisziplinäre und thematisch weit gefächerte Spektrum der Stadt- und Regionalforschung nicht nur des deutschsprachigen Raums ermöglichen sollen.

Die Rubrik *Dokumentation und Statistik* präsentiert das zweijährliche „StadtRegionen Monitoring“, das in dieser Ausgabe des Jahrbuches nun bereits zum dritten Mal in Folge auf der Ebene gemeindescharf abgegrenzter Stadtregionen vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) – und diesmal von *Stefan Fina, Frank Osterhage, Jutta Rönsch, Karsten Rusche, Stefan Siedentop, Kati Volgmann und Ralf Zimmer-Hegmann* – erarbeitet wurde. Die aktuellen Auswertungen dieses „StadtRegionen Monitorings“ des ILS deuten auf einen neuen Trend der Suburbanisierung hin. Mit einem innovativen Regionalisierungsansatz, der die Einzugsbereiche von deutschen Großstädten über 200.000 Einwohnern und mehr als 100.000 Beschäftigten auf der Basis von PKW-Fahrzeiten abgrenzt, wird dieser Frage für bestimmte Themenbereiche nachgegangen. Dazu gehören die Bevölkerungsentwicklung, die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Veränderungen von Flächennutzung und der Anzahl der Baufertigstellungen sowie die Entwicklung der Personen in Bedarfsgemeinschaften, die Leistungen nach SBG II beziehen. Die Auswertungen wurden für die Jahre 2008 bis 2015 durchgeführt und zeigen insbesondere im Bereich der Bevölkerung, teilweise auch für Beschäftigung und Baufertigstellungen, Verschiebungen von

Wachstumsprozessen in das Umland der Stadtregionen. Besonders ausgeprägt sind diese Tendenzen im Umland von Stadtregionen, die im Kern weiterhin ebenfalls wachsen und deren Umland von mehreren Stadtregionen erreichbar ist bzw. eine Art Korridor zwischen wachsenden Kernen bildet.

Das Jahrbuch bietet somit nicht nur Aufsätze zu hochaktuellen Themen, sondern auch den Service einer komprimierten Zusammenfassung wichtiger aktueller räumlicher Entwicklungstrends in Deutschland.

Für die Herausgeber*innen
Rainer Wehrhahn und Jörg Pohlan

I

**Special Section:
“Housing and Housing Politics
in European Metropolises”**

Contentious urban housing politics in European metropolises between financialisation, dispossession and re-possession



Rainer Wehrhahn

Abstract

The paper discusses pivotal questions of housing and housing policy after decades of liberalisation, deregulation and privatisation in urban (housing) politics. The focus is on European metropolises, where the impacts of these long-term processes together with the consequences of current financialisation processes have led to the dispossession of poorer urban social groups and to widespread discontentedness of both lower and middle-income groups. Protests and the rise of more or less powerful social movements, e. g. in Spanish and German big cities, criticising particularly urban housing politics, have resulted in a gradual rethinking of social responsibility and in the soft implementation of new (or recycled) instruments in favour of limiting capitalist interests. The discussion reviews the fundamental thoughts of housing-related urban development from a critical perspective, proposes conceptual frameworks for further studies that take structural as well as agency concepts into account, debates how to tackle contentious processes of eviction and dispossession, and presents initial approaches of re-possession in the light of new housing politics.

Keywords

Critical urban research, housing politics, financialisation, dispossession, re-possession

1 Introduction

Rents and purchasing prices in almost all German big cities are currently higher than ever before. Rents are unachievable for poorer people in cities like Munich, Hamburg, Stuttgart and Frankfurt, and consequently the housing mobility of many people has become very limited. People with older rent contracts try to stay in their homes as long as possible even if work and/or family situations change. The same applies to many other European metropolises. Consequently, protests against rents and (a lack of) social housing politics have surged and the formation of social movements with a special focus on urban housing have risen substantially in the last ten years. With protests against eviction and dispossession, right to the city movements and re-possession requirements – urban politics very often have to respond to housing issues. At the same time, urban politics are becoming more and more contentious as social polarisation rises. The “no” in a referendum on hosting the Olympic Games 2024 in Hamburg may stand as one example for the contentiousness and oppositionality of relevant urban population groups that are tired of policies giving priority to financial interests and creating growth opportunities for economic actors instead of focusing on social interests and particularly social housing. At the same time as house prices spiked in 2017, housing construction of new builds in Germany reached the highest figure for 15 years. 285,000 houses and apartments were completed in that year¹. How do these figures fit together, and what do current processes of housing markets look like in other European countries and cities?

Conceptually, this paper starts from a critical urban research perspective, highlighting urban issues from a viewpoint that puts societal interests in the sense of common public interest and social welfare at the centre of the scientific analysis. The choice of the research object and research questions are most important in this socially committed research perspective. Processes like property-led development and the financialisation of urban development and space are crucial, as scholarship states (cf. Rutland 2010, Brenner et al. 2012, Fernandez and Aalbers 2016). The role of different forms of investment capital for different types of housing markets in a neoliberal context of socio-economic development strategies now stands at the heart of various geographic analyses (Aalbers and Christophers 2014, Heeg 2013, Theodore et al. 2013). Thus, substantial knowledge has been produced about the influence of economic and financial market actors on the built environment in urban agglomerations, mostly against a critical and or neo-marxist theoretical background,

1 https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bauen/BautaetigkeitWohnungsbau/Bautaetigkeit2050100177004.pdf;jsessionid=0FFE38201347C44F9D003F-00CA2E7B4F.InternetLive!?__blob=publicationFile; accessed 09/12/2018

based on earlier studies (Harvey 1982). This will serve us as a starting point for the review of current processes of housing in European urban agglomerations.

In a European context, we still have to differentiate not only between general socio-cultural and political structures that vary from country to country, but also between both sides of the former “Wall”, where housing policies and structures developed very differently in the times of the Cold War. In many Eastern European countries an extensive wave of privatisation encompassed former state housing complexes in the 1990s and turned the socialist supply politics into widely liberalised and privatised housing policies (Hegedüs et al. 2014, Hegedüs 2014 and Lux 2014, Stephens et al. 2016), generating various impacts on national and urban housing markets².

The conceptual background of different housing approaches and the conjunction of housing and urban development in the form of capitalising the built environment in European cities will be discussed in the next section. Afterwards, the following central questions will be answered:

- How did neoliberal political economic paradigms in recent decades influence housing markets and politics [in Europe]? Do supply structures adequately match demand? These questions are pivotal after 15–20 years of liberalisation and privatisation.
- Which role was and is nowadays played by national, regional and local actors in the game of housing markets, global financial structures and individual housing practices at the micro-level?
- What are the consequences of protests and social movements against housing policies and evictions in European cities? Do we observe political and structural change towards a more socially oriented agency of public authorities? Is there a re-orientation from dispossession to re-possession of urban land and houses in the sense of post-neoliberal agency?

2 Conceptual approaches to housing and housing politics

In a first step, the dimensions, structures and agents in the wide field of housing are briefly discussed and arranged in an analytical framework for the analysis of

² Kaczmarek and Mikula (2019) discuss these consequences using the example of Polish metropolises in this book.

housing in a social science context. This serves as a frame for responding to the research questions outlined above.

Housing is a basic need for everyone, at least since human beings began looking for shelter to protect them against weather, animals, enemies and other inconveniences. Housing hence has several important social and cultural aspects: (1) a building as a prerequisite in different forms, even as a mobile home or a basic physical shelter that may be somehow provisional; (2) housing refers to a socio-spatial unit, usually a neighbourhood, where a household lives and where people locate their everyday activity spaces; (3) a house or a dwelling provides private space in the sense that it is respected and protected formally and/or informally. Since housing has an intimate, private connotation, represents a personal socio-environmental context and refers to a concrete place and a physical structure, housing is always a very sensitive phenomenon in terms of human vulnerability. When people are “at home” and the semantics of “home” may vary in different languages, but in terms of housing home means a certain place where this home materialises, and it has a special social reference and importance. In Bourdieu’s sense, real estate and a house should correspond to the habitus of the people living there, as Franklin (2006) pointed out, since the habitus implies a sense of one’s place (Bourdieu 1989; cit. from Franklin 2006: 16f).

A dwelling is thus clearly differentiated from other goods. For people, their home is embedded in a cultural context and related to a social group and status. It is at the same time not mobile but fixed to a place (with few exceptions). It is durable, long-living and cannot be changed very easily. Furthermore, for a proprietor a house is a commodity, the value of which may change and which may be sold as any other good. Against this background of socio-cultural significance of housing, the peculiarities of (real estate) properties, and the fact that all people are directly and always concerned with their home, housing policies attract special attention from everyone and need special attentiveness and thoughtfulness from politicians. Furthermore, as housing is a fundamental human right, it needs – and in many European constitutions and laws receives – special attention and rights. Most countries particularly protect renters because of the special social functions of a (rented) house. Housing property obliges owners to respect rent regulations or restrictions with respect to vacancies or special forms of use. As interests are mostly antagonistic between owners and non-owners, housing politics are likewise contentious.

Housing policies in European countries and metropolises are usually defined and shaped by national, regional and/or local authorities, depending on the status of decentralisation of public duties and the organisation of political responsibilities in a country in general. Furthermore, in urban regions housing policies may vary in terms of formal and informal arrangements of policy practices. Frequently, city and

metropolitan regions dispose of a more or less extensive variety of co-operations covering basic infrastructural planning and administration up to comprehensive multilevel planning, including political representativeness of an urban region as a whole rather than only of the individual municipalities that compose such a region.

To explain the current “changing structures of housing politics and practices” (cf. Fig. 1) we conceptualise the relationships between several actor groups (e.g. political, economic or civil society actors) and different structural conditions and processes (e.g. institutions, social orders or even processes of demographic change), both related to housing. We hereby follow the theoretical approach of the structure-agency-dualism developed by Giddens (1984), taking into account that both dimensions – agencies and structures – always influence one another in a reciprocal way, thus permanently reproducing new structures and generating new agencies and vice-versa. Relevant frames for (individual) practices and for the political-economic production of housing are shown in the arch around the figure, giving space to different theoretical approaches that may help analyse the variety of the (housing-related) built environment in general as well as the processes of individual housing practices from a micro-societal perspective.

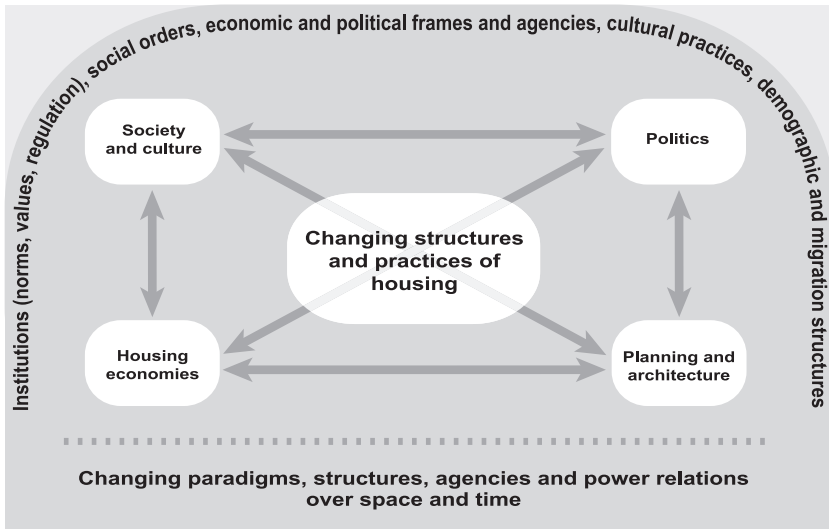


Fig. 1 Conceptual framework: Changing politics and practices of housing in a structure-agency model (Source: Author's draft)

Recognising the importance of the structure-agency relationship and the crucial function of structures in general (social orders, related institutions, etc.), we focus predominantly on actors and agencies in this analytical framework. From a critical socio-geographic perspective, actors have to be considered when looking for structural changes. In general terms, the production of the built (housing) environment strongly depends on the question of how institutions, especially values and laws, may be changed by central actors or not. Empirical studies on housing have to consider not only different actors and/or actor groups, but also their reciprocal interdependency and exertion of influence. Economic actors are usually strong enough to substantially influence political actions, planning cultures/institutions may for a long time determine political decisions concerning how to produce houses, but none of these power relations lasts forever. Real estate markets change and make way for new economic actors, town planning concepts change, civil society stakeholders may gain more influence, etc.

One group of actors has become particularly relevant for housing issues, at least in the last ten years: economic actors, especially real estate actors. Financial institutions such as investment groups, funds or real estate enterprises de facto set the rules for urban development pathways, including – indirectly – urban political arrangements, directions of urban housing policies and forms of housing investments and urban design. The concept of capital switching as a central component for urban development involves intensely capitalising the built environment, based on the concept of the city as a “growth machine” from the 1980s (Logan and Molotch 1987, Beauregard 1994), and already indicated the path many city governments followed in the 1990s and the 2000s. Social orders followed this path of neoliberalism, and political actors ceded central power tools to financial institutions. In this phase, many public housing estates were sold to private housing companies or even to private equity funds (Kockelkorn 2007, Held 2011, Heeg 2013 for German cities, Fields and Uffer 2016 for the examples of New York City and Berlin).

As housing markets, housing politics, and (social) practices of housing not only depend on global, national, regional and local factors and on quantitative or qualitative changes in the demand for housing, but also vary over time, we opt for a dynamic model that incorporates time and space dimensions (cf. Fig. 1). The proposed analytical framework offers a conceptual access to comparative analyses of housing studies in general.

3 Housing transformations: From suburbanisation to privatisation and financialisation

The structures of housing estates change constantly, just as practices of dwelling do. The (re)construction of the first inner city rings in times of European industrialisation resulted in the concept of a “dense city” consisting of five to seven story apartment buildings for rural-urban migrants in the second half of the 19th century. Suburbanisation with predominantly single-family and row houses in the nearer periphery of the core city constituted the second transition of housing structures and practices in most Western European cities. This phase was induced predominantly by broad middle-class groups seeking more space for housing and more green areas in suburbia, and reinforced by market actors of the real estate sector (construction enterprises, consultancies and marketing firms) together with the support of political actors that strengthened the process of urban land development with direct and indirect financial subsidies for new homeowners and with widespread public investment in different kinds of infrastructure in the urban periphery. After the joint agencies of political and economic actors during urban expansion and the densification of the core cities in the 19th century, suburbanisation represents the capitalisation by reproduction of large areas of land around urban cores involving a set of societal, economic and political actors. This extraordinarily changed the structure of urban form and social order with respect to housing demands and structures, in both numerical and in qualitative terms, a development as significant as it was longstanding.

The latest but essential change in housing is the rise of gated housing estates. Although not common (or allowed) in all European countries, the construction of huge new gated housing complexes – an almost worldwide phenomenon at least since the 1990s – spread in France, Portugal, Spain and Great Britain (cf. e.g. Madoré and Glasze 2003, Raposo 2006, Wehrhahn 2003, Blandy 2006) and proliferated in many post-socialist countries like Poland and Hungary, where in the last two decades many of the new estates in suburbia were offered only in the form of walled and surveilled master-planned estates (Cséfalvay 2011, Polanska 2014). The spread of gated communities followed the neoliberal paradigm of liberalisation, de-regulation and privatisation, prioritising private company interests (cf. discussion in Glasze et al. 2006, Wehrheim 2012). This process of gating neighbourhoods has stopped in European cities, with some exceptions in Central and Central-Eastern European cities. However, the effect of surveillance by private companies, neighbourhood watches, urban security councils, etc. continues and contributes to a much more differentiated urban social space and separated urban neighbourhoods in the sense of permanent othering and symbolic segregation.

The to-date last profound transformation in the reproduction of urban land and housing has taken place since financialisation and proliferated around the world in all big cities. Interrelated with ongoing processes of suburbanisation, peri-urbanisation and the outlined securitisation of neighbourhoods, mortgage securitisation as a central component of financialisation processes now enables the re-investment of already invested capital (cf. Aalbers and Christophers 2014: 425). Political actors authorise (release) equity loans and guarantees and de-regulate financial markets, and speculation structures are able to grow. As a result of the combination of these market-supporting policies and new financial instruments and structures, the price-credit feedback cycle gains more and more capital and consequently more importance in a self-enforced process, fed by external structure-agency processes (Fig. 2).

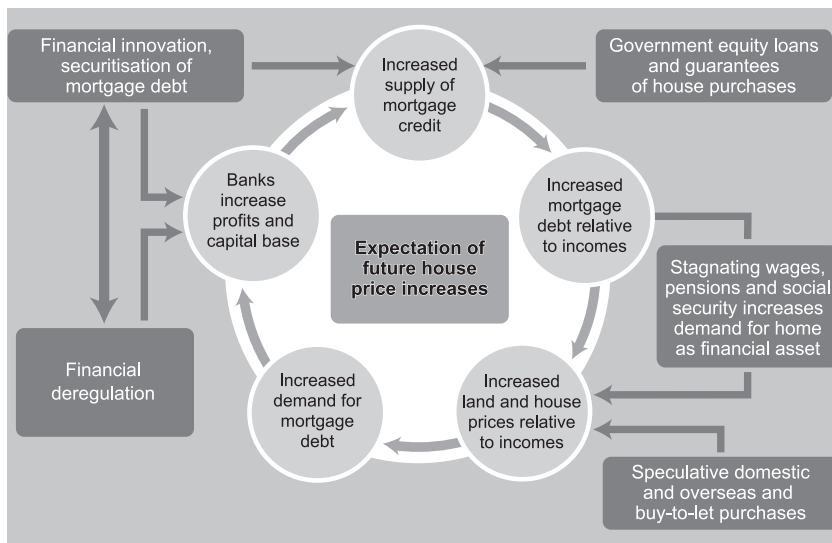


Fig. 2 Financialisation and the house price-credit feedback cycle

Source: Own draft, adapted from Ryan-Collins et al. 2017, p. 121.

As a consequence, the doubling time for real estate rents has become very short in recent years and even traditionally strong rent-based metropolises like Berlin – where regulatory systems usually hindered the rapid capitalisation of housing estates –

have experienced very high rises in rent prices due to extreme investments in all types of housing in the city in the last ten years (see next section). In the United Kingdom, the mortgage debt outstanding (stock) as a percentage of real disposable incomes almost tripled from 1987 to 2014, reaching 90 % of real disposable income in 2014 (Ryan-Collins et al. 2017, p. 116). This increase is a consequence of the continuously increasing costs of houses in this period of financialisation together with the cutback of new social housing production in the UK.

4 Housing politics

A mismatch between the demand and supply sides of housing stocks represents the main motivation for housing economies to increase or to reduce activities and for political actors to regulate or liberalise housing markets. The gap may concern the stock as a whole, but usually specific segments related to demographic, social or economic factors are in the spotlight of political and/or economic agencies. For instance, in the 1990s political decisions to sell public housing estates were taken on all spatial levels in Germany, following neoliberal principles, trying to balance the deficits of negative municipal budgets and/or because demographic projections for a range of cities and regions were negative for the subsequent decades. In some Eastern German rural and urban regions, but not only there, vacancy rates of specific housing stocks were high and required adjustment. In some of the biggest German cities (e. g. Dresden), almost all public housing stocks were sold (cf. Elsinga et al. 2014: 401ff., Kokelkorn 2007). As Elsinga et al. (2014) point out, German housing policies always focused on a rental system and regarded renting “as a genuine choice” (ibid. 2014: 405) – aside from tax benefits and subsidies for middle-class families who migrated to owner-occupied properties in suburbia. In contrast to other European countries, home ownership for the lower classes was never a policy in Germany, neither at the federal nor at the municipal levels.

On the other hand, a high rate of homeownership does not necessarily mean more social welfare and wellbeing, since it is only one factor for socio-economic independency. Others are the modalities of welfare in a state, region or municipality, i. e. rent subsidies, social insurance, health systems, pension rates, etc. Political reliability in terms of rent protection institutions seems to be another important factor. In addition to this discussion, the term “social” is understood in very different ways in Europe. Social housing may cater for almost all population groups or only the most precarious ones, sometimes social policies enable people to live close to working places, sometimes travel costs to work are refunded in other ways,

etc. (cf. Scanlon and Whitehead 2014, Malpass 2014). For more detailed insights into comparative European social housing politics in different countries, Scanlon et al. (2015) published relevant scholarship.

Particular reasons may have justified the selling-off of public housing estates, but at the same time general principles of urban planning were disregarded, since forward-looking urban land politics draw on land reserves and public housing buffers. In the German political context regulations for private housing are far more complicated to implement than for public estates or housing associations controlled by public actors. To make things worse, if urban land reserves are extremely scarce, new public housing is hard to build in a rising land price market. The social function of land and of property as required by the (German) constitution can hardly be guaranteed in a city that has sold these very goods, especially when urban politics lack the power to restrict the rights of property owners. The regulation of rent prices or speculation in general becomes even more difficult if public authorities do not have efficient options to influence the market, e. g. their own housing stocks.

Considering urban regions as a whole, spatial shifts of demand and supply and of political attention and agencies at district and neighbourhood levels are of particular interest. In this regard, the noughties saw a crucial shift from central to peripheral urban areas, but not as in the 1960s to 1990s in the form of suburbanisation and hence the stepwise capitalising of surrounding areas, rather in terms of recapitalising large areas of peripheral housing estates and incorporating these formerly (financially) uninteresting built environments into the fourth circuit of capital, which is the “growth of finance in its own right, e. g. the trade in money, credit, derivatives, etc.” (Aalbers and Christophers 2014: 425). With the support of urban politics, switching capital discovered the peripheral urban spaces of the lower income classes to be highly profitable. Socio-spatial patterns are now changing in favour of the middle class. In addition, former industrial and logistics areas have suffered disinvestment, and these brownfield areas now enable large real estate companies to build new housing estates for affluent people in areas that were formerly characterised as peripheral, but are now viewed as central, since they represent new nodes of centrality (as in Barcelona, Paris, Madrid, Berlin, Hamburg, etc.) within the inner city ring. Railway areas and inner city economic spaces from the first and second phases of urbanisation and urban expansion offer huge fragments of land for switching capital. It is in these recently produced central spaces where the highest rates of rents are realised. Consequently, there is no deficiency in newly built apartment blocks in general, but a tremendous lack of affordable housing opportunities for poorer people. These reports apply to urban regions in general, hence many growing metropolises in Europe are experiencing a phase of severe scarcity of low priced land for new social housing constructions. Protests against

these policies of (indirect and direct) dispossession in disregard of common public interest have surged in many of these cities.

5 Dispossession, re-possession, and the future of urban housing politics

Contentious urban politics are often ignited by housing questions when large population groups feel (and de facto are) excluded from housing mobilities (cf. Leitner et al. 2008, Wehrhahn 2015). Currently, even in a statistically very prosperous country like Germany not only poorer population groups but also broader parts of the middle class know that they are no longer able to move to the inner cities of large metropolises like Munich, Frankfurt, Stuttgart, Hamburg or Berlin, because they cannot afford the rent and purchasing prices. Lois González and Piñeira-Matiñan (2015), Gutiérrez and Domenèch (2017) and many others studied Spanish cases of mortgage crisis and the evictions of many thousands of families from their houses after 2008 as an example of the extreme impact of deregulated financial housing markets. Protests and social movements resulted, involving for instance the rise of a new political party (e. g. Podemos) and new mayors from social movement institutions being elected in Barcelona and Madrid.

Property-led displacement in the context of gentrification and super-gentrification by financialisation processes means certain urban population groups are dispossessed. Dispossession goes back to the Marxist line of argument, developed further and adapted to current financial-economic processes and with a special focus on urban development by Harvey (1982, 2012) and other scholars in the last 20 years. Dispossession comprises much more than the simple process of technical dispossession with or without financial compensation. In relation to housing it is of special importance to consider all the personal, social and cultural components strongly tied to the process of housing (cf. Section 2). Socio-cultural and psychological dispossession by eviction ordinances and other forms of forced displacement impacts deeply on the affected families, since life changes profoundly when activity spaces, social contexts and general socio-spatial connectivity are lost. Involuntary displacements comprise all these aspects of alienation of the accustomed, familiar habitat, the residential milieu. Through the economic lens and in “the context of the crisis, ‘dispossession’ can be seen as the capitalists’ defensive response (the displacement of insolvent residents ordered by banks and property owners) to the crisis generated by the contradictory and self-destructive effects of financialized capitalism” (Rossi 2013: 357).

For the practice of housing politics, Dewilde and De Decker (2016) state in their complex analysis of the effects of financialisation on housing markets that financialisation together with a decreasing supply of private rental houses – before and after the crisis of 2007/2008 – has negatively affected particularly the bottom end of housing markets and income groups compared to the middle income ranges. This applies to both low-income owners (still with mortgages) and private renters. Access to housing has deteriorated especially for poorer people, independent of the variety of social housing systems in Europe. As other research states, owner-based housing programmes do not turn out to be per se more “social” than rent-based systems (Filandri and Olagnero 2014).

Dispossession thus turns out to be a result of changing global institutions without national and local political institutions adapting social commitment practices to new circumstances. Only in the last few years have individual European cities and sometimes state institutions become aware of the rise of a potential political risk in the form of seriously displeased urban population groups. Political elections have demonstrated the effects of disregarding large groups, giving birth to or feeding existing parties as in France, Spain, the Netherlands, Austria, Italy, Germany or Sweden, usually from the spectrum of the political “right”, but not always. Subsequently, the public authorities have developed new instruments to prevent or at least reduce further dispossession and to foster social welfare interests in large European cities:

- Combined developments of owner-occupied property, free market rental apartments and social housing, e.g. in Berlin and Hamburg (see example below), where new private housing estates have to follow the rule that one-third (or another percentage) of the dwellings must be one of the cited forms (Vogelpohl 2017, Rinn 2018);
- Rent capping, regulations to protect and preserve the existing neighbourhood and social environment, prohibition of illegal repurposing of housing, and other smaller instruments (Vogelpohl 2017);
- Reducing tourism impacts on housing markets, e.g. by Airbnb and other companies and private homeowners that rent apartments to tourists (Gebhardt 2017, Stors and Kagermeier 2017). This new urban political strategy is being implemented in Amsterdam, Barcelona, Berlin and other tourism hotspots with severe processes of touristification in the housing sector;
- Re-communalisation of housing sectors, e.g. by re-buying former social housing estates or single houses from private owners, creating common goods as in rental syndicates, absorbing market surpluses of planning processes for the

public (e.g. Helbrecht and Weber-Newth 2017³, Holm et al. 2017, Schönig et al. 2017). Re-communalisation has occurred in other sectors as well, like the repurchasing of the Berlin water company (Beveridge et al. 2014), thus demonstrating the broader necessity of city authorities to tackle the problem of the former sales of public goods;

- The establishment of new social housing programmes or nationwide political incentives and subsidies for socially acceptable private housing construction.

Each of these new instruments has been criticised as ineffective, too small-scale, not reaching the poor, hindering new housing construction, reducing public revenues, etc. One example of these critiques concerns the instrument of combined developments of social, private-rental and owner-occupied housing implemented in Berlin and Hamburg; this may stand for the whole.

Viewed critically, it can be concluded that the policy strategy of property-led development is in the end simply being further pursued with an integrated social component, as seen in Berlin and Hamburg. The stipulation that new developments must comprise one-third social housing, one-third rental housing and one-third owner-occupied housing is presented as a social urban policy. However, when considered in terms of absolute numbers and also in relation to the housing needs of all social groups in the city, this policy clearly does not focus on social requirements – neither in its basic approach not in the results it achieves. The rental market in Berlin, for instance, accounts for a good 80 % of all dwelling units (as of 2014; Lebuhn et al. 2017), in Hamburg the figure is somewhat lower, but not 66 % as in the instrument of combined developments. In particular, the demand for low-priced flats is exceptionally great; in Hamburg 50 % of all tenants qualify for subsidised housing, but social housing accounts for only 8.5 % of all dwellings in Hamburg (Rinn 2018: 20). This huge demand has been exacerbated by the extreme increases in rental prices of the last ten years but is to be catered for with only a third of new-build housing – in cases where there are regulations in the city that prescribe this. Furthermore, in a city like Berlin where a proportion of 85 % of housing is rental housing a regulation that limits owner-occupation to 33 % – and that in the highly priced property segment – indicates a clear policy direction: a continuation of the investor-driven financialisation of the city.

This analysis of the situation is no longer propounded only by the explicitly “left” wing of the political spectrum, encouraging calls for the pursuit of land policy instead of only addressing the symptoms of the problem by making political compromises with large investors and continuing to support the sale of state-owned land to com-

3 Cf. also contribution of Weber-Newth and Helbrecht in this book.

mercial companies, equity funds etc. (cf. Aring et al. 2018; difu and vhw 2017). Such a land policy involves, primarily, that the public authorities view urban land as a common good and deal accordingly. Deregulation, liberalisation and privatisation have led to growing socio-spatial inequality. The public authorities are thus called upon to stop this accumulation of private capital based on freely available land and, indeed, to reverse it by buying back land. The provision of housing for lower income groups is a public service obligation, and one that previously functioned well in Germany through the construction of rental housing; in other European cities with different structures that promote homeownership the use of well-known social housing policy instruments based on owner-occupation can be useful.

It is clear that other instruments can and should be used to implement the fundamental principle of a new land policy to support more socially acceptable housing politics. The Association of German Cities (Deutscher Städtetag 2017) and also academic papers from a range of disciplines have discussed various relevant proposals, as mentioned above, both in Germany and in other European countries and cities.

5 Conclusions

Most “Western” as well as “Eastern” European cities have experienced a broad phase of privatisation of social housing estates and a deregulation of housing-related rules and norms. Parallel to political changes on the structural level, housing economics prevailed in the game of power over decision-making processes in housing governance systems. Supported by new financial institutions like mortgage debt securitisation instruments, a huge increase in globally switching capital seeking for highly profitable investments, and political actors on the wave of neoliberalism, the urban built environment has in the last decades served as the central medium for capital accumulation. Urban populations, especially in big and market-relevant cities, have suffered widely from exorbitantly rising rent and purchase prices, from eviction ordinances in the wake of mortgage repossessions and from different processes of dispossession as a consequence of excessive rent prices.

The causes for these processes are diverse. Apart from financialisation and related changes in the global financial structures, housing markets are differently affected by mortgage crises, austerity politics, large investments into new upper-middle and upper-class housing estates, the privatisation of former social housing estates, and profound changes from rental to property housing sections. Historically grown structures of (social) housing politics and economics may attenuate or intensify

the impacts of externally induced crises. The results, however, are mostly the same for lower income groups: they are most vulnerable to rising costs, get little attention from the political classes, have fewer housing opportunities despite a growth in supply figures in other segments of the market, and thus dispose over limited options for housing mobility if they need to move house. Spanish mortgage crises and German rental price rises affect the same urban population groups.

In the last ten years civil society actors have claimed the right of people to be able to stay in central areas and called for social issues to be put on top of the agenda of urban politics. Housing is a basic need and concern of everybody and at the same time a central responsibility of public authorities in Europe who have to provide housing for those who do not have the financial means to purchase it on the free market. Political actors have therefore become aware of the potential explosiveness of housing issues in the wake of the protest and social movements that emerged in some of the most affected European metropolises. In Spanish cities like Madrid and Barcelona political elections brought new politicians to power, and in some German metropolises political action is now concentrating more on regulative instruments for housing. Obviously, urban politics only change under pressure from civil society, and the fundamental principles of social and/or housing politics need to change in the face of the radically modifying significance and subsequent importance of (urban) land for global capital. Public urban land politics will have to move in the direction of repossessing land in order to generate new options in urban contexts. Some European city governments have started this process and are re-regulating economic interests in favour of common interests.

Bibliography

- Aalbers, M.B., & Christophers, B. (2014). The Housing Question under Capitalist Political Economies. *Housing, Theory and Society* 31 (4), pp. 422–428.
- Aring, J., Coulmas, D., & Rohland, F. (2018). Heute, morgen, übermorgen – Boden- und Wohnungspolitik im Aufbruch? *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 3, vhw, pp. 114–118.
- Beauregard, R. (2014). Capital Switching and the built environment: United States, 1970–1989. *Environment and Planning A* 26 (5), pp.715-732.
- Beveridge, R., Hüesker, F. & Naumann, M. (2014). From post-politics to a politics of possibility? Unravelling the privatization of the Berlin Water Company. *Geoforum* 51 (1), pp. 66–74.
- Blandy, S. (2006). Gated communities in England: historical perspectives and current developments. *Geoforum*, 66 (1/2), pp. 15–26.
- Bourdieu, P. (1989). Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory* 7 (1), pp. 14–25.

- Brenner, N., Marcuse, P. & Mayer, M. (Eds.). (2012). *Cities for people, not for profit. Critical urban theory and the right to the city*. London, New York: Routledge.
- Cséfalvai, Z. (2011). Gated communities for security or prestige? A public choice approach and the case of Budapest. *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (4), pp.735–752.
- Deutscher Städtetag (Ed.). (2017). *Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetags*. Berlin, Köln.
- Dewilde, C. & de Decker, P. (2016). Changing Inequalities in Housing Outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and Society* 33 (2), pp. 121–161.
- difu and vhw (Eds.). (2017). Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. <https://difu.de/node/11558> (accessed 18 Sept. 2018).
- Elsinga, M., Stephens, M. & Knorr-Siedow, T. (2014). The Privatisation of Social Housing: Three Different Pathways. In K. Scanlon, C. Whitehead & M. Fernández Arrigoitia (Eds.), *Social Housing in Europe*, (pp.389–413). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Fernández, R. & Aalbers, M.B. (2016). Finanzialisation and Housing: Between Globalization and Varieties of Capitalism. *Competition and Change* 20 (2), pp.71–88.
- Fields, D. & Uffer, S. (2016). The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin. *Urban Studies* 53 (7), pp. 1486–1502.
- Filandri, M. & Olagnero, M. (2014). Housing Inequality and Social Class in Europe. *Housing Studies* 29 (7), pp.977–993.
- Franklin, B. (2006). *Housing transformations. Shaping the space of twenty-first century living*. Abingdon: Routledge
- Gebhardt, D. (2017). Barcelona: Regulating the tourism growth-machine? *Geographische Zeitschrift* 105 (3–4), pp.225–248.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Glazze, G., Webster, C. J. & Frantz, K. (Eds.). (2006). *Private cities: global and local perspectives*. London: Routledge.
- Gutiérrez, A. & Domènech, A. (2017). The Spanish mortgage crisis: Evidence of the concentration of foreclosures in the most deprived neighbourhoods. *DIE ERDE* 148 (1), pp.39–57.
- Harvey, D. (1982). *The limits to capital*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution*. London, New York: Verso.
- Heeg, S. (2013). Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 1 (1), pp.75–99.
- Hegedüs, J. (2014). Social Housing in Hungary. In K. Scanlon, C. Whitehead, & M. Fernández Arrigoitia (Eds.), *Social Housing in Europe* (pp.205–221). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Hegedüs, J., Lux, M., Sunega, P. & Teller, N. (2014): Social Housing in Post-Socialist countries. In K. Scanlon, C. Whitehead, & M. Fernández Arrigoitia (Eds.), *Social Housing in Europe* (pp.239–253). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Helbrecht, I. & Weber-Newth, F. (2017). Die Abschöpfung des Planungsmehrwerts als Repolitisierung der Planung? Eine neue Perspektive auf die aktuelle Wohnungsfrage. *sub\urban* 5 (1/2), pp.61–86.
- Held, T. (2011): Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – Ausmaß und aktuelle Entwicklungen. *Informationen zur Raumentwicklung* (12), pp.675–682.

- Holm, A., Horlitz, S. & Jensen, I. (2017). Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. *Rosa-Luxemburg-Stiftung, Studien* 5.
- Kockelkorn, A. (2007): Von Höllenhunden und Festungen. *Stadtbauwelt* 173, pp.20–30.
- Lebuhn, H., Holm, A., Junker, S. & Neitzel, K. (2017). Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. *Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“*. Berlin, Düsseldorf. https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf (accessed 18 September 2018)
- Leitner, H., Sheppard, E. & Sziarto, K.M (2008). The spatialities of contentious politics. *Transactions of the Institute of British Geographers* 33 (2), pp.157–172.
- Logan, J. & Molotch, H.L. (1987). *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*. Berkeley CA: University of California Press.
- Lois González, R.C. & Piñeira-Matiñan, M.J. (2015). The revival of urban social and neighbourhood movements in Spain: a geographical characterization. *DIE ERDE* 146 (2-3), pp.127-138.
- Lux, M. (2014). Social Housing in the Czech Republic. In K. Scanlon, C. Whitehead, & M. Fernández Arrigoitia (Eds.), *Social Housing in Europe* (pp.165–180). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Madoré, F. & Glasze, G. (2003). L'essor des ensembles résidentiels clos en France: un phénomène en expansion et aux ressorts multiples. *Geographica Helvetica* 58 (3-4), pp.325–339.
- Malpass, P. (2014). Histories of social housing: A comparative approach. In K. Scanlon, C. Whitehead, & M. Fernández Arrigoitia (Eds.), *Social Housing in Europe* (pp.259–274). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Polanska, D.V. (2014). Urban policy and the rise of gated housing in post-socialist Poland. *GeoJournal* 79 (4), pp.407–419.
- Raposo, R. (2006). Gated communities, commodification and aestheticization: The case of the Lisbon metropolitan areas. *GeoJournal* 66 (1-2), pp.43–56.
- Rinn, M. (2018). Ein Urbanismus der Ungleichheit. ‚Neue soziale Stadtpolitik‘ in Hamburg als Strategie der Verbürgerlichung. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 6 (1), pp.9–28.
- Rossi, U. (2013). On the varying ontologies of capitalism: Embeddedness, dispossession, subsumption. *Progress in Human Geography* 37 (3), pp.348–365.
- Rutland, T. (2010). The Financialization of Urban Development. *Geography Compass* 4 (8), pp.1167–1178.
- Ryan-Collins, J., Lloyd, T. & Macfarlane, L. (2017). *Rethinking the economics of land and housing*. London: Zed Books.
- Scanlon, K., Fernández Arrigoitia, M. & Whitehead, C. (2015). Social housing in Europe. *European Policy Analysis* 17, pp.1–12.
- Scanlon, K. & Whitehead, C. (2014). Conclusion. In K. Scanlon, C. Whitehead, & M. Fernández Arrigoitia (Eds.), *Social Housing in Europe* (pp.433–443). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Scanlon, K., Whitehead, C. & Fernández Arrigoitia, M. (Eds.). (2014). *Social Housing in Europe*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Schönig, B., Rink, D., Gardemin, D. & Holm, A. (2017). Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat. In M. Barbehön & S. Münch (Eds.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Stadtforschung aktuell* (pp.25–62)., Wiesbaden: Springer VS.

- Stephens, M., Lux, M. & Sunega P. (2016). Post-Socialist-Housing Systems in Europe: Housing Welfare Regimes by Default? *Housing Studies* 30 (8), pp.1210-1234.
- Stors, N. & Kagermeier, A. (2017). Airbnb-hosts as players in new urban tourism: motivation in participating from the supply-side perspective. *Geographische Zeitschrift* 105 (3-4), pp.190-224.
- Theodore, N., Peck, J. & Brenner, N. (2013). Neoliberal Urbanism. Cities and the rule of markets. In G. Bridge, & S. Watson (Eds.). *The New Blackwell Companion to the City* (pp. 15-26). London: Wiley.
- Vogelpohl, A. (2017): Modernisierung und Mietpreisbremse im Widerstreit. Potenziale und Grenzen der Sozialen Erhaltungssatzung. In U. Altrock & R. Kunze (Eds.): *Stadterneuerung und Armut, Jahrbuch Stadterneuerung*. (pp.271-290). Wiesbaden: Springer.
- Wehrhahn, R. (2003). Gated communities in Madrid. Zur Funktion von Mauern im europäischen Kontext. *Geographica Helvetica* 58 (4), pp.302-313.
- Wehrhahn, R. (2015). Editorial: Contentious urban politics and the struggle for housing. *DIE ERDE* 146 (2-3), pp.97-99.
- Wehrheim, J. (2012/2002). *Die überwachte Stadt – Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung*. 3. Ed. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.

The Author

Prof. Dr. Rainer Wehrhahn, Department of Geography, University of Kiel
wehrhahn@geographie.uni-kiel.de

In search of equity

French housing policy and “Grand Paris”



Jean-Claude Driant and Claire Lévy-Vroelant

Abstract

The paper suggests that despite the French model of centralized housing policy, different local housing markets have developed where social housing commitment plays a key role. French housing policy has been reoriented in recent decades and is now facing a challenge: implementing the right to housing (recently strengthened through the DALO Act, 2007) and, at the same time, achieving “social cohesion” and “social mix”, which concretely means developing approaches to tackle spatial concentrations of poor and migrant households. The Paris metropolitan area offers an interesting example of how different actors deal with the huge territorial inequalities that result from former housing policies and the recent and ongoing unemployment crisis. Housing construction has improved as well as institutional cooperation, but conflicts of interest and real estate speculation are still able to slow down solidarity at regional level.

Keywords

Grand Paris, territorial competences; banlieue, socio-spatial inequalities; decentralisation, competition versus solidarity

La banlieue influence Paname, Paname influence le monde
Le 93 influence Paname, Paname influence le monde
Le Maghreb influence Paname, Paname influence le monde
Oui l'Afrique influence Paname, Paname influence le monde
C'est nous le Grand Paris
C'est nous le Grand Paris
C'est nous le Grand Paris
C'est nous le Grand Paris
 Médine, Grand Paris, 2017

1 Introduction

The power relationship between the center and industrial peripheries, reflecting conflicts between different visions and policies addressing poor neighborhoods, is part of the European urban past and present. It is particularly relevant in the context of the redefinition of relations between the territories that are part of Grand Paris and Paris *intra muros*. Rejecting what they consider stigmatization and social injustice, various local and national collective actors propose a far more articulated vision, advocating democracy, social justice and territorial equity. Academics are equally involved, with contributions ranging from considerations inspired by Rawls' theories (Rawls, 1971) to empirical and theoretical investigations related to the process of Paris' metropolization (Fourcault et al. 2007; Lehman-Frisch, 2009; Lelévrier 2010; Subra 2011; Orfeuill and Wiel, 2012; Gilli, 2014). The *banlieue* claims a part of the French capital's wealth, and declines the pejorative connotation of the word itself, regularly presented in the media through the prism of crime and riots and associated with insecurity and sub-culture (Fourcault et al. 2007). The above quotation from the song also refers to French colonial history: the Maghreb and Africa are not only part of the *banlieue*; their presence, through the immigrant labor force and their offspring, influences Paris. In other words, Paris as a global city would not exist without the *banlieue*.

But what is precisely the *banlieue*? The current relation between Paris and its *banlieue* results from a long and tumultuous history. The French suburbs, in contrast to the Anglo-Saxon suburbs inhabited by white middle-class households, were created at the end of the nineteenth century to house the working classes and industries. The expansion of the *banlieue* is framed by the combination of housing needs and land prices. The current social division of space, in the Paris area, unequally articulates different types of housing, always linked to a particular period. The infrastructure also results from the process of urbanization: strongly connected with housing markets, public transportation and services are, besides

housing, the other crucial issue. Two centuries of concentric expansion have created a large urban area around Paris with a population five times higher than the inner city population.

France is known as a nation governed from its center. The paper suggests that, in spite of the French model of centralized housing policy, various local housing markets have developed where social housing commitment plays a key role. But the changes that have occurred in the last decade, involving the territorial devolution of competences through the diffusion of intercommunal bodies (namely *intercommunalités*), transform the whole picture. Since the beginning of the 2000s, intercommunal cooperation has developed extensively, through the creation of Intercommunal Cooperation's Public Establishments (EPCI). At the beginning of 2017, there were 1,266 *intercommunalités* in France, able to set up EPCI in order to manage domestic garbage collection, urban transportation, sanitation, etc. and also to draft consistent projects aimed to develop their territories.

In this context, the housing question has been redefined: municipalities are progressively losing their competences in favor of *intercommunalités*. While the State remains the key actor, *intercommunalités* will be responsible for a larger range of domains, among them urban planning, urban development and, last but not least, housing.

The paper first presents the relations between Paris and its *banlieue*, taking into account the historical, geographical and political dimensions of the question. Definitions and landmarks are provided in order to clarify and explain the progressive construction of several, partly overlapping layers: Paris city, Paris agglomeration, Grand Paris, Paris region. Secondly, we develop the housing issue and the specificity of the Paris area in this context. The third section focuses on territorial inequalities, and the attempts to reduce them particularly through the Grand Paris project. In conclusion, we try to pinpoint the intrinsic complexity of the issue, the absence of political consensus, and also features that provide credibility to the project.

2 Paris and its banlieue: historical, geographical and political dimensions

2.1 Paris' urban history

Until the eve of World War I, the development of the inner city (Paris *intra muros*) was quite important, and the *banlieue* slowly started to expand in line with the first regular railway stations. The population of the capital city reached its height

around 1930 (2,850,000 inhabitants), a level never reached thereafter (last count: 2,230,000). After 1920, the *banlieue* experienced strong growth while Paris started to lose population. The same phenomenon, in far larger proportions, continued from the 1950s. While on the eve of World War II, the inner Paris population was about the half of the whole population of the agglomeration (around 2.7 million inhabitants against 5.6 million), the gap then increased tremendously: in 2014, Paris itself (2,220,000 inhabitants) accounted for one-fifth of the whole agglomeration (10,659,000).

Roughly five periods can be identified, each of them corresponding to a housing mainstream:

1) The age of industrial development and huge urban growth both for Paris and the *banlieue* (1870-1910), the so-called “belle époque”, developed on existing urban tissue constituted by old dilapidated houses and slums, bourgeois Haussmannian cut-stone buildings with forged iron balconies, and more modest rental investment properties.

2) The development of “Red suburbs” and municipal socialism characterized the interwar period (1918-1938): the working-class “first crown” elected communists as mayors in almost all the municipalities, as shown by a map published by the newspaper *l’Humanité* in 1935 (Fig. 1). The first social housing units were built in the area *non aedificandi* surrounding the City of Paris, while the *banlieue* became a place of experimental and high-standard garden cities, the most famous of which were developed by the *Office Public des Habitations à Bon marché* (OPHBM) of the Seine department. More than 15 garden cities were built in order to decongest Paris. However, more significant numerically was the development of the *banlieue*, bringing with it a range of social and urbanistic problems due to the bad quality of construction and the lack of infrastructural connections (Fourcaut, 2000).

Jumping over the decades, we come to the current situation: the second map presents the geographical and administrative situation of the Great Paris Metropolis, clearly showing the overlapping of perimeters.

3) In the 1960s, the process of deindustrialization affected the most densely populated urban areas, while new towns were created quasi ex nihilo: by decision of the State, nine new towns were planned and built, five of them in the Paris area at about 20 kilometers from the center of the city. At the same time, large social housing units, so-called *grands ensembles* including at least one thousand flats, were rapidly constructed: the resulting quality was mediocre, and there was a lack of public services and transport connections.

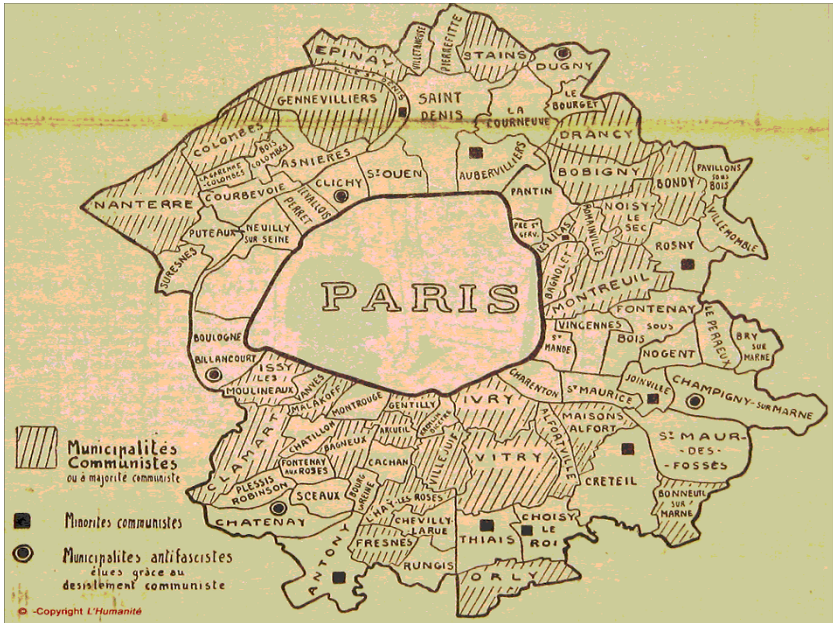


Fig. 1 Political map of Paris and the *banlieue* following the municipal elections of 1935.

Source: *L'Humanité*, 14 May 1935

4) During the two following decades, the *banlieue* became a challenge: *grands ensembles* grew unpopular, and wealthy households were encouraged to become homeowners and move toward more attractive neighborhoods. The social division of space strengthened, and the government initiated a range of measures aimed to tackle socio-spatial exclusion: the so-called “Politique de la Ville” was born, mixing housing policies and social policies, with varying degrees of success (Lelévrier 2010).

5) In a context of unemployment and the marginalization of the communist party, the politico-administrative reform conceived since the beginning of the 21st century has aimed to deconcentrate powers and competences, harmonize the levels of decisions and introduce a more balanced relation between the center and the periphery. The Grand Paris metropolitan authority has implemented such a project since January 2016.

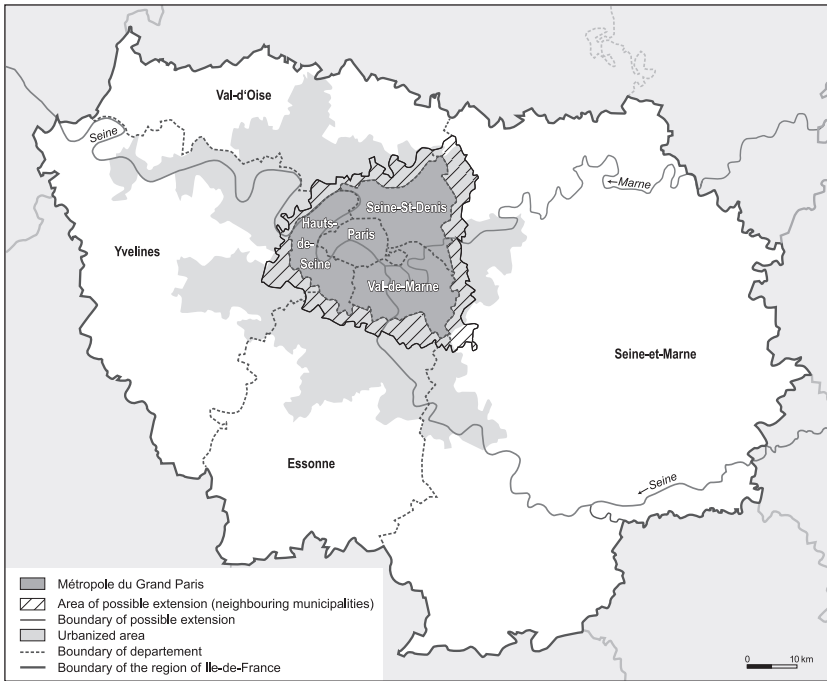


Fig. 2 Grand Paris Metropolitan Area (GPM) perimeter with administrative divisions. Source 2018, IAU, ADCF (Association des communes de France), https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=379&num_thematique=7, modified

2.2 Paris, the agglomeration, the region, the metropolis: definitions and landmarks

It is not easy to determine the perimeter of the Paris area as the historical development of the conurbation has led to an overlapping of the different administrative levels. The urban area corresponds neither to the Region Ile-de-France, nor exactly to the four central departments; therefore it includes Paris, all the 123 municipalities of Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, and seven municipalities in the neighboring departments of Essonne and of the Val d'Oise, roughly 7.5 million inhabitants (Tab. 1). Politically, the metropolis of Grand Paris was born on January 1, 2016. It was prepared by the Act of January 27, 2014, a modernization of territorial public

action and affirmation of the metropolises, and enhanced by Law n° 2015-991 of 7 August 2015, which presented a new territorial organization of the Republic (Loi NOTRe; cf. <http://www.metropolegrandparis.fr>).

Tab. 1 Geopolitical breakdown of the Paris area

	Number of departments	Number of municipalities	Inhabitants (thousands)	Area (km ²)
Region Ile-de-France	8	1,281	12,028	12,012
• City of Paris	1	1	2,220	105
• „First crown“	3	123	4,534	657
• „Second crown“	4	1,157	5,273	11,250
Paris agglomeration (INSEE statistical concept)	8	412	10,659	2,845
Grand Paris Metropolitan Authority	4	131	6,968 (2016)	814

Source: INSEE – administrative structure 2017. Inhabitants 2014

2.3 *Intercommunalités* and the impact on the territorial devolution of competences

French politico-administrative structure is based on three levels of local authorities: regions (13 since 2015), departments (still 96), and municipalities (around 35,000 in 2016). As municipalities are progressively losing their competences in favor of *intercommunalités*, housing governance is being redefined.

In urban planning and housing matters, the devolution of competences is as follows. Building permits are still delivered by municipal local authorities. Local urban plans (PLU), which set out land law, have fallen under the jurisdiction of the *intercommunalités* since 2017 but, in practice, they are often still regulated by municipal authorities. *Intercommunalities* are also in charge of Local Housing Plans (PLH), which define the main orientations of housing development and their implementation, outlining new construction programs and renovation plans for existing stock. The *intercommunalités* can also manage, on their territory, State funding for social housing construction and private housing development.

Turning to the departments, their competences are mainly concerned with social policies, rent subsidies to tenants, and the adaptation of housing for special needs and aging populations. They can receive State funding, but *intercommunalités* take precedence over municipalities. Regions have few competences in housing issues.

They are more concerned with coordination activities and infrastructure management. The State remains the main actor regarding housing policies and also defines and distributes public aid through direct allocation (to households, to constructors) and through tax deductions. The State is responsible for national social housing regulation, as it is responsible for the implementation of the right to housing. Local allocation for social housing “brick and mortar subsidies” is a competence of the region, but this competence can be delegated to *intercommunalités* or departments.

Paris – and its region – appears as an exception in the picture. The capital city is included in one region (Île-de-France), eight departments (generally divided into two categories based on their proximity/distance from the center: the “first crown” and “second crown”), and 1,281 municipalities, Paris with a special status among them. In addition, Paris Region IDF must elaborate a regional master scheme (SDRIF) which takes precedence over the other levels in terms of planning. The last such scheme, validated in 2013, matures in 2030. Since 2017, the politico-administrative structure of Paris and its region has changed a lot. The next section introduces the GPMA genesis and its challenges.

2.4 GPMA genesis. A delayed awareness of the housing issue

What are the key persons and the main ideas of the GPMA creation? Very quickly after Bertrand Delanoë’s election, the first socialist mayor of Paris following more than a quarter century of government by the Republican right (Jacques Chirac, 1977 to 1995, then Jean Tiberi, 1995 to 2001), there was an attempt to cooperate with the neighboring municipalities. In 2006 Pierre Mansat, in charge of relations with Ile-de-France territorial *collectivities*, launched a metropolitan conference, which was transformed into a joint local authority body under the name of “Paris Métropole” in 2009 and recently retitled “Forum Métropolitain du Grand Paris” (<http://www.pierremansat.com/>). This has served to gather ideas, bringing together local administrations and elected representatives and putting the project on track. A State initiative has formalized the ongoing action.

A few weeks after his election, President Nicolas Sarkozy, inaugurating a new terminal of Roissy-Charles-de-Gaulle Airport on June 2007, announced his intention to enhance the dynamism of the Ile-de-France region (<http://discours.vie-publique.fr/notices/077002121.html>; translation by authors):

“Recovering cohesion just means rebuilding a balanced city starting from an agglomeration which is constantly on the point of exploding. The break-up concerns

the families who have to live an hour-and-a-half's drive from home because housing is too expensive. The break-up is about these neighborhoods, connected to the world only by a bus passing by every quarter of an hour – if it is not stoned (...) To develop a global vision for the Seine-Saint-Denis, so close to here, but so isolated from the rest of the national community by its exceptional difficulties.”

In order to “*give consistency to intercommunalities currently void of any substance*”, they received real powers. If the very term “Grand Paris” did not yet penetrate the public discourse at that moment, the process was set in motion.

As a first step, in 2006 the government organised consultation with ten teams of architects and urban planners, and a mediatized exhibition took place. However, the founding act actually took place ten years later, on January 1 2016, with the creation of the EPCI Grand Paris Métropole (GPMA), responsible for planning and housing, and its local implementation strategy. Even then, the pattern remained unclear: the perimeter does not include the whole region and the operating mode remains unclarified. More problematically, there is no political consensus around “Grand Paris”. The juxtaposition of opposed local policies, together with the absence of a global project, severely affects the housing sector.

The second phase of the project opened the floor to the creation, within the government, of a State Secretary for the development of the capital region. Christian Blanc, an expert in transportation issues, former president of RATP (*régie autonome des transports parisiens*) (1989 to 1992) and then Air France (1993 to 1997), was put in charge of the new mass transportation infrastructure planning, with the 3 June 2010 Act creating the “Société du Grand Paris”¹. For the first time, together with an ambitious metro project: “Grand Paris Express”, a target of 70,000 new housing units was established. However, there was no institutional design to operationalize and achieve this objective.

Yet, it is mainly the issue of housing that from 2008 encouraged other forums to engage in reflection on the necessary evolution of the Paris metropolis. A report published in April 2008 by Philippe Dallier, senator of Seine-Saint-Denis and a great connoisseur of Ile-de-France (Dallier 2008), was introduced in the following terms:

“Can the richest region of France and one of the richest in Europe continue to see, on its territory, flourishing social ghettos that are becoming ethnic ghettos? Can social diversity, which alone can ensure the cohesion of the territory, be implemented within departmental limits? Can we fix the problem of housing in Ile-de-France, municipality by municipality, department by department? Can a strong and positive sense of belonging to this region develop without neutralizing the departmental

1 Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (1), Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022308227&categorieLien=id>

barriers, particularly in the small crown? Does *intercommunalité* have a meaning in Paris' first crown?"²

The report advocates reframing a community (*collectivité*), created by merging the four central departments (Paris Seine, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine and Val-de-Marne), and governed by a president elected by direct universal suffrage. This powerful institution would be responsible for developing a Plan for Grand Paris. One of the main objectives would be to determine, commune by commune, a quantified number of new housing units as a common goal. For its part, the Assembly of the Communities of France (AdCF), following its national convention held in Paris in October 2007, proposed three scenarios of evolution for the metropolis, based on more or less ambitious mergings of administrative levels and the creation of an efficient new entity.

Established in 2010, the "Société du Grand Paris" responsible for the new transportation plan finally achieved a master plan which was approved by the SDRIF in 2013. Nevertheless, none of the proposals for institutional reform were instigated at this point. The Local Authorities Reform Act of December 2010, which created a new type of *intercommunalités*, does not contain a single word concerning the Paris region's specificity.

Losing hope in the prospect of comprehensive institutional reform and wanting to maintain and even strengthen its prerogatives, the Paris region (Ile-de-France) then retook the initiative. The Region ordered its planning agency, the Institute for Urbanism and Planning of Ile-de-France (IAU), preparing a study for the prefiguration of an "organizing authority of housing" at the regional level (Joinet and Corbillet, 2012). This new institution, set up at the regional level, would bring together all levels of local authorities, as well as the *intercommunalités*, and would work with the State. Its objective would be "the revival of the production of housing, by mobilizing all the territories to meet the diversity of needs expressed at the local level, while looking for an overall balance". A "regional habitat plan" with prescriptive value would then enable the authority to receive State financial support at the regional level.

The election of François Hollande as president and the political changes of 2012 generated a reflective pause in the process of the institutional reform of Grand Paris. This period was disrupted several times by difficult elections for the presidential majority (the municipal elections of 2014, the regional and departmental

2 (Report to the Senate introduced by Philippe DALLIER, n° 262 (2007-2008) – 8 April 2008; <http://www.senat.fr/notice-rapport/2007/r07-262-notice.html>; translation by authors).

elections of 2015). Consequently, most of the socialist political majorities were lost. The vigorous reform of the regions (changing the structure of metropolitan France from 22 to 13 regions), had no consequence for the Paris region whose contours remained unchanged. But two successive laws then thoroughly transformed the institutional structure of the metropolis. The Act of January 27 (known as “Map-tam”), 2014 modernized territorial public action, affirmed the cities, and created the *Métropole du Grand Paris*, while the Law of 7 August 2015 on the new territorial organization of the Republic (known as NOTRe’) created the territorial public institutions (*Etablissements publics territoriaux*, EPT).

The main outcome of this long and complex restructuring is that all former levels remain: regions, departments and municipalities have preserved their existence and their identity, if not their respective competences. The main change has taken place at the intercommunal level. Inside the new perimeter of Grand Paris (Tab. 1), 12 territorial public institutions (EPT) replace the former *intercommunalités* (Fig. 3). The complexity is further enhanced as some of these *intercommunalités* have kept their original perimeters (Plaine-Commune, Est-Ensemble, Grand Paris Seine-Ouest), and others have seen their territories considerably extended, the legal objective target being at least 300,000 inhabitants. The City of Paris is itself an EPT.

Altogether, from 113 *intercommunalités* in 2015, the Ile-de-France Region GPMA had 65 *intercommunalités* in 2017. For the first time, intercommunal cooperation institutions cover the entire region. However, this apparent simplification hides the complexity of housing governance on the ground. Ancient and new entities have to redefine their relations and even negotiate their identities. In a word, traditional stakeholders distrust the new entities; however, they have to combine their actions.

The case of the Habitat master schemes, developed necessarily at two levels (region and GPMA), is emblematic. At the beginning of 2017 the regional Housing and Sheltering master scheme (*schéma régional de l’habitat et de l’hébergement*, SRHH) was submitted for validation to the local authorities, several of whom expressed negative opinions, including the region itself, which rejects the scheme as being too State-oriented! In a deliberation from 10 February 2017, the Metropolis indicated “its agreement with the general objectives of the SRHH project”, however expressed a negative opinion because the scheme imposed intra-Metropolitan targets, dismissing GPMA competences.

Therefore, the implementation of the SRHH may last for a long time. Greater Paris is developing its own scheme (*Plan métropolitain d’habitat et d’hébergement*, PMHH), which will be submitted to the local authorities during the first half of 2018 and has to be approved by December 31, 2018. For their part, the 12 established EPT are now a matter of fact. They are equipped with substantial human resources and have begun – sometimes hardly – to give up some of their previous



Fig. 3 The Twelve EPT of the Great Paris Metropolitan Authority

Source: http://www.epinay-sur-seine.fr/images/les_territoires_de_la_mgp.jpg, modified

prerogatives. Those who had developed their PLH (*programme local de l'habitat*) before the reform will have to admit that these programs are obsolete. They will be substituted by the metropolitan scheme (PMHH). The development of PLU (*Plans locaux d'urbanisme*), grouping together several municipalities, may be the more crucial issue regarding the future development of housing in the Paris area.

3 Local against National? Aspects of the metropolitan “housing crisis”

The housing situation in France is a matter of debate between those who denounce a long-lasting housing crisis and the exclusion of too many households from good housing conditions, and those who refer to good national indicators (which are among the best in Europe) to argue that there is no housing crisis³. In both cases, these analyses target the national level in order to be able to compare the situation with that of other European countries, and are therefore too general for our purposes. One of the main features of the evolution of housing in France is the widening of territorial disparities. These disparities are old, but the sharp rise in real estate prices since the end of the 1990s and the effects of the crisis since 2008 have considerably increased them. They delineate a heterogeneous territory, with dynamic and attractive regional cities (such as Lyon, Nantes, Bordeaux, Toulouse, and Lille) contrasting with other metropolises where more recent or incomplete urban policies have led to tension (Marseille, Nice) and small and medium-sized cities that are often characterized by economic difficulties, a declining population and an alarming housing vacancy rate. Finally, the very specific situation of the entire Ile-de-France can be summarized as an extremely tense and hierarchized housing market.

3.1 Paris Metropolitan area: Housing markets

With little more than 5.1 million households, the Ile-de-France region hosts 18 % of the households of the whole country (Table 2). Slightly less than half of these households are owner-occupied, which is significantly lower than the national level of close to 58 %. The closer to the center, the greater the share of tenants: it reaches 52 % in the City of Paris. The situation of the Paris agglomeration is similar to that of other major cities in the country, with 48 % owner-occupied and 46 % tenanted dwellings. The rate of social housing is higher in the agglomeration, with a share of 26.5 % of households, against 19 % in other cities and 16.4 % at the national level. Nearly 21 % of Parisian households live in social housing (APUR, note n°119, December 2017), which is quite high in comparison to other cities.

³ See for instance the economist Cornuel (2013) and his blog: www.economieimmobiliere.com/

Tab. 2 Households by tenure in Ile-de-France and Paris, 2013

	France		Ile-de-France (Region)		Paris (Agglomeration)		Paris (city)	
Owner-occupied	16 249 800	57.9%	2 481 000	48.4%	2 096 900	45.6%	414 500	34.7%
Private rental sector	5 814 000	20.7%	1 014 500	19.8%	948 700	20.6%	370 300	31.0%
Social rental sector	4 605 001	16.4%	1 275 700	24.9%	1 217 100	26.5%	248 500	20.8%
Other	1 391 000	5.0%	350 900	6.9%	333 500	7.3%	161 300	13.5%
	28 059 800	100%	5 122 000	100%	4 596 100	100%	1 194 500	100%

Source: INSEE Housing National Survey 2013, elaboration by authors

This is a classic situation in cities, but it masks some major Parisian specificities that illustrate the high level of tension in the housing market and the huge imbalances between housing supply and demand⁴. Indeed, with a median price of €8,670 per m², Parisian prices are more than twice those of the most expensive regional cities (Nice, Lyon and Bordeaux were between €3,500 and €3,600 per m² in 2017) and more than three times those of other cities that are also considered very attractive (Nantes, Marseille or Toulouse, between €2,300 and €2,700 per m²). The same phenomenon affects the “first crown” municipalities: median prices observed in Seine-Saint-Denis are higher than those of Marseille or Toulouse, even though this department, despite its proximity to Paris, is also one of those where the median income of residents is the lowest and the poverty rate the highest in France.

The differences in rents are less marked, but they remain very high. For new tenants, Paris median rent is about €25 / m²; outside Paris, it is €16.40 / m², which is comparable to the most expensive provincial cities in France (e. g. Nice (€16.90 / m²). By comparison, the median rent of the most expensive neighborhoods in Lyon are close to €12 / m². The Paris agglomeration appears to be an exception in the national housing markets landscape. Consequently, the demand for social housing is very high.

4 Sources: level of rents are available at: www.observatoires-des-loyers.org. In addition, data on rents are issued by Observatories of Rents, implemented from 2015 (ALUR Act). They are available for several urban areas in France. In this section, the data about social housing are taken from Driant J.-C., Navarre F. and Pistre P. (2016), cited from the „Répertoire du parc locatif social (RPLS)“ and the „Système national d’enregistrement de la demande (SNE)“.

With a median rent of €6.40 / m², social rental housing lies far below market prices in the urban area of Paris; it is therefore very attractive for eligible households. In fact, more than 547,000 requests for social housing are registered for the agglomeration of Paris, i. e. 31 % of the 1.75 million national applications (2014). However, in the face of this high demand, only 97,800 units are available, representing a capacity of less than 18 % of demand (compared to 30 % in Lyon).

In addition to insufficient production, the mismatch between demand and supply results from the low turnover of tenants in social housing. In 2014, in the metropolitan area of Paris the mobility rate was 7.2 % against an average of 11.6 % in the other major cities of the country. Despite its relative abundance, the social rental housing stock is unable to play the corrective role that one would expect, with important consequences for the residential careers of French households.

3.2 Obstructions in the households' residential careers

Residential mobility is a good criterion for evaluating households' capacity to match their housing aspirations. The analysis by the *Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France* (IAU IdF) of successive Housing National Surveys (ENL) from 1984 to 2006 reveals a significant slowdown in mobility in the years between 2000 and 2005. Between 2002 and 2006, the rate of *aménagés récents* (residents who have recently moved to the house they were occupying during the Housing Survey, i. e. living in their homes for less than four years) in the agglomeration of Paris diminished from 36.7 % to 31 %, which is the lowest residential mobility rate since the beginning of the 1980s. After 2006, this decline continued, as the 2013 housing survey indicates. In the social housing sector, the rate is even lower: 19.1 % in 2013, whereas it used to be above 35 % in the 1980s (see Table 2).

Tab. 3 Rate of "recently moved in" in the Paris agglomeration

	Paris Agglomeration		France	
	Total	Social housing tenants	Total	Social housing tenants
2002	36.7 %	36.1 %	32.5 %	41.3 %
2006	31.0 %	28.5 %	30.8 %	35.5 %
2013	23.9 %	19.1 %	26.8 %	30.0 %

Source: Insee – Enquêtes logement – elaborated by the authors

The main difficulty is clear from this evidence: despite the steady increase in the supply of social housing (1.1 million in 2002, 1.3 million in 2013), available supply tends to be reduced by the sharp decline in the mobility of tenants.

The conjunction of the continued rise in prices since the end of the 1990s and the financial crisis since 2008 heavily impacted the residential prospects of Paris households. It is striking how two long-term trends, i.e. the decrease in the average size of households and the decrease in overcrowding, are coming to an end. Domestic overcrowding specifically affects the Paris agglomeration and the City of Paris, while the tendency is for it to decline at the national level. 60 % of severely overcrowded households live in the Paris agglomeration.

4 Increasing socio-spatial inequalities

The Ile-de-France region is marked by huge contrasts, illustrated by the geographical distribution of household income. These disparities are ancient, notably dividing the wealthy west from the poor north-east, but they are tending to grow.

More precisely, the western part of the region is more homogeneous, and appears to be wealthy as a whole except in the more western margins marked by the decline of the automotive industry, notably along the River Seine. The east and south of the region are much more mixed and organized into four crescents. The first one of these consists of a very visible concentration of very low-income households in the eastern half of the “first crown”, corresponding to the department of Seine-Saint-Denis. The second one comprises relatively wealthy households of the fourth quintile living in the “second crown”; then comes, in the western fringe of the department of Seine et Marne, the territory of the suburban middle classes (quintile 3). Finally, the more peripheral eastern part of the region, mainly rural, is characterized by a low income population (quintile 2).

Focusing on the departments of the “first crown” and differentiating the neighboring municipalities of Paris from the others (Figure 1), we see that more than 90 % of the households living in the municipalities of Seine-Saint-Denis close to the city center are in the first quintile, which is only true of 10 % in the neighboring municipalities of Hauts-de-Seine. The department of Val-de-Marne is the most varied and is more welcoming for households with average incomes. Here it could be said that history matters more than geography: the *banlieue* close to Paris does not benefit from its proximity, as Saint-Denis which directly borders Paris clearly shows, with 90 % of households belonging to the poorer part of the population. Nevertheless, the three “first crown” departments are also experiencing a huge

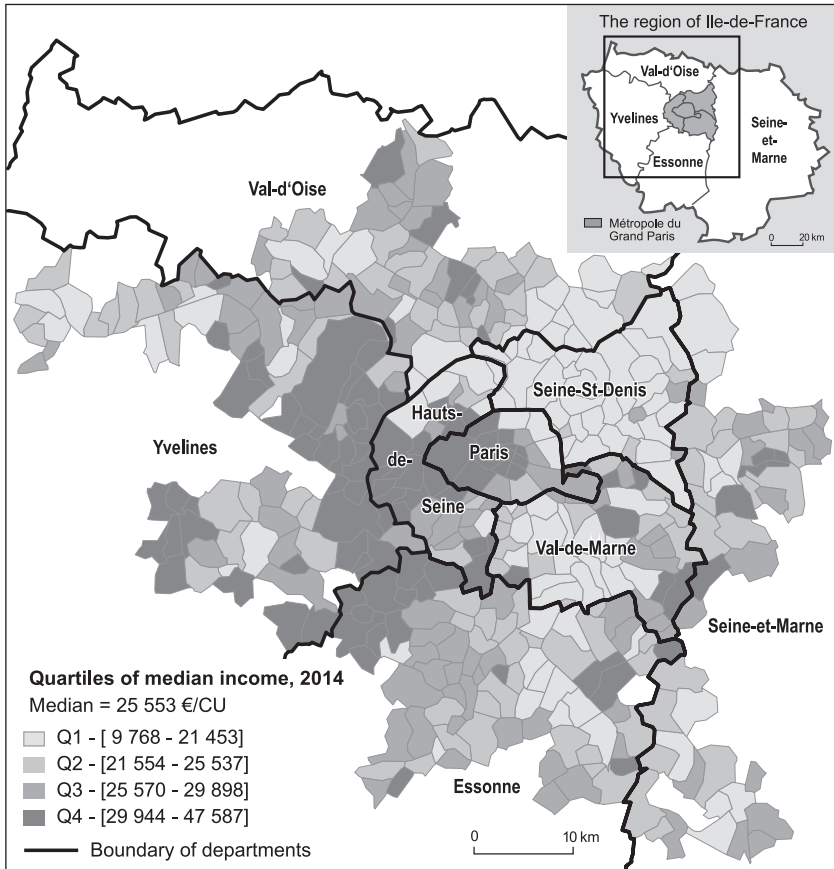


Fig. 4 Distribution of the Ile-de-France municipalities by quintile of median income in 2014

Source(s): Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Social and fiscal localized file; elaborated by the authors.

gentrification process, partly due to the real estate prices in Paris. Despite the efforts of the municipalities to develop up to 30 % of total stock as social housing, the waiting list is discouraging, while the private market is not affordable for young households with medium incomes.

One of the strong features of the Paris metropolis is the combination of a large population of executives and high-income households (27% in the category “executives and higher intellectual professions”, against 15.5% at the national level) with a strong presence of poor and vulnerable households. The rate of poverty in the Paris region reached 15.4% in 2015 compared with 14.2% at the national level. More problematically, the gap significantly widened between 2002 and 2013 due to the increased concentration of wealthier populations, while the resources of the poorer have not evolved positively. Even if the middle class still represents around 40% of Ile-de-France households (Sagot 2015), their role is being diminished because of the characteristics of the new poverty: younger and more urban. Looking at the transformation of socio-professional structure during the last decade, two developments can be observed: low-income households have been affected by the stagnation of their income, indeed by an even greater decline than in the rest of the country. Conversely, middle-income families have seen a positive evolution in their income.

Between 2006 and 2013, executives and higher intellectual professions experienced the strongest growth, +11.8%, like intermediary businesses, artisans, and shopkeepers. During the same period, low-income categories (workers and employees) continued to decline (-5.7%) and the intermediary professions stagnated. The social structure of space in the agglomeration of Paris therefore saw an increase in polarization at the extremes, the relative stability of middle categories, and a tendency for the dissemination of medium and higher categories in the “first crown”. However, the distribution of incomes has been quite stable since the beginning of the 2000s, and the spatial hierarchy of income remains more or less the same.

5 Grand Paris: Project, expectations, and implementation

5.1 Strength and weaknesses: Ambitious objectives, disappointing implementation

When the focus is on a global metropolis that combines economic dynamism, huge touristic attractiveness and hypertrophy in terms of national scale, the specific questions here are why the housing supply has not developed as necessary, and why socio-spatial polarization continues to grow. In addition, the concentration of poverty is a matter of fact despite strong state-driven policies implemented at the

micro level, the so-called *Politiques de la Ville*⁵, under successive intervention plans since the 1980s. Here, we assume that the organization of the local government of the Paris agglomeration and the whole Ile-de-France bear a share of responsibility in the failure. Numbers illustrate the shortcomings of new construction in the Paris region.

To deal with the attractiveness of the Parisian metropolis, the blueprints (*shémas directeurs*) of the Ile-de-France have set ambitious objectives regarding housing construction. Over the past two decades, we can identify three important steps in this matter. The first, in 1994, was the expectation that the population would grow moderately. The target was 53,000 new housing units per year, “diversified in size, location and price” (Cottour 2018: 121). The second plan (2007) was more ambitious (60,000), with the regional prefects in charge of “tackling the housing crisis” (Cottour 208: 126). Currently, the 2013 blueprint sets the objective of 70,000 new housing units per year.

Implementation is far from corresponding to the objectives. Over the past 25 years for which consolidated figures are available (1991-2015), none of the quantitative objectives of the three successive SRDF have been achieved. With an annual average of 42,900 housing units started during the period, a maximum of 52,100 in 2015 and a minimum of 34,300 in 2002, levels of construction in the Paris region are unsatisfactory. If the objectives of the three successive SDRIF (*schémas directeurs de la région Ile-de-France*) had been achieved since 1995, 304,000 additional housing units would have been built. The gap can be explained either by considering that the targets were overestimated, or assessing the scale of the deficit accumulated over the past decades. We argue that the second perspective is the correct one. A comparison between the Paris region and other parts of the country reveals similar features.

If the level of construction is related to the population of each region, Paris is, by far, in last position for the period 2000–2015. While on average 5.5 homes per year per 1,000 inhabitants were built at the national level and six regions exceeded the pace of 7 dwellings per 1,000 inhabitants, the capital region only reaches 3.5 per 1,000. In this context, the target of 70,000 new housing units is definitely not so ambitious, as it would lead to 5.8 new housing units per year per 1,000 inhabitants, which is slightly higher than the national level but would place Ile-de-France only in nineteenth position on the national ranking.

5 *Politiques de la Ville* are a mix of social and urban measures, addressed to delimited territories considered as particularly problematic under a range of criteria: unemployment, youth without skills or diplomas, proportion of immigrants, rate of social housing, poverty rate, etc. See <http://www.ville.gouv.fr/?tout-sur-la-politique-de-la-ville>

Nevertheless, a new trend appeared in 2015, with a record number not seen for 25 years. The trend continued afterwards: 60,000 housing units were started in 2016 and the target of 70,000 was even exceeded in 2017. This quantitative trend-reversal is combined with a geographical change: whereas between 2001 and 2014, 52 % of new housing production took place in the “second crown”, the “first crown” now seems to be the place where construction is more dynamic (55 % between 2015 and 2017). This means a process of densification in the *banlieue* neighboring Paris, combined with huge urban renewal programs, particularly in Seine-Saint-Denis. Will the new trend be sustained? New dynamics seem to be on track in Ile-de-France, but it remains necessary to explain the delay in meeting housing needs.

5.2 Fragmented local governance

Why is housing development in the Paris region accelerating so late when this trend has been strong and effective since the end of the 1990s in most other major cities of the country? The transfer of State powers in the field of urbanism was initiated with the first laws of decentralization (1982 and 1983), where the onus was on municipalities to develop planning documents and regulate building permits. In the area of housing policies, however, the State kept important regulatory and operational powers until the early 2000s. Then, the rise of intercommunal dynamics made the emergence of effective partnership-based, local housing policies at the agglomeration level possible (see 1.3.). Following negotiations with the State, these developments have led – for most of the major cities of the country – to the delegation by the State of its prerogatives, such as the granting of approvals, the funding of social housing production, and aid for the improvement of the private housing sector.

All agglomerations and most of the medium-size cities are now equipped with PLH (*Programmes locaux de l'habitat*), revised every six years, with increasingly strong legal powers and an effective structuring role in the context of agglomerations' policies, as their plans apply equally to all municipal members of the *intercommunalité*. Lyon, Bordeaux, Nantes, Lille and Nice, for instance, have had their metropolitan housing policies for at least a decade, thanks to the successive PLH they have elaborated. Consequently, proactive urban policies have been implemented, as well as dynamic housing construction.

The case of the Paris metropolis is very different. With a region as important as this and an urban agglomeration of 412 municipalities, difficulties were to be expected – the two other larger metropolises, Aix-Marseille and Lille, have, respectively, “only” 92 and 90 municipalities while most others have between 50 and 30. The mistake was probably not to have thought about Greater Paris and Ile-de-France

as entities requiring special status when the laws encouraged the development of the *intercommunalités*.

Debates took place in the National Assembly in 2004. Representatives proposed the creation of a “Union of housing for Ile-de-France” on the model of public transport, which would bring the Region and the departments together, would benefit from the delegation of competences from the State, and develop a regional PLH. Others simply advocated delegation to the Region, or the creation of an “urban community of Paris”, merging the four departments. These debates were the forerunners of that launched a few years later on the issue of housing in Greater Paris, but no decision resulted at the time. Only two departments, Paris and Hauts-de-Seine, as well as two “second crown” *intercommunalités* (Melun-Val-de-Seine and Cergy-Pontoise), have experienced State delegation in the field of housing, with relative success. Until 2015, the inter-communal dynamics of the Paris agglomeration remained very atypical, with no structure covering the area composed of 115 public institutions of intercommunal cooperation (EPCI), formed by 81 municipalities out of the total of 124! One-third of the municipalities in the heart of the city, including the City of Paris itself, therefore escaped any intercommunal cooperation, while those located in the “second crown” tended to create a multitude of small suburban or rural communities.

In addition, the “first crown” *intercommunalités* are organized very differently from those of the other French regional metropolises. Covering only part of the Paris agglomeration, some are of an intentionally small size: two or three municipalities linked by strong complicity and a shared intention to streamline fields of action (cultural or sports equipment, for example), without any great ambitions and without other neighboring municipalities that have a different political orientation or social composition. Others are more ambitious, involving up to nine municipalities and 400,000 inhabitants: *Plaine Commune* and *Est ensemble*, both in Seine-Saint-Denis, are the largest *intercommunalités* of the area. In most cases, these groupings are socially and politically homogeneous, as the two aforementioned *intercommunalités*, which are clearly left-wing. Conversely, located in the western part of the urban area, Grand-Paris-Seine-Ouest is composed of seven municipalities and more than 300,000 inhabitants of mostly medium and high incomes, and clearly has a right-wing orientation. In terms of housing policies, such institutional arrangements are not conducive to cooperation. To date they have generated nothing more than a highly fragmented landscape, mainly marked by the accumulation of local self-interests.

In the absence of any organizing authority, there was, until 2016, no coordination of planning and planning documents, such as PLH and PLU (*programmes locaux d'urbanisme*). The absence of an overall metropolitan strategy leads to the

juxtaposition of policies based on local interests, whose common point is usually to preserve the *status quo*.

As a consequence, and in line with previous situations, the obstacles are considerable and cumulative: the blocking of urbanization in suburban areas, even those close to the “first crown”; the refusal of densification and of multifamily buildings in areas easily accessible by public transportation; and last but not least, the rejection of social housing in wealthy municipalities.

In fact, this resistance to change crystallizes most strongly around the issue of social housing. In the so-called ALUR Act (Law n° 2014–366, 24 March 2014, *for access to housing and a renewed urbanism*) the legislator obliged all urban areas in the country to make 25% of the overall housing stock social housing. The Act provides for a gradual catch-up to achieve the mandatory minimum by 2025. Municipalities with deficits are subject to a financial levy in proportion to the number of missing social housing dwellings. In other big cities, the PLH serves as a major government tool aimed to implement solidarity between the municipalities. Voted on by the boards of agglomeration, they are adopted – and become compulsory – most of the time consensually.

According to the last census conducted by the State in 2016, 1,157 French municipalities were concerned by a lack of social housing, including 257 in Ile-de-France and 211 in the urban unit of Paris, i. e. half of the municipalities of the metropolitan area. Unsurprisingly, the deficits are located in the west of the Paris agglomeration, reflecting the resistance of these municipalities, which refuse to play the game and develop joint supportive policies.

6 Conclusions: problematic achievement and remaining expectations

Until 2016, the governance of the housing issue in the urban area of Paris clearly revealed the absence of a metropolitan strategy, coordination and solidarity. This gap is one of the causes of the backlog in the production of housing, and a factor of resistance to the development of a sufficient affordable supply. It can therefore be viewed as a generator of the difficulties faced by households. Households can rarely chose their place of residence and have to adapt their residential trajectory. These observations have contributed towards the institutional reform that is just starting in the Paris region.

Today, this reform is still subject to debate and new government announcements are expected in 2018, with scope for simplification. In particular, there is

a proposal to remove the departments of the “first crown” and to move the Great Paris Metropolis on to the regional scale, but no decisions have been reached at the time of writing. Such uncertainty, which follows an over-ten-year period of continuous transformation and is situated in the context of the wider history of the 20th century, contributes to a weakening of metropolitan urban policies, plunging actors into expectation rather than into action.

The strong recovery in housing construction since 2015, however, gives reason for hope. The prospect of opening new metro lines that will significantly improve services in the suburbs between 2023 and 2030 generates significant expectations from private developers who eagerly seize land opportunities located near future stations. The perspective of the 2024 Olympic Games brings some guarantee of the timely completion of some of these new infrastructures.

As often, private initiative is not waiting for the implementation of housing policies. These housing policies are developing in an unstable institutional environment and hardly generate consensus. They leave the field open to actors who, of course, energise a market that has remained sluggish for a long time; by doing so they also run a high risk of social transformation and the exclusion of the most fragile individuals and households. In order to make room for the new neighborhoods planned around the new metro stations, tenants in public housing or owners living in modest properties will be expropriated and their buildings demolished (Rey-Lefèbvre, 2018a). In the context of a reform that weakens the social housing sector (Rey-Lefèbvre, 2018b), huge efforts should be made in the implementation of Grand Paris to settle those who have no place into the new neighborhoods that are emerging on the ground.

Bibliography

- Cornuel, D. (2013). *Economie immobilière et des politiques du logement*. Paris: De Boeck Supérieur.
- Cottour, C. (2008). *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et sa région*. Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France. Paris, DREIF.
- Dallier, P. (2008). Rapport d'information au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris. Sénat.
- Driant J.-C., Navarre F. & Pistre P. (2016). Offre et demande de logements sociaux. *La revue foncière* 18.
- Fourcaut, A. (2000). *La banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*. Paris: Créaphis.

- Fourcaut, A., Bellanger, E. & Flonneau M. (2007). *Paris/banlieues, conflits et solidarités*. Paris: Créaphis.
- Gilli, F. (2014). *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Iau Note rapide 463 – Janvier 2009.
- INSEE Analyses. Ile-de-France (2017). Intercommunalités de l'agglomération parisienne. *Portrait économique des 32 nouveaux territoires 61*.
- Joinet, H. & Corbillé, C. (2012). Étude relative à la mise en œuvre d'une *autorité organisatrice du logement en Île-de-France*. Paris: IAU Ile-de-France.
- Lelévrier, C. (2010). La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? *Espaces et sociétés 140–141*, pp.59–74.
- Lehman-Frisch S. (2009). La segregation: une injustice spatiale? *Questions de recherche. Annales de géographie 665–666*, pp.94–115.
- Miot, Y. (2011). Housing strategies for a shrinking French city: the case of Roubaix. In C. Martinez-Fernandez & al. (Ed.), *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, OECD.
- Orfeuël, J.-P. & Wiel, M. (2012). *Grand Paris. Sortir des illusions, approfondir les ambitions*. Paris: Scrinéo.
- Parnaix, A. & Zugetta, I. (2013). *L'intercommunalité francilienne: vers une généralisation en grande couronne*. Paris: IAU Ile-de-France. Note rapide 616.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rey-Lefebvre, I. (2018a). Au nom de la mixité sociale, le Grand Paris se fait machine à ex-closure. *Le Monde, 6 April 2018*.
- Rey-Lefebvre, I. (2018b). Le modèle français du logement social en danger. *Le Monde, 4 June 2018*.
- Sagot M. (2015). *Métropolisation et spécialisation sociale du territoire francilien*. Iau Ile-de-France, décembre, 42 p.
- Subra, P. (2009). Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques. *Hérodote 135*, pp.49–79.
- Wolf, M., Fol, S., Roth, H. & Cunningham-Sabot, E. (2013). Shrinking Cities, villes en décroissance: une mesure du phénomène en France. *Cybergeo: European Journal of Geography 8*.

The authors

Prof. Dr. Jean Claude Driant, Ecole d'Urbanisme de Paris, Marne-La-Vallée, Université de Paris Est and Lab'Urba,
driant@u-pec.fr

Prof. Dr. Claire Lévy-Vroelant, Université de Paris 8-Saint-Denis and Centre de recherche sur l'habitat, LAVUE - UMR CNRS 7218, Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris-Val de Seine
clevyvroelant@gmail.com

Housing and housing policies in Madrid in the light of real estate crisis, protest and new regulatory policies



Rubén C. Lois González

Abstract

Madrid is an excellent example of the problems of access to housing in Spain and other Southern European countries. Since the mid-twentieth century housing has been understood more as a private business than as a public right, framed in a rigorous urban planning. This notion settled and generalised in the years of the Franco dictatorship. During that period the great private developers of urbanisation successfully pressed the power, with which they joined common interests, to build very profitable residential spaces. Madrid grew steadily and the continuous increase in objective housing needs encouraged a fabulous business marked by an increasing production of buildings as well as a continuous increase in the value of the land. The gains obtained both by promoters and by the homeowners, who saw their prices keep growing, justified the maintenance of this dynamic home-business since the arrival of full democracy in the 1980s. Even a real estate bubble characterised for 1990–2008 was encouraged. Its puncture and the tremendous crisis that followed, are behind a rethinking of housing policies in Madrid, much more social and interventionist, animated by the new municipal government since 2015, whose limits and problems are analysed in the chapter.

Keywords

Housing, real estate business, public policies, speculation, urban segregation, crisis, evictions, neighbourhood movement, new politics.

1 Introduction

Madrid, like other European cities, should be considered as a metropolitan reality rather than as just the simple capital city of a nation-state. In fact, if we review the most recent data on the population of Madrid, we can see that the capital has 3,166,000 inhabitants, while its Autonomous Region (which coincides with its metropolitan region) reached a population of 6,467,000 in 2016. Indeed, the city of Madrid has ceased to be an important isolated urban centre in the interior of Spain, in the rural and sparsely populated region of Castilla, and has become the node of an important metropolis of several thousand square kilometres. For statistical purposes this metropolis corresponds to the Autonomous Region, although its urbanisation extends to the provinces of Toledo and Guadalajara, in the Community of Castilla-La Mancha (Lois and Piñeira, 2017). In this sense, half of the population of the Madrid metropolis, where the population growth and the housing stock of the last few decades have been concentrated, lives in Madrid city.

As studied on several occasions, the city of Madrid has fostered an intense process of urbanisation in its neighbouring municipalities since the mid-twentieth century (Ne.lo, 2001, Gutiérrez-Puebla and GarcíaPalomares, 2010). It has also benefited from its conversion into the political and, increasingly, economic centre of a State that centralised its power structures throughout the period of Franco's dictatorship. Numerous factories were located to the south of the capital, and business and service centres to the west and north, shaping an enormous complex area where the central city, satellite cities, numerous outlying estates and business parks of all kinds have proliferated. Construction efforts have been enormous and residential housing has not stopped growing in a metropolis characterised by a dynamic real estate market.

To understand the housing situation and the housing policies in contemporary Madrid, we will use a historicist explanatory approach. This is a classic approach in the Spanish context, where the history of urbanism and urban historical geography are highly significant in explaining the contemporary dynamics of cities and their peripheries. The special conditions imposed by the Franco dictatorship in the period of greatest growth of large compact cities in Spain, determined the permissive and capitalist expansion of residential properties. It was an unregulated framework with a predominance of private actors, which continued to define urban evolution during the democratic period, at least until the 2008 crisis.

Following this approach, the housing problem in the years of strong growth during the Franco period (1940-1975) and in the early years of democracy are analysed in Section 3 hereinafter. After 1990, liberal policies for both land and financial markets resulted in spectacular residential growth, generating employment and economic momentum which lasted until the outbreak of the economic crisis of 2007/2008,

with its strong real estate component in Spain and in Madrid (Section 4). The most important effects of this recessionary period, which lasted until 2015, are presented in Section 5. Additionally, over the last two years, we have witnessed the arrival of *new politicians* critical of the municipal power in the city-capital, along with other more conventional governors of the periphery who are trying to promote a new urban and residential model characterised by its grand approach (Section 6). The discussion follows a chronological explanatory timeline conditioned by the strong growth of Madrid since the 1950s, although the question of housing is addressed in a few pages of theoretical content in an attempt to contextualise Madrid as a large metropolis of Mediterranean Europe (Section 2).

From a methodological point of view, it should be clarified that this work is not intended to be an original investigation. It is about interpreting and understanding the market and public housing policy in Madrid in recent decades. For this reason, a thorough bibliographic and statistical review of the most significant studies of residential properties in the city and the metropolis has been carried out. We have selected relevant academic contributions, reviewed the data on houses built in different periods, and analysed in depth both the main characteristics of the housing market and the evolution of urban planning since the mid-twentieth century. Following this approach, the intention is to respond to the main objective of the work: How has housing evolved amid the urban expansion of Madrid? What are the consequences of an unregulated real estate market on the living conditions of the population and on the succession of urban policies in the city and the metropolis?

2 Theoretical framework

The process of strong city growth, derived from industrialisation and contemporary modernity, has been accompanied by a growing interest in urban residential housing. Numerous literary works of nineteenth-century England, and authors as significant as F. Engels (1873), showed a great interest in the degradation of workers' living conditions and their difficulties in accessing decent housing. During the last 150 years, urban planners have been concerned with solving the issue of providing reasonable, moderately priced accommodation to a growing number of families in cities, and have resorted to simple and repetitive functional building models (Frampton, 1980; Knox, 1994). Also, the permanent need for residential space has become a source of tremendous business opportunities. This has encouraged landowners, developers, builders and political managers to transform huge areas in cities worldwide with the purpose of urbanising them, building and then selling

the outcome as modest homes, apartments or houses divided into flats at prices that guarantee an immediate profit thanks to the massive continuous demand for space generated by the urban dynamics. In southern Europe, and more specifically in Spain, the growth of cities was spectacular throughout the entire twentieth century (Lois, González and Escudero, 2013), which resulted in strong and continuous pressure on the housing market. The same pressure, which was acute in the central years of the Franco regime and in the period 1980–2000, was maintained by lenient urban controls and facilitated great private benefits. The real estate sector profited from the continuous increase of urbanised land for residential purposes in an environment of increasing prices and profitability that was favourable to the purchase of real estate, both by families in need of decent housing and house owners wanting to obtain real estate gains through the acquisition of property (Cortes, 1995a).

Together with the debate on housing as an object of urban public policy or typically capitalist business, the multiple studies conducted on the residential space of cities underline unequal access to housing as the explanatory factor for spatial segregation in cities (Harvey, 1973; Castells, 1974). In all the great cities of the world, rich neighbourhoods and poor neighbourhoods are clearly identifiable, the former defined by the proliferation of spacious single-family homes surrounded by gardens or luxurious apartments in exclusive estates, and the latter by the proliferation of insecure housing and small flats located in high-rise blocks (Pacione, 2001). Processes of residential segregation can be perceived in all Spanish cities and metropolitan areas. The districts that accommodate a more affluent population receive greater sunshine, have better public facilities and more outdoor space, while working-class housing areas are characterised by a succession of buildings in closed blocks and by dense building in open block constructions, either erected by private developers eager to maximise profitability or by neighbour associations, usually driven by council promotion (Capel, 1975; Terán, 1999). In Madrid this contrast is evident between the north of the city, often occupied by the middle and upper classes (as in the luxurious estates of La Moraleja and Puerta de Hierro), and the south with large working-class neighbourhoods and high residential densities built since the 1950s in districts such as the characteristic Vallecas, Carabanchel or La Latina. This process of residential segregation has been reproduced in the metropolitan region, with the west and the north hosting wealthy groups (among them the families that reside in Pozuelo de Alarcón and Mahadahonda, which top rankings of the richest municipalities in Spain), and the east and the south, where satellite cities accommodate working families with fewer resources (Alcorcón, Leganés, Getafe and Fuenlabrada) (Gutiérrez-Puebla and GarcíaPalomares, 2010).

Taking into account the theoretical approaches outlined and the Spanish context of intense urban growth in the second half of the twentieth century, the focus is on

the following research questions. Is the Madrid model, and therefore the national model, of housing production a perfect example of performance of a capitalist market with minimal regulation? Has the convergence between the objective need for housing, understood as a product, a hypertrophied building sector and scarce urban regulation created this model? Does this model make access to housing the main challenge for the working class in Madrid in order to ensure its consolidation? Is this evolution reflected in an inflationary trend in prices? To what extent does the hegemony of an unregulated capitalist market end up translating into an urban residential map with significant class inequalities?

In addition, as different authors have highlighted, the meaning of housing is not restricted to aspects of planning versus the land market, but also involves urban ways of life, as studied by various social sciences. Houses become homes, which are the expression of how individuals are grouped (or not) in families and organise their daily lives. On the other hand, the house space is the domestic sphere of reproduction from which existence is articulated, values and beliefs are expressed and which, together with the place of study or work, defines the relationship of people with the city or metropolis in which they live (Cortés, 1995a and b). Consequently, occupying a floor space of 60 square metres or a house of 200 square metres, being near to or far from the city centre, and having retail facilities and services in the vicinity or not, are all factors that greatly affect the lives of millions of people who are concentrated in urban and metropolitan spaces, influencing their behaviour and cultural values, and defining the initial extent of their contact with the city.

The theoretical and practical dimensions of residential development explain that a fundamental component of contemporary urbanism is the need to build housing of a certain quality for people who live in the cities. In fact, this has justified a good part of many projects on urban space, from the garden city conceived as a residential model for workers in an attempt to overcome the city-countryside duality, to the Le Corbusier *villera dieuse* and the Modern Movement, which sought to meet the residential needs of a large number of people through rationality and concentration in tall isolated buildings (Hilper, 1978, Hall, 1988, Salzano, 2002). Even the recent proposals of the *New Urbanism* insist on the habitable conditions of the most recent urban developments (Talen, 2013). Despite all these good intentions, in many cases urban housing has been presented as a product that could easily be obtained through the rapid urbanisation of territory, permissive legal rules and pressure by landowners, developers and builders on public officials at local and regional government level. The liberalisation of urban land has been the origin of spectacular private profits, and living space has often been presented as a simple commodity subject to the laws of supply and demand in a context marked by housing needs (Capel, 1975, Topalov, 1984). In Mediterranean Europe, and especially during pe-

riods of totalitarian and repressive regimes in the face of social demonstration, the conjunction of the interests of mayors' offices and major construction developers has been a constant (Terán, 1999). In Spain, urban corruption extended into the first years of democracy, when pressure for urban development and a lack of control enabled the building of hundreds of thousands of homes, under apparent respect for the law but with immense private benefits (Romero, 2010; Rullán, 2012). Therefore, it is worth asking whether the delivery of housing built in compliance with urban legality and in a context of the overproduction of residential areas brings anything new. This put the public administration under increasing pressure to allow building in large-scale neighbourhoods using low quality materials in the period of strong growth of the Franco regime and the first years of democracy.

The issue of housing in Spain, with the capital of Madrid as an outstanding example, has been tackled with a historical deficit of integral urban planning, replaced only by dominant social housing plans for very few years. The hypertrophy of the construction business sector has continued until the present, in a context of strong metropolitan growth and growing housing needs. At the same time, the model of the Spanish family and home has changed not only through migration from dense rural areas to continuously growing cities, but also because the average number of people living together has fallen significantly and the evolution of the typologies of houses and apartments has resulted in important changes in the daily lifestyles of the new generations.

In this sense, and as a final note in this section, we clarify that the term Madrid has polysemic character. We refer both to Madrid city and to Madrid metropolis for various reasons. Firstly, the metropolitan region of Madrid is the natural result of the growth of the central city. The urban forms, the processes of spatial segregation and the logic of definition of the public spaces of the metropolitan periphery are similar to those observed in the central city. Also, the scarcely controlled, neo-liberal residential growth has spread throughout the territory. Finally, the joint study of the capital, the metropolitan municipalities and the Autonomous Region (understood almost as a synonym of the metropolitan region) allow us to understand the scant influence that the local and regional scales of government had in imposing a strict urban rationality, at least before the crisis started in 2008.

3 Accelerated urban growth and demand for housing in Madrid (1940–1990)

As various authors point out, the city of Madrid began its major urban growth surge in the 1940s and 1950s, once the Civil War had ended. Although the advances of Franco's army were resisted until the end, it was following the consolidation of the dictatorship that the city became the undisputed capital of a centralised state. This encouraged the city to concentrate its efforts on its embellishment, international image and industrial potential. A dirigist industrialisation, supported by the publicly owned National Institute of Industry (INI in Spanish), favoured the grouping of factories in Madrid and its surroundings, leading to a tripling of the number of industrial jobs in 1960 compared to the 1930s before the war (Estébanez, 1991). Likewise, the capital became an example of Francoist urbanism, greatly influenced by the social doctrine of fascism and by certain European models. After the war in 1941 the first General Plan for Urban Planning (PGOU) was drafted, although it was not approved until 1946 (Terán, 1999, Rodríguez-Chumillas, 2001). The Plan proposed surrounding the city with a ring road (at that time the M-30), promoting compact and dense development, and especially favoured intervention in residential areas through Comprehensive Action Plans to provide modest public housing and also private buildings and sectors. In both cases, the functionalist models of Le Corbusier and the Garden City were the references chosen for an urban structure where class differences were translated into evident processes of spatial segregation between rich and poor neighbourhoods (Cortés, 1995a; Chumillas, 2001).

The city of Madrid underwent population and residential growth until 1970. Even in this period and specifically from 1948 to 1954, the capital municipality annexed 13 bordering territories to accommodate the rapidly expanding dense urban sprawl. This had already been foreseen by the PGOU of 1963, preceded by the approval of the National Housing Plan of 1955 and the Land Law (birth of Spanish urbanism) in 1956 (Estébanez, 1991, Terán, 1999). However, from the 1960s and even more so in the period of political change from 1970 to 1990, the expansion of Madrid became clearly metropolitan. This resulted in the growth of the southern working-class satellite cities (Getafe, Leganés, Alcorcón and Fuenlabrada) and the middle- and upper-class residential nuclei of the north and west (Las Rozas, Pozuelo, Madadahonda or the *New Town* of Tres Cantos, among others) (Estébanez, 1991). At this stage, the paternalistic and public housing policy of the Franco regime lost influence with the first democratic municipal governments since 1979, while estates funded by private capital, under lax legal controls, became hegemonic. Housing emerged as a business for land developers and owners, and as an urgent need for the hundreds of thousands of people who established their homes throughout the

metropolitan region of Madrid. The price of all residential units rose significantly and continuously, although economic and income growth supported this inflationary process. Finally, the transition from a period of growth centred on the capital to a more complex one which included the city and the metropolis, was evidenced in 1963 with the creation of an agency responsible for coordinating, planning and managing Madrid's regional urban planning, COPLACO, (Terán, 1999).

Throughout the entire 1940–1990 period, Madrid city and Madrid metropolis registered the largest increases in population and number of homes. Thus, the capital city went from 1,096,466 inhabitants in 1940 to 2,177,123 in 1960 and 3,158,818 in 1981, a volume that has remained stagnant since, with small increases in 1991 and 2001, but remaining below three million. The metropolitan region grew continuously between 1940 and 1960, from 1,574,154 to 2,510,217 inhabitants, to make the leap to 3,761,348 in 1970 and 4,845,851 in 1991 (INE, 1940–1991). However, the housing registry is less reliable, especially during the postwar decades. In 1960, the city of Madrid accounted for 575,468 homes, a figure that would increase to 901,698 in 1970, an extraordinary decade in terms of capital city planning, and 1,171,675 in 1991. However, the fragmentary housing data for the region in 1960 show more than 630,000 homes (that, according to our calculations, would approach 700,000) and an increase to 1,128,397 by 1970, thanks to the concentrated growth of the central city, and to 1,936,961 by 1991 (INE, 1940–1991), also due to the urban upsurge of the dormitory cities of the metropolitan south, the development of small housing units, and the expansion of medium and small cities in the north and west and the Corredor del Henares to the east, in a mid location.

In this exceptional period of fifty years of urban, metropolitan and residential growth it is possible to distinguish three very clear stages in Spanish housing policy, a national policy that almost always chose Madrid as the outstanding example of its achievements. The first stage extended from the end of the Civil War in 1939 until the mid-1950s. Housing, in particular the construction of cheap social homes for the working classes, was the preferred objective of a Falangist urbanism, which chose this sector as an exponent of its statist and social doctrine directly inspired by Italian fascism. It planned to cover 40% of the housing needs of the period through the construction of Social Homes, a good part of which consisted of the Obra Sindical del Hogar (Terán, 1999). These were homogenous and monotonous groups of modest buildings with three, four or five floors, and relatively large public areas. The State's effort was insufficient in cities such as Madrid that grew at an unexpected rate, where the number of slums and amount of substandard housing increased, and private builders and developers urbanised and built new housing in high density areas (Cortés, 1995a, Rodríguez-Chumillas, 2001) (Fig. 1). From the mid-1950s until the death of Franco, the objective of economic growth and

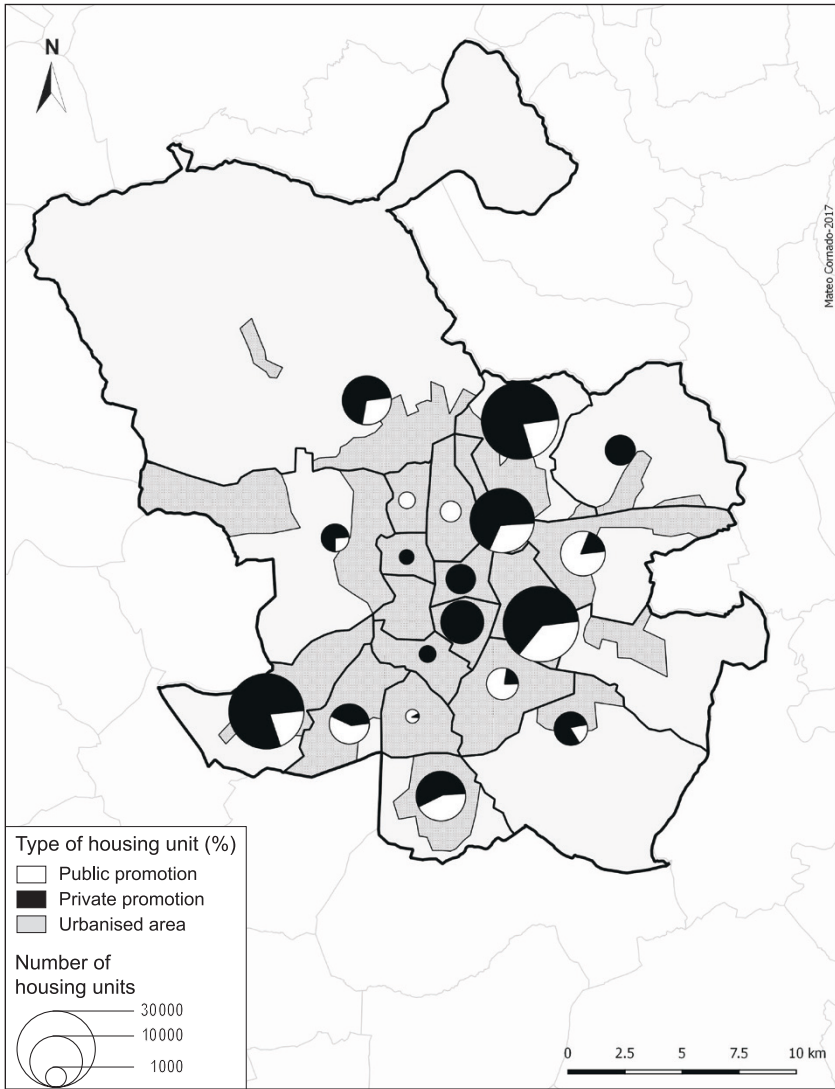


Fig. 1 Urbanised area, type and number of housing units by district in the municipality of Madrid, 1940–1985.

Source: Rodríguez Chumillas (2001).

industrialism justified the development of an ambitious housing plan, the second stage, where the priority was to build more without any consideration of planning concerns. The private sector was the engine of a notable increase in housing stock, expressed in the unprecedented expansion of the area of Madrid (from 3,000 hectares in the mid-1940s to approximately 15,000 hectares in the 1980s), with the creation of completely new neighbourhoods. Furthermore, the regional towns were now transformed into cities with tens of thousands of newly built houses, similar in their compact and dense design and height to those of the capital (Estébanez, 1991; Chumillas, 2001). The beginning of municipal democracy in the late 1970s brought some changes, but also involved much inertia. The slums were practically eradicated in Madrid, the promotion of public or social housing restarted, and dozens of municipal planning plans were approved, destined to submit new residential developments to the law and urban design regulations. However, despite these precautions, in a situation of growing housing needs the construction and real estate sector continued to be one of the most profitable, resulting in continuous increases in house prices.

Since the 1940s, the construction and real estate sector in Spain has been established as a powerful *lobby*, with undoubted political connections in the period of the Franco dictatorship that were continued during the early years of democracy (Romero, 2010; Rullan, 2012). The hypertrophied business environment, together with the landowners, was able to impose the conditions that best suited it and thus defined the urban residential expansion of Madrid from the mid-twentieth century. The construction of houses became big business, although increasingly subject to municipal urban regulations (Lois, Piñeira and Vives, 2016). The constant demand for a place to live by hundreds of thousands of families, in an extended period of accelerated development, to a large extent explains the speculation that was generated on urban land. At the same time, a huge number of Madrid locals settled in small apartments of 60 to 90 m², in uniform buildings, in large residential complexes of semi-detached or detached single-family housing, or in large homes in the city centre, depending on their purchasing power and, therefore, their ability to choose their daily space of existence.

There is a basic agreement among experts in the field that the 1940–1990 period defines many of the basic features, forms and structures of the Spanish city today. First, this period allowed the consolidation of a strong and powerful property development sector, which has determined the phases and pace of housing production in contemporary Madrid. Also in this period, the public sector, with its planning logic and support of the general interest, tried, partially and belatedly, to assert itself. Second, housing and urbanised space were seen more as a business or a political concern (social housing) than as a citizen's right. Undoubtedly, this realisation explains the strength of the neighbourhood movement and of protests for the right to the city and decent housing which have so intensely emerged in recent periods.

4 The absolute triumph of the neoliberal city model: The housing bubble (1990-2008)

As in other European countries, in Spain the last decade of the twentieth century witnessed continuous economic and employment growth, favoured by lightly regulated financial markets and a steady increase in consumption of both durable and consumer goods. In Spain and Madrid, the transition to the present century was characterised by the real estate bubble, which burst in 2008, leading to an acute phase of economic crisis both in the metropolis and throughout the nation (Romero, 2010; Rullán, 2012; Lois et al 2016). The term real estate bubble refers to a period in which the rapid expansion of the urban area was accompanied by feverish construction and housing development, together with a continuous increase in prices encouraged by high demand exacerbated both by the quick profits and the cheap money offered by the banks. This situation coincided with what Karl Marx had defined in the nineteenth century as the second circuit of capitalist accumulation and contemporary geographers have specified for Western cities (Marx, 1867, Harvey, 1985).

4.1 A favourable context for the development of the housing bubble

This period presents the following series of characteristics:

- The undeniable triumph of the neoliberal model of management of the economy in a process of urbanisation and the construction of new housing. This was applied in Spain at the beginning of the conservative government of Jose Maria Aznar by the Royal Decree of Promotion and Liberalisation of Economic Activity of 1996 and the Law of the Land of 1998, which considered urban land for building to include any empty land that was not subject to a protection regime. The municipality of Madrid, in accordance with these provisions, approved a new PGOU in 1997, where a large part of the territory was considered building land after its owners and developers had gone through the approval process and faced the costs (Vinuesa, 2013). To varying degrees the other metropolitan municipalities followed, although this did not imply a break from the previous socialist government, which had decided to make urbanisation more flexible thanks to Minister Boyer's Decree of 1985.
- The construction of new housing was facilitated by the availability of money, both by the generous loans that banks granted to developers and the proliferation of seemingly beneficial mortgages granted to young workers and first-time buyers

as well as households that decided to move to better homes or acquire a second home. The deregulation of the financial sector favoured all these operations, where banks provided loans to back the developers and real estate agencies that built the housing and the families that bought the homes.

- This required the complicity and permission of the public authorities, especially town councils, who approved expansive PGOUs to profit from taxes on building activities and the occupation of houses, going along with an expansion in population and resources at any price (López and Rodríguez, 2010).
- In this context, the idea that a home purchase was the safest investment available became general. In the light of swings in the stock market or reluctance to start a new business, real estate had always benefited from revaluation, at least since the end of the Civil War when there was an increasingly magnified market. In addition, housing was associated with the comfort of the home, a deeply rooted sense of private property and heritage that could be left to future generations.
- Finally, this bubble took place during a stage of continuous economic growth (largely facilitated by the abundance of operating capital), with high levels of employment and with the conviction that more housing was required to meet increasing needs. Also, throughout this period the average size of a home in Madrid continued to decline, the metropolis hosted the largest migratory wave in its history (particularly during the socialist government of Jose Luis Rodriguez Zapatero, which relaxed the conditions of access to residence and citizenship for thousands of foreigners who had come to work in Spain) and tourism continued to assert its economic prominence, with growing demands for land on which to operate.

This process of housing growth with an urbanised land market was accompanied by an improvement in quality. The framework imposed by land legislation, including both state and regional regulations, was respected and the new housing complexes profited from stipulated minimum conditions. The promoted estates and buildings scrupulously complied with minimum green areas per inhabitant; provided educational, social and health facilities in line with the number of houses built; and ensured the provision of space for roads and transport links in new neighbourhoods. The same was true in working-class housing areas in the south of Madrid, in Vallecas or Vicálvaro, and the satellite towns, from Alcorcón to Fuenlabrada or Pinto and Móstoles, which still demonstrate basic residential standards. In the north and west of both Madrid and its region, the search for a more affluent residential clientele resulted in more space per household, not only in terms of the housing built but also in the facilities. In this case, the norm was a city of low densities, emerging from a succession of homogeneous estates of single-family homes, once again defining rather monotonous and repetitive landscapes (Brandis, 2007). The northern and

western peripheries, from Las Rozas or Majadahonda to Pozuelo and Boadilladel Monte, are examples of recent, speculative ways of making a city (Fig. 2).



Fig. 2 Residential neighbourhood in Parla and urbanisation in Seseña

Source: Piñeira, M. J. & <http://mapio.net/a/16564120/?lang=es>

Several authors who have analysed the 1990–2008 housing bubble in Spain and Madrid have raised the question of who was interested in the continuous growth of house prices in these years of massive urbanisation. The answer is unanimous: many actors in the process benefited from it and from the inflationary tendency of the housing market (Metropolitan Observatory, 2010, Gaja, 2010, Vinuesa, 2013, Lois et al. 2016). Landowners, construction companies and real estate agencies received high returns from the upward price progression. In addition, architects, solicitors and registrars or local administrations, whose fees or taxes were based on a percentage of the construction business, also welcomed the increase in the value of the transactions. The government, and in particular its Ministry of Economy, was content with the favourable annual records of GDP growth, generated in part by the real estate boom. Finally, the families perceived the purchase of real estate as increasing their possessions, a logical perception at a stage where the Bank of Spain acknowledged that the value of the housing real estate reached a value of 2.2 trillion euros in 2001, 91.6% more than in 1991, that is, a 15% increase in urban land and a 66.5% increase in prices. The trend accelerated at the beginning of the century, and again the Bank of Spain calculated that the value of real estate assets was 3.5 trillion euros in 2004, a consequence of a 50% growth in prices and a 5% increase in urban land since 2001. Although the bursting of the bubble meant that the drop in the price of housing led to a decrease in the wealth of Spanish households of 18%, the global gains of the period were still maintained and the conviction that the real estate market would recover has encouraged the overvaluation of housing prices until the present (Vinuesa, 2013).

Another factor that contributed to this real estate boom at the turn of the century was the notable increase in the number of immigrants arriving in the city and in the Madrid region. The number can easily be tracked at municipal level, due to a large number of them having registered to have access to the health service and for their children to have access to the education system, whether or not they were legally resident in the country (in this regard, social organisations have managed to avoid the prosecution of registered immigrants). The available data shows that the period 1991–2008 saw the greatest increase in the arrival of foreigners in the history of the capital. Numbers in the city of Madrid went from 36,092 in 1991 to 194,297 in 2001, 513,195 in 2005 and reached a maximum figure of 574,869 in 2009, just at the beginning of the crisis. The volume of immigrants then decreased to 405,233 in 2017, as a result of many leaving due to the lack of employment opportunities and nationalisation processes (Madrid City Council, 1991–2017). In the Autonomous Region numbers reached their maximum in 2005 with 780,732 immigrants, and in 2009 with 1,108,920 (Comunidad de Madrid, 2010). This major increase in population strongly lifted the real estate market, both through the rentals

of existing homes in the city and of new flats in the suburbs. It reinforced demand and, moreover, generated the impression that massive urbanisation for residential purposes, even if it was disproportionate in some neighbourhoods, would always be profitable thanks to rapid sales in a buyers' market that increased for different reasons. When the bubble burst and the acute phase of economic crisis began, many built or half-built sites remained *unfinished* as they did not have a buyer, demonstrating the effects of a speculative bubble that had escaped developers and public officials (Morales et al., 2016).

4.2 Data on urban growth and housing stock

The results of almost twenty years of accelerated housing stock growth can be analysed in two complementary ways: by considering the total number of homes at the beginning and end of the bubble and by observing the deep transformations that the metropolitan region of Madrid registered throughout the period. Regarding the magnitude of increases in the number of dwellings, the data is revealing: the Madrid region went from 1,936,961 in 1991 to 2,478,145 in 2001 and 2,894,680 in 2011; that is, almost one million more houses were built in these two decades and the number of homes increased by around 50%. Undoubtedly, the data are partially due to the increase in the metropolitan area, from 4,845,851 in 1991 to 6,421,874 in 2011 (INE, 1991–2011). These demographics are explained by the reinforcement of the capital functions of Madrid and, especially, its role as the undisputed Spanish centre for large transnational companies that grew with incorporation in the EU and, in some cases, further expanded to America. However, the increase in total population (around 30–35%) did not keep pace with that of housing, and although the size of homes throughout the period decreased moderately, the real estate boom generated an overproduction of built space that represented the origin of the crisis. In the city of Madrid the values are similar, although the imbalance between new housing/increase of inhabitants is even more evident, since from 1991 to 2011 the number of homes rose from 1,171,675 to 1,530,955, while population increased from 2,909,792 to 3,198,645.

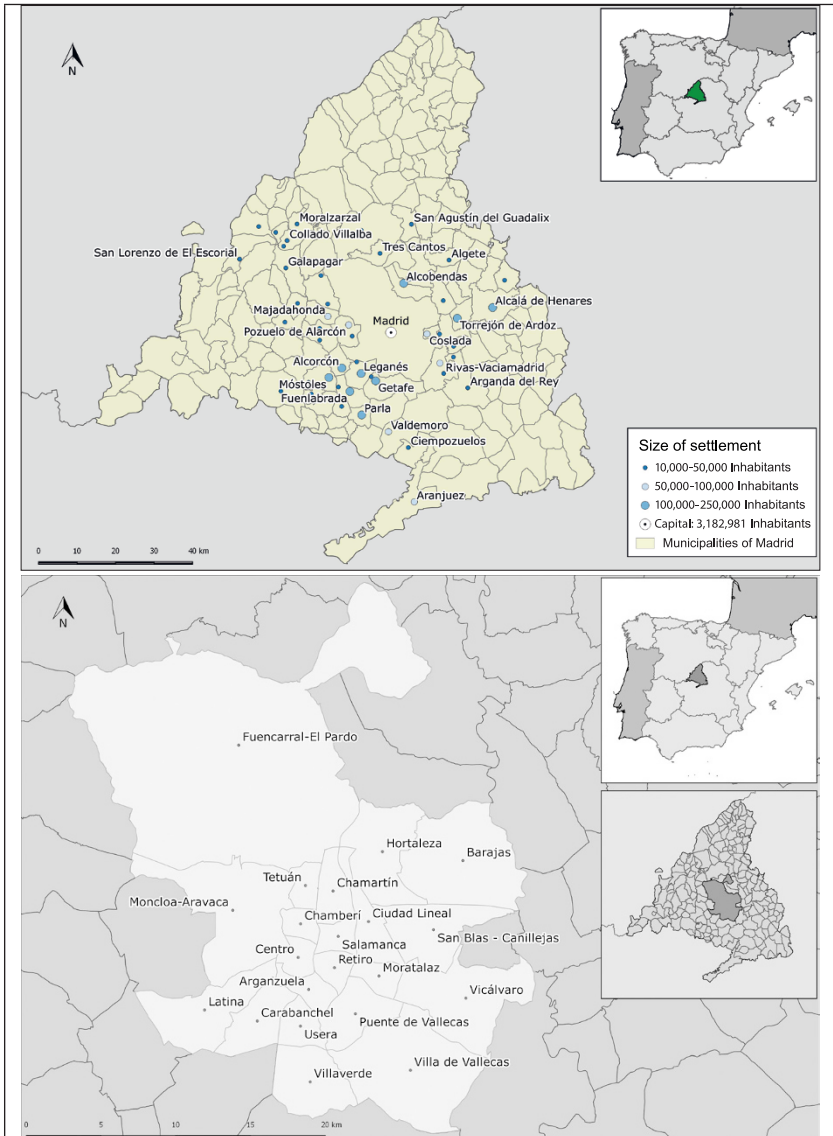


Fig. 3 The municipal division of the Autonomous Region of Madrid and districts of the city of Madrid.

Source: author's compilation

From the point of view of space and land use, this housing growth consolidated the process of metropolitanisation (Gutiérrez-Puebla and García Palomares, 2010, Lois and Piñeira, 2017). The Autonomous Region can be considered a metropolitan region as a whole, because all its territory responds to the logics of densification, artificialisation of land and functional integration generated in the capital city. Even parts of the Castilla-La Mancha region such as La Sagra or the cities of Toledo and Guadalajara unquestionably have become part of this trend. In the region, the growth of Madrid city has been mitigated, as evidenced by the fact that the broadly expansive 1997 PGOU has only been marginally developed and that many planned works are incomplete or unfinished (Brandis, 2014). The nuclei of economic and demographic importance are the cities in the south of the region (Alcorcón, Getafe, Leganés and Fuenlabrada), proving that urban growth has moved to a new metropolitan area further south (Pinto, Parla and Valdemoro). In contrast to the southern areas conceived as specialised housing for the working class, the north and the west represent the Madrid of the affluent from a residential point of view. In the emblematic municipalities of Las Rozas, Majadahonda or Torreloayón, to cite three examples, the building blocks give way to estates of villas or townhouses scattered throughout the territory, or small and medium-sized central nuclei with moderate heights and a significant availability of open spaces (Brandis, 2007). Finally, to the east the industrial Henares Corridor alternates from classic compact cities (Coslada and Torrejón de Ardoz) to municipalities with less dense urbanisation (Rivas Vaciamadrid) or nuclei with historical centres and, in one case, a leading university (Alcalá de Henares).

The last years of the twentieth century and the first decade of the twenty-first have again underlined the following: in Spain, and especially in Madrid, economic growth has been intentionally associated with intense urban and residential expansion. There is the false idea that wealth leads to urban development and the massive consumption of housing, generating a real estate bubble that has caused an economic crisis and an unprecedented crisis in people's mentality. All the metropolitan growth of Madrid has been understood as the production of residential space, but at the present time the failure of the model is such that a good part of the political and social debate places public opinion before two antithetical positions. One, that the economic recovery will reactivate the real estate market which has only been paralysed for the few specific years of the crisis; or, two, that if large private actors continue to set the framework for urban growth so that they accrue the benefits, another serious crisis will be generated and impoverish tens of thousands of families. Nowadays it seems that the latter is the most probable, but the voices that point to a recovery of the real estate business can again be heard.

5 The economic and financial crisis and the stagnation of the metropolitan real estate market (2008-2015)

As various experts had previously predicted, the long period of urban and economic growth that began in the 1990s came to an abrupt end in Spain and Madrid between 2007 and 2009, depending on the indicators used. The uncontrolled pace of construction in the urban peripheries (and on the coast of the country) could hardly be sustained for long. Only a demand driven by easy access to credit could further prolong this period of prosperity. However, the first turbulences in the global economy that came from the United States in 2007/08 translated into a sharp end to the so-called “housing feast” (Vinuesa, 2013). Credit provisions were cut and the stock of built housing and urban land began to accumulate in the context of a general economic crisis. In addition, unemployment rose again, particularly in metropolitan cities and regions, and financial institutions were subject to increasingly rigorous controls. The second cycle of capitalist accumulation, predicted by K. Marx and adapted to territorial logics by D. Harvey (Lois, Piñeira and Vives, 2016), had been completed and a recession scenario was opening up with different variants, including the almost complete paralysis of the real estate market. In addition, many families faced impossible mortgage debts, which led them to live with difficult economic restrictions or to resort to the non-payment of their debts. One extreme of these effects was the increase in evictions in Madrid and its entire region, where unemployment rates also rose significantly between 2009 and 2014. The significant period of crisis gave way to a phase of protests for the right to housing, which has defined the present post-crisis situation since 2015.

5.1 The sharp contraction of the housing market

A review of the global figures for housing in Spain and Madrid perfectly illustrates how the real estate market contracted. Thus, as published (Lois, Piñeira and Vives, 2016), the number of homes in the country reached 24,493,772 in 2006, moderately increased to 25,208,622 in 2011 and remained at 25,492,335 in 2014. Indeed, the expansive phase was followed by one of paralysis, which affected mainly second and empty homes that decreased from 6,985,524 to 6,379,207 in those years, while housing needs increased from 16,508,248 in 2006 to 19,113,122 in 2014 (Lois et al. 2016). With regard to the collapse of the housing market, new completed constructions reached 664,923 in 2006 and fell to 51,956 in 2011 and 29,883 in 2014, a volume that has only slightly recovered since. All this occurred in the context of a devaluation of real estate prices that fell from 1,990.5 euros per square metre on

average in 2006 to 1,463.1 euros per square metre in 2014 (Lois, Piñeira and Vives, 2016). Once again, Spanish urbanisation and housing trends were similarly followed by Madrid where the process of real estate stagnation generated by the crisis could be clearly seen. Thus, the 2,741,442 homes of 2006 became 2,900,061 in 2011 and 2,941,996 in 2014, in a slightly more favourable context than in the state as a whole. Of these, the number of main homes increased from 2,210,831 in 2006 to 2,643,769 in 2014, while the number of second homes was reduced by half, from just over 530,000 to less than 300,000, based on official data (INE, 2006–2015). With regard to the number of new homes built per year, the values show the magnitude of the crisis: 51,585 in 2008 in the metropolis of Madrid, only 5,252 in 2011 and 5,375 in 2014. In addition, the average price per square metre went from a maximum of 3,007.4 euros in 2007 to a minimum of 1,980.8 euros in 2012, somewhat recovering to 2,033.4 euros in 2014 (INE, 2006–2015).

The data of the real estate crisis reveals two features. Firstly that a system overloaded by access to cheap and easy money collapsed when financial conditions changed substantially; and second, that it was inevitable that such an intensive and strong rate of housing construction should lead to a collapse. In fact, at the end of the first decade of the twenty-first century, the number of houses in the Madrid region was between 500 and 600 per thousand inhabitants, a clearly disproportionate amount, which forced a drastic reduction in the housing urbanisation process. But, in addition, the worsening of the general economic environment brought tens of thousands of people in Madrid to unemployment, significantly increasing the number of jobless households. Specifically, the number of registered unemployed workers in the region of Madrid almost doubled between April 2008, with a total of 259,611, and April 2012, when it reached 531,317. This amount then slowly decreased to 491,281 in April 2015 (Ministry of Employment, 2008–2015). As expected, this increase in unemployment automatically reverberated in the housing market. Many families encountered enormous difficulties in paying their mortgages, contracted at a time of higher salaries and more employment, and faced expensive mortgage repayments or merely discontinued them, giving up the dream of owning a property. Many young people who wanted to buy a flat or a house abandoned their plans, while the market went from being overloaded to registering a sharp drop in demand. Undoubtedly, both the aforementioned turbulence in the financial environment and the lesser need for housing led to the scenario of property paralysis characteristic of the global economic crisis in Madrid and Spain, with its epicentre in 2009.

5.2 The social and political effects of the housing crisis

Although a general explanation of the issues that led to the deep depression in the housing sector has been given, neither its most acute manifestations nor the social and political impact they generated have yet been described. In fact, in most Madrid homes impoverished by the crisis, family networks of solidarity, active in all Catholic and Mediterranean European countries, prevented the effects of the recession from being more serious. Thus, people who could not sustain their homes resorted to help from parents and siblings, or simply regrouped under one roof, a common process during the crisis years. In other cases, rent or mortgage repayments could be covered thanks to savings or the sale of other properties. However, in the most extreme cases, families were evicted from their homes by court orders, in the presence of both police and fire-fighters. The magnitude of the problem explains the emergence of an important anti-evictions platform (PAH in Spanish), which has recorded the interventions in an attempt to stop the eviction of people from homes that they could not pay for through demonstrations and active resistance. The cartography of the movement reflects a concentration of these problems in working-class neighbourhoods and cities of the southern periphery of Madrid, as well as in places with a high volume of immigration. Turning finally to what is the most acute expression of the crisis, the numbers of homeless people have not risen significantly in Spain, although in Madrid and its main metropolitan areas the numbers increased between 2010 and 2015 (Fig. 4).

One wonders what the housing policy was during this recession period. The answer seems to be none, except some disproportionate initiatives that tried to revive the decrepit situation of public works. As indicated, Madrid city had an expansive PGOU dating from 1997, which did not develop further after the stagnation of the real estate market. This is a Madrid of unfinished territories, a situation repeated in many of the surrounding municipalities (Morales et al., 2016). In some cases the urbanised land was not directly utilised and other processes of levelling, parcelling or even construction were halted abruptly, faced by the difficulties of financing them or the insolvency of real estate companies. Many planned plots of land and homes were left unsold and, in other more dramatic examples, many families who had paid a deposit or a certain amount in advance for their new homes were left with nothing, as the houses were never built. The city council and most regional councils were not able to react to this scenario due to the enormous debt they had accumulated during the fall in urbanisation activity which led to an abrupt drop in one of their main sources of finance. They tried to design urban reactivation programmes, such as the unsuccessful candidacy for the Olympic Games of 2024. Consequently, after several stages of paternalistic housing policy replaced by another

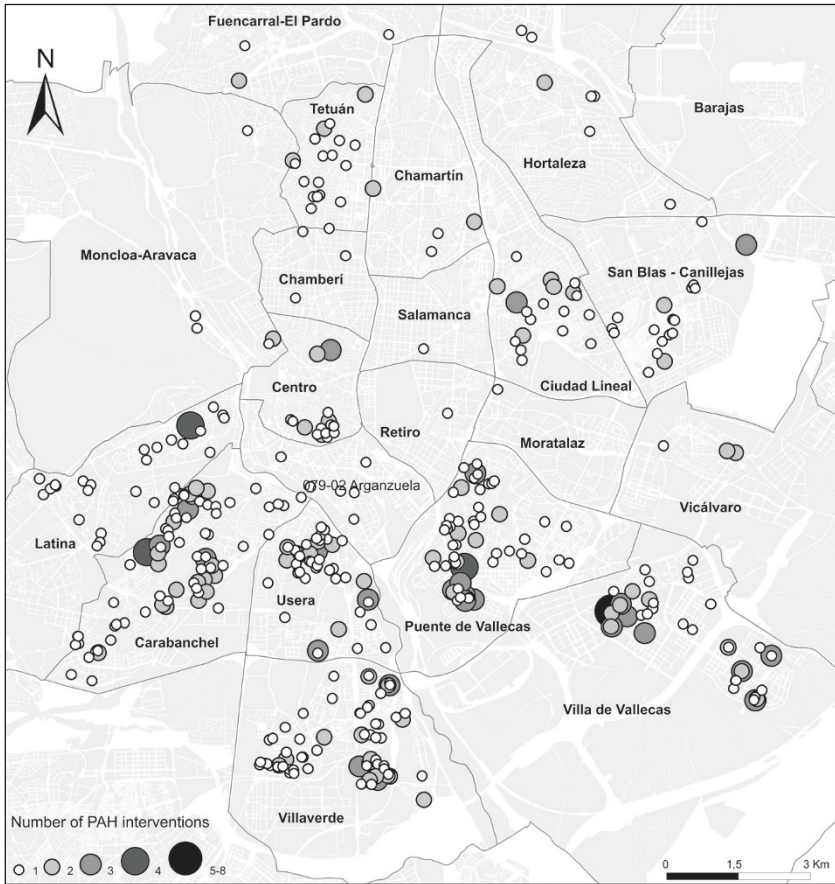


Fig. 4 Number of evictions stopped by the anti-evictions platform in the municipality of Madrid

Source: Gonzalez, Lois & Piñeira (2016)

neo-liberal and expansive stage, local governments were left without intervention models at a time of general economic crisis, the contraction of the real estate market, and growing levels of poverty and social exclusion.

It is clear that after the hopes generated by the expansive 1990–2008 period and the blow that led to the following crisis, the logical result was the emergence of a strong social response, with an indisputable urban component. Such a response was

seen in the large demonstrations that took place on 15th May 2011, occupying most of the central squares and avenues of Madrid and later extending to concentrations in neighbourhoods and satellite cities (Lois and Piñeira, 2015). The protests included people demonstrating against unemployment and growing impoverishment, but also others who globally criticised the current socio-economic capitalist order. Among the participants in these impressive demonstrations were PAH militants, re-born neighbourhood movements, and groups in favour of occupying vacant and abandoned houses. In short, the whole protest was reinforced by activists who put the issue of housing at the forefront of political denunciation. The excesses of years of uncontrolled urbanisation, the difficulties of access to housing for a majority of Madrid workers and the privatisation of land were, among others, central reasons for a broad protest that has been seen as the origin of the *new political* alternative in Spain. In fact, the demands for decent housing, full employment, the nationalisation or municipalisation of various services, and inclusive social policies for underprivileged groups were included in citizen candidacies in the 2015 elections, for instance by *Ahora Madrid* (Madrid Now) who won the municipal elections in the capital with the mission to start a new era in the management of urban problems.

In short, the economic crisis that began in 2008 has led to a collapse of confidence in the model of classic urban and residential development that had been imposed on Spain since the mid-twentieth century. In particular, the idea that the acquisition of a house translated into a significant increase in wealth and enrichment was discredited. On a practical level, the opposite had happened to tens of thousands of families in Madrid, as entering a risky mortgage that later could not be paid resulted in an unbearable debt load during the crisis and in a high number of evictions. This led to a strong discourse of rejection of the neoliberal city model developing in public opinion, which was first expressed in the mass demonstrations of the *indignados* and later on municipal political platforms, which since 2015 have controlled municipal government in Madrid (and other large cities), in an unprecedented fashion.

6 Uncertain prospects for new housing and urban planning policies for Madrid (2015-...)

The conclusion of this article will focus on the prospects for a new housing policy (or the repetition of mistakes from the previous period) in large cities in Spain, and of course in Madrid city and metropolis over the last two years. In this short period two important developments have been observed: the Spanish economy has

been reactivated at an accelerated pace after the crisis (with an estimated growth of 3 % in year-on-year GDP), and new alternative political parties governing the local councils of cities as important as Madrid, Barcelona or Valencia. It seems that Zaragoza, A Coruña, Badalona, Cádiz or Santiago de Compostela may also witness the creation of a new urban project. Regarding the first issue, the real estate market has begun to recover (5,374 homes were built in the Madrid region in 2014, 9,121 in 2015 and 12,044 in 2016), however this is still a far cry from the figures of the first years of the century. Young workers are again interested in buying a flat or a semi-detached house, and many families want to improve their place of residence, but without the impatience of yesteryear and demonstrating much more restrained behaviour, characteristic of a demand still scarred by the recent mortgage problems.

Concerning the new policy, this brief period of new government in Madrid has put an end to the excesses of the past. The city council has negotiated with banks about the stoppage of evictions in problematic cases (homes with small children or with elderly people), resulting in some positive results. It has also undertaken the revision of agreements that are harmful to the public interest, such as the sale of social housing to investment funds (which is being investigated) and limiting the discretionary management of these funds. The aim is to recover an active policy for rental properties and, to a lesser extent, social housing, through proposals that are slowly starting to pay off. Rigorous controls have been established governing the actions of large private developers, both in the city of Madrid and in some of the surrounding municipalities. Finally, and this has previously been analysed in detail (González, Lois and Piñeira, 2016), municipal government public investment has been reoriented towards the most populated working-class neighbourhoods, and participatory budget experiments have been undertaken, with apparent results.

From a theoretical and ideological point of view, the current interpretation of housing policy in Spain and Madrid is defined by its frontal criticism of neo-liberalism and the dynamics of the deregulated growth of urban land (Vinuesa, 2013; Inurrieta et al., 2013). The expansive phase of the real estate market in Spain between 1990 and 2008 had all kinds of negative consequences, among them an economic and social crisis that directly affected hundreds of thousands of families. Certain environmental impacts were also seen, for instance along the coast; in Madrid they manifested in the unprecedented expansion of urbanised land, which is tremendously difficult to manage due to its volume and the deficits of water supply and services that many municipalities face. The “housing feast” has also left multiple wounds in the landscape, a fragile landscape of a metropolis located in an inland region of Mediterranean Europe. In short, the crisis has served to show the excesses of the real estate bubble, but still today the struggle between land developers and

the defenders of strict territorial planning and social housing sheds an uncertain light on the future.

The unclear prospects of the present and future are reflected in the brief experience of the new municipal government of the city of Madrid, which has slowly tried to tackle the urban and housing issue, taking measures with a strong environmental character. However, there is no sign of an authentic global urban project such as that of large Spanish cities in the 1980s and 1990s (Borja et al., 1990). In the citizen area, the revival of the great project “Madrid Nuevo Norte” (Madrid New North) under other parameters may indicate a direction for major action. Similarly, control of conspicuous spending on public works, emergency measures in defence of the most vulnerable households and control of funds in the housing sector seem to open new options for management for the years to come. However, it should be noted that it is difficult to introduce drastic changes from a single local level without the involvement of the remaining levels (the Autonomous Region and the central government are still managed by conservative PP politicians) (Purcell, 2006), and it will no doubt be necessary to wait for alternative governments to win the municipal elections scheduled for 2019 for a second time to corroborate whether a definite new housing policy phase has begun.

In any case, it is possible to draw two conclusions about this brief period of new urban government in the city of Madrid and the municipal coalitions of the left in most of the metropolitan cities of its periphery. First, that the most radical ideological positions of the mayors’ offices constituted in 2015 (generalised re-municipalisations, blockades of large real estate operations, etc.) have given way to a more possibilist policy of negotiation with large groups of private property developers to obtain less building development, more free space, and income derived from taxes to promote access to housing for disadvantaged groups. The reformist policy has only maintained its original position vis-à-vis the foreign capital funds that have bought thousands of homes in massive, opaque operations in Madrid city and in the region. The second conclusion refers to the importance of the 2019 elections that will determine whether the current government will remain in Madrid or whether there will be a return to the *normality* of traditional parties. Despite the existence of these two contrasting options, it seems certain that the social and ideological impact of the crisis in relation to housing has been so strong that it will be very difficult to return to the expansive policies of residential land of the years before 2008, at least under the same terms.

Bibliography

- Ayuntamiento de Madrid (1991-2017). *Padrón Municipal de Habitantes. Resultados*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Borja, J., Castells, M., Dorado, R. & Quintana, I. (Eds.). (1990). *Las grandes ciudades en La década de los noventa*. Madrid: Ed. Sistema.
- Brandis, D. (2007). Los espacios residenciales españoles en el cambio de siglo. In VVAA, *Espacios Públicos. Espacios Privados. Un debate sobre el territorio* (pp.25–55). Bilbao: Asociación de Geógrafos Españoles, Universidad de Cantabria y Gobierno de Cantabria.
- Brandis, D. (2014). La periferia inacabada madrileña. Último capítulo de una historia interminable. In Grupo de Geografía Urbana de la AGE (Ed.), *XII Coloquio y Trabajos de Campo del Grupo de Geografía Urbana. Territorios Inconclusos y Sociedades Rotas*. Madrid: Universidades de Madrid y AGE, Grupo de Geografía Urbana.
- Brandis, D., Del Rio, I. & Morales, G. (Eds.). (2016). *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Capel, H. (1975). *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona: Los Libros de la Frontera.
- Castells, M. (1974). *La question urbaine*. Paris: Maspero.
- Comunidad de Madrid (2010). *Anuario Estadístico*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Cortés Alcalá, L. (1995a). *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid: Fundamentos.
- Cortés Alcalá, L. (Ed.). (1995b). *Pensar la vivienda*. Madrid: Ágora.
- Engels, F. (1873). Zur Wohnungsfrage http://www.mlwerke.de/me/me18/me18_209.htm
- Escudero Gómez, L.A., González Pérez, J.M. & Lois González, R.C., (2013). *Los Espacios Urbanos. El estudio geográfico de la ciudad y la urbanización*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Estébanez, J. (1991). *Las Ciudades. Estructura y Morfología*. Madrid: Síntesis.
- Frampton, K. (1980). *Modern Architecture: A Critical History*. London: Thames & Hudson.
- Gaja, F. (2013). Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero. In Observatorio Metropolitano de Madrid (Eds.), *Paisajes devastados después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis* (pp. 313–354). Madrid: Traficantes de Sueños.
- González Pérez, J.M., Lois González R.C. & Piñeira-Mantiñán, M.J. (2016). The economic crisis and vulnerability in the Spanish cities: urban governance challenges. *ScienceDirect, Procedia-social and Behavioral Sciences*, Web of Science (WOS), 223, 160–166, 2nd ISTH.
- Gutiérrez-Puebla, J. & García-Palomares, J. C. (2010). Procesos de descentralización de la actividad en el Área Metropolitana de Madrid. In J.M Albertos Puebla, & J.M Feria Toribio. (Eds.), *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI* (pp. 377–409). Cizur Menor: Civitas-Thomsom Reuters.
- Hall, P. (1988). *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880*. Oxford: Wiley & Blackwell.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Athens: University of Georgia Press.
- Harvey, D. (1985). *The Urbanization of Capital. Studies on the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Hilper, Th. (1978). *Die Funktionelle Stadt. Le Corbusier Stadtvision-Bedingungen, Motive, Hintergründe*. Wiesbaden: Vieweg & Sohn.
- INE (1940-2011). *Censo de Población y Viviendas. Series Decenales*. Madrid: INE.

- Inurrieta, A., Irigoien, E., Murgui, N. & Naredo, J.M. (2013). *Qué hacemos por la vivienda*. Madrid: Akal.
- Knox, P.L. (1994). *Urbanization: An Introduction to Urban Geography*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lois González, R.C. & Piñeira-Mantiñán, M.J. (2015): The revival of urban social and neighbourhood movements in Spain: a geographical characterization. *DIE ERDE 146* (2-3), pp. 127–138.
- Lois González, R.C., Piñeira-Mantiñán, M.J. & Vives, S. (2016). El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital. *Scripta Nova XX* (539).
- Lois González, R.C. & Piñeira-Mantiñán, M.J. (2017): El modelo territorial y urbano resultante. Un sistema urbano y metropolitano policéntrico más formal que funcional activo. In J. Farinós i Dasi & J. Olcina Cantos (Eds.), *Geografía Regional de España. Espacio y Comunidades: Bases para una regionalización renovada del territorio español* (pp. 429–512). Valencia: Tirant lo Blanc.
- Marx, K. (1867). *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*. Hamburg: Verlag Otto Meissner.
- Ministerio de Empleo (2008-2015). *Estadísticas de Paro Registrado. Series*. Madrid: Gobierno de España.
- Nel.lo Colom, O. (2001). Las áreas metropolitanas. In A. Gil Olcina & J. Gómez Mendoza (Eds). *Geografía de España* (pp.275–299). Barcelona: Ariel Geografía.
- Observatorio Metropolitano (2010). *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Pacione, M. (2001). *Urban Geography. A Global Perspective*. London: Routledge,
- Purcell, M. (2006). Urban Democracy and the Local Trap. *Urban Studies* 43 (11), pp. 1921–1941.
- Rodríguez-Chumillas, I. (2001). *Vivienda y promoción inmobiliaria en Madrid*. Lleida: Universitat de Lleida.
- Romero, J. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio de España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos Geográficos* 47, pp.17-46.
- Rullán, O. (2012). Urbanismo expansivo en el Estado Español: de la utopía a la realidad“. In V. Gozálviz & J.A. Marco (Eds.), *Geografía y desafíosterritoriales en el siglo XXI* (pp. 165–209). Alicante: Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de Alicante.
- Salzano, E. (2002). *Fondamenti di urbanistica*. Bari: Laterza.
- Talen, E. (Ed.). (2013). *Charter of the New Urbanism. Congress for the new urbanism*. New York: McGrawHill Education.
- Terán, F. de (1999). *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid: Cátedra.
- Topalov, Ch. (1984). *Le profit, la rente et la ville. Éléments de théorie*. Paris: Economica.
- Vinuesa, J. (2013). *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz & Pons.

The Author

Prof. Dr. Rubén C. Lois González, Department of Geography, University of Santiago de Compostela
 rubencamilo.lois@usc.es

The Housing Market in Poland in the Liberalized Spatial Planning System: the National Context and Metropolitan Dimension of the Poznań Agglomeration



Tomasz Kaczmarek and Łukasz Miłucha

Abstract

The aim of the paper is to present the condition of the Polish housing market with a special focus on housing development trends in metropolitan areas, especially in the Poznań agglomeration. The first part of the paper deals with the structural changes of the housing market resulting from the liberalization of state economic policy. The second part presents the evolution of the spatial planning system and its impact on the development of the housing market in Poland. The final part of the article focuses on housing conditions and the dynamics of the housing market in the Poznań agglomeration. With nearly 1 million inhabitants, the Poznań agglomeration provides a most remarkable example of a dynamic and intense suburbanization process. The depopulation of the central city in favour of suburban areas is strongly related to the overestimating of land allocated to housing in local planning documents, as shown by comparison to reliable demographic forecasts.

Keywords

Housing market, housing policy, spatial planning, suburbanization, Poznań agglomeration.

1 Introduction

Since the 1990s, large urban areas in Central and Eastern Europe have been subject to very dynamic functional and spatial transformation. This process varies both from country to country and domestically (e. g. Hamilton et al. 2005, Stanilov et al. 2007, Hirt 2013). The adaptation of urban areas to the new political, social and economic conditions has not usually taken place in a planned and coordinated way. In the face of a liberalized spatial planning system, most new investments in the urban areas of CEE, including housing, have been subordinated to the interests of individual actors rather than following comprehensively managed spatial development processes. This has brought some concrete economic benefits, but the problems concerning the transformation of “greenfield” areas into residential districts have become a serious burden for municipalities.

The aim of the article is to present the condition of the Polish housing market based on the pace and direction of housing development in metropolitan areas, especially in the Poznań agglomeration. The first part of the article therefore consists of a diagnosis of the housing market in Poland vis-a-vis the housing markets in other countries, and an analysis of structural changes of the housing market resulting from the liberalization of state economic policy. The second part presents the evolution of the legal status of the spatial planning system and its impact on the development of the housing market in Poland. The final part of the article focuses on the housing conditions and on the dynamics of the housing market in the Poznań agglomeration. In terms of physical space, with nearly 1 million inhabitants, the Poznań agglomeration is an extremely dynamic system and is subject to intense suburbanization. This manifests itself in the depopulation of the central city in favour of the suburban areas, where we can observe the disappearance of agricultural functions and the development of residential and commercial areas as well as transportation infrastructure. One of the main factors of suburbanization in the Poznań agglomeration are the “expansive” spatial policies of municipalities in relation to residential areas. The paper presents estimates of the development of urban residential areas on the basis of local planning documents. It is clear that, in relation to demographic forecasts, the land planned for housing has been significantly overestimated.

The research concept adopted is reflected in the methodologies applied. These are as follows:

- a study of statistical data on housing conditions and on housing developments at different levels: national, metropolitan and with a focus on the Poznań agglomeration;

- a review of law and programming documents related to spatial and housing policies;
- an analysis of local studies of the conditions and directions of spatial development of the municipalities within the Poznań agglomeration with a view to defining the spatial policies of municipalities for residential areas;
- an estimation of real housing needs and their comparison with local housing development plans.

The conclusions present possibilities for solving housing problems, including limiting the sprawl of housing developments in the suburban areas in the context of the new legal regulations, the Narodowy Program Mieszkalnictwa (2017, National Housing Programme) and bottom-up strategies of spatial development in the Poznań agglomeration.

The hypothesis under analysis in the article is as follows: contrary to expectations, the liberalization of the housing market, including the decentralization of spatial planning after 1989, fails to meet the housing needs of Polish society. The shift of the focus of housing policy to municipalities and a lack of active housing support programmes have resulted in rather moderate success in housing construction, concentrated mainly in the functional areas of the largest Polish cities.

2 Housing conditions in Poland as a challenge for the market and for public policies

Housing is one of the most sensitive areas, one of the most difficult ones in terms of meeting social needs. The housing market is a special segment of the real estate market. This is because dwellings have many important functions; they are used in everyday life, sometimes as work venues; they ensure security and cater to the basic needs of the household. They can also be a property which demonstrates or confirms a certain social prestige or may become a subject of short or long-term investment. There is no doubt that homes are also an essential component of family property, and their importance in socio-economic development is so significant that they attract the interest of both central and local authorities.

No wonder, then, that satisfying housing needs is a key challenge for many European countries. According to social research (Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa 2013), Poles have high expectations concerning the role of the state in meeting the housing needs. Almost everyone believes that the state should ensure every citizen security (99%) and respect of their private property

(98%). The clear majority of respondents (84% in 2013) expect that the state will provide every citizen with some kind of housing, shelter or “a roof over their heads”. Although this proportion had declined in comparison to 2009 (89%), the number of Poles counting on the state’s welfare role in housing is still considerable. Generally, a higher socio-economic status corresponds with lower expectations of the state in terms of housing. Nevertheless, only a few representatives of all social groups are willing to question the prevalent assumption that the state should guarantee every citizen a place to live.

Housing conditions in Poland still differ from the average standards of the European Union. According to Eurostat data, an average of 17.6% of EU citizens live in overpopulated dwellings. In Poland this percentage is almost three times higher (46.3%), which translates into the third lowest position (after Romania at 51.6% and Hungary at 47.2%). The average number of rooms per person in Poland is 1.0, which is the lowest result among all the EU countries, where the average is 1.6 (for the sake of comparison: in the Netherlands, Denmark and Germany the figure stands at 2.1 rooms per person). Similarly, relatively low indicators which deviate from other EU countries can be identified in Poland in terms of poor housing conditions, steep housing costs and the proportion of the population with various housing problems. It is estimated that in order to reach the EU averages in terms of housing conditions, approx. 8.3 million new apartments should be built in Poland (Strzpek 2012).

Reasons for the hampered housing development include a lack of material and technical resources, which is reflected in the housing deficit in relation to the number of households as well as the lack of effective organizational instruments. One of the main causes is the collapse of central government housing policy after 1990. After the systemic transformation in 1989, the far-reaching liberalization of the spatial planning system in Poland significantly facilitated the expansion of the private sector in the housing market. This is particularly visible in places of concentrated housing construction – in urban agglomerations – where there has been an expansion of development and individual housing not only within the big cities but above all in the suburban areas, especially since Poland’s accession to the European Union in 2004. On the one hand, the quick pace of urbanization meets the housing needs of the inhabitants of urban agglomerations. On the other hand, the urban sprawl causes growing spatial chaos. This is accompanied by problems related to the adequate provision of accompanying infrastructure in new housing estates, a responsibility of public authorities, primarily at the local level.

3 The Housing Market in Poland – from the Paternalistic Role of the State to a Liberal Market Economy

The transformation of the economic and social system in Poland and other Central European and former USSR countries began when both the governed and the governments of these countries almost unanimously accepted that the economic system based on central management and state ownership had lost in the competition with the system based on private property and individual entrepreneurship, market competition, the coordinating role of prices and the regulatory role of law (Gomułka 2014). The essence of the “Balcerowicz Plan” was rapid stabilization, economic liberalization and institutional change to rein in the state and widen the scope of individual freedom. By 1991, the plan had made it possible to curb hyperinflation, tighten government spending, lift price controls, end shortages, and remove the obstacles that had inhibited the spontaneous emergence of the private sector. The housing market was one of the major privatization areas; apartments built in old municipal projects and in cooperatives found owners. At the same time, under new market conditions, the housing construction market was liberalized (Steening et al. 2010)

Prior to 1990, public entities – housing cooperatives strongly supported by the state and controlled by the ruling party – played a significant role on the housing construction market, especially for multi-family housing. At the end of the communist era, the housing cooperatives entered the market of single-family homes. The individual construction of single-family homes, poorly developed due to steep costs and administrative constraints, operated on the margins of the system. Limited by plot constraints and planning guidelines, such developments were mainly in suburban and rural areas and on the outskirts of large cities. The housing of city centres, most often historical tenement houses, suffered from insufficient repair funds, regardless of whether it was municipal property or remained in the hands of private owners whose management rights and rent income were subject to administrative restrictions.

During the whole period of the Polish People’s Republic (1945-1989), Poland suffered from a large deficit of housing stock in the face of fast-growing needs generated by dynamic demographic development and the mass migration of people from rural to urban areas. The real increase in the number of newly commissioned apartments began after 1956, reaching its apogee in 1972–1980, when more than 200,000 new dwelling units were built each year (283,000 in the record year of 1978). Even in the economically difficult decade of the 1980s, these figures were in the range of 180–200 thousand new dwelling units per year. The structure of the newly built housing also changed, if relatively slowly. From the 1950s until the mid-1970s, the average size of a new dwelling unit was generally in the range of 50–60 m² (Fig. 1).

However, from the late 1970s, it increased noticeably (77 m² in 1989), a result of the wider expansion of single-family housing, which offered more living space than a typical multi-family apartment (data from Poland's Central Statistical Office).

The disappearance of the paternalistic function of the state after 1989 caused a marked collapse of the housing construction market. In the first years after the transformation this was not so severe, since investments started under the old system were still being completed. But as of 1993 the crisis became evident. The number of new apartments dropped permanently below 100,000 per annum, mainly because of the disappearance of investment in the cooperative sector, which had lost the previously strong support of the state. A resurgence in the development of the house-building industry, though already with a completely changed ownership structure, occurred only in the first decade of the 21st century, and in the years 2007–2016 a certain stabilization in the range of 130–170 thousand new dwelling units per year was achieved (data op. cit.).

The changes in the structure of the construction sector had a significant impact on the housing market. The individual sector, marginalized in communist Poland, accounted for half of all new dwelling units in the years 1995–2016. Single-family housing, dominant in this sector, contributed to an increase in the average area of new dwellings (up to approx. 100 m² in the whole period after 2002, see Fig. 1). The cooperative sector, with a 40 % share in the housing market in 1995, began to shrink rapidly, especially after 2000, and in 2016 its share was 1.7 %. The sectors of municipal and workplace-related housing, strong in communist Poland, were responsible for a negligible number of new dwelling units (5 % and 4 %, respectively) in 1995, and practically ceased to exist in the following years (housing construction backed by employees: 0.2 % in 2016), or were significantly reduced (municipal construction: 1–2 % per annum in 2011–2016).

So-called rental social housing, the first clearer manifestation of a planned state housing policy after 1990, was a new sector that emerged in this period. The main entities in this sector were rental housing societies established most often by municipalities. They took the form of companies and were provided with real estate and preferential loans from the National Housing Fund. After the initial period of development in 1999–2007, this sector provided an average of 5 % of dwelling units per year; still, the suspension of state support in the later period resulted in a significant weakening of its dynamic growth. Private development sector in Poland was the biggest winner of the housing market transformation after 1990. Starting from a 4 % market share in 1995, it now dominates with nearly half of the entire new homes market (48.5 % in 2016), effectively surpassing even the individual sector. The development sector owes much of its growth to the entrepreneurial spirit of the investors themselves and to their diverse and flexible portfolio; however its strong

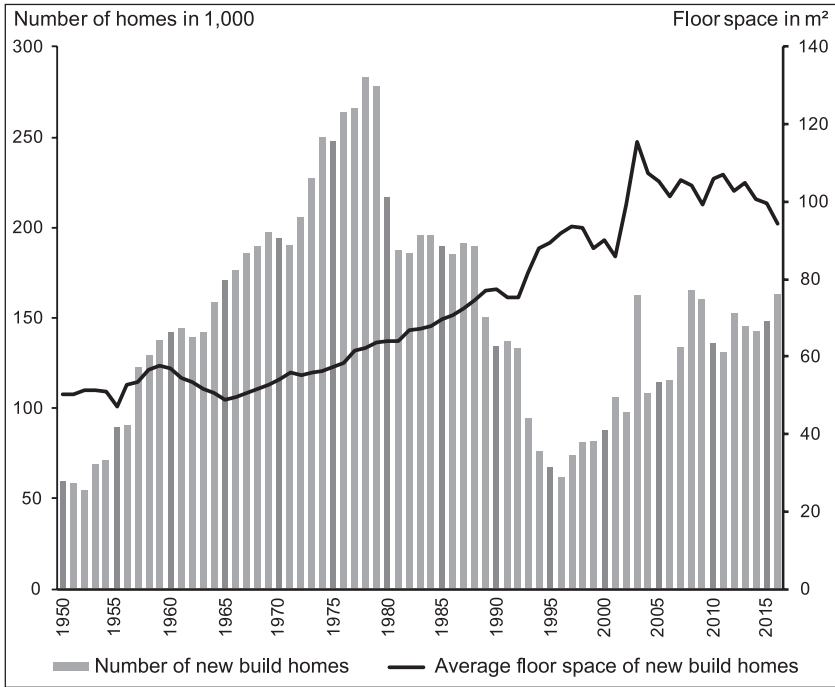


Fig. 1 Number of new build homes and their average floor space in Poland in 1950–2016. Source: Own study based on data from Poland’s Central Statistical Office.

position is also no doubt due to the inadequacy of alternative forms of multi-family housing. Paradoxically, the credit policy of the state and its indirect support through the housing programmes of “Rodzina na Swoim” (“Family on Their Own”) and “Mieszkanie dla Młodych – MDM” (“Housing for Young People”) have become the driving forces behind the housing development industry.

Within the framework of the government programme “Family on Their Own”, 192,000 credits were granted in the years 2007–2013 for a total of nearly PLN 35 billion [EUR 8 billion]; PLN 11.7 billion [EUR 2.7 billion] went directly to the primary housing development market (Radzinski, 2014). Since 2014, the new government housing programme “Housing for Young People” (MDM) has existed to assist people up to the age of 35 in the acquisition of their first home (a flat or a detached house). The MDM programme consists of the partial funding from the state budget of the new owners’ contribution and in additional financial support

in the form of a repayable loan. The subsidy is related to a loan application for the purchase of an apartment or a detached house which will meet the buyer's housing needs. The first years of the MDM programme were not a spectacular success. The situation changed after an amendment to the Act introduced a preferential mortgage rate for the purchase of housing not only from the primary market, but also from the secondary one. The government's credit support funds were used up at an accelerated rate and the MDM programme itself became extremely popular. By May 2017, 77,294 subsidies had been disbursed for a total amount of PLN 1.9 billion [EUR 0.45 billion] (<https://www.mieszkaniedm.pl/mieszkanie-dla-mlo-dych-20172018-statystykach/>). There were a total of 96,927 applications, including those pending implementation, for a total amount of PLN 2.5 billion [EUR 0.6 billion] (data op. cit). The aggregate sum of investments subsidized by the MDM programme amounted to almost PLN 21 billion [EUR 4.9 billion]. It is at least in part thanks to both the support programmes that the housing market developed rapidly after 2014. This helped the developers, who in 2016 built 78,000 dwelling units, the best result for the sector after 1989. The reasons for the increased demand for new housing and the rise in housing market transactions include the unprecedented low interest rates that translate into low mortgage rates, substantial salary rises and a low unemployment rate. In addition, the government's "500+" pro-family programme launched in 2016 significantly supported household budgets for families with more than one child. The implementation of the "Family on Their Own" and "Housing for Young People" programmes varied from region to region. According to a study by Radzimski (2014), state aid was higher in large cities and in regions with higher levels of socio-economic development. The inhabitants of the regional capitals, especially Warsaw, Wrocław, Krakow, Poznań and Gdańsk, were the principal beneficiaries of the subsidies. For example, the 18 biggest cities, which account for about 20% of Poland's population, accounted also for 40% of the credit volume within the "Family on Their Own" subsidy (op. cit.)

4 Decentralization of the spatial planning system and implications for the development of the housing construction market

One of the key factors that has affected the development of the housing sector at the national level, and in particular within urban agglomerations, was the transformation of the spatial planning system, including its far-reaching liberalization, especially after 2003. Spatial policy has facilitated the expansion of the private sector

in Polish housing, but the adequate provision of infrastructure has been left to the public authorities, primarily at the local level. In the socialist period, the planning system in Poland was hierarchical and inextricably tied with socio-economic planning. In the absence of local government, planning was the domain of the central administration and was largely subordinated to public purposes. Property expropriation for the sake of residential construction was carried out on a massive scale, and compensation for private owners was significantly lower than the real value of the property.

The structural transformation of late 1989 and early 1990 was a fundamental change for both the administration and planning system and for the housing market. Although the planning system itself did not undergo a thorough transformation (the provisions from the 1980s remained in force until 1994), the key change was the transfer of planning powers from the national government administration to the level of newly created municipality governments (Law of 8 March 1990 on Local Government). The new Polish system of spatial planning is primarily characterized by the decentralization of spatial planning activities and the autonomy of municipalities with respect to planning policies. With the change in the Polish political system and the functional decentralization of the state, municipal governments have become the fundamental element of public administration. Through the Act on Local Self-Government of 8 March 1990, municipalities acquired a legal status; they can, for example, perform public tasks in their own name and at their own responsibility, manage their own budgets, and decide about their economic and spatial development. Thus, municipalities have been provided with a range of public and legal competences, including tasks related to spatial planning (Gawroński et al. 2010).

This has led to the far-reaching decentralization of planning, and the planning authority of the municipality has become one of the most important spheres of local politics. At the same time, postponement of further territorial and administrative reforms has meant, in the longer term, a greater particularism of planning and the domination of the local perspective over other spatial perspectives, commonly referred to as “planning on the island”. Hereby, the excessive focus on the local ignores the power of planning, which thus becomes a less useful instrument for sustainable development (Allmendinger 2001, Platt 2003). The lack of co-ordination of land-use planning and weak regulations at the regional level have caused many spatial planning problems across Poland.

The fundamental reform of the spatial planning system was carried out in 1994. Based on some West European practices, it rejected the existing system of mandatory planning and adopted the principle of optionality. The only obligatory planning document was a study of the conditions and directions of spatial plan-

ning, drawn up for the whole municipality but lacking the status of a local law. Legally binding spatial development plans were transferred from the level of the entire municipality to a detailed local level. The procedure of their preparation and adoption was characterized by democratically significant novelties: public accessibility of planning, extensive instruments to protect the interests of private owners (the possibility of two appeals submitted to an administrative court) and a system of financial compensation. In spite of the new nature of the plans, it was necessary to establish the conditions for the development and management of each investment by means of an individual administrative decision.

The whole range of the above regulations limited planning activity after 1994 and meant that the drafting of new plans was subject to considerable risks, both in terms of the length of the procedure and the potential financial consequences for the municipality. At the same time, spatial planning continuity from the previous period was retained and the plans adopted until 1994 remained valid and served as the basic tool for shaping spatial order. The Spatial Planning and Management Act of 2003, still in place today, aimed to improve local planning procedures by eliminating the possibility of stalling due to complaints filed to administrative courts and by accelerating investment activities through eliminating the need for development decisions in areas covered by the local plan. The most important effect of the law, however, was the expiry as of the end of 2003 of all plans adopted before 1995. This meant that overnight the vast majority of the territory of the country was left with no legally binding planning documents to specify land allocation and development parameters. In these areas, development criteria were to be determined by an individual administrative decision, based on an analysis of existing development in the immediate vicinity (the so-called “good neighbourhood” rule).

It should be emphasized that both the 1994 and 2003 solutions required no appropriate technical and social infrastructure to be linked with new residential investments, either at the implementation level or through planning provisions themselves. This implies an imbalance between private actors and public authorities in the financing of urbanization processes. Private landowners and investors, using development opportunities in new areas, were not obliged to bear most of the costs involved and moreover gained additional income in the form of compensation for the land taken over by the municipality for future public investments. In practice, the mechanisms of refinancing public expenditure through fees (planning and betterment levies) were completely ineffective and the income was inadequate to the costs incurred by the municipalities (*Raport o ekonomicznych stratach...*, 2013). An attempt was made to change this situation only in 2016, in the draft of a comprehensive reform that took the form of a new urban planning and construction code. So far, however, this has not been implemented.

The 2003 systemic changes, i. e. the breakdown of planning continuity and the liberal interpretation of the concept of “good neighbourhood” in administrative and judicial practice, led to a state bordering on planning anarchy. Some municipalities, especially in suburban areas of large cities, began to pursue expansive policies involving a widespread designation of residential areas and a very liberal adoption of housing development decisions. This led to the creation of a huge over-supply of land for potential housing, maintaining relatively low land prices in the suburban municipalities and thus creating strong competition for the large cities, which more often attempted to apply a rational spatial policy, but due to legal regulations and high land prices were losing the game with private investors who aggressively exploited the emerging opportunities (Mikuła 2017).

The disintegration of both spatial and housing policies at a supra-local level is primarily due to the fact that since the 1990s, actually until the present day, the problem of strategic and spatial planning for metropolitan areas has not been resolved. In its first stage, the local government reform (1990) focused on the local level, and in its second stage (1998) concentrated on the regional and county level. While regional government was empowered in the area of regional planning (which was, however, very poorly linked to housing policy), county government was not allocated any tasks in the planning system, and the metropolitan areas were in general split between the regional and the county levels thanks to the territorial and administrative divisions. The 2003 Urban Planning Act contained inadequately worded provisions for metropolitan planning under regional plans; they were purely declarative and failed to introduce adequate implementation instruments. Attempts to comprehensively regulate both the territorial-administrative system and the planning system for metropolitan areas, undertaken by successive governments in the form of successive so-called “metropolitan acts” were, in the end, a fiasco. The Metropolitan Associations Act passed in 2015 had a very short life span and was abandoned by the new government. At present (2017), the only act of law related to metropolitan areas concerns the Silesia region, and is still at an early stage of implementation. At the same time, local government structures based on voluntary cooperation between municipal- and county-level units (bottom-up planning integration) began to fill the legislative loophole. In the coming years, they may significantly influence the development of housing policy in metropolitan areas, but this will depend on the political willingness of co-operation and the determination of local government leaders. Pioneering in this regard is the Concept of the Directions of Spatial Development of the Poznań Metropolitan Area (Konceptcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań, 2016), which is described in more detail in the final section.

5 Spatial aspects of the housing market in Poland – the problem of suburbanization

Rapid functional and spatial changes in large urban agglomerations in Central and Eastern Europe have been taking place since the last decade of the last century (Hamilton et al. 2005, Stanilov 2007, Hirt 2008). Until the end of the 1980s, socialist cities clearly differed from those of Western Europe. They were compact, had a higher population density, a greater share of industrial land, and poorly developed suburban areas (Hirt 2008). This was related to the public ownership of urban spaces and the concentration of population in the housing estates of multi-family residential blocks built during the socialist period. After 1989, post-socialist cities underwent transformations related to the introduction of the free-market economy, the development of the real estate market, shifts in land use, and a vast number of social changes (e.g. an increase in the level of education of the population and in income disparities, and the development of a middle class). This, in turn, influenced spatial changes, in particular triggering processes of transferring people and businesses outside the central city (Lisowski, Grochowski 2008, Parysek 2008, Kurek et al. 2014). One striking phenomenon characteristic of both Poland and other countries of Central and Eastern Europe is the exceptionally strong tendency to locate new construction projects in areas not yet covered by investment activity, compared to much less frequent recycling of developed urban space (Jędraszko, 2005). The liberalization of the housing market and the decentralization of spatial planning along with the processes of globalization and metropolization (the concentration of socio-economic activity in large cities) led, especially after 2004, to the strong spatial decomposition of the housing market in Poland.

The housing market in Poland is now clearly polarized. The five most dynamic metropolitan areas (Warsaw, Krakow, Wrocław, Poznań, Tri-City – within the boundaries of the respective NUTS3 subregions, see Tab. 1), hold 22.4% of the country's population but account for 45% of new housing in the whole country; the figure is even higher for the private development sector – 67% (data of Poland's Central Statistical Office for 2016). Structural differences in the metropolitan areas themselves are worth noting. In the central cities, the private development sector accounts for 85–95% of new dwellings, while equivalent figures for suburban areas are around 40% (a mere 12% in the Krakow subregion). Suburban areas are faced with both the pressure of organized investors and, most often, with dispersed and inadequate infrastructure and individual housing. In Poland, suburbanization and the process of developing the countryside has often been exuberant and uncontrolled, leading to spatial chaos and landscape degradation. Development has taken the form of urban sprawl with dispersed locations of houses, services and

jobs, often with insufficient transportation infrastructure and a heavy dependence on individual transport (Rebernik 2005, Gutry-Korycka, 2005, Stanilov 2007).

Tab. 1 The number of new dwellings delivered by organizational forms of construction in major metropolitan areas (MA)* of Poland in 2016

Area	Total	Private develop- ment companies		Individual for own purposes		Other	
	number	number	%	number	%	number	%
POLAND total	163325	79160	48.5	78062	47.8	6103	3.7
Łódź MA	3577	1596	44.6	1885	52.7	96	2.7
Suburban area	1511	217	14.4	1198	79.3	96	6.4
City of Łódź	2066	1379	66.7	687	33.3	0	0.0
Warsaw MA	29986	22428	74.8	6657	22.2	901	3.0
Suburban area – east	5318	2499	47.0	2733	51.4	86	1.6
Suburban area – west	4549	1529	33.6	2791	61.4	229	5.0
City of Warsaw	20119	18400	91.5	1133	5.6	586	2.9
Kraków MA	12356	8339	67.5	3795	3.7	222	1.8
Suburban area	2993	367	12.3	2566	8.7	60	2.0
City of Kraków	9363	7972	85.1	1229	1.1	162	1.7
Poznań MA	8672	5197	59.9	3358	38.7	117	1.3
Suburban area	5757	2744	47.7	2958	51.4	55	1.0
City of Poznań	2915	2453	84.2	400	13.7	62	2.1
Wrocław MA	12800	9780	76.4	2778	21.7	242	1.9
Suburban area	4325	1815	42.0	2377	55.0	133	3.1
City of Wrocław	8475	7965	94.0	401	4.7	109	1.3
Tricity (Gdańsk) MA	9903	7127	72.0	2495	25.2	281	2.8
Suburban area	3562	1343	37.7	2187	61.4	32	0.9
Tricity proper	6341	5784	91.2	308	4.9	249	3.9
MA total	77294	54467	70.5	20968	27.1	1859	2.4

*Metropolitan areas in NUTS 3 delimitation

Source: Own study based on the data of Poland's Central Statistical Office.

The emergence of a densely populated suburban area around large Polish cities is the result of deconcentration forces (Parysek 2008). As with many other European cities, economic, technological and social factors play a determining role (see, inter alia, Chmielewski 2005, Bagiński 2006, Lisowski, Grochowski 2008, Brzeziński 2010).

Technological development has ensured easy and relatively quick connectivity with remote areas, thanks to the creation of new transportation systems (motorways, express roads, city bypasses), an increasing number of cars and the development of new means of communication (telephone, computer). The phenomenon of intensive suburbanization has been exacerbated, as already mentioned, by the lack of a systematic and coordinated spatial policy in municipalities (which results mainly from the legal conditions discussed) and the tendency for developers to meet middle-class housing needs with a dominant preference for “a house with a garden” and apartments that are located “closer to nature” (Więclaw-Michniewska 2006, Raźniak, Winiarczyk 2014). The result of this strong suburbanization is the relocation of places of residence and the growing scale of population movements in terms of commuting to work, school and services, evident in the case of Poznań and the surrounding municipalities (Bul 2014).

The sprawl of the city beyond its administrative boundaries resembles the expansion of large Polish cities in the 1970s, when investments in transportation, technical and especially social infrastructure did not keep up with the development of multi-family estates and even whole districts (in Warsaw, Wrocław, Krakow, Gdańsk, Poznań; Kaczmarek, Mikuła 2012). This kind of “hyper-suburbanization” currently also affects the municipalities of the county of Poznań. In light of the development of house-building and the growing number of inhabitants, the realization of communal needs – the construction of roads, water supplies, sewerage systems and public service facilities, especially educational ones – is not up to par (*Raport o ekonomicznych stratach...*, 2013).

6 Development of the housing market and residential areas in the Poznań agglomeration in light of local spatial policies

The Poznań agglomeration is an urban region in the Wielkopolska region with an area of 2,162 km² inhabited by 910,000 residents. It is the fifth largest agglomeration in Poland after Warsaw, Krakow, Łódź and Wrocław. In administrative terms, it is made up of the city of Poznań and 17 municipalities of rural and urban status. For the past two decades, the area has been characterized by the depopulation of the

central city in favour of the suburban areas. The share of the population of Poznań as the central city of the whole agglomeration decreased in the years 1990–2016 from 73% to 60%. Migration from Poznań to the suburban area is the principal factor behind the population changes. The inhabitants relocating to Poznań county indicate that their main reason for moving out of the city is that they have acquired a larger apartment or a house in a quiet, green area. Poznań as a place of residence therefore competes not only with other big cities in the country, but also with the surrounding municipalities. The housing market of the Poznań agglomeration should therefore be considered both in terms of competitiveness and complementarity.

The characteristics of the residential market differ markedly in the central city, on the outskirts, in suburban municipalities, and in rural areas; this is best manifested by the varied price of construction plots in the Poznań agglomeration and – as a result – of the houses and flats built there. Prices range (for single-family housing) from PLN 350 [EUR 80] per 1 m² in Poznań to PLN 30–60 [EUR 7–14] per 1 m²

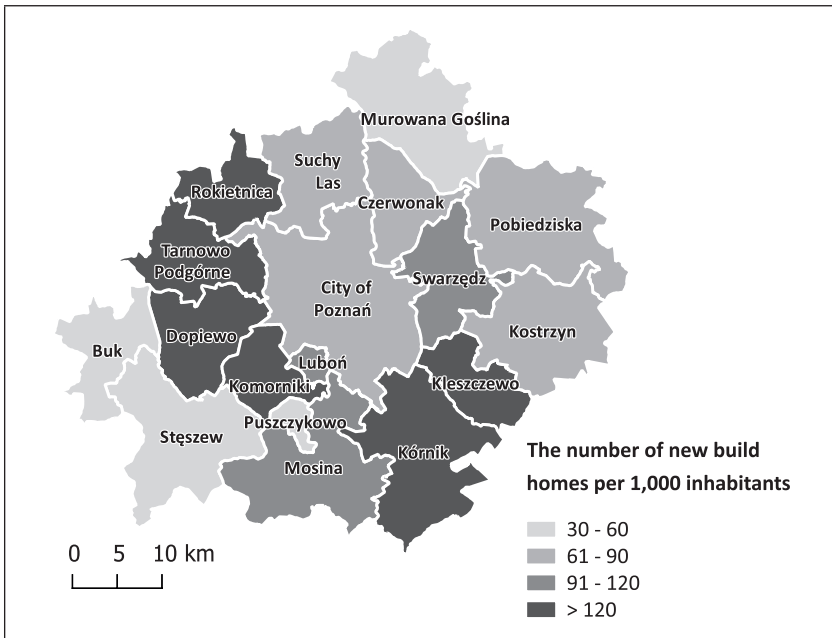


Fig. 2 The number of new build homes delivered per 1,000 inhabitants in the municipalities of the Poznań agglomeration in the years 2005–2016.

Source: Own study based on the data of Poland’s Central Statistical Office

in the municipalities located 30–50 km outside the city. The average price of housing in Poznań is PLN 6,000 [EUR 1,400] per 1 m² and in suburban municipalities PLN 4,000 [EUR 930] per 1 m² (Konsepca Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań, 2016). The average size of a dwelling units in Poznań county is 98 m², significantly higher than in the city of Poznań (65 m²), and thus also higher than average for the Poznań agglomeration (75 m²). These variations result from the different nature of buildings in Poznań county (mainly single-family homes) and in the city of Poznań (mostly multi-family housing).

In the period of intensive suburbanization, in the years 2005–2016, 36,016 new dwelling units were completed in Poznań county out of a total of 67,744 dwelling units in the entire agglomeration (56%). This translates into over 4.2 million m² of new housing space, i. e. 64% for the entire agglomeration. In 2011, a record number of dwelling units were completed in the county as compared to the city (4,324 vs. 2,512, respectively, i. e. 72% more).

The structure of housing construction in Poznań county in the years 2005–2014 was dominated by individual housing (mainly single-family), which accounted for 59.8% of new dwelling units. In turn, private development projects dominated in the city of Poznań (77.4%, Table 2).

Tab. 2 The number of new dwellings delivered by type of construction in the Poznań agglomeration in the years 2005–2016

Form of construction	Total agglomeration		Poznań county		City of Poznań	
	Number of dwelling units	%	Number of dwelling units	%	Number of dwelling units	%
Total	67 744	100	36 016	100	31 728	100
Private development companies	37 714	55.7	13 151	36.5	24 563	77.4
Individual for own purposes	26 985	39.8	21 530	59.8	5455	17.2
Other	3045	4.5	1335	3.7	1710	5.4

Source: Own study based on data from of Poland's Central Statistical Office

As already indicated, the basic document defining the spatial policy of the municipality in Poland is a study of the conditions and directions of spatial development. In order to analyze local policies concerning the development of residential areas,

the starting point was an estimation of the investment land assigned for residential use in the currently valid documents. In terms of the share of residential areas in the target area of the municipality (Poznań City 36%), several municipalities plan to have a proportion of residential areas close to 30% (Swarzędz, Dopiewo, Komorniki, Tarnowo Podgórne), which would make them highly urbanized, not much different in this respect from the central city.

The database for housing development areas, as designated in the studies of conditions and directions of spatial development of municipalities, contains information on basic parameters of development and population density. Thanks to these parameters and the algorithm created, it was possible to estimate the predicted population. According to the data presented, the total number of people who could live in the areas indicated in the municipality studies as residential is approximately 1,654,000 people, which would mean an increase of about 84% relative to the current state. As yet undeveloped housing areas are characterized by a demographic capacity of 754,000, of whom only 132,000 (17.5%) could live in the city of Poznań. If the entire residential area indicated in the municipal studies were developed, the population of Poznań would constitute only 41% of the inhabitants of the agglomeration (currently about 60%).

In light of current demographic trends, the possibility of using the entire stock of residential land designated in the municipal studies in even 20–30 years seems illusory. Exploiting the full potential of the housing areas designated in the municipality studies would only be possible with a huge influx of migrants from outside the Poznań agglomeration or an incredible increase in the living standards of the population, which would translate into an increase in the average living space per person of a few dozen percent. This kind of excessive demand for new areas of housing is highly unlikely in the coming decades.

7 Conclusions

Since 1990 the housing market in Poland has seen considerable disturbance, manifested by the gradual disappearance of public housing, giving way to the activities of private developers and individual investors. The shift in the focus of housing policy to local authorities and ineffective housing support programmes have brought about limited success in the field of housing. It seems that the new National Housing Programme (2016) will result in equally insignificant changes in this respect. The package of government activities defined as “Apartment +” primarily aims at increasing the supply of affordable housing – in terms of prices

and rents – particularly with regard to the use of public real estate in the housing rental system, including the option of an ultimate transfer of ownership. Interest in this programme seems to be high only in smaller municipalities, as evidenced by the list of pilot implementations of the “Mieszkanie Plus” (“Apartment Plus”) programme.

The liberalization of the housing market in the last 25 years has been fostered by the decentralization of spatial planning, which is based on legal solutions entrusting strong competencies to municipalities. One of the key phenomena in the spatial policy of municipalities, as presented in this paper with the Poznań agglomeration as the case study, is the over-estimation of housing needs in relation to demographic realities. Most suburban municipalities in Poznań plan residential areas with a target population of several dozen thousand, which altogether amounts to 1.6-1.7 million inhabitants for the agglomeration. In contrast, judging by current demographic dynamics, the Poznań agglomeration should reach about 1 million inhabitants by 2030. Even taking into account the tendency to improve housing conditions and increases in per capita living space, full development of the areas assigned for residential development in municipal plans is not possible even with a timescale of several decades. This means that municipalities run the risk of a further loss of control over their spatial development.

The problem of rationalizing spatial policy in terms of areas assigned for housing development is undoubtedly one of the central issues of planning coordination at the metropolitan level. The process of integrating spatial planning in agglomerations should lead to the development of mechanisms for solving the problems of forecasting and balancing socio-economic needs with the stock of investment areas throughout the entire agglomeration. The results of these analyses allow us to formulate three basic recommendations for the development of housing functions, the realization of which may allow the individual administrations to move from uncontrolled expansion to a sustainable and consistent spatial policy:

1. The area of residential zones should not be enlarged through amendments in municipality studies until the investment potential already indicated in these documents has been used up.
2. The priority of spatial policy should be to supplement development within the existing residential units.
3. Adoption of local plans in the investment areas should be preceded by a careful analysis of the potential financial implications.

The institutional and legal environment is of key importance for the success of the recommended actions and the implementation of an optimistic scenario in

the area of housing and spatial policy. Changes can occur due to the adoption of a metropolitan level of spatial planning. The introduction of systemic solutions which would empower metropolitan areas in the territorial management system has been discussed in Poland for about ten years (see Izdebski 2010, Kaczmarek, Ryder, 2015, Kaczmarek, Mikuła 2017). Key to the success of a more rational spatial policy for housing is the adoption of new institutional and legal solutions, with a transfer of the spatial planning framework to the agglomeration (metropolitan) level.

Equally significant to legislative changes, however, are changes of mentality, an understanding of the agglomeration dimension of housing policy at the local level and the effects of over-expansive spatial policy, and an appreciation of the problems that local governments and populations themselves face. It is hoped that in 2017 the municipalities of the Poznań agglomeration will adopt the *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* (Concept of directions of spatial development of the Poznań Metropolis, 2016). This was developed as a soft planning convention (cf. Haughton et al. 2010, Walsh et al. 2012). At the request of local governments, the concept was prepared by experts of the Metropolitan Research Centre of Adam Mickiewicz University in Poznań. The document shows the areas that are actually suitable for residential use and meet the criteria of a compact settlement network, have social and technical infrastructure, and do not interfere with the green infrastructure of the Poznań agglomeration. This informal document is meant to fill the gap between the still weakly understood and inadequately legally defined metropolitan planning of the regional government and local planning, based on the principle of the planning authority of the municipality. Under the current legal conditions, the task of the concept is to support the spatial planning activities of municipalities and the formulation of sustainable development policies and to promote an integrated approach to spatial development, including residential areas throughout the entire Poznań agglomeration.

References

- Allmendinger, P. (2001). *Planning Theory (Planning, Environment, Cities)*. Basingstroke: Palgrave Macmillan.
- Bagiński, E. (2006). Suburbia jako współczesne formy osadnicze (Suburbia as modern settlement forms). In E. Bagiński (Ed.), *Sieć osadnicza jako przedmiot badań*. Wrocław.
- Bul, R. (2014). *Migracje wahadłowe mieszkańców aglomeracji poznańskiej* (Shuttle migrations of inhabitants of the Poznań agglomeration), Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej nr 24: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

- Chmielewski, J.M. (2005). Suburbanizacja strefy metropolitalnej Warszawy (Suburbanization of the metropolitan zone of Warsaw). In P. Lorens (Ed.), *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych* (pp. 142–147). Biblioteka Urbanisty, Warszawa.
- Gawroński, K., Van Assche, K. & Hernik, J. (2010). Spatial Planning in the United States of America and Poland. *Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich 11*, pp. 53–69.
- Gomułka, S. (2014). Poland's economic and social transformation 1989–2014 and contemporary challenges. *Central Bank Review 16* (1), pp. 19–23.
- Gutry-Korycka, M. (2005). *Urban sprawl. Warsaw agglomeration case study*, Warsaw. Warsaw: University Press.
- Hamilton, F.E.I., Andrews, K.D., Pichler-Milanovic, N. (Eds.). (2005). *Transformation of Cities in Central and Eastern Europe: Towards Globalization*. Tokyo: United Nations University Press.
- Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D. & Vigar, G. (2010). *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*. London: Taylor & Francis.
- Hirt, S.A. (2008). Stuck in the suburbs? Gendered perspectives on living at the edge of the post-communist city. *Cities 25*, pp. 340–354.
- Hirt, S.A. (2013). Whatever happened to the (post) socialist city? *Cities 32*, pp. 29–38.
- Izdebski, H. (2010). Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu Metropolii (Twenty years of local self-government – the need to solve the Metropolis problem). In R. Lutrzykowski & R. Gawłowski (Eds.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*: Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Jędraszko, A. (2005). *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce: drogi i bezdroża regulacji ustawowych* (Spatial development in Poland: roads and off-roads of statutory regulations). Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Kaczmarek, T. & Mikuła, Ł. (2012). Budownictwo mieszkaniowe w powiecie poznańskim (Housing construction in the county of Poznań). *Kronika Powiatu Poznańskiego 3*: Starostwo Powiatowe w Poznaniu, Poznań.
- Kaczmarek, T. & Mikula, Ł. (2017). Metropolitan integration in Poland: the case of Poznań Metropolis. *International Planning Studies 22* (1), pp. 30–43.
- Integration in Poland (pp. 19–39). In J. Bucek & A. Ryder (Eds.), *Governance in Transition*, Dordrecht: Springer.
- Kaczmarek, T. & Mikula, Ł. (Eds.). (2016). *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* (Concept of the Directions of Spatial Development of the Poznań Metropolitan Area). Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Kurek, S., Gałka, J. & Wójtowicz, M. (2014). *Wpływ suburbanizacji na przemiany wybranych struktur demograficznych i powiązań funkcjonalno-przestrzennych w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym* (Impact of suburbanization on the transformation of demographic structures and functional and spatial connections in the Krakow Metropolitan Area). Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie Prace Monograficzne 724.
- Lisowski, A. & Grochowski, M. (2008). *Procesy suburbanizacji – uwarunkowania, formy i konsekwencje* (Suburbanization processes – determinants, forms and consequences). Materiały seminarium nt. Problematyka rozwoju obszarów miejskich 28.02.2008. KPZK PAN, Warszawa.
- Mikuła, Ł. (2017). Aglomeracyjna gra o przestrzeń: suma gminnych ambicji czy wspólna wizja metropolitalna? (Game of space in city-region: sum of municipal ambitions or joint metropolitan vision?) *Biuletyn KPZK PAN 265*, pp. 82–101.

- Narodowy Program Mieszkalnictwa (National Housing Programme) (2017). Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa.
- Parysek, J. (2008). Procesy suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej (Suburbanization processes in the Poznań agglomeration). In T. Kaczmarek & A. Mizgajski (Eds.) *Powiat Poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Platt, R.H. (2003). *Land use and society (Geography, Law and Public Policy)*. Washington: Island Press.
- Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa* (State Duties towards the Citizen and of the Citizen towards the State). (2013): Centrum Badań Opinii Społecznej. Komunikat z Badań BS/104/2013. Warszawa.
- Radzimski, A. (2014). *Regionalne zróżnicowanie polityki mieszkaniowej. Przykład programu „Rodzina na swoim”* (Regional diversity of housing policy. Programme example “Family on your own”) (pp. 51–68). *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 28. Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Raport o ekonomicznych stratach i społecznych i kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce* (Report on the economic losses and social costs of uncontrolled urbanization in Poland) (2013). Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego PAN.
- Raźniak, P. & Winiarczyk, A. (2014). *Warunki mieszkaniowe jako wymiar procesów suburbanizacji w wybranych obszarach metropolitalnych w Polsce* (Housing conditions as a dimension of suburbanization processes in selected metropolitan areas in Poland) (pp. 73–82). *Acta Geographica Silesiana*, WNoZ UŚ, Sosnowiec,
- Rebernik, D. (2005). Urbanization trends and processes of population change in the Lubljana Urban Region in the 1990s. *Geografia Polonica* 78 (1), pp. 67–78.
- Stanilov K., (Ed.). (2007). *The Post-Socialist City. Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*. Springer.
- Steening, A., Rochovska, A., Smith, A. & Świątek, D. (2010). *Domesticating Neo-liberalism. Spaces of Economic Practice and social Reproduction in Post-Socialist Cities*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Strzępek, I., (2012). Warunki mieszkaniowe w Polsce na tle krajów europejskich (Housing Conditions in Poland in Comparison to European Countries). *Świat Nieruchomości 1* (79), pp. 58–65.
- Walsh, C, Jacuniak,-Suda, M., Knieling, J. & Othengrafen, F. (2012). *Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues*, Regional Studies Association European Conference, Delft: 13.-16. Mai.
- Więclaw-Michniewska, J. (2006). *Krakowskie suburbia i ich społeczności* (Krakow suburbia and their communities): Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Ustawa z 8 marca 1998 r. o samorządzie terytorialnym* (Law of 8 March 1990 on Local Government).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Law of 27 March 2003 on Spatial Planning and Development).

The Authors

Prof. Dr. Tomasz Kaczmarek, Institute of Socio-Economic Geography and Spatial Management, Adam Mickiewicz University, Poznań
tomkac@amu.edu.pl

Dr. Łukasz Mięka, Institute of Socio-Economic Geography and Spatial Management, Adam Mickiewicz University, Poznań
mięka@amu.edu.pl

The Production of Housing Policies through Performativity: Understanding the Emergence of new State Interventions in Berlin



Francesca Weber-Newth and Ilse Helbrecht

Abstract

Housing is one of the most regulated policy areas in Germany and a highly controversial political field in Berlin. Against a backdrop of significant growth—whether population figures, tourism, or rising rents—we scrutinize recent efforts of municipal authorities in Berlin to tackle the ‘new housing question’. On a theoretical level we argue that the housing market is made, and the interesting questions centre on this process of making as the object of study. Performativity theory (Butler 1997) provides a way of seeing the housing market, a language to describe the interaction between planning rules and their lived expression as practised and produced via the roles of different actors. Our case study is the development and implementation of a regulatory planning instrument ‘Kooperative Baulandentwicklung’ introduced in Berlin in 2014. Commonly known as ‘developer contributions’ the instrument requires developers to pay for the physical and social infrastructure needed for a new development, in addition prescribing 30 % social housing. Drawing on expert interviews with actors involved in implementing the planning tool in Berlin, we use performativity theory to discuss the “role-playing” of politicians, lawyers, planners and administration employees, who produce the instrument through everyday performances. While developer contributions only work within a cycle of economic growth and cannot provide a cardinal solution to the Housing Question, dynamic and subtle role-playing has meant that the Berlin housing market is a more regulated space since 2014. Our paper is not only a local story, but also one of wider political relevance—indicating what it takes to tighten the regulatory screws.

Keywords

Urban development, Berlin, housing policy, developer contributions, performativity, public-private partnerships, “Kooperative Baulandentwicklung”

1 Introduction

Housing is one of the most regulated policy areas in Germany. Different levels of the state—whether on national, federal or municipal level—intervene in housing via taxation, planning regulations, construction norms, and policies to regulate the (rental) housing market¹. Growing cities are the setting, as population growth is not only accompanied by thriving employment and increased investment in the urban fabric, but also housing insecurity, displacement and forced evictions (Vasudevan 2017). The political weight of housing on the national agenda cannot be overestimated, with the current government promising to build 1.5 million housing units in the next four years and offering tax deductions for new construction. In Germany’s capital city Berlin, housing politics have equally been framed in terms of affordability and accretion—specifically how to deal with the increasing pressures of a growing city. Rhetoric on Berlin’s growth has honed in on a paradoxical situation; it is analysed as both a *chance* and a *challenge*. After years of underinvestment during communist rule and a difficult phase of economic and demographic shrinkage after reunification, (private) investment in infrastructure and services is largely welcomed, but also comes with significant problems, specifically around the question of *who* exactly reaps the benefit. This paper is set within precisely this ambivalent space: how is urban development, specifically private new-build housing, regulated within a context of growth? And how can the concept of performativity help us understand the workings of metropolitan housing markets?

The active role of the government in the housing market has recently developed to an even greater extent, with the introduction of a new regulatory planning mechanism in Berlin. In 2014 the Berlin Senate introduced a new planning instrument:

1 Kholodilin (2015) demonstrates the dramatic increase in rental housing regulation during and immediately after the World Wars, and in the 2010s—largely due to growing housing scarcity in large cities. His quantitative study considers four housing policy areas: rent controls, tenant protection, rationing of housing and social housing provision.

Kooperative Baulandentwicklung². This interesting political move is our focus in this article, because scrutinising the innovation and implementation process elucidates the performativity of governance processes in a metropolitan housing market. While there are certain aspects that mark Berlin as a special case, it also mirrors the experiences of other cities in Germany and globally—which means our findings have wider significance. Firstly, Berlin as a growing city, and a city of renters, can provide an example and reference point through which to examine the introduction of a new instrument for an affordable housing policy that is geared towards social mix. Secondly, situated in Germany’s tradition of a conservative welfare state (Esping-Andersen 1990), the Berlin case helps us understand the mechanisms underlying the invention of a new governance model that presupposes and performs new relationships between state and private actors. Based on these two points, we argue that Berlin is a valuable lens through which to understand and analyse performativity *in action* on metropolitan housing markets and, thus, is highly relevant both theoretically and politically.

At its core Kooperative Baulandentwicklung allows the state to make demands of private developers when they construct new-build housing. The instrument requires developers to pay for physical and social infrastructure, in addition prescribing that 30% of the developed area is allocated to social housing³. As such the instrument represents an intervention of the state into private property rights⁴. The idea is that developers often make a significant profit as a direct result of state re-zoning (for example, the re-designation of industrial land to residential) without any investment on their part. Developer contributions therefore provide a mechanism to redistribute a portion of this “windfall” capital. The instrument sits in an ambivalent space as both a valuable policy addition but also as relatively limited in its effects; it has been analysed as re-politicising planning *and* at the same time as a post-political move that is consensus driven (Helbrecht and Weber-Newth 2017).

What makes Kooperative Baulandentwicklung particularly interesting and worthy of critical reflection is that it was introduced in a global neoliberal climate where the state is in debt, generally backing off market dynamics, and increasingly relying on private investment (Peck 2010, Rosol 2013). As such, in Berlin—as

2 This instrument is known under different names in the various federal states. The first city to introduce it was Munich, as “socially just land-use” [*Sozialgerechte Bodennutzung, SoBoN*] in 1994.

3 Poggio and Whitehead (2017) discuss how the term “social housing” varies across Europe.

4 In Germany, this is inscribed in legal form in paragraph 11 of the Federal Building Code [*Baugesetzbuch*], which stipulates that communes can require an urban planning agreement [*Städtebaulicher Vertrag*] with a developer.

embodied in this planning tool—it seems the state is doing something unusual, namely enforcing *more* regulation. Put simply, the Berlin Senate has intervened in what was, until now, a local borough issue, and hereby strongly encroached on private property rights. Given this context, our question is: How was the local state able to intervene in the housing market in this way, effectively making new demands on those private actors upon whom it is increasingly relying? How was this move (politically) possible?

We answer the question with the help of performativity theory. Firstly, the performativity lens allows us to work on housing markets in a theoretically innovative way by thoroughly scrutinising the intimate relations *between* and *influences of* actors, roles, material tools, discourses and processes in the context of urban housing market governance. Secondly, the performativity lens is valuable in order to better understand the empirical subtleties of our Berlin case, and thereby to make sense of local variations. Because metropolitan housing markets are partially path-dependent, the performativity approach helps us understand the interplay of local constraints, discourses, actions, and decisions.

With this two-fold approach we analyse the politics of Berlin's housing market by examining how various social actors in the field *produce* the instrument through everyday performances. Specifically, we draw on Judith Butler's performativity theory to analyse how Kooperativ Baulandentwicklung—as a microcosm of Berlin's housing market—is produced by social actors' role-playing. To date, the literature fails to combine discourses on housing and the housing market with performativity theory. Existing research has already analysed how the housing market is (socially) constructed as either rental (as e.g. in Germany) or around the ideal of the homeowner (e.g. the UK or USA) (Behring and Helbrecht 2002). This research is slightly different in that it focuses on how (planning) rules are lived and practised; thus the emphasis takes social construction one step further, focusing more on the micro-interaction level of roles and performances. The housing market—we argue—is *made*, and the interesting questions centre on this process of *making* as the object of study.

Our empirical research took place in the summer of 2017, and was based on expert interviews, which draw both retroactively from the past and look into the future. The limitation here is that we cannot study the performances as they unfurled with the introduction of the instrument in 2014. We look at how the planning tool Kooperativ Baulandentwicklung is *lived*; how the regulation that is inscribed in Berlin planning legislation finds its expression in the working reality of various actors, and what they make of the change. We are interested in *how* the instrument gets established, what this new provocation and regulation of housing *does*; what are the reactions, the perceptions, the nuances?

The article is structured as follows. First we give a brief contextual overview of the housing market in Berlin, both historically and in its contemporary contours. We then outline our theoretical frame that draws on performativity theory. Subsequently we discuss our methodological approach, which is based on expert interviews with various actors involved in bringing the planning tool to Berlin and implementing it over the last three years. Third, we introduce our case study, the planning instrument *Kooperative Baulandentwicklung*, demonstrating its dialectical character as both increasingly valuable but also wrought with problems. The analysis of our empirical material follows. Here we discuss the role-playing of politicians, lawyers, planners and administration employees, which we argue is what *makes* the instrument a social reality. To conclude, we discuss the relevance of our findings not only for understanding housing markets in Berlin, but also tracing possible theoretical and practical lessons for other cities across Europe. The next section sets the frame and introduces our broad field of housing and the case study Berlin.

2 Context: The Housing Market in Berlin

Germany, specifically Berlin, was a stronghold for state-owned housing in the 1990s. In Communist-ruled Eastern Germany all housing was state-controlled and managed, which meant that the fall of the Wall at once opened up a vast arena for investment. Lagging somewhat behind its European cousins, which had begun privatisation of public housing in the 1980s and 1990s, German reunification resulted in a political drive towards privatisation, which lasted until the mid-2000s (Kitzmann 2017). Anglo-American investors (real estate equity funds) played an important role in this phase, building up vast en-bloc portfolios—and ultimately leading to the globalisation of the German housing market (Heeg 2004, Scharman-ski 2007). Since 1991, Berlin has privatised over 200,000 housing units, slowing in 2007 due to popular opposition and the credit crisis so that 270,000 state-owned units remained (Fields and Uffer 2014, p. 1494–5). Berlin remains on the map for international investors, especially since the Brexit referendum and the election of Donald Trump as US president (<https://www.forbes.com>). This historical frame demonstrates that Germany's and Berlin's housing politics—specifically the relationship between private and public—are rooted in a specific socio-political context. Thus, Germany's capital city Berlin is a prime example of a tight metropolitan housing market in a renters' society.

The current housing market in Berlin is repeatedly defined as buoyant (Investitionsbank Berlin 2016). Berlin currently has roughly 3.6 million inhabitants, with

a population increase of 48,000 new residents in 2015 alone. The newcomers are not only German nationals, but also international; in 2015 and 2016 refugees added to this population growth. Analysis highlights that the rental market has become increasingly tighter, with a vacancy rate of only 1.2% and an average rent of €9/m² (CBRE 2017, p. 3). Rents in Berlin have been rising significantly: from 2015–2016 the increase was 5.6 per cent. The biggest rent increase was in the centrally located Borough of Mitte, which saw a vast increase of 47.0% from 2015 (CBRE 2017, p. 73). The market has not only developed in the rental segment, but also in the purchase price of apartments and houses. Asking prices rose sharply in all districts and all segments of the market, with the median figure for the market as a whole at €3,289 per square metre, 9.6 per cent higher than in 2015 (CBRE 2017, p. 8). In the highest segment, prices have reached €6,250 per square metre.

As Berlin's rents and house prices rise (Cholodilin et al. 2016) and affordability declines, housing politics in Berlin have become an increasingly vibrant topic; segregation and inequality in Berlin have been discussed around the increase of tourism (Füller et al. 2014; Sommer and Helbrecht forthcoming) and gentrification of the inner city (Helbrecht 2016). Scholars have described recent tendencies as the “financialisation of rental housing” (Field & Uffer 2014) and the Housing Crisis (Holm 2014). As a result, a variety of planning tools have been introduced that aim to regulate the worst excesses of displacement and ensure that speculative, profit-driven investment is restrained. The most commonly discussed are the rental cap [*Mietbreispremsse*]⁵ and ban on repurposing of residential housing without a permit [*Zweckentfremdungsverbot*]. A new addition to these regulatory mechanisms is Kooperative Baulandentwicklung—the planning tool that we focus on in this article. Before discussing the details of this tool, we present our theoretical frame.

3 Theoretical Frame: seeing the Housing Market through Performativity

From a social constructivist perspective “The Housing Market” is a product of societal practices and discourses. Housing research has, since the 1990s, been interested in the relationship between dwelling and housing as a result of individual household decisions and broader societal structures. The main focus in these analyses is the social construction of social and rented housing versus the ideal of home ownership (see for example, Ronald 2008; Ronald and Elsinga 2012). More

5 Deschermeier et al. (2016) provide a critical evaluation.

recently, research has deepened the qualitative understanding of the construction of housing markets via a cultural reading, and specifically through the perspective of performance theory (Helbrecht and Dirksmeier 2013). This new research programme has been described as the “geography of marketization” (Berndt and Böckler 2012), due to the fact that in this approach markets are not only socially constructed, they also have to be constantly performed. Borrowing from theatre studies, the term “performance” is understood as every social interaction that occurs as a display (i.e., every action that happens in front of others), which can be analysed as a production, enactment, or staging.

Contemporary scholars have taken initial cues from Erving Goffman’s *The Presentation of Self in Everyday Life* (1956), which first introduced performance theory from a social science perspective. With an eye for the seemingly absurd details of life, Goffman’s theory uses the metaphor of the stage to make social structures transparent, and better understand the interactions of the social world and social relations. According to his theory, people’s everyday actions are akin to actors playing a character to an audience; they are always role-playing and staging multiple identities. However, social roles are not merely self-presentation, they are also practised within societal rules, controls, and context. Goffman’s theory of performance thus allows us to theorise in the space of structure-agency. With Goffman, we can conceptualise the individual (actor) within society (in our case politics), as well as demonstrating the flexibility, transformation and element of surprise in the social world.

Another line of theorising has been developed by Judith Butler (1990), who uses a theory of performativity to describe the transformative (rather than naturally given) nature of gender identity—such that gender is made and re-made in every social interaction. Gender is an act that is rehearsed—and like a script, it is only through performing it repeatedly that it becomes reality. *Doing gender or performing gender* is useful for our analysis as we can transfer the theory to the political field; so we can also conceive of planning policy as being performed. In this view, there is no policy *before* its performative enactment by the actors involved. Crucially, actions within society—i.e. “social roles”—only emerge within the precise moment of performance, not before. In Butler’s own words:

When we say that gender is performed, we usually mean that we’ve taken on a role; we’re acting in some way...To say that gender is performative is a little different, because for something to be performative means that it produces a series of effects. We act and walk and speak and talk in ways that consolidate an impression of being a man or being a woman...we act as if that being of a man or that being of a woman is actually an internal reality or simply something that is true about us. Actually,

it is a phenomenon that is being produced all the time and reproduced all the time (Butler 2011).

Gender—and we would argue housing markets, likewise—*follow from* practice, as manifested in micro-interactions. What is also important here is the point that individuals cannot stop acting; performances are on-going and out of our conscious control. As Butler puts it, “the deed is everything” (2006, p. 25). Butler considers this the “political promise of the performative” (1997, p. 161), as the analysis allows for deconstructive thinking and an unravelling of hegemony. If we translate this theoretical frame to our case, we can analyze the planning instrument *Kooperative Baulandentwicklung* as a (social) script, which must be repeatedly role-played by the professionals involved in the field—and is produced in the very moments of its performance. The policy (as a script) is new, and actors are negotiating unknown, innovative terrain and figuring out their own and others’ positions. Our aim then is to observe this process of role-finding and negotiation of positions. Because, we would argue, it is only through the scrutiny of the performativity of housing markets that we can understand their making.

Our gains by drawing on performativity theory to understand the implementation process of a new housing market policy are four-fold (Helbrecht and Dirksmeier 2013, p. 286–287). Firstly, its value lies in the significance of the individual. This means individuals are analysed fundamentally in their bodily actions—but these acts are also analysed in their relation to social interactions and society. Secondly, the performance perspective helps us to frame every social action as taking place *in a particular space*, in surroundings, or in the language of performativity—on some sort of stage. David Crouch (2003) calls this “spacing”, which in the case of our analysis is a valuable means to explore the role of urban settings. Thirdly, performance theory allows us to take into account the fluidity, creativity, uncertainty and unplanned nature of social interactions. In our analysis this is particularly useful as a way to conceptualise the surprising aspects of the research, where it becomes clear that we are analysing *a moment in time* that has developed from a specific context or within a network of specific relations. This allows an analysis that sees the (social) world as continually, creatively produced—over and over again. Fourthly, performance theory has the benefit of bringing to light the affective, emotional and body-centred view of the social world. This is particularly relevant as it highlights a perspective that is otherwise often neglected within the social sciences.

Performativity theory thus provides a way of seeing, a language to describe the interaction between planning *rules* and their *lived* expression as *practised and produced* via the roles of different actors. This is particularly valuable for our analysis as it helps present the negotiated and flexible nature of planning legislation,

but also that principles vary from culture to culture (Schechner 2003, p. 215). The housing market, in this line of thought, is *made*, and the interesting questions centre on this process of *making* as the object of study. Following this line of argument, this project reconstructs the performativity of housing markets via the planning instrument *Kooperative Baulandentwicklung* in Berlin.

4 Methodological Approach

Our methodology is driven by a case study approach, focusing on one specific planning instrument: *Kooperative Baulandentwicklung* in Berlin. This helps us grasp the complexity of housing politics via a detailed study. We further operationalise the research goal by focusing on how the instrument is established, and the power dynamics and performative process of this establishment. Our intention is to understand meanings and positions, which requires a methodological approach with an emphasis on qualitative, subjective data.

We draw on empirical data, specifically 20 open-ended expert interviews conducted in June and July 2017 in Berlin. The interviewees were selected according to their direct relationship to the planning instrument *Kooperative Baulandentwicklung*, with five key groups crystallising as the research planning progressed: Senate department planners, land surveyors, lawyers, borough planners and private developers. The aim was to interview experts from each of these target groups, as this would provide a spectrum of positions and perspectives for analysis. A loose topic guide was used for all interviews, with a focus on the specific relationship of the interviewee to the tool, expectations prior to 2014, experiences since 2014, opportunities and challenges, and hopes for the future of the tool. The interviews lasted between one and three hours, were recorded on a dictaphone, and took the form of “conversations with purpose” (Cloke et al. 2004, p. 155) as participants were given space to air their thoughts. Data analysis consisted of familiarisation with the recorded data and using performativity theory to make sense of the positions and roles described by the interviewees.

The theoretical framing and language offered by Butler are crucial for unravelling dynamics. We therefore analysed the following questions. How do the experts perform their roles? How were and are the actors involved in the production of this planning tool, and thus in the production of housing politics? What are the various roles of the actors? How do the actors involved in the production of housing behave? What are the local differences? How do they see their own role, and the role of others? Where is there friction? How are the conflicts staged?

With these questions in mind, the aim is to map and analyse the different roles—rather than evaluate the instrument. Given that the instrument was introduced in 2014, with development projects only now integrating the corresponding requirements, an evaluation would be a futile exercise at this point. We tweaked Butler’s approach to make it feasible within this project. To genuinely observe the social interactions and performances of the actors involved we would have had to be present at the meetings where the instrument was initially discussed, in the rounds of amendments and ultimately agreement, with further negotiations on-going. However, due to the sensitivity of the issues at stake, direct observation was (and is) not possible, nor was access to documents available which charted this process (such as protocols of discussions). Precisely because the introduction of this new planning tool intervenes strongly in property rights and especially the profit margins of private landowners, state actors refused and refuse to be observed in meetings and negotiations.

Our approach thus draws on expert interviews, in which actors themselves describe their roles, and the researchers analyse the role descriptions and reconstruct dynamics with hindsight. This means we cannot describe performances from first-hand observations as they happened *in the moment*, and thus our expert interviews carry the risk that the presentation of self is calculated to a greater extent in order to evoke a specific response from the researchers. Nevertheless, our approach allows the interviewees to tell their “story”—and thus provides a valuable insight into past, present and future. We acknowledge that the story as described by the different interviewees will be reconstructed and crafted to give a neat public impression, and some dynamics will not be revealed. This is why the broad choice of experts was crucial. Our focus then is on depicting and analysing the conflict between the various roles on stage. We analyse how the roles provoke and clash with each other. Our ultimate question is which roles are able to dominate and produce the most convincing public discourse.

Zooming out from the level of micro-interaction, in this paper we discuss the production of an (increasingly) regulated housing market in a specific context, namely that of (economic) growth as well as significant housing shortage. It is precisely because these are familiar conditions—globally—that our case study gains relevance, and provides an interesting example of how the introduction of new regulations might be structured. We shed light on this state-driven innovation process and provide insights into how state intervention can be managed. In this sense, Berlin is a case study with wider political relevance. Furthermore, our theoretical framing is valuable in revealing housing markets and policies not only as constructed, but also as produced and reproduced via the social roles and

practices of its participants (as discussed more specifically in the conclusion). The next section introduces the case study in detail.

5 The Policy: Kooperative Baulandentwicklung

A left-leaning Berlin government introduced the planning tool Kooperative Baulandentwicklung in 2014, stating that the model: “contributes to transparency and reliability in calculating development projects. This is a way to fairly share the burdens that come with urban growth” (SenStadt 2015, p. 5)⁶. “Kooperative” refers to the cooperation between state and landowners; a shared responsibility to make cities. Relevant here is that Berlin presents a unique situation in Germany as a “city-state” [*Stadtstaat*], which means it is both a federal state [*Bundesland*] and also a city with 12 independent boroughs [*Bezirke*] each with its own local government. On a practical policy level, this means a two-stage administration; boroughs are governed by councils [*Bezirksamt*], which however are subordinate to the Berlin Senate. Before 2014, Berlin’s Senate structured urban planning contracts through decentralised negotiations between local boroughs and developers; the housing market in Berlin was improvised in each district, each of which followed their individual, locally orientated agendas. Consequently, boroughs had relatively autonomous control. In 2014 Kooperative Baulandentwicklung shifted regulatory power to the Senate’s domain. The introduction of Kooperative Baulandentwicklung thus represents a *new* script, in which the actors expected roles were more transparent and fixed. The new script is similar to Section 106 in the UK, and various other comparable models globally⁷. The new script meant a wholesale Berlin approach, whereby all 12 Berlin boroughs play by the same rules. What does this mean concretely? What precisely does Kooperative Baulandentwicklung regulate?

There are two main principles at its core: firstly, the instrument obliges developers to contribute towards the public infrastructure triggered by their developments, and secondly, it stipulates that 30 % of the newly constructed housing units have a

6 Introduced in 2014, there are currently 135 projects in the city where the model is applied; they are either at the beginning stage or in progress. There are no completed development projects where the model was used. Since 2014 there have been amendments to the legislation; in January 2017 the social housing component of 25 % of housing units [*Wohneinheiten*] was increased to 30 % of development area [*Fläche*].

7 European comparison research conducted by Rachele Alterman (2012)

social rent cap of €6.50/sqm⁸ for a period of 20 years. As a way to make the costs of infrastructure transparent and predictable, the Senate uses fixed costs for creating green spaces (60 euros/m²), roads (150 euros/m²), primary (37,000 euros/child) and nursery schools (25,000 euros/child). These figures are applicable throughout Berlin, regardless of borough. Ultimately, the aim of the instrument is to foster social mix—the now classic planning ideal stipulating that neighbourhoods and developments include rich and poor in proximity. It is also intended to make urban development more transparent and more predictable. Importantly, the tool is relevant not only for profit-oriented private developers, but also for private cooperatives and the five state-owned building development companies⁹; the tool can be used for any housing development with more than 50 units.

Developer contributions hold the potential to fundamentally open up and stir public debates on the limits, obligations and duties of land ownership within a capitalist economy. Thus, the substantial achievement of developer contributions, we would argue, is exactly this: their ability to intervene in private property rights and prescribe land-use for communal benefit. With this planning instrument, the state is effectively able to redistribute by intervening into the profits of landowners—even in certain instances taking away land from landowners. This signals the political, or more specifically *repoliticising* force of the instrument within contemporary planning practice. While this illustrates some of the potentials and shortcomings of the new script, we see this only as the frame, the more interesting question concerns how it was designed, introduced, amended and lived. These questions are the basis of our empirical investigation, the analysis of which will be discussed next.

6 Empirical findings: Mapping Roles and Props

We analyse the interview data by focusing on how the script unfolded and was performed by various actors—and thereby co-produced Berlin's urban development. How has the new script been established? How have actors reacted and performed the new regulatory framework? What can this tell us about housing and housing politics in Berlin, Germany, and beyond?

8 The rent cap at €6,50 (excluding utilities) excludes the very poorest in society (i. e., those who receive state social security in form of a *Wohnberechtigungsschein*, *WBS*).

9 degewo, GESOBAU, Gewobag, HOWOGE, STADT UND LAND and WBM. They have agreed, together with politicians, to reach a goal of building 100,000 new housing units by 2026.

In Berlin a new coalition government came to power in December 2016, which meant a new constellation of political actors arrived; a politically left party (Die Linke) took control of the Department of Urban Development, amalgamated with the Department for Housing (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen), and in January 2017 tightened the script increasing the social housing proportion to 30%. Another important contextual element for understanding urban development in Berlin is the role and presentation of the city itself. Nearly all interviewees spoke unprompted about Berlin as a poor city, in debt, and suffering from years of underinvestment. This is important, as it lays the basis for better understanding of how and why positions and roles are played.

This section focuses on which alliances have formed and which props are used in the process of implementation. We group the actors into three broad coalitions: the Regulators, the Provocateurs, and the Implementers. In reality the distinction between these groups is fluid, for example, a politician may typically be a (political) Provocateur or opponent, but since December 2016 find themselves as a Regulator—now charged with adjusting the script and essentially with the responsibility of justifying its use. Also worth noting is that professions do not necessarily correspond with alliance groups; a lawyer can either support the Senate's policy and find the legal frameworks to facilitate the new regulations, or can be employed by private investors to try to minimise their costs and lobby on their behalf. Thus, what we analyse here is an abstraction where the value lies in better understanding how a tool can transition from a philosophical idea, to paper, to material effects visible in the urban environment—and what role the social actors involved perform in this production process.

6.1 The Regulators

The Regulators, similar to the Provocateurs, are a heterogeneous coalition of actors who translate ideas about housing into policy and formulas. The instrument is ultimately their administrative production; they have researched, compared, adjusted and translated, and finally oversee its implementation—watching and readjusting accordingly. The actors in this constellation include lawyers, urban planners, and a land surveyor—a varied team that can be seen as supporting the central figure here: the Senate department's housing policy officer. As supporting elements in the state apparatus, these actors typically present the script as a de-politicised object, with transparency and fairness as the ultimate guiding principles of the work.

A central prop in the Regulators' self-presentation is a tool that confirms their role as technocrats rather than politicians and thus underscores the mathematical,

“objective” work of this group; it is an online and publically accessible Excel sheet¹⁰. The sheet allows routinised, fair and predictable work with numbers. One central figure in the Regulators’ constellation, who has taken on project management and supports the political actors to implement ideas in their negotiations with developers and with technical details, states: “I know how the administration works, I learnt that. But I also understand what happens on the side of the investors, and I can translate both, I’m like a translation programme. That’s exactly what the [Excel] tool does” (Interview 4, 15.06.2017). The general public are unlikely to understand the extent of the production process needed to produce the legislation, thus there is a tendency to publish only the end product as polished and packaged; deliberations, discussions, negotiations are concealed. Most interviewees confirmed the idea of the instrument as a product, and that the Senate department responsible for delivering the “product” was massively overworked and continually moving around Berlin in order to operationalise the tool, explaining, clarifying and calculating. The many workshops on the topic, available to actors implementing the tool, are testament to this flurry of activity as part of the instrument *in the making*. The negotiations, struggles and persuasion needed to push the instrument through are reflected in almost all interviews. This reflects a core responsibility of the Regulators, namely to present a smooth, legally sound, technocratic instrument, ready for application—and to support those using it.

Importantly, the regulations—as embodied by the Excel Sheet—are not set in stone. And this highlights a crucial point, namely the tension between standardisation and flexibility. An important part of the Regulators’ presentation of the instrument is its dual function: as regulatory *but also* flexible. As one lawyer, who was involved in the conception of the Munich model in 1994, stated: “Leaving sufficient leeway is the lifeblood of the instrument. That’s what it needs, otherwise no-one would sign the contracts!” (Interview 3, 12.06.2017). He continues by outlining how this flexibility is of great benefit for investors:

The investors don’t think the instrument is great, but they accept it. The Berlin model actually opens options for their involvement in its creative design; they can make suggestions. It’s a process of exchange. As an investor, you’re in a much better position [here] than if you get something prescribed (Interview 3, 12.06.2017).

10 Available on the SenStadt website: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/vertraege/> An example case is calculated here: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/vertraege/berechnungstool_geschosswohnungsbau_bsp_31_01_2017.pdf

This viewpoint picks up on the language of collaboration, seen as the core ideal for the Regulators when developing the instrument together *with* various actors “on the ground”. Here it is worth mentioning that the instrument as such was not new to those in the building industry, as the head of an association put it: “The model is nothing new, it’s not exciting” (Interview 6, 22.06.2017). It was rather the new regulatory framework and process of formalisation (and new name) that presented a novel context and thus challenges in reaching consensus.

An interesting point made by a few of the actors is that the distinct culture in Berlin—which is different to that in other German cities—perhaps made this collaboration more difficult. The most stark contrast noted is to the business climate in Hamburg where there is a distinct merchant habitus [*Kaufmännischer Habitus*], whereby negotiations and deals play out predictably according to an invisibly shared consensus. As one interviewee described it, “It’s also very clear, whoever doesn’t abide by these game-rules will have a very difficult task building in Hamburg. Because he doesn’t speak the same language, it’s a peer group thing” (Interview 4, 15.06.2017). In Berlin, the actors were described as more varied; the history of the city creating a culture that is less predictable. This demonstrates that the Regulators are conscious of the variation in culture and, crucially, that their performance needs to be different for the instrument to succeed. Technocratic performativity is something that suits the somewhat confused patchwork of developers (including a proportion of international investors) in the Berlin context. Shedding light on this specific culture and the fact that the performativity is manipulated to suit context is precisely the useful work that this theoretical frame does for analyses of urban politics (Helbrecht and Dirksmeier 2013). The Regulators’ role must, however, be analysed in relation to the Provocateurs, who typically oppose and challenge the (top-down) power of the Regulators.

6.2 The Provocateurs

The Provocateurs are those whose role was to react to the Senate’s script, and this “task” is embodied in most micro interactions. At its core, their role-playing is founded on being aggrieved and insulted at the Senate’s push to curtail their freedom to work with the “natural” dynamics of the housing market. The Provocateurs can be understood as a coalition of actors who broadly agree that the new script is necessary in order to tidy-up a messy system (because previously 12 boroughs practised 12 housing policies) and implement structure and predictability, yet in some way resent its introduction. Some suggest that the Senate is retroactively attempting to make private developers pay for their own past mistakes, referring

to the state short-sightedly selling-off social housing in the 1980s and 90s, now to realise that social housing is much needed.

Concretely, the Provocateurs comprise of building companies and their professional apparatus, lawyers and associations who act on their behalf. In general this group perceive and present the instrument as the embodiment of top-down demands; a repressive instrument, which curtails their freedom and restricts profit margins. The role of the associations and lawyers is crucial within the production of the new instrument, as it was only through the Senate's work *together with* associations and lawyers, in a process of drafting, commentary, discussion, redrafting, and finally joint presentation of the final script, that the cooperative model was born. In October 2014, one of the biggest associations, together with Senate employees, presented the final draft to an audience of member guests whom the instrument would affect. This presentation is the formal expression that cooperation occurred between the association and state—fixed in a combined appearance as “experts” leading the event together. An interesting aspect that crystallised in the interview phase is that the Provocateurs—more than any other group—rely heavily on self-presentation, perhaps not surprising given their position as the most visible actors through self-exposition on stage. They represent the opposition tool in some way, either politically (politicians), or in terms of business (lawyers and associations). Public appearances, statements and controversial articles give the role-playing a dramatic flair, where those *for* and *against* the new instrument are evidently working to shape discourse.

In the interviews, one central issue was self-presentation and image. The building companies and their associations explained that the climate had hardened, with the consequence that they were treated like the enemy; not necessarily by the instrument itself, but that the overall culture of politics—such as the language used by politicians, policymakers and the public—spread a feeling of unease and dissatisfaction in the group: “We want to be taken seriously as partner and not as the enemy” (Interview 14, 05.07.2017). This is key when considering how roles are ascribed, especially when self-perception clashes with perceptions of others, and when the role of private investors in general is projected as a negative influence on urban development. One Provocateur specifically criticised the negative image of the Provocateurs (particularly investors) which he feels is continually reproduced: “There’s this image of us carting off gold bars from building sites by the wheelbarrow” (Interview 13, 03.07.2017). He continued by relating how the language used within urban development discourse created climate and culture against developer interests—which in turn widened a rift between different positions (*Milieuschutz*, rent controls etc.). He described a language emphasising “restriction” and “legalising” from which an anti-investor climate emanates: “It’s all words that investors don’t

want to hear” (Interview 13, 03.07.2017). He then linked this tense, fragile climate with investors’ fear that politicians would “back-stab” them in some form—alluding that restrictions might even increase again in the near future. In some cases this led to a defensive position in which the democratic and justice-orientated role of the Provocateurs was emphasised. For example, one association employee stated, “As part of the association, I see myself as custodian of our parliamentary democracy ... we work inside the context of legislation and constitution” (Interview 6, 22.06.2017). This confirms the position of the associations as legitimate, but perhaps most importantly, as fair.

An interesting topic repeatedly raised in the interviews—a prop that was brought to life in the participants’ vivid descriptions—was that of “the policeman and the nurse”, meant to symbolise the typical middle-class Berliner. This imagined couple was mentioned by almost all the Provocateurs as the people whom the Provocateurs are “provoking” on behalf of. As the instrument *Kooperative Baulandentwicklung* specifically aims to provide housing for those only able to pay €6,50, the Provocateurs argue that the policeman and nurse are missed out in the equation; they are able to pay €10 rent—but this large middle section of the population find themselves excluded and, thus, gentrified out of the inner-city. The social housing element of the instrument plays an important, contentious role here. While developers are obliged to provide social housing in 30% of the developed space—for which the Senate provides a range of financial incentives and subsidies—developers argue that they are (unwillingly) forced to cross-subsidise to make up their losses; essentially over-charging other renters or owners to cover the costs of the social housing units. Consequently, the “policeman and the nurse” are a prop helping to visualise this argument, and helping the Provocateurs present the case that they are not greedy profit-seekers, but rather slightly helpless pawns in a game of top-down state regulation.

A third point that was repeatedly mentioned by the Provocateurs refers to the perceived misleading name of the instrument. More than one interviewee opened the discussion by defining and questioning the meaning of “cooperative”—stating that in reality the work to develop the instrument was not always mutual, and communication not always as open as desired. However, while this critique was common, suggesting a certain hierarchy within the roles, this point seemed to be contradicted—or at least nuanced—by descriptions of constant meetings and dialogue with the Senate. Thus, one could interpret the dissatisfaction with how “cooperation” was performed as a critique that viewpoints were not always integrated and formalised, rather than that they were not heard *per se*. It is possible that the representatives of the state acknowledged the Provocateurs’ position, but did not translate their wishes into practicable changes—*this* leading to a feeling that

cooperation was lived out as one-sided. One actor stated that the politicians, who did not keep their word, adjusted the instrument: “We have haphazard political decisions, at the moment we don’t have a political culture that demonstrates continuity or reason. And therefore repressive instruments are used to push through short-term political goals. I reject that” (Interview 6, 22.06.2017).

The most cutting debate from the Provocateurs focuses on the way in which the model does not take into account what the land costs the investor (as the instrument works backwards, i. e., obliges developers to pay up to 50 % of the *expected sale price* when completed). This means that if investors buy extremely expensive land and then need to finance the demands of the state, they might, unless they also sell at an extremely high rate, make small margins. It is argued that as market dynamics are currently spiralling, investors are indeed buying very expensive land—which means a backward calculation of projected sales revenue may come very close to what was paid. On the other hand, with a dynamic housing market, not only are developers paying exorbitant prices for land, they are also then able to sell the completed units for much more than the conservatively projected expected sales prices. One could argue then that the two “overspends” cancel each other out (this logic of course only works as long as people are able/willing to pay high prices, some investors suggest that in Berlin rent above €15/sqm or a sale price of €9,000/sqm does not hold).

The point here is that the instrument works on the basis of fixed and standardised land values [*Bodenrichtwerte*] as specified in the land value atlas [*Bodenwert Atlas*] published online by the Berlin Senate¹¹. Thus the new script is based on normed values and sales projections rather than market dynamics; a clever move by the state in reaction to hyped prices, but rather controversial for investors as their *actual* expenditure on land becomes irrelevant in the amount they are eligible to pay in contributions. Consequently, the investors who really profit from these housing dynamics are those who bought land in the 1990s or 2000s, left land undeveloped (often speculating that prices would eventually rise), and have decided to develop now. These investments fall into a grey area, and if they have building permission that predates the legislation cannot legally be required to fulfil the demands of the instrument.

While the Provocateurs described thus far tend towards a de-politicised self-presentation in which the instrument is assessed and critiqued for being *too political*, there is another relevant sub-group here: the political Provocateurs, whose role position specifically includes an inherently political analysis. In this context, one political Provocateur suggested that the new script is good, as it raises the issue of private investors’ role in urban development, but it fails to go far enough: “What

11 <https://www.berlin.de/gutachterausschuss/marktinformationen/bodenrichtwerte/>

was developed in Berlin was a toothless-tiger” (Interview 12, 03.07.2017). She celebrates the fact that the new script is mandatory and that new forms of cooperation are being explored, yet focuses her attention on timescale. While the instrument is relevant and mandatory for all those actors, Berlin’s housing market in the 1990s and even 2000 had a different context, and politics had a different motivation. The point is that today’s governance processes, discourses and thus role-playing cannot be applied to the past—although, crucially, some of the discourses (and certainly their after-affects) are still relevant and tangible in the urban fabric, affecting the city’s population on a daily basis. This political Provocateur, with her political party now in charge of the urban development department, is working on making today’s new script applicable retroactively, i. e. relevant to old building contracts [*B-Plan*] where landowners may have left land undeveloped for speculative purposes. When discussing what consequences the new instrument has on Berlin’s housing market, she uses a language that aligns well with Judith Butler’s analysis:

The instrument provides an opportunity to develop new roles, a new way of social interaction and new perception of each other. The question is actually *who* does urban development, with *whom*, and *how*. It’s much more than just a model... The instrument is interesting, because it takes something away from the private investors and gives the communes agency. It can also provoke the private investors with a new way of thinking (Interview 12, 03.07.2017).

The Provocateurs’ role should, in turn, be analysed in relation to the Implementers, whose work is to translate the policy into concrete negotiations, and who essentially are those working at the neighbourhood level.

6.3 The Implementers

The Implementers’ roles are based on their bureaucratic and administrative role in the system. As such, they can, to a certain extent, fall back on the argument “I didn’t do it” as the administrative hierarchy in Berlin marks their role as the *doers* of the Senate’s strategising. The Implementers are a group whose common denominator is their role in *implementing* the new script; making the tool live in the everyday reality of urban development in Berlin. They are “on the ground” translating the policy into actionable results—drawing up development contracts [*Städtebauliche Verträge*] whereby private developers get building permission in exchange for fulfilling the demand for social housing units. The actors interviewed include state employees at local borough level, and employees of the state-owned building companies, who are required to buy and then manage the social housing

components from private developments. Common threads that crystallised in the interviews were the complexity of Berlin's two-tier administrative structure (Senate and boroughs), the topic of resources, and flexibility.

One borough planner made the point that the new instrument, while currently in use for one project in the borough, provides a valuable framework and consistency. The regulation, in some ways, boosted his position in negotiations with investors. In the past, without a formal instrument, the negotiations were largely dependent on the improvisation skills, know-how and confidence of the borough employees. He explained that with the new instrument, which has arrived top-down from the Senate:

...we're less dependant on our own negotiation skills and on the willingness of investors to enter talks ... it's easier to have discussions [with developers], because we *have to*, we can't "forget" to have those talks ... someone else has pushed it on us. So in that sense it's positive. First and foremost, we have a good negotiating position (Interview 7, 22.06.2017).

Any disagreement would not be the responsibility of the borough, but could be "blamed" on those higher-up in the chain. In addition, with more regulation, there is now more emphasis on generating data and monitoring, which means the borough demands (for example, for nursery schools) can be "factually" proven. However, the experience of the new tool is also ambiguous. Interviewees also talk about the increased regulation creating higher expectations and workload for employees, as they now have to prove that there are certain neighbourhood requirements. In addition, before 2014, the culture of free negotiation did not necessarily have negative repercussions, as mutually beneficial agreements were made between borough and investors. What complicates the issue even further is that some boroughs also argue that the socio-economic base of their population needs social mix "in the other direction"—i. e. the borough already has many social housing estates, and to gain *real* "social mix" a wealthier population would need to move in. However, when considering the rapid speed of gentrification in neighbourhoods such as Nord-Neukölln, one could argue that securing social housing, even in typically working-class areas, is precisely necessary because it is these areas that are, sooner or later, likely to also become victims of housing pressure and displacement (Döring and Ulbricht 2016). In this sense the instrument provides a more future-orientated perspective.

On the topic of resources, interviewees mentioned a lack of staff who are skilled to implement the new script, as well as open questions as to who is required to fulfil which role in the process of implementation (Interview 7, 22.06.2017). The fact that the Berlin administrative structure is extremely complex has a direct consequence for the Implementers, as there are so many actors involved (Interview 15, 06.07.2017). The picture presented by all interviewees was that if the instrument is to be fully

functional in the future, the state apparatus as a whole needs to be tightened—so the script can actually work as intended. However, the borough planner we interviewed emphasised that the instrument is *in the making*, and therefore time is needed in the process of deciding which actors are responsible for which steps.

One concrete point, which is central to the work of the Implementers, is the tension between standardisation and flexibility—as discussed above in reference to the Regulators. All interviewees agree that planning must, to a certain extent, be flexible, as contexts diverge across the cases. The instrument *must* be able to bend to the needs of different actors. For example, while some boroughs are desperately short of schools, others may have an older population on the whole and need investment in other areas. The tool also needs to be used flexibly for different building permissions; a developer may intend to mix housing with commercial uses, which changes the framework and requires new variations to calculations (as expressed in the Excel sheet). Given this rich picture of role-playing between the three core groups, we now reflect on what this picture can reveal about housing markets.

7 Conclusion

Since the 1990s Berlin has experienced significant social, political, economic and material changes. Rapid development and growth have produced a stretched metropolitan housing market that is increasingly tangible at street level. Questions as to *how* urban development should be regulated in Berlin—and Germany more broadly—have come to the fore. Within an international context of housing policies where neoliberal strategies have become mainstream, our goal was to understand *how* in Germany it was possible to increase state control in the housing market in this particular phase. Central to this is the question: How can consensus be reached for new, and *more* state intervention? Berlin as a renters' city is a particularly interesting case that can provide a point of reference, particularly within debates around post-homeownership and “generation rent” (Ronald et al. 2017). Our claim is that, via our Berlin case and through the lens of performativity, our paper is not only a local story, but also one of wider political relevance—indicating *what it takes* to tighten the regulatory screws.

The discussion above demonstrates that Berlin's implementation of Kooperative Baulandentwicklung in 2014 was a significant move in regulating the housing market and exerting pressure on private investors. Even considered in an international context, this was a bold political move. As our analysis demonstrates, this was only conceivable due to the specific role-playing and manoeuvring of the actors involved.

Performativity theory as posited by Judith Butler's lens helped us in a two-fold manner. Theoretically, it has helped to bring focus on the individual, it has drawn on the importance of the social actions taking place in a specific space, has helped us to understand the creativity of the actors' actions, and finally unravel the dynamics in their affective and bodily expression. Crucially, through the performativity lens, we can piece together *why* development companies have, to a large extent, complied with state demands. Only with a technocratic, rational, numbers-based justification—a sensitivity of the Regulators for the specific culture of Berlin—was this political move made possible. What is particularly interesting—as a finding from the empirical data—is that the interviewees are clear about their roles, and can talk about the others' role-playing with a certain knowingness and self-irony. This knowingness refers to playing with the boundaries and limits of their opponents.

To tell the full, complex story of developer contributions, accounting for both strengths and weaknesses is important. Developer contributions are *both* powerless within processes of neoliberal capital accumulation *and* deliver moments where planning is redistributive, channelling progressive politics. Developer contributions can be considered a planning misfortune, as the mechanism is so riddled with discrepancies and informal dynamics that it cannot be considered a successful tool for the present or future. The instrument only works *within* a cycle of economic growth and cannot provide a cardinal solution to the Housing Question. In addition, the tool is part of a palate of available instruments, and cannot necessarily produce social mix *within* a development (Meubrink 2016), effect social mix in existing developments [*Bestand*], or necessarily help those with middle-incomes. Nevertheless, despite its narrow focus, the instrument plays a crucial role for two concrete areas, namely in making developers pay for physical and social infrastructure, *and* in securing social housing within new builds—especially valuable when considering the popularity of luxury new-build housing within city centres (Davidson and Lees 2005; Marquardt et al. 2013).

This paper strengthens the argument for analysing the housing market as *lived* and *produced*, specific to the performativity of its actors. In this sense the Provocateurs, the Regulators and the Implementers in this Berlin case study—in their interactions with each other—remind us that housing and the housing market is not only constructed, but must also be recognised as ordered and structured by a script *and* improvisation. Recognising this helps us not only understand the housing market in its historical and political context, but brings to light the way it is produced and reproduced everyday. The empirical analysis also demonstrates a crucial, policy-relevant point: everyone agreed a new, formalised script was necessary. Everyone agreed that a messy planning system needed calculable and predictable figures in place to guide those involved. Without exception, interviewees agreed

that landowners must be expected to contribute to wider urban planning goals and take responsibility for the physical consequences of their developments. While a bureaucratic, technocratic performativity allowed for the production of this political move, the consequence is significant. Dynamic and subtle role-playing has meant that the Berlin housing market is a more regulated space since 2014.

References

- Altermann, R. (2012). Land-use regulation and property values: The 'windfalls capture' idea revisited. In N. Brooks, K. Donaghy, G.-J. Knaap (Eds.), *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning* (pp. 755–786). Oxford: Oxford University Press.
- Behring, K., & Helbrecht, I. (2002). *Wohneigentum in Europa. Ursachen und Rahmenbedingungen unterschiedlicher Eigentumsquoten im Vergleich*. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.
- Berndt, C., & Böckler, M. (2012). Geographies of marketization. In T.J. Barnes, J. Peck & E. Sheppard (Eds.), *The Wiley-Blackwell Companion to Economic Geography* (pp. 199–212). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Butler, J. (2011). *Judith Butler: Your Behavior Creates your Gender*. Available online: <https://www.youtube.com/watch?v=B67o2LYATDc> (accessed 07 September 2017).
- Butler, J. (2006). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge.
- Butler, J. (1997). *Excitable Speech: A Politics of the Performative*. New York: Routledge.
- CBRE (2017). *Housing Atlas*. http://www.berlinhyp.de/uploads/media/WMR_2017_EN_WWW_20170109.pdf (accessed: 12 September 2017).
- Crouch, D. (2003). Space, Performing, and Becoming: Tangles in the Mundane. *Environment and Planning D: Society and Space* 35, pp.1945-1960.
- Davidson, M., & Lees, L. (2005). New-build 'gentrification' and London's riverside renaissance. *Environment and Planning A* 37 (7), pp. 1165–1190.
- Döring, C. & Ulbricht, K. (2016): Gentrification-Hotspots und Verdrängungsprozesse in Berlin. Eine quantitative Analyse (pp. 17–43). In I. Helbrecht (Ed.), *Gentrifizierung in Berlin. Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien*. Bielefeldt: transcript Verlag.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Deschermeier, P., Haas, H., Hude, M., & Voigtländer, M. (2016). A first analysis of the new German rent regulation. *International Journal of Housing Policy* 16 (3), pp. 293–315.
- Goffman, E. (1956). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City, NY: Doubleday.
- Heeg, S. (2004). Mobiler Immobilienmarkt? Finanzmarkt und Immobilienökonomie. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 48 (2), pp. 124–137.
- Helbrecht, I., & Dirksmeier, P. (2013). Stadt und Performanz. In H. A. Mieg & C. Heyl (Eds.), *Stadt: Ein interdisziplinäres Handbuch* (pp. 283–98). Stuttgart: Verlag J.B. Metzler.
- Helbrecht, I., & Weber-Newth, F. (2017). Die Abschöpfung des Planungsmehrwerts als Repolitisierung der Planung? Eine neue Perspektive auf die aktuelle Wohnungsfrage. *suburban. Zeitschrift für kritische stadtforschung* 5 (1-2), pp. 61–86.

- Holm, A. (2014). *Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert*. München: Droemer Knaur.
- Investitionsbank Berlin (2016). IBB Wohnungsmarktbericht 2016. https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2016.pdf (accessed 05 October 2017).
- Kitzmann, R. (2017). Private versus state-owned housing in Berlin: Changing provision of low-income households. *Cities* 61, pp. 1–8.
- Kholodilin, K. A. (2015). Working Paper. Fifty shades of state: Quantifying housing market regulations in Germany. *DIW Discussion Papers* 530.
- Marquardt, N., Füller, H., Glasze, G. & Pütz, R. (2013). Shaping the Urban Renaissance: New-build Luxury Developments in Berlin. *Urban Studies* 50 (8), pp. 1540–1556.
- Meubrink, Y. (2016). Segregation durch Architektur als Produkt Londoner Wohnungspolitik. *Jahrbuch StadtRegion* 9 (1), pp. 152–166.
- Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.
- Poggio, T., & Whitehead, C. (2017). Social housing in Europe: legacies, new trends and the crisis. *Critical Housing Analysis* 4 (1), pp. 1–10.
- Rosol, M. (2013). Regieren (in) der neoliberalen Stadt. Foucaults Analyse des Neoliberalismus als Beitrag zur Stadtforschung. *Geographische Zeitschrift* 101 (3-4), pp. 132–147.
- Ronald, R. (2008). *The Ideology of Home Ownership: Homeowner Societies and the Role of Housing*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ronald, R., & Lennartz, C., & Kadi, J. (2017). What ever happened to asset-based welfare? Shifting approaches to housing wealth and welfare security. *Policy and politics* 45 (2), pp. 173–193.
- Ronald, R., & Elsinga, M., (Eds.). (2012). *Beyond Home Ownership: Housing, Welfare and Society*. Abingdon: Routledge.
- Schechner, R. (2006). *Performance Studies. An Introduction*. New York: Routledge.
- Scharmanski, A. (2007). Aus Immobilien werden Mobilien. *Geographische Rundschau* 59 (9), pp. 56–63.
- Vasudevan, A. (2017). Zwangsräumungen in Berlin: Towards an Historical Geography of Dispossession. In K. Brickell, M. Fernández Arrigoitia & A. Vasudevan (Eds.), *Geographies of Forced Eviction* (pp. 191–213). London: Palgrave Macmillan.

The Authors

Dr. Francesca Weber-Newth, Sociologist, Berlin
fwebernewth@gmail.com

Prof. Dr. Ilse Helbrecht, Chair of cultural and social geography, Department of Geography, and Georg-Simmel-Centre for Metropolitan Research, Humboldt University, Berlin
ilse.helbrecht@geo.hu-berlin.de

II

Berichte und Kommentare

Ankommen in Österreich und Deutschland?

Eine Annäherung an Momente der Flucht mit dem Konzept der Anerkennung



Nina Szogs

Zusammenfassung

Migrationsdiskurse werden reproduziert und überschneiden sich. Ob die Zuwanderung von Arbeitsmigrant*innen nach Deutschland und Österreich in den 1960ern und 1970ern, russlanddeutsche Zuwanderung nach Deutschland in den 1990ern und frühen 2000ern oder die unterschiedlichen Fluchtmigrationen der letzten 25 Jahre: Dabei werden gesellschaftlich auffällig ähnliche Bilder in verschiedenen Variationen genutzt, um Zuwanderung zu problematisieren und politisch zu instrumentalisieren. Die derzeitigen populistischen Tendenzen in Medien und Politik erschweren sowohl das Ankommen als auch das Aufnehmen. Nur selten spielt dabei Anerkennung eine Rolle. In einem Klima der Angst und der Abwertung wird dieser zentrale Aspekt sozialer Begegnungen erschwert. Der Kommentar befragt derzeitige Fluchtdiskurse mit dem Konzept der Anerkennung von Axel Honneth (1994) danach, wie sie Anerkennungserfahrungen fördern bzw. erschweren und stellt diese einem Praxisbeispiel gegenüber.

Schlüsselbegriffe

Flucht, Migration, Anerkennung, Asyl, Europäische Union, Honneth, Flüchtlingshilfe, Zivilgesellschaft, Populismus, Sicherheit

Anerkennung ist geknüpft an Hoffnungen auf ein sicheres Leben und eine Zukunft in einem aufnahmebereiten Land. Als Flüchtling anerkannt zu werden oder besser als geflüchteter Mensch anerkannt zu werden, bedeutet, dass ein*e Mitarbeiter*in einer Behörde oder ein*e Richter*in zugesteht, dass die eigene Fluchtgeschichte der Wahrheit entspricht. Darüber hinaus muss die Fluchtgeschichte ausreichend Gründe enthalten, um einen Schutzstatus gewähren zu können.¹ Dies bedeutet, dass nach dem Fluchtweg ein behördlicher Prozess durchlaufen werden muss, der teils Jahre dauert und Menschen in einer Art Schwebestadium mit limitierten Rechten hält. So sind geflüchtete Menschen vor der Anerkennung eines Schutzstatus stark eingeschränkt in ihrer Mobilität, im Arbeitsmarktzugang, der Wahl ihres Wohnorts und ebenso im Zugang zu Rechtssystemen.²

Sollte das Verfahren negativ ausgehen, folgt der Druck auszureisen, der, wenn dies nicht selbstständig passiert, mit einer Abschiebung endet. Eine weitere Möglichkeit ist die Feststellung, dass ein anderes EU-Land vorher durchquert wurde, was eine „Dublin-Rückführung“ nach sich zieht. Es handelt sich hierbei, wie Sabine Hess und Bernd Kasperek herausstellen, um Zwangsprozesse (2017: 62f.). Eine rechtliche Gleichstellung und gleichwertige Behandlung werden konsequent verweigert. Doch auch nach der Zuerkennung eines Schutzstatus bleibt die Situation für viele geflüchtete Menschen schwierig. Das Leben in Österreich und Deutschland wird an immer härtere Auflagen gebunden, so wird beispielsweise die Familienzusammenführung in beiden Ländern immer weiter erschwert.³

Anerkennung ist somit nicht nur auf rechtlicher Ebene ein zentraler Begriff im Fluchtcontext. Es geht auch um die Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied

-
- 1 Während sich die Gewährung von Asyl auf die Genfer Flüchtlingskonvention stützt und sich an verfolgte Gruppen richtet, basiert subsidiärer Schutz auf der Europäischen Menschenrechtskonvention und muss bei drohender Verletzung des Folterverbots bzw. des Verbotes unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung oder des Rechts auf Leben gewährt werden. Auch wenn diese Schutzmechanismen auf internationalen bzw. europäischen Verträgen basieren, gibt es nationalstaatliche Besonderheiten, die teils stark auseinandergehen. Österreich und Deutschland sind in vielen Fragen des Asyls und der gesellschaftlichen Aufnahmeprozesse vergleichbar, aber auch hier gibt es selbst bei den grundlegenden Fragen nach rechtlichen Verfahren Unterschiede, siehe: http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2017/05/03/asyl-in-der-eu-unterschiedliche-rechte-fuer-fluechtlinge/ (Zugriff: 22.10.2017).
 - 2 Siehe hierzu z. B. Berichte von Amnesty International Deutschland zu Wohnsitzauflagen, eingeschränkter Familienzusammenführung und zur Kriminalisierung von Flucht <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2017/deutschland#section-11836> (Zugriff: 22.10.2017).
 - 3 Siehe Berichte und Stellungnahmen der Diakonie in Österreich 2017 https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170118_OTS0123/diakonie-asylgesetz-novelle-schafft-neue-probleme (Zugriff: 10.10.2017) oder siehe Anmerkung 2.

einer Gesellschaft und die Anerkennung und Wertschätzung als Individuum. Das sozialphilosophische Konzept der Anerkennung von Axel Honneth (1994), auf das sich dieser Kommentar stützt, schließt rechtliche Fragen mit ein und setzt sie mit weiteren sozialen Interaktionen in Beziehung. Zentral in Honneths Konzept sind dabei die Anerkennungsformen der Wertschätzung als gleichberechtigtes Individuum und der Solidarität in einer Gesellschaft. Werden Wertschätzung und Solidarität verweigert, machen Menschen Unrechtserfahrungen, die Axel Honneth als Missachtung bezeichnet. Anerkennung und Missachtung stehen somit in einem dialektischen Verhältnis, das geglückte und missglückte Anerkennungserfahrungen beschreibt (Honneth 1994: 212).

Ausgehend von Honneths Konzept der Anerkennung befrage ich im Folgenden aktuelle Aufnahmeprozesse in Österreich und Deutschland danach, auf welche Weise und an welchen Orten Anerkennung verweigert oder ermöglicht wird. Die Perspektive des Kommentars stützt sich dabei einerseits auf meine Sichtweise auf derzeitige Prozesse als Ethnologin und ist zugleich geprägt durch meine Erfahrungen im Bereich Flucht und Asyl in Österreich. Der Text hat dabei nicht den Anspruch, eine umfassende Analyse von Anerkennungs- und Missachtungserfahrungen im Fluchtkontext aufzuzeichnen, sondern fokussiert zunächst auf die Rahmenbedingungen, die durch aktuelle politische und mediale Fluchtdiskurse geformt werden. In einem weiteren Schritt thematisiert der Kommentar zwei verschiedene Vorgehensweisen, mit denen (anerkannte) Geflüchtete in ländlichen Regionen verankert werden sollen. Hier werden sowohl Patenschaftsprojekte als auch die Maßnahme der Wohnsitzauflage diskutiert.

In der folgenden Diskussion ist es wichtig, Geflüchtete einerseits nicht per se als Opfer zu verstehen, „da auch sie die Entscheidung treffen zu gehen und dabei Risiken bewusst gegeneinander abwägen“, und andererseits „Fluchtgründe und -gefahren keineswegs zu banalisieren.“ (maiz 2017: 284)

Debatten um eine „eigene“ und „fremde Kultur“

Laut Honneth gehören Einzelpersonen einer Wertegemeinschaft an, die über die Anerkennung und damit über die „Selbstschätzung“ bestimmt. Das Individuum gelangt somit zu Anerkennung, wenn es eine positive Resonanz auf seine Lebensweise erhält (Honneth 1990: 1050f.). Debatten um eine „eigene“ oder „fremde Kultur“, wie sie in Diskussionen über Leitkultur und Wertekurse zu finden sind, stützen sich auf Abgrenzung und Ausgrenzung. In den Debatten wird die Grundannahme einer Homogenität von Gesellschaften und Kulturen fortgeschrieben. „Kulturen“ werden als homogene Einheiten aufgefasst, wodurch ein Gegenüberstellen von „Herkunftskultur“ und „heimischer Mehrheitskultur“ ermöglicht wird (Yildiz

2017: 19). Mit dem Vorsatz, eine Grundlage für ein Zusammenleben zu erlangen, können so Bilder der „Anderen“ erzeugt werden, in denen geflüchtete Menschen abgewertet werden und „ihre Kultur“ als anders definiert wird. Diese klassische Wir-Sie-Dichotomie und die Reduktion auf eine kulturalisierende Wertedebatte können dann als Argumentation dienen, um die Unvereinbarkeit mit der „eigenen“ Lebensweise zu postulieren und um politische Härten zu rechtfertigen (Karasz 2017: 7).

Astrid Mattes zeigt außerdem, wie insbesondere mit dem Bild eines rückständigen Islam eine Konstruktion der vermeintlichen eigenen Fortschrittlichkeit propagiert wird (2017: 193ff.). Dies betrifft insbesondere Geschlechterfragen. So werden Debatten über Sexismus, Einkommensunterschiede und gläserne Decken im Aufnahmeland an den Rand gedrängt (Gouma 2017: 173). Zugleich dienen Narrative um die „unterdrückte zugewanderte Frau“ nicht dem Schutz von Frauen. Sexismus und sexualisierte Gewalt werden mithin ethnisiert gedacht, und als Folge müssen sich Initiativen nur um die „Problemgruppen“ kümmern, während eine gesamtgesellschaftliche Problemlösung ausgeblendet bleibt (maiz 2017: 286). Die Botschaft, die hier vermittelt wird, signalisiert weder Wertschätzung noch Solidarität. Es wird deutlich gemacht, dass eine Anpassungsleistung an eine vermeintlich homogene Lebensweise im Aufnahmeland erfolgen muss, um teilhaben zu können. Diese Abwertung und Abwehrhaltung begünstigen Missachtungserfahrungen im Aufnahmekontext und machen ein Ankommen in Österreich oder Deutschland äußerst schwierig.

Geflüchtete in ländlichen Regionen: Patenschaftsprojekte und Wohnsitzauflage

Das Ankommen in Österreich oder Deutschland kann jedoch gleichzeitig auch von Anerkennungserfahrungen geprägt sein. Insbesondere möchte ich hier persönliche Begegnungen zwischen Helfer*innen und Geflüchteten hervorheben. Während und nach den Fluchtbewegungen 2015 waren vor allem Bahnhöfe und Grundversorgungseinrichtungen Orte für Austausch und Unterstützung durch die lokale Bevölkerung und zivilgesellschaftliche Akteure. Hier tat sich etwas auf, das medial als „Willkommenskultur“ für viele Monate gefeiert wurde und eine positive Grundeinstellung gegenüber geflüchteten Menschen erzeugte (cf. Sutter 2017). Anerkennungserfahrungen wurden dadurch in großem Maße begünstigt. Hilfsleistungen können als ein zentraler Bestandteil von Anerkennungsangeboten im Bereich der Solidarität und Wertschätzung verstanden werden.

Doch auch Hilfe ist keine hierarchiefreie soziale Praxis (Sprung/Kukovetz/Tinauer 2017: 183f.). Hilfsleistungen sind häufig geprägt von Anerkennungserwartungen

der Helfer*innen. Beispielhaft dafür steht die folgende Unterhaltung mit einer Betreuerin einer individuellen Unterbringung in der Steiermark. Die Betreuerin berichtete von ihrem inneren Konflikt, als ein geflüchteter Syrer, der auf dem Hof ihres Vaters untergebracht war, ein neues Smartphone benötigte. Die Betreuerin bot daraufhin an, ihm ihr altes iPhone zu schenken. Ihr Gegenüber wollte hingegen lieber noch etwas Geld sparen und dafür ein gebrauchtes, neueres Smartphone kaufen und bat sie stattdessen um Hilfe bei der Suche auf österreichischen Websites. Die Betreuerin fühlte sich zunächst vor den Kopf gestoßen aufgrund der vermeintlichen Undankbarkeit gegenüber ihrer Großzügigkeit, wusste aber, dass sie kein Recht dazu hatte und die Wünsche ihres Gegenübers respektieren sollte. Dieses Erlebnis und auch ihre Reaktion darauf verunsicherten sie sehr, wie sie im Gespräch mit mir deutlich machte.⁴ Die Machthierarchien und Paternalismen, die im Akt des Helfens enthalten sind, treten in solchen Begegnungen immer wieder stark hervor. Die Anerkennungserwartung bezieht sich auf eine erwartete bedingungslose Dankbarkeit für die Mühen der Helfer*innen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass es durchaus kritische Stimmen gibt, die die Praxis des Helfens auf Machtkonstellationen hin befragen (cf. Youkhana & Sutter 2017: 2).

Gleichzeitig steht aber auch die Beziehung zwischen der Betreuerin und dem geflüchteten Mann für eine soziale Beziehung als Grundlage für Anerkennungserfahrungen, die innerhalb der Betreuungssituation und späteren Freundschaft ausgehandelt werden können. Als der Mann nach der Anerkennung eines Schutzstatus die Steiermark verlässt und nach Wien zieht, bleiben die beiden weiterhin in Kontakt. Im Idealfall machen somit sowohl Helfer*innen als auch Geflüchtete Anerkennungserfahrungen. Institutionalisierte Formen des sozialen Zusammenkommens werden Patenschaftsprojekte oder Buddy-Systeme genannt.

Patenschaftsprojekte haben sich nach dem Abklingen der Akuthilfe immer mehr etabliert und sind ein wachsender Bestandteil der Hilfe für Geflüchtete insbesondere auch in ländlicheren Regionen. Patenschaftsprojekte werden durch unterschiedlichste Institutionen angeboten. Dies können große zivilgesellschaftliche Hilfsorganisationen sein, kleine Initiativen oder Glaubensgemeinschaften.⁵ Eine geflüchtete und eine nicht (kürzlich) geflüchtete Person gehen eine Form der Partnerschaft ein, in der Pat*innen Geflüchtete bei verschiedenen Alltagsfragen unterstützen. Dies

4 Gespräch mit einer Betreuerin, Mitte 30, einer individuellen Unterbringung in einem Dorf in der Steiermark, 1. Februar 2016 in Wien.

5 Eine Übersicht der Vielzahl an Projekten in Deutschland und Österreich: Aktion Zusammenwachsen <http://www.aktion-zusammen-wachsen.de/patenschaften/fuer-pa-tinnen-und-paten.html> und <http://archiv.asyl.at/adressen/initiativen.htm> (Zugriff: 15.10.2017).

können Patenschaften für Studierende, für Lehrlinge, für bürokratische Wege, die Wohnungssuche oder die Freizeitgestaltung sein. In ländlicheren Regionen wird immer mehr auf Pat*innen gesetzt, um ein Einleben zu erleichtern und geflüchtete Menschen auf dem Land zu halten. Beide Seiten gehen hier eine Beziehung ein, in der schon die Grundbereitschaft für diese soziale Beziehung eine Anerkennung der jeweils anderen Person darstellt. Dies bedeutet nicht, dass diese Beziehungen nicht auch regelmäßig scheitern können, sie sind jedoch im Grundgedanken zunächst solidarisch und wertschätzend.

Fluchtzuwanderung wird in vielen Gemeinden als eine Chance gesehen, gegen die Auswirkungen der Abwanderung der Bevölkerung vorzugehen und gleichzeitig sind viele Städte überlastet mit der raschen Zuwanderung.⁶ So werden immer wieder Konzepte entwickelt, wie Gemeinden Geflüchtete in ländlichen Regionen beim Einleben unterstützen können.⁷ In Österreich widmete sich ein Vernetzungstreffen von Bürgermeister*innen dem Thema Flucht und Gemeinden und erstellte eine umfassende Broschüre, wie die Integration von Geflüchteten in Gemeinden gelingen kann.⁸ Teilweise werden eindrucksvolle Freiwilligenstrukturen angestrebt, die Geflüchteten dabei helfen sollen, einen Platz in einer Gemeinde zu finden. Die Entscheidung, ob eine Person bleiben möchte oder nicht, bleibt aber zunächst freiwillig und im Sinne Honneths wird somit die Anerkennungserwartung als eine gleichberechtigte Person nicht enttäuscht.

Allerdings, wie auch im Falle des obigen Beispiels aus der Steiermark, ziehen Geflüchtete, die zunächst ländlichen Regionen zugeteilt werden, trotzdem häufig nach der Zuerkennung eines Schutzstatus in Ballungsräume, da sie dort bessere Chancen für sich sehen. So sind in städtischeren Gebieten mehr Menschen mit den gleichen Erfahrungen zu finden, die unterstützen können, und der Zugang zu Bildung und Arbeit ist leichter. Geflüchtete Menschen verlassen somit aus ähnlichen

6 Es gibt sowohl in Österreich als auch in Deutschland Bestrebungen, Geflüchtete auch in ländlicheren Regionen anzusiedeln. Pressemeldung der deutschen Bundesregierung: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/integration-bundesregierung-fordert-mehr-fluechtlinge-auf-dem-land-a-1088405.html> (Zugriff: 31.10.2017). Für Österreich s. nächstes Beispiel.

7 Ein Beispiel ist ein Lehrlingsprojekt der Wirtschaftskammer Österreich, u. a. in Zusammenarbeit mit dem AMS und der Caritas, das anerkannte Geflüchtete in ländliche Regionen bringen soll, in denen es freie Lehrstellen gibt: https://www.wko.at/site/fachkraeftepotenzial/b_mobile.html (Zugriff: 10.09.2017).

8 Offenes Handbuch der Gemeinden in Österreich: https://www.alpbach.org/wp-content/uploads/2016/11/OFFENES-HANDBUCH-F%C3%9CR-GEMEINDEN_Oktober2016.pdf (Zugriff: 12.08.2017).

Gründen ländliche Regionen wie Nicht-Geflüchtete.⁹ Dies führt dazu, dass die sogenannte „Wohnsitzauflage“ immer häufiger diskutiert wird bzw. in Deutschland teils zu einem etablierten Mittel geworden ist, um Menschen auf dem Land anzusiedeln. Der Grundgedanke ist der, dass Menschen auch nach Anerkennung eines Schutzstatus nicht oder nur unter bestimmten Umständen ihren Wohnort innerhalb eines Staates frei wählen dürfen. Die Kritik von Seiten verschiedener NGOs an dieser Praxis ist groß, da sie als Zwangsmittel gesehen wird.¹⁰ Im Gegensatz zu Patenschaftsprojekten ist bei Wohnsitzauflagen keine rechtliche, soziale oder gesellschaftliche Gleichstellung gegeben. Eine Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied einer Gesellschaft wird somit verweigert.

Der Interessenskonflikt der verschiedenen Akteur*innen steht bei der Wohnsitzauflage im Mittelpunkt: Geflüchtete gerieren einerseits zu Hoffnungsträgern, ländlichere Regionen beleben zu können. Und auch Städte sind daran interessiert, nicht eine prozentual höhere Verantwortung für die Versorgung von geflüchteten Menschen übernehmen zu müssen. Geflüchtete Menschen wiederum möchten ihre Interessen und Wünsche verfolgen, und diese sind häufig in Ballungsräumen leichter zu verwirklichen. Die anerkennungsfördernde Variante ist, Anreize zu schaffen, auf dem Land zu bleiben, wie Patenschaftsprojekte es anstreben. Dem entgegen stehen Zwangsmittel wie die Wohnsitzauflage, in denen Anerkennungsverweigerungen immanent sind.

Gleichheit und Teilhabe – eine Frage der Anerkennung

Laut Axel Honneth erlangt ein Mensch Anerkennung, wenn ihm die gleichen Rechte zur Verfügung stehen wie anderen Angehörigen einer Gesellschaft und er als Individuum wertgeschätzt und solidarisch behandelt wird (Honneth 1990: 1046ff.). Sobald Zwangsmaßnahmen, wie die Wohnsitzauflage oder das derzeitige Asylsystem, involviert sind, ist eine rechtliche und soziale Anerkennung eingeschränkt. Im Sinne Honneths machen Geflüchtete somit fortwährend Unrechtserfahrungen, da eine Anerkennung als gleichwertiges Mitglied der Gesellschaft gleich mehrfach und strukturell verweigert wird. Das politische Klima, das durch kulturalisierende Debatten um Migration geprägt ist, verschlechtert die Rahmenbedingungen für

9 Für Deutschland prognostiziert dies auch sehr deutlich der Wegweiser Kommune: <https://blog.wegweiser-kommune.de/integration/zuwanderung-und-demographische-entwicklung-profitieren-laendliche-raeume> (Zugriff: 22.10.2017).

10 Siehe z. B. für Deutschland eine Aussendung von Pro Asyl: <https://www.proasyl.de/news/wohnsitzauflagen-integrationspolitisch-absurd-rechtlich-problematisch/> (Zugriff: 01.07.2017).

Anerkennungserfahrungen zusätzlich. Für die Anerkennungserwartungen von geflüchteten Menschen sind somit die rechtlichen und sozialen Voraussetzungen schwierig.

Gleichzeitig gibt es aber auch, insbesondere zivilgesellschaftliche, Initiativen, die Anerkennungserfahrungen ermöglichen und fördern. Diese Konzepte werden stetig ausgebaut, wie an den Patenschaftsprojekten ersichtlich ist. Es gibt somit derzeit sowohl eine Verschärfung der Einschränkungen für geflüchtete Menschen – egal ob rechtlich anerkannt oder nicht – als auch ein Bewusstsein für die Förderung von Initiativen, die die Anerkennung des Gegenübers als gleichberechtigter Mensch in den Mittelpunkt stellen. Es bleibt zu hoffen, dass langfristig noch mehr auf anerkennungsfördernde Maßnahmen gesetzt wird.

Literatur

- Gouma, A. (2017) Das Spektakel des Ungehorsams und das Migrationsmanagement. Deutungskämpfe in der medialen Öffentlichkeit des „Sommers der Migration“. In L. Karasz (Hrsg.), *Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft* (S. 163–178). Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.
- Hess, S. & Kasperek, B. (2017) Under Control? Or Border (as) Conflict: Reflections on the European Border Regime. In Sutter, O. & Youkhana, E., *Social Inclusion*, 2017, Volume 5, Issue 3. *Perspectives on the European Border Regime: Mobilization, Contestation, and the Role of Civil Society*, S. 58–68.
- Honneth, A. (1990) Integrität und Mißachtung. Grundmotive einer Moral der Anerkennung. In *Merkur*, Heft 501, S.1043-1054.
- Honneth, A. (1994) *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt am Main Suhrkamp.
- Karasz, L. (2017) Vorwort. In L. Karasz (Hrsg.), *Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft* (S. 7–9). Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.
- maiz (2017) Wider den Viktimisierungsdiskurs. Migrant_innen als Protagonist_innen. In L. Karasz (Hrsg.), *Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft* (S. 283–299). Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.
- Mattes, A. (2017) Zusammenleben als Glaubensfrage? Probleme und Überwindungsperspektiven eines integrationspolitischen Fokus auf Religion. In L. Karasz (Hrsg.), *Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft* (S. 193–208). Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.
- Sutter, O. (2017) „Willkommen!“ Emotionale Politiken des zivilgesellschaftlichen Engagements für Flüchtende. In *Zeitschrift für Volkskunde*, 2017/1, S. 3–23.

- Sprung, A., Kukovetz, B. & Tinauer, R. (2017) Solidarität und informelle Bildungsprozesse Freiwilliger im Kontext der aktuellen Fluchtbewegungen nach Österreich. In L. Karasz (Hrsg.), *Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft* (S. 179–191). Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.
- Yildiz, E. (2017) Postmigrantische Migrationsforschung. Kontrapunktische Betrachtungen. In L. Karasz (Hrsg.), *Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft* (S. 11–22). Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.
- Youkhana, E. & Sutter, O. (2017) Perspectives on the European Border Regime: Mobilization, Contestation and the Role of Civil Society. In Sutter, O. & Youkhana, E., *Social Inclusion, Volume 5, Issue 3. Perspectives on the European Border Regime: Mobilization, Contestation, and the Role of Civil Society*, S. 1–6.

Die Autorin

Dr. Nina Szogs, Lehrbeauftragte am Institut für Europäische Ethnologie der Universität Wien, arbeitet im Bereich Flucht und Asyl in Österreich
nina.szogs@univie.ac.at.

Das Urbane Gebiet: Perspektiven auf und für eine neue Gebietskategorie



Sabine Baumgart

Zusammenfassung

Um der funktionalen Trennung auf stadträumlicher Ebene, basierend auf der Charta von Athen, entgegen zu wirken und Anforderungen neuer urbaner Lebensformen aufzugreifen, wurde 2017 eine neue Baugebietskategorie, das „Urbane Gebiet“, in die Baunutzungsverordnung eingeführt. Die damit verbundenen Chancen und Risiken für die dort bereits oder potenziell lebende Bevölkerung und die Weiterentwicklung räumlicher Qualitäten wurde aus unterschiedlichen Perspektiven sehr kontrovers diskutiert. Zentrale Regelungen der neuen Baugebietskategorie beziehen sich auf die Mischung unterschiedlicher Nutzungen, die städtebauliche Dichte sowie den damit verbundenen Immissionsschutz. Es stellen sich Fragen nach den dahinter stehenden städtebaulichen Leitbildern und die Zukunft dieser Gebietskategorie, auch im Kontext internationaler Debatten wie der New Urban Agenda oder der Leipzig Charta 2020.

Schlüsselbegriffe

Urbanes Gebiet, städtebauliche Instrumente, Baunutzungsverordnung, Funktionstrennung, Nutzungsmischung, Immissionsschutz

1 Einführung

Mit der Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ in die Baunutzungsverordnung 2017 war die Zielsetzung verbunden, der funktionalen Trennung auf stadträumlicher Ebene entgegen zu wirken und Anforderungen neuer urbaner Lebensformen aufzugreifen. Damit können jedoch Probleme für die dort bereits oder potenziell lebende Bevölkerung, aber auch für die Weiterentwicklung räumlicher Qualitäten verbunden sein. Diese Novellierung wurde im Vorfeld von einem kontroversen Diskurs in der Fachcommunity begleitet. Es stellt sich die Frage, welche Chancen und Risiken mit der neuen Baugebietskategorie verbunden sind und somit welche Perspektiven durch ihre Einführung eröffnet werden.

Der Beitrag erläutert zunächst die neue Baugebietskategorie mit ihren Regelungen im Hinblick auf die Leitgedanken zur Art der Nutzung und der städtebaulichen Dichte sowie zum Immissionsschutz. Im Weiteren werden damit verknüpfte Änderungen anderer Regelwerke wie des Bundesimmissionsschutzgesetzes und der *Technischen Anleitung Lärm* aufgezeigt. Darauf erfolgt ein cursorischer Rückblick auf diskursive Argumentationslinien über das „Urbane Gebiet“, wie sie sich in den fachlich einschlägigen Medien bis zur Beschlussfassung darstellte. Ein Fazit und ein Ausblick auf die Zukunft dieser Gebietskategorie, auch im Kontext internationaler Debatten wie der New Urban Agenda oder der Leipzig Charta 2020, schließen den Beitrag ab.

2 Eine neue Baugebietskategorie: Das Urbane Gebiet (MU)

Die Einführung der neuen Baugebietskategorie verfolgte eine klar definierte Zielsetzung, die sich in folgendem Leitbild niederschlägt: „Unsere Städte müssen in jeder Hinsicht durchmischte sein: in den Nutzungen, in den sozialen Milieus und in der städtebaulichen Struktur. Für die Städte haben wir jetzt die Gelegenheit, das Leitbild der kompakten, integrierten und umweltfreundlichen Stadt schrittweise in die Realität umzusetzen: Die Stadt der kurzen Wege zwischen Arbeit, Freizeit und Wohnen – vielfältig und offen. Mit Menschen, die seit langem in ihrem Quartier wohnen. Und mit Menschen, die neu in die Städte kommen“ (BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015: 2). Ausgangslage war und ist, dass in den großstädtischen Ballungsräumen Engpässe im Wohnungsangebot angesichts einer hohen Nachfrage bestehen. Mangelnde Flächenverfügbarkeit übt Druck auf den Immobilienmarkt aus. Bei einem großen Teil des nachgefragten

Wohnraums spielt urbanes Leben im Wohnumfeld mit nahräumlichen Angeboten an Nahversorgung und kulturellem Leben (wie Kneipe und Kino), der Erreichbarkeit von sozialer Infrastruktur und ÖPNV als Lagekriterien eine wichtige Rolle. Nach wie vor sind die gründerzeitlichen Quartiere mit ihrer Nutzungsmischung von Gewerbe in den Erdgeschoßzonen und Wohnen in den Obergeschossen bei einer hohen städtebaulichen Dichte sehr begehrte Wohnlagen, sowohl für junge Menschen in Ausbildung, Studium und Beruf als auch für Haushalte in der Familienphase. Mit einer barrierefreien und barrierearmen Erreichbarkeit der oberen Geschosse sind diese Gebäude- und Städtebaustrukturen auch bei älteren Menschen beliebte Wohnstandorte. Die sich verschärfende Situation für die Bereitstellung von preiswertem Wohnraum findet sich ebenfalls in vielen Großstädten (beispielsweise Stadt Dortmund 2017), aber auch in attraktiven Mittelstädten.

Die Nachfrage nach Wohnstandorten und Wohnungen bildet sich in unterschiedlichen Segmenten ab, die nicht nur durch Lagemerkmale, sondern auch durch Haushaltsgrößen bestimmt sind. Auch neue Formen des Wohnens wie temporäres Wohnen als Appartements mit Rund-um-Service, studentisches Wohnen und Mikro-Appartements kennzeichnen aktuelle Bedarfssituationen. Darüber hinaus ist durch „informelle“ Ferienwohnungen (Airbnb) eine aktuelle Debatte über die Bereitstellung von Wohnraum zur temporären kommerziellen Nutzung entbrannt, einhergehend mit dem Entzug von Wohnraum durch private Vermieter (BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2015).

Das Leitbild einer nutzungsgemischten Stadt der kurzen Wege entspricht der Abkehr der funktionsräumlichen Trennung, die 1933 von der Charta von Athen als räumlicher Ausdruck der fordistischen Produktionsweise postuliert worden war. Mit der Leipzig Charta (2007) wurden die eingangs aufgezeigten Merkmale der Europäischen Stadt zugeschrieben (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2010).

Aktuelle Strategien der Nachverdichtung in Stadträumen verweisen auf Integrationsanforderungen der neuen Stadtbausteine mit ihren Nutzungen. Das Leitbild einer nutzungsgemischten Stadt umfasst ein städtebauliches Planungerfordernis, das für bestehende zentrennahe, bereits nutzungsgemischte städtebauliche Gebiete mit hoher Lagegunst besteht. Für solche Gebiete erscheint die neue Gebietskategorie „Urbanes Gebiet (MU)“, die mit der Novellierung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) 2017 als Paragraph 6a eingeführt wurde, geeignet.

Was beinhaltet die neue Gebietskategorie? „(1) Urbane Gebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.“ Damit unterscheidet sich das „Urbane Gebiet“ von einem Mischgebiet (gem. § 6 BauNVO), das im Grundsatz von

einem Gebietscharakter mit einer gleichgewichtigen Wohn- und Gewerbenutzung ausgeht. Die in Absatz 2 definierte Zulässigkeit verweist auf Wohngebäude, Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige Gewerbebetriebe sowie Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke. Absatz 3 formuliert: „Ausnahmsweise können zugelassen werden 1. Vergnügungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind, 2. Tankstellen.“ Und Absatz 4 zählt folgende Nutzungen auf: „Für urbane Gebiete oder Teile solcher Gebiete kann festgesetzt werden, dass in Gebäuden 1. im Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur ausnahmsweise zulässig ist, 2. oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind, 3. ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist, oder 4. ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für gewerbliche Nutzungen zu verwenden ist“ (BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2017). Damit soll eine kleinräumige, feinkörnige Nutzungsmischung erreicht werden. Darüber hinaus wurde auch § 17 BauNVO, der das Maß der baulichen Nutzung regelt, dahingehend geändert, dass die Grundflächenzahl (GR) bei 0,8 und die Geschossflächenzahl (GFZ) sogar bei 3,0 liegen dürfen. Dies führt zu einer deutlich höheren innerstädtischen baulichen Dichte.

Die Obergrenzen für die Verdichtung liegen im „Urbanen Gebiet“ in der Nähe der Vorgaben für Gewerbe- und Industriegebiete bzw. für Kerngebiete und damit höher als in den anderen Wohngebietskategorien.

Diese Merkmale, insbesondere die horizontale Gliederung, zeigen, dass der Ordnungsgeber hier durchaus den Gebietscharakter von gewachsenen Gründerzeitquartieren vor Augen hatte. Dies verweist auf die Initiative, die von Jörn Walter, der als Oberbaudirektor (1999 bis 2017) in Hamburg für die Entwicklung der Hafencity verantwortlich zeichnete, angestoßen wurde, um eine qualitätsvolle Mischung neu geplanter Quartiere zu erreichen. Dabei stellt sich als eine wesentliche Herausforderung der Umgang mit Lärm dar, der im Rahmen der Konfliktvermeidung bzw. Konfliktlösung in der Abwägung als Kernelement planerischer Prozesse zu regeln ist. Zielsetzung ist ein Lärmschutzniveau zwischen Kerngebiet und Mischgebiet mit einem Grenzwert laut TA Lärm von 63 dB(A) tags und 48 dB(A) nachts (gegenüber bisher: 60 dB(A) tags und 45 dB(A) nachts). Somit wurden parallel zur Einführung der neuen Gebietskategorie 2017 auch andere Regelwerke geändert wie das Bundesimmissionsschutzgesetz und die TA Lärm mit dem genannten einzuhaltenden Lärmrichtwert. Damit eröffnen sich nicht nur neue planerische Möglichkeiten bei

der Nachverdichtung in gewachsenen oder neu zu entwickelnden Flächen, sondern auch bei der Mobilisierung von Bauland an lärmbelasteten Straßen.

In Hamburg wurde dazu das sogenannte Hamburger Fenster entwickelt und damit ein Lösungsansatz für Neuplanungen in belasteten Gebieten aufgezeigt. Liegt der zu messende Richtwert im konventionellen Schallschutz bei 0,5 m vor dem geöffneten Fenster (BVerwG-Urteil vom 29.11.2012 AZ 4 C 8/11), gab es auch bisher vielfache planerische Möglichkeiten, dem Lärmschutz durch städtebauliche Gestaltung gerecht zu werden (Stellung der Baukörper, Grundrissgestaltung, passiver Lärmschutz – Fenster, Türen, Wände. Aber jetzt wurden hier weitere als bisher übliche Lösungen in der Grundrissgestaltung gefunden; dies sind nicht nur Ausrichtung von Wohnräumen zur lärmabgewandten Seite, sondern feststehende Fenster, verglaste Vorbauten und vor allem Lösungen für die Nacht mit leicht gekipptem Fenster und am Tag mit einem leicht höheren Innenpegel (40 dB(A) am Tag (Kögel 2017).

Es wird zusammenfassend deutlich, dass mit dem „Urbanen Gebiet“ ein neuer Gebietscharakter entstehen soll, der sich an historischen Vorbildern anlehnt und gleichzeitig neuen aktuellen Anforderungen einer urban geprägten Gesellschaft Rechnung tragen soll. Dies wird angestrebt, indem planungsrechtliche Festsetzungen von Nutzungsmischung und hohen Dichten der Nachfrage nach Wohnen dienen soll. Es ist aber durchaus nicht unumstritten, je nachdem, welche Perspektive man einnimmt. Das zeigt ein kursorischer Rückblick auf die Diskussion um das „Urbane Gebiet“, wie sie sich in den fachlich einschlägigen Medien bis zur Beschlussfassung darstellte.

3 Das „Urbane Gebiet“ – Für und Wider

Zunächst kann man feststellen, dass das „Urbane Gebiet“ das Bauen in stark verdichteten städtischen Gebieten erleichtert, da die Gebietskategorie mehr Flexibilität hinsichtlich der Nutzungsmischung bietet. Nutzungsmischung, Erhöhung der Dichte und Immissionsschutz sind die Themen im Mittelpunkt des Diskurses.

Aus rechtlicher Sicht wird diese Form der Nutzungsmischung von Hellriegel unterstützt, denn aus seiner Sicht ermöglicht § 6 a BauNVO eine moderne Nutzungsmischung, die der Überwindung der Nutzungstrennung aus der Charta von Athen dient. Denn Urbanisierung und Städtewachstum als Nutzungsmischung müssen nicht so ausgewogen wie im Mischgebiet mit einem gleichen Anteil von Wohnen und Gewerbe erfolgen und ermöglichen damit eine Erleichterung von Bauvorhaben mit Wohnnutzung; „[d]as Urbane Gebiet als Schnittmenge des Kern- Misch- und

Allgemeinen Wohngebiets“ bietet mehr Gestaltungsspielraum für die Kommune als wachsende Stadt und die Errichtung bezahlbaren Wohnraums (Hellriegel, 2017: 7). Jedoch sieht er auch Probleme des „Urbanen Gebiets“ in Abgrenzung zum Kerngebiet und seinem Gebietscharakter, da hier die Wohnnutzung auch dominieren kann (im Gegensatz zum Kern- und auch zum Mischgebiet), allerdings mit höheren Immissionsbelastungen. Auch ist eine „kleinräumige Nutzungsmischung“ als unbestimmter Rechtsbegriff noch zu definieren (Hellriegel 2017: 8). Schulden problematisiert das „Urbane Gebiet“ aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive von Büronutzern, wenn auf der Argumentationslinie des „Urbanen Gebiets“ Wohnungen in eher gewerblich genutzten Gebieten angesiedelt werden und damit eine Verdrängung von gewerblichen Nutzungen (Büro, Produktion) in Kauf genommen wird (Schulden 2017: 27–29).

Planungsinstrumentell argumentiert Yurdakul (2017), dass mit der Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ eine Lücke zwischen Mischgebiet und Kerngebiet geschlossen wird. Auch er sieht Probleme bei der Art der Nutzungsmischung und deren planungs- und bauordnungsrechtlichen Beurteilung. Die Vorteile von Verkehrsanbindung und kurzen Wegen überwiegen gegenüber den Nachteilen von Lärm. Yurdakul (ebd.) befürchtet Verdrängung, denn die BauNVO kann Mietpreis, soziale Mischung oder den betrieblichen Fortbestand nicht sichern. Er erkennt aber, dass Lärmprobleme als Anpassung an die Lebenswirklichkeit gelten können. Demzufolge werden aus seiner Sicht Lärmkonflikte weiter Gegenstand der Bauleitplanung bleiben, auch wenn trotz der erhöhten Werte keine Abstriche an der Nachtruhe gemacht werden dürfen (Yurdakul 2017; Bock 2017).

Mit Blick auf die Erhöhung der Dichte stellen Westerheide und Broich aus städtebaulicher Sicht fest: „Dichte und Kompaktheit allein sind noch keine guten Kriterien für guten Städtebau“ (Westerheide, Broich 2017: 36). Sie verweisen auf das Spezifische örtlicher Situationen im „jeweiligen lokalen Miteinander“, das von Planung und Politik im Rahmen einer sorgfältigen Abwägung auszuloten ist (ebd). Hellriegel (2017: 8) wirft die Frage auf, wie es angesichts dieser Dichten um Grün- und Freiräume bestellt ist, die inzwischen ja als immobilienwertbeeinflussender Faktor erkannt sind (Gruehn, Budinger 2013). „Ob dies der richtige Schritt zur Schaffung lebenswerter, urbaner Lebensräume ist, sollte Gegenstand einer Diskussion sein“, wird auch von Wickel (2017: 25) kritisch eingebracht.

Betrachtet man die erhöhten Immissionswerte, stellt Hellriegel (2017) die Methoden der Lärmmessung vor dem Fenster (s. o.) infrage und ist angesichts der Frage gegenseitiger Rücksichtnahme bei emittierenden Anlagen besorgt. Grundsätzlich erscheint die neue Gebietskategorie städtebaulich Vorteile zu bringen, ist aber seiner Meinung nach für den Lärmschutz ungeeignet. Denn die Lärmquellen sind unterschiedlich, in diesem Kontext wird es sich vor allem um Verkehrs-, aber

auch Freizeit- und Sportanlagenlärm handeln, deren Zumutbarkeit zu beurteilen ist. Durch höhere Grenzwerte werden diese potenziellen Konflikte verringert, so dass damit ebenfalls Wohnqualitäten beeinträchtigt werden (Jäger 2017: 23–24). Auch Schmidt-Eichstaedt (2016: 955) problematisiert, dass die Zumutbarkeit von Immissionen in einem festgesetzten Baugebiet im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 Baugesetzbuch (BauGB) entschieden werden sollte.

Aus der Perspektive von Umwelt und Gesundheit unterstützt eine Stellungnahme des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU), dem wissenschaftlichen Beratungsgremium der deutschen Bundesregierung, diese Überlegungen. Zwar bestätigt sie zum einen die positiven Aspekte der neuen Gebietskategorie, wie Infrastrukturausnutzung, die Lebendigkeit von Quartieren und auch eine reduzierte Flächeninanspruchnahme. Andererseits wird in der Stellungnahme aber festgestellt: „Mit der neuen Baugebietskategorie ‚Urbane Gebiete‘ könnten Gebiete – teilweise – zu Wohngebieten erklärt werden, die dafür zuvor wegen Lärm- und anderen Emissionen eher ungeeignet schienen. Eine Anhebung der Lärmschutzgrenze um 3 Dezibel entspricht einer Verdopplung der Schallleistung (logarithmischer Zusammenhang). Angesichts dessen, dass wir immer noch zu hohe Lärmbelastungen in den Städten haben, die die Gesundheit der Menschen beeinträchtigen, ist eine solche Erhöhung nicht zu befürworten. Anstelle der Anhebung des Lärmgrenzwertes sollten technische und betriebliche Maßnahmen des Schutzes vor Lärm zur Einhaltung derzeit geltender Grenzwerte in Mischgebieten vorgeschrieben werden. Angesichts der Gesundheitsgefährdung durch Lärmbelastung darf die geplante Novelle nicht dazu beitragen, das Lärmschutzniveau – aus Übertragungsgedanken – in anderen Bereichen abzusenken“ (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2017).

Das „Urbane Gebiet“ stellt die Struktur des Immissionsschutzes infrage, denn bisher als gesundheitsschädlich eingeordnete Werte gelten nunmehr als akzeptabel. Deutlich wird auch, dass die TA Lärm die Bündelung von Lärmarten nicht angemessen einbezieht und dass durch die Erhöhung der Lärmwerte mehr kommunale Planungshoheit gefordert ist.

Zu problematisieren ist auch, dass die Ziele für das „Urbane Gebiet“ mit Blick auf den Schutz vor Gewerbelärm im Endeffekt doch recht unbestimmt bleiben und die Auswirkungen und Möglichkeiten nicht konsistent abzubilden sind. Betrachtet man beispielsweise Randlagen an verkehrsbelasteten Straßen mit Erdgeschosszonen, in denen kein Gewerbe untergebracht werden kann (keine nachgefragte Lage, zu kleine Flächen im Gebäude, keine Stellplätze etc.) und den daraus entstehenden Leerständen könnte sich eine Entwicklung zu Wohnstandorten anbieten. Wie kann man sich eine zukünftige Preisentwicklung an solchen Lagen vorstellen, die ggf. die Problemstandorte von Morgen werden? Angesichts des bisherigen planerischen

Lärmschutzes kann man sich weiterhin fragen, ob es durch die erhöhten Lärmwerte zukünftig einfach nur lauter für die Bewohnerschaft wird, weil planerisch keine weiteren Anstrengungen mehr unternommen werden, die Lärmimmissionen zu reduzieren. Damit stellt sich die Frage, ob das dann noch die in § 1 (6) BauGB geforderten gesunden Wohnverhältnisse sind.

Die Anpassung der TA Lärm eröffnet mehr kommunale Planungshoheit im Umgang mit Gewerbelärm, die ja auf dem Trennungsgrundsatz gemäß § 50 Bundesimmissionsschutzgesetz basiert und auf dem städtebaulichen Leitbild der Funktionstrennung begründet ist. Wenn dieses als nicht mehr zeitgemäß angesehen wird, wie kann man sich kleinteilige urbane Produktion in Verbindung mit Wohnen und Arbeiten in der Realität vorstellen? Welche Leitbilder sind damit konkret verbunden? (Schweizer 2018).

Das im Rahmen der Einführung der geplanten Novellierung des Baugesetzbuches vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführte Planspiel kam zu dem positiven Ergebnis, dass aufgrund der geplanten Änderung der TA Lärm für das Urbane Gebiet um 3 dB(A) höhere Werte als für Mischgebiete vorgesehen werden. Entsprechende Festsetzungen u. a. nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB können einen über das Niveau des Immissionsschutzrechts (TA Lärm- Richtwerte für das Urbane Gebiet) hinausgehenden Schutz des Innenraums vor Gewerbelärm ermöglichen. Die Stadt Köln als eine der Planspielstädte wies jedoch darauf hin, dass dies ggf. eines städtebaulichen Konzeptes zum vorbeugenden Umweltschutz bedürfe. Denn die Frage der Aufstellung eines solchen Konzeptes erfordert eine Auseinandersetzung mit der gewünschten Mischung verschiedener, auch lärmempfindlicher Nutzungen im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung und ggf. der Festsetzung zusätzlicher passiver Schallschutzmaßnahmen (Deutsches Institut für Urbanistik 2017).

Überwiegend positiv werden die neuen Möglichkeiten der Stadtentwicklung von Horwedel und Stratmann (2017) beurteilt, denn sie sehen die Flexibilität und die Rahmensetzung für eine große Gestaltungsfreiheit der kommunalen Planung. „Als Urbane Gebiete im Sinne der neuen Baugebietskategorie bieten sich zunächst die klassischen Konversionsflächen an: ehemalige Industrie-, Gewerbe-, Bahn-, Hafener oder auch Militärgelände, insbesondere wenn sie im innerstädtischen Umfeld liegen. Hier bietet die neue Gebietskategorie neue rechtssichere Gestaltungsmöglichkeiten“ (Horwedel, Stratmann 2017: 18). Von daher gilt es auch, diesen Gebietstypus in die Stadtentwicklung einzuordnen.

4 Der neue Gebietstypus im Rahmen der Stadtentwicklung

Für die Planung dieses neuen Gebietstypus können unterschiedliche Dimensionen – sozialräumlich, stadtentwicklungsplanerisch, instrumentell – relevant werden. Denn eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung, die sich der Nachhaltigkeit verpflichtet sieht, hat diese unterschiedlichen Dimensionen – sozial, ökonomisch, ökologisch – in einer Balance zu halten. Dementsprechend ist ihr städtebauliches Instrumentarium auszurichten.

- *Sozialräumliche Dimension:* Zu einer nachhaltigen Stadtquartiersentwicklung gehören u. a. eine ökologische Verträglichkeit mit Ressourceneffizienz und Emissionsminderung ebenso wie strukturelle Ziele, u. a. funktionale, soziale, räumliche und bauliche Vielfalt, Kompaktheit und Dichte (BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2013: 12). Bei kleinräumigen Betrachtungen der Lebensqualitäten in den Stadtteilen werden inzwischen ergänzend zu den bisher zugrunde gelegten Abgrenzungsmerkmalen auch lebensweltlich orientierte Zusammenhänge einbezogen. Damit können sozialräumliche Problemlagen besser erfasst werden. So werden im Atlas der Umweltgerechtigkeit in Berlin Mehrfachbelastungen in Problemgebieten auf der Grundlage lebensweltlich orientierter Lebensräume (LOR) aufgezeigt. Diese basieren auf Kernindikatoren (Lärm, Luft, Grünflächenversorgung, Bioklima/thermische Belastung, soziale Problematik/Status-Index) und verweisen damit potenziell auf datenbasierte Rahmenbedingungen für die Festsetzung eines Urbanen Gebiets (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2015).
- *Stadtentwicklungsplanerische Dimension:* Verbesserte Datengrundlagen für eine Beurteilung des Gestaltungsrahmens für ein „Urbanes Gebiet“ bieten auch Datenstandards für das Flächenmonitoring des Regionalverbands Ruhr wie beispielsweise das RuhrFIS (Iwer 2015).
- *Instrumentelle Dimension:* Flexiblere Planzeichen durch eine Erweiterung der Flächenkategorien im Flächennutzungsplan können ebenfalls den Rahmen für den Einsatz dieser Gebietskategorie aufzeigen. Indem vorhandene und geplante Grünverbindungen, Siedlungsbereiche besonderer kulturhistorischer Bedeutung, Siedlungsbereiche mit zu sichernden Grünfunktionen gekennzeichnet sind, werden im Flächennutzungsplan des Stadtstaates Bremen bestehende Baurechte nach § 34 BauGB oder aufgrund vorhandener Bebauungspläne im Einzelfall vorsorglich für Nachverdichtungsstrategien geprüft. Zu diesem Zweck wurde in den neuen Flächennutzungsplan die überlagernde Darstellung „Bauflächen mit zu sichernden Grünfunktionen/besonderes Planungserfordernis bei Innenentwicklungsvorgaben (sog. Grünschraffur)“ auch auf privaten Flächen

aufgenommen, wobei die Diskussion über deren Operationalisierung in den Regelabläufen der Verwaltung aktuell noch geführt wird.

Im Kontext der doppelten Innenentwicklung, die auf eine qualitätvolle bauliche Nachverdichtung ebenso setzt wie auf eine Aufwertung von differenzierten Formen urbanen Grüns, können Städte sich durchaus auch selbstdefinierte Orientierungswerte im Rahmen von Leitbildern setzen, wie dies beispielsweise die Stadt München vorgenommen hat. Die Mindestanforderung von 10 m² Grünfläche/Einwohner bei Neubauten wird im Einzelfall verändert, wie z. B. im Good-Practice-Beispiel „Paul-Gerhardt-Allee“ durch Anhebung auf 17m² Grünfläche/Einwohner (Deutsches Institut für Urbanistik 2016). Diese Strategie ist bei der Anwendung der neuen Gebietskategorie insbesondere in benachteiligten Stadtquartieren mit Blick auf Erholungs- und Gesundheitsfunktionen auch als Ergänzung des kommunalen Landschaftsplans zu erwägen. Für die bauliche Nachverdichtung privater Grünflächen sollten generelle Ziele und Vorgaben zu Erhalt und Entwicklung der Grünstrukturen entwickelt und im Landschaftsplan und Flächennutzungsplan dargestellt werden.

Denkbar sind auch weitere untergesetzliche Regelungen in Form einer Verordnung für die Umsetzung der neuen Gebietskategorie oder auch informelle „Regieanweisungen“, Arbeitshilfen etc. mit Datenstandards, deren Anwendung auch als Voraussetzung zur Beantragung von Städtebauförderungsmitteln formuliert werden könnte. Nicht zuletzt sollen auch die Diskussionen über Fachplanungen angeführt werden. So gibt es Initiativen des Landes Nordrhein-Westfalen zu einem Fachplan Gesundheit (Fehr et al. 2016), ebenso im Land Baden-Württemberg, die auch auf eine bessere Kooperation mit dem Öffentlichen Gesundheitsdienst verweisen. Dies wird seit längerem auch im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung diskutiert (Baumgart 2012). In diesen Instrumenten eröffnen sich Prüfmöglichkeiten zum Einsatz des „Urbanen Gebiets“.

Es wird deutlich, dass die Anwendung des „Urbanen Gebiets“ weiterer Datengrundlagen und strategischer Überlegungen bedarf, um eine zukunftsfähige Stadtentwicklung zu eröffnen.

5 Zukünfte der neuen Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ – Fazit und Ausblick

Die globale Urbanisierung und auch die räumliche Entwicklung unserer Städte erfordern einen abwägenden Blick auf vorhandene Ressourcen, dazu gehört auch der städtebauliche Bestand, auf den sich unsere Strategien, Konzepte und

Instrumente beziehen. Somit rückt der Mensch in dieser gebauten Umwelt mit seinen Lebensbedingungen stärker in den Fokus. Die New Urban Agenda „ist eine Einladung zu ganzheitlicher Betrachtungsweise in unseren eigenen Städten und global gesehen“ (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2017: 9). Und: „Städte dienen den Menschen, die in ihnen leben“ (ebenda: 11). „Eine wachsende und verdichtete Stadt darf Mensch und Umwelt nicht zusätzlich belasten. Im Gegenteil: Die Belastungen müssen sinken. Bereits heute machen zu viele Schadstoffe und zu viel Lärm Menschen krank. Das hat auch eine soziale Komponente: Oft wohnen die ärmsten Menschen an den lautesten und schadstoffreichsten Orten der Stadt“ (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit BMU 2016).

Die europäische, kompakte Stadt mit ihren angestrebten Qualitäten von Nutzungsmischung und öffentlichem Raum wird planerisch nach wie vor angestrebt. Die Kontextabhängigkeit (räumlich, wirtschaftlich, kulturell, planungskulturell) wird darüber hinaus bestimmt von wirtschaftlichen und politischen Vorgaben. Auch die europäische Stadt ist den umfassenden Transformationsprozessen ausgesetzt, zu denen insbesondere die alle Lebensbereiche betreffende Digitalisierung gehört. Diese zu gestalten steht in Verbindung mit einer zukunftsorientierten stadtregio-nalen Entwicklung. Stadt als technisches und institutionelles System erfordert die Notwendigkeit der umfassenden Sanierung der technischen und sozialen Infra-struktur. Auch dies bestimmt Standortfaktoren und Stadtplanung, auf die die neue Gebietskategorie eine planerische Antwort geben soll. Smart Industries 4.0 – ein neuer Diskurs, der unter den Vorzeichen der neuen Technologien steht und die Tradition der Trennung und Verschränkung von Wohn- und Arbeitsfunktionen aufgreift, die inzwischen längst vielfach den Lebensalltag von Menschen prägen. Arbeits- und Wohnorte durchdringen sich im realen Leben inzwischen ebenso wie Lernen auch an außerschulischen Lernorten, wie insgesamt Arbeits- und Freizeit eng miteinander verzahnt und entgrenzt sind. Es stellen sich somit Fragen nach dem tatsächlichen Gebietscharakter dieser städtebaulichen Mischung zwischen Misch- und Kerngebiet.

Die mit dem Trennungsgrundsatz seit 1974 postulierte Nutzungstrennung hat zu Flächenverbrauch und Verkehrsaufkommen geführt. Darauf wies Dolde bereits 1981 hin (vgl. Lamker et al. 2017). Im Rahmen von Befragungen kommunaler Vertreter zur Rechtsanwendung von Regelungen des Immissionsschutzes im Jahr 2016 wurde vor allem aus den Großstädten mit mehr als 250.000 Einwohnern ein Bedarf zur Einführung von „Urbanen Gebieten“ formuliert, während bei den untersuchten Klein- oder Mittelstädten durch den neuen Gebietstyp kein Unterstützungsbedarf im Umgang mit planerischen Immissionsfragen erkannt wurde oder die Bedeutung für die eigene Praxis noch unklar war (vgl. ebenda). Von Vertretern aus Großstädten wurden die aufgezeigten städtebaulichen Vorteile höherer Dichten in Angleichung

an Bestandssituationen positiv bewertet, auch weil man sich für die Praxis eine Erleichterung im planerischen Umgang mit Immissionsituationen, vor allem in den Situationen, in denen eine Ausweisung als „Allgemeines Wohngebiet (WA)“ oder als „Mischgebiet (MI)“ nicht möglich ist, erhoffte (ebenda). Ebenso wurde ein größerer Spielraum für die Innenentwicklung und bezahlbaren Wohnungsbau gesehen (u. a. Bundesarchitektenkammer 2015). Die Anwendung der Gebietskategorie könnte auch von der Stadtgröße bestimmt sein, denn in Klein- und Mittelstädten wird eher ein traditionelles Misch- oder Kerngebiet festgesetzt, auch um rechtssicher zu agieren (vgl. Lamker et al. 2017).

Nutzungsmischung und Urbanität stehen der funktionsgetrennten und aufgelockerten Stadt gegenüber, insbesondere bei Fragen von Gesundheit und Umweltgerechtigkeit. Die Leipzig Charta setzt auf das Modell der europäischen kompakten Stadt (s. o.) und damit auf robuste Mischungen von Nutzungen, die gleichzeitig aber auch die gesetzlich normierte Strategie der Innentwicklung und Rechtssicherheit garantieren soll. Die Eigenwahrnehmung der Kommunen bezüglich ihrer allgemeinen Kenntnisse zu Rechtsvorschriften des gewerblichen Immissionsschutzes zeigt jedoch ein durchaus ambivalentes Bild (vgl. Baumgart et al. 2018). Zwar sind knapp 43 % der Kommunen der Meinung, dass die Aussage, sich sehr gut in den Rechtsvorschriften auszukennen, mindestens „eher zutrifft“, während knapp 50 % der Kommunen diese Aussage nur „teils-teils“ bestätigen. Aber knapp 10 % geben sogar zu erkennen, dass die Aussage „eher nicht zutrifft“. Somit tendiert ein Großteil der Kommunen dazu, die eigenen Kenntnisse zum gewerblichen Immissionsschutz positiv einzuschätzen, jedoch nicht uneingeschränkt als sehr gut (s. Abb. 1). Von daher bietet das „Urbane Gebiet“ zwar zunächst größere planerische Rechtssicherheit, potenziell können aber darin auch Konflikte auf der genehmigungs- und nachbarrechtlichen Ebene entstehen.

Die Europäische Stadt gilt als das Ideal einer lebenswerten Stadt, dies muss für alle Bevölkerungsgruppen gelten. Das ist sehr stark vom räumlichen, wirtschaftlichen und kulturellen und nicht zuletzt vom planungsgeschichtlichen Kontext abhängig. Dafür sind vorhandene physisch-materielle Bedingungen, aber auch Organisationsstrukturen und Beziehungsgeflechte zu erkennen und zu bewerten, um die Zielsetzung der Funktionalität von Stadtstrukturen zu erreichen. Dazu gehören eine Bewertung und Aufbereitung der Stärken und Schwächen vorhandener Standorte im bestehenden räumlichen Zusammenhang zwischen lokalen und globalen Anforderungen. Dies umfasst auch eine zeitgemäße Anpassung historisch gewachsener Gebäude, Quartiere und stadtreionaler bedeutsamer Räume für Nutzungskontinuität und Nutzungswandel ebenso wie die Ansiedlung von neuen Funktionen innerhalb eines qualitätvollen städtebaulichen Rahmens für eine Neuinterpretation von baulichen und technischen Stadtstrukturen. Damit agiert

Einschätzung der Rechtsvorschriften im Bauplanungsrecht für den gewerblichen Immissionsschutz, Quelle: Baumgart et al. 2018: 32.

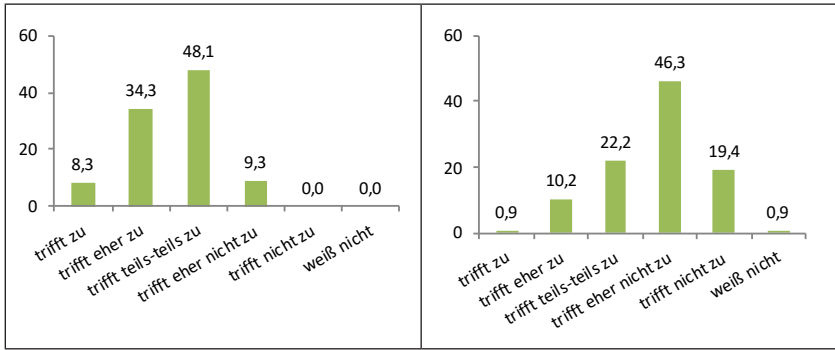


Abb. 1 Unsere Planungsverwaltung kennt sich mit den aktuellen Rechtsvorschriften im Bauplanungsrecht für den Bereich des gewerblichen Immissionsschutzes sehr gut aus (n=108, Angaben in %)

Abb. 2 Es ist häufig unklar, wie die Rechtsvorschriften des Bauplanungsrechts auszulegen sind. (n=108, Angaben in %)

Quelle: eigene Darstellung

räumliche Planung in einem komplexen Akteursgeflecht unterschiedlicher fachlicher und politischer Handlungsrationitäten der (Neu)Bewertung des städtebaulichen und infrastrukturellen Bestandes. Dies gilt es bei der Umsetzung des „Urbanen Gebiets“ einzubeziehen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Baumgart, S. (2012). Schutzgut Mensch – Überlegungen zur strategischen Verankerung von Gesundheitsbelangen in der Umweltprüfung. In: Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H. Mielck, A. (Hg.) (2012): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit. Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektive. Verlag Hans Huber. Bern.
- Baumgart, S.; Köckler, H.; Lamker, C. W.; Rüdiger, A.; Schoppengerd, J.; Sieber, R. (2018). Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung. Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt IRIS. SRPaper, Nr. 4. Dortmund: Technische Universität Dortmund, Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung.
- Bundesarchitektenkammer (2015). *Bezahlbarer Wohnungsbau für alle: Positionspapier der Bundesarchitektenkammer*. Berlin. <https://www.bak.de/w/files/bak/06service/presse/positionen/15-12-03-positionspapier-wohnungsbau-und-fluechtlinge-final.docx.pdf>. Zugriff: 21.10.2016.
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2016). *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt: Vorblatt*. Referentenentwurf. Berlin. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Staedtebaurecht/umweltvertraeglichkeitspruefung_staedtebaurecht_entwurf_bf.pdf Zugriff: 21.10.2016.
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2015). *Neues Zusammenleben in der Stadt*. Berlin. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/zusammenleben_staedte_bf.pdf. Zugriff: 21.10.2016.
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2015). *Förderrichtlinie für Modellvorhaben zum nachhaltigen und bezahlbaren Bau von Variowohnungen* <http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/bauwesen/details-bauwesen/artikel/foerderrichtlinie-fuer-modellvorhaben-zum-nachhaltigen-und-bezahlbaren-bau-von-vario-wohnungen/> Zugriff: 22.02.2018.
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2017). *Baunutzungsverordnung*. Berlin. <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/baunutzungsverordnung/> Zugriff: 22.02.2018.
- Bock, E. (2017). Urbanes Gebiet – Die Gebietskategorie in der planungsrechtlichen Diskussion. In: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL): *PlanerIn 4–2017*, Berlin: 64–66.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg. 2010). *Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt*. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 4/2010, 315–319 http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2010/4/Inhalt/DL_LeipzigCharta.pdf Zugriff: 22.02.2018.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg. 2017). *Die New Urban Agenda*. In: Informationen zur Raumentwicklung Vorabzug aus Heft 3/2017, Bonn.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2017). *Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle 2016/2017*. Berlin. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Staedtebaurecht/staedtebaurechtsnovelle_bericht_bf.pdf Zugriff: 25.02.2018
- Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung. Bundesamt für Naturschutz. BfN-Skripten 444, Leipzig.
- Fehr R., Reinecke H., Stollmann F., Welteke R. (2016). Zur Entwicklung kommunaler „Fachpläne Gesundheit“. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 2016(6): 246–253.

- Gruehn, D.; Budinger, A. (2013). Grünflächen und Freiräume als Einflussfaktoren für den Wert von Grundstücken und Immobilien in deutschen Groß- und Mittelstädten. In: ZdW Bay 103 (3): 118–119.
- Hellriegel, M. (2017). Das Urbane Gebiet aus rechtlicher Sicht. In: gif Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e. V. (Hrsg. 2017): gif im Fokus 1/2017, Eigenverlag Wiesbaden, 5–9.
- Horwedel, E.; Stratmann, A. (2017). Das Urbane Gebiet zwischen Immobilienökonomie und Stadtentwicklung. In: gif Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e. V. (Hrsg. 2017): gif im Fokus 1/2017, Eigenverlag Wiesbaden, 16–19.
- Iwer, N. (2015). GIS-gestütztes Siedlungsflächenmonitoring an der Schnittstelle von Regional- und Bauleitplanung. Dissertation an der Fakultät Raumplanung. Dortmund. <http://hdl.handle.net/2003/34185> <http://dx.doi.org/10.17877/DE290R-16264>, Zugriff 25.02.2018.
- Jäger, B.(2017). Schalltechnische Aspekte rund um das Urbane Gebiet. In: gif Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e. V. (Hrsg. 2017): gif im Fokus 1/2017, Eigenverlag Wiesbaden, 23–24.
- Kögel, B. (2017). Gewerblicher Immissionsschutz in der Bauleitplanung. Vortrag im Rahmen der Konferenz: Planungsalltag mit komplexen Rechtsvorschriften. Dortmund, 14.09.2017.
- Lamker, C. W.; Rüdiger, A.; Schoppengerd, J. (2017). Gewerbelärm contra Nutzungsmischung – zur Praxistauglichkeit des Urbanen Gebietes. In: RaumPlanung (190) Dortmund: 14–20.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2017). Stellungnahme des SRU zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“, Berlin https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2017_02_Anhoerung_Bau_MB.pdf Zugriff 25.02.2017.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2016). Die BauNVO und das Immissionsschutzrecht oder: Wird ein „urbanes Gebiet“ als neues Baugebiet in der BauNVO benötigt? *Deutsches Verwaltungsblatt*, 131(15): 950-. doi: 10.1515/dvbl-2016-1505.
- Schulten, A.(2017). Warum im Urbanen Gebiet die Büros nicht vergessen werden dürfen. In: gif Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e. V. (Hrsg. 2017). gif im Fokus 1/2017, Eigenverlag Wiesbaden, 27–29.
- Schweizer, Carla (2017): Ein neues Zusammenleben in der Stadt. Eignung des Urbanen Gebietes der BauNVO das Leitbild der kompakten, integrierten und umweltfreundlichen Stadt der kurzen Wege zu erreichen. Unveröffentlichte Masterarbeit an der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2015). 09.01 Umweltgerechtigkeit (Ausgabe 2015) (<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/i901.htm>) Zugriff: 10.12.2017.
- Stadt Dortmund Amt für Wohnen und Stadterneuerung (Hrsg. 2017): Wohnungsmarktbericht 2017, Dortmund.
- Westerheide, R.; Broich, G.-C. (2017). Zusammenleben in der Stadt. In: Deutsches Architektenblatt 07/2017, Berlin: 36–37.
- Wickel, Martin (2017). Urbane Gebiete. RaumPlanung (190), Dortmund: 21–25.
- Yurdakul, D. (2017). Das Urbane Gebiet – Wem nützt es. In: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL): PlanerIn 4–2017, Berlin: 64–66.

Die Autorin

Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart, Stadtplanerin, lehrt und forscht u. a. zur Weiterentwicklung städtebaulicher Instrumente in Deutschland
sabine.baumgart@tu-dortmund.de

III
Rezensionen

De Bruyn, Gerd (2017): Theorien der modernen Architektur. Programmatische Texte

Neuss: Edition Staub. 184 Seiten.

ISBN: 978–3–928249–77–5. Preis: 14,00 €



Florian Dreher

Das Publizieren von Architekturtheoriebüchern wirft stets die Frage auf, inwiefern sich das betroffene Metier und der begleitende Diskurs in einer Krisenlage oder Orientierungslosigkeit befinden. Bei genauer Betrachtung liefert bereits die Titelseite des Buches mit Verweis auf „programmatische Texte“, gemeint ist also richtungsweisend, einen ersten Hinweis zur vorangestellten Vermutung.

Der Herausgeber dieser neu erschienenen Textsammlung formuliert mit seinen einzelnen Beiträgen grundlegende Gedanken über das Bauen, die als Kompendium ein sich stetig vernetzendes Gedankengebäude ergeben. Als Metapher für seinen Textband verwendet der Autor das Bild des „Rohbaus“ in seinem Vorwort. Im (Phantasie-)Konstrukt der Urhütte liefert die Architekturtheorie, in welchem sich das Bild des Rohbaus wiederfindet, einen konzeptionellen Ausgangspunkt zur Erneuerung der Baukunst. Wie ist es also um die Architektur und um die Architekturtheorie bestellt?

Im Mittelpunkt der Aufsätze und Redebeiträge steht die Analyse und Auseinandersetzung mit der Entwicklung einer Architektur der Moderne, mit ihren Anfängen als sogenannte Vormoderne im ausgehenden 19. Jahrhundert, ihrem Durchbruch in den 1920er-Jahren sowie ihren Auswirkungen bzw. Spätfolgen zur Bestimmung einer Gegenwartsarchitektur des 21. Jahrhunderts.

In seiner Analyse vermerkt der Autor wesentliche Fehlentwicklungen des Funktionalismus bzw. einer weißen Moderne im Sinne von Le Corbusier, die sich vor allem in einem um sich greifenden Rationalisierungsdrang des Bauens sowie in einer trügerischen Doppeldeutigkeit im Selbstverständnis gründen. Der angelegte Bruch mit dem 19. Jahrhundert zu Gunsten eines radikal ausgeprägten Fortschritts-glaubens kappt letztendlich die Architektur und die Architekturtheorie von ihren phänomenologischen sowie wahrnehmungstheoretischen Wurzeln. Heterogenität und Poesie stehen sich als Kampfbegriffe der Standardisierung und Askese gegenüber.

Dadurch hat sich die Diskussion um die richtige Stilfrage auf die Optimierung des Funktionsbedarfs verlagert und in seiner Konsequenz zu einem ausgehöhlten Bauwirtschaftsfunktionalismus geführt. Die Verarmung der gegenwärtigen Baukunst sowie eine geringfügig ausgeprägte Fähigkeit zur Selbstkritik sind auf diese Entwicklung zurückzuführen. Die Architekturtheorie hat indes ihre Brückenfunktion zur Praxis, Kunst und zum Alltag verloren und ist durch eine Manifestliteratur seit diesem Zeitpunkt abgelöst worden. Dies wird neben der Mystifizierung der weißen Moderne als asketischer Lebensstil durch die „Schönheitsmetaphysiker“ (de Bruyn) auch heute noch in der Lehre und Entwurfspraxis propagiert. Es bedarf nach Auffassung des Autors daher einer dringenden Erneuerung der Baukunst, zurück zu einem Architekturbegriff, welcher Wissenschaft, Kunst und Handwerk miteinander vereint – zurück zu einer „enzyklopädischen Architektur“.

Von besonderer Aktualität wird beispielhaft der Wiener Architekt Adolf Loos (1870-1933), als „Ketzer“ des Funktionalismus, in einigen Passagen des Buches herausgestellt. Die Intention mit Loos als Vorbild und einem Architekturverständnis der Vormoderne liegt jenseits eines stupiden Kopierens von Musterbüchern wie es noch zu Beginn des frühen 20. Jahrhunderts Gang und Gäbe war oder eines einfachen Plädoyers „zurück in die Vergangenheit“. Im Loos'schen Konzept des Raumplans, in der Differenzierung von Innen/Außen sowie von Öffentlichkeit/Privatheit sowie der Idee der Verfeinerung, bestimmt durch qualitätsvolle Materialwahl und Handwerkskunst, bietet die Architektur dennoch den Raum zur individuellen Entfaltung von Opulenz und Verschwendung sowie von Volkstümlichkeit und Zeitgeschmack. Es gilt daher eine Einheit von Architektur und Aura bzw. von Leibesraum und Atmosphäre wiederherzustellen.

Die zurückhaltend anmutende Gestaltung der Textsammlung im handlichen Paperback-Format beinhaltet 18 ausgewählte und bereits veröffentlichte Beiträge des Autors aus den Jahren 2002 bis 2016 neben einem Erstveröffentlichungsverzeichnis und Personenregister im Anhang. Mit der Konzentration auf das Wort und den festzuhaltenden Gedankengang präsentiert sich die Publikation äußerst wortgewandt sowie klar in ihrer Aussagekraft. Bis auf zwei vom Autor selbst angefertigten Kreidezeichnungen verzichtet die Publikation auf jegliches unterstützende Abbildungsmaterial. Vom Leser wird daher eine gewisse Kenntnis und Imagination über die Bauten der Moderne und ihrer Hauptprotagonisten – von Étienne-Louis Boullée, Otto Wagner, Venturi & Scott Brown bis Richard Buckminster Fuller – vorausgesetzt. Die zwei Kreidezeichnungen mit den Titeln „Als die Architektur noch schön war“ und „2016“ fungieren als abstrakte Architekturutopien tektonischen Aufbaus und illustrieren die Intension des Autors und seiner Texte mit einem Plädoyer für die Rückkehr zu einer Baukunst von „traditionellem Charakter“ – sie

spielen somit indirekt auf die ikonische Abbildung der vitruvianischen Urhütte nach Marc-Antoine Laugier von 1755 an.

Die thematische Bandbreite der Textsammlung umfasst die Diskurse von Vormoderne und Moderne sowie ihren Abspaltungen (Expressionismus, organisches Bauen, usw.), Populismus und Popkultur, digitaler Entwurfspraxis und Bildwissenschaft, Natur und Technik, Fortschritt und Tradition oder des Bildes des Architekten. Auch die Exkurse in Politik, Philosophie oder in die Musik- und Literaturwissenschaft sowie die Vielfalt der unterschiedlichen Schriftstücke (vom wissenschaftlichen Aufsatz, über den Essay und Redebeitrag bis hin zur Architektur-Fabel), machen die Publikation abwechslungsreich und lesenswert. Sie ist in diesem Sinne sehr lohnenswert und bedeutsam, weil eine der grundlegenden Fähigkeiten der Architekturtheorie – das Synthesevermögen – wieder lustvoll und begeisterungsfähig aufflammen lässt.

In gewisser Weise stellt die Publikation zudem die Abschiedsschrift des inzwischen emeritierten Lehrstuhlinhabers für Architekturtheorie an der Universität Stuttgart dar. Wir können deshalb gespannt sein, ob weitere Standortbestimmungen zur Architektur und Architekturtheorie auch in aller Zurückgezogenheit außerhalb des Stuttgarter Kessels ihre Publizität finden. Dies wäre in diesem Sinne für die Architektur und Architekturtheorie sehr wünschenswert, denn sie Bedarf einer kritischen, begeisterungsfähigen Stimme.

Der Rezensent

Dr.-Ing. Florian Dreher, Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen
dreher@akh.de

Eibach, Joachim; Schmidt-Voges, Inken; Bonderer, Roman (2015): Das Haus in der Geschichte Europas. Ein Handbuch

Berlin/ Boston: Walter de Gruyter. 799 Seiten.
ISBN: 978–3-11-035888-9. Preis: 79,95 €



Katherin Wagenknecht

Der vorliegende Sammelband ist das Ergebnis einer Tagung des Arbeitskreises Haus im Kontext: Kommunikation und Lebenswelt, der sich auf dem Deutschen Historikertag 2008 gründete und seitdem in regelmäßigen Abständen Fachtagungen organisiert. Im 783 seitenstarken Buch „Das Haus in der Geschichte Europas“ werden 45 Beiträge vereint, die durch Joachim Eibach und Inken Schmidt-Voges als Haupterausgeber in Kooperation mit Simone Derix, Philip Hahn, Elizabeth Harding, Margareth Lanzinger sowie Roman Bonderer als verantwortlicher Redakteur in sechs Sektionen sortiert worden sind. Jedem Kapitel ist eine Einleitung vorangestellt, die zum einen die Zusammenfassung der folgenden Beiträge leistet, und zum anderen eigene inhaltliche wie konzeptionelle Schwerpunkte setzt. Die Sektionen bilden die zentralen Schwerpunkte der gegenwärtigen historischen Hausforschung ab. Bereits das Inhaltsverzeichnis verdeutlicht die Vielschichtigkeit des Gegenstandes, welcher auf mehreren Ebenen Rechnung getragen wird: Sowohl durch die Interdisziplinarität der Beiträge, durch das Aufzeigen der Entwicklungstendenzen, als auch durch das Entwerfen potentieller Fragestellungen.

Die Autorinnen und Autoren beschreiben das Haus als Chiffre sozialer und ökonomischer Konstellationen, als wesentlichen Bestandteil unserer gebauten Umwelt sowie als Ausdruck von Lebensstilen und von Herrschaftsbeziehungen. Seit den Anfängen der Sozial- und Kulturwissenschaften wird das Haus im Spannungsfeld zwischen Verlusterzählungen und Modernisierungsnarrativen diskutiert. Die Herausgeber kritisieren die dadurch erzeugte ideologische Aufladung des Hauses als „Epochensignum der Moderne“ (XI) in der wissenschaftlichen Debatte. In aktuellen Forschungsarbeiten werden vor allem Dynamiken und Heterogenität betont. Anstelle des populären Modells eines „autarken ganzen Hauses“ (XV) von Otto Brunner geht es in neueren Perspektiven um Diversität, Kontingenz und Eigensinn. Das Konzept des ganzen Hauses formuliert ein Modernisierungsnarrativ, welches den dynamischen Veränderungsprozessen der Familie nicht gerecht wird.

Dementsprechend stellen sich die Herausgeber des Sammelbandes die Aufgabe, das Gebiet der historischen Hausforschung neu zu erkunden und aktuelle Perspektiven und Fragestellungen vorzustellen. Die Grundidee lautet, das Haus als analytische Kategorie historischer Forschung zu etablieren. Mithilfe historischer Hausforschung können „wesentliche Strukturprinzipien und Bedeutungsebenen vergangener Gesellschaften“ (XI) rekonstruiert werden. Als Forschungsgegenstand wird das Haus in unterschiedliche Kontexte eingeordnet und mithilfe verschiedener theoretischer Konzepte diskutiert. Gerade die Multidimensionalität des Hauses plausibilisiert dasselbe als Ausgangspunkt historischer Forschung.

Im ersten Kapitel erfolgt ein Überblick über europäische Hausforschungstraditionen (Deutschland, Frankreich, England, Niederlande, Schweden, Tschechien, Italien). Die Autoren führen in vorherrschende Konzepte, Inhalte und Besonderheiten der Quellenarbeit ein. So hat sich die deutsche Geschichtswissenschaft an einem konservativen Diskurs abgearbeitet, während die französische Historiographie sich im ethnologischen Erbe der Annales-Schule entwickelte. Gemeinsam ist den europäischen Hausforschungen die neue Konzentration auf kulturhistorische Zugänge und damit eine Erweiterung des thematischen Spektrums, welches sich bisher im Wesentlichen auf sozialhistorisch-demographische Fragen bezog.

Im zweiten Teil wird die Wirkmächtigkeit von Objekten diskutiert. Die historische Hausforschung wird aufgefordert, sich den populären sozial- und kulturtheoretischen Ansätzen zur Integration von Materialität zu zuwenden. Die unter der Überschrift „Materialität und Wohnkultur“ versammelten Beiträge schaffen zwar eine Konzentration auf die Materialität des Hauses, zum Beispiel der Infrastruktur oder Wohneinrichtung, versäumen jedoch eine weiterführende Diskussion der in der Einleitung angeführten theoretischen Konzepte.

Das dritte Kapitel verfolgt die Weiterentwicklung der strukturhistorischen Haushalts- und Familienforschung der 1960er bis 1970er Jahre und konzipiert das Haus als „Knotenpunkt sozialer Beziehungen“ (: 302). In der bisherigen Forschung wären durch eine Fokussierung auf den Haushalt als Untersuchungseinheit die über das Haus hinausgehenden sozialen, rechtlichen wie ökonomischen Beziehungen vernachlässigt worden. Dafür schlägt Margareth Lanzinger in ihrer Einführung zum Kapitel eine praxistheoretische Herangehensweise vor, die allerdings nicht in allen Beiträgen nachvollzogen wird.

Die sozialen Interaktionen mit dem und im Umfeld des Hauses sind Thema des vierten Kapitels. Während die sogenannte Hausväterliteratur, wobei es sich um eine wichtige Quelle historischer Hausforschung handelt, das Verhältnis von Haus und Umwelt aus einer rechtlichen Perspektive verhandelt, greifen neuere Ansätze die sozialen wie kulturellen Wechselwirkungen zwischen Haus und Umwelt auf. So unter anderem am Beispiel frühneuzeitlicher Rügerituale, dem ökonomischen

Konzept der Gastfreundschaft oder dem Fenster als Ort des zwischenmenschlichen Austauschs.

Im fünften Teil werden verschiedene Konzepte von Zugehörigkeit diskutiert, die auf unterschiedliche Art und Weise auf Häuser Bezug nehmen. In den Artikeln werden verschiedene Zugehörigkeitsmarkierungen besprochen, so u. a. Konfession, Verwandtschaft, Stand, Geschlecht, Nation. Einen anderen Blick präsentiert Anton Tantner in seinem Beitrag zur Einführung der Hausnummern als Möglichkeit das Haus als Gebäude unabhängig von dessen Bewohnerinnen und Bewohner zu adressieren. Er bespricht die Nummerierung von Gebäuden im Kontext von Rationalisierung und Modernisierung.

Zum Schluss unternehmen die Herausgeber die Etablierung einer Metaebene: Gefragt wird nach dem Haus als „Ordnung stiftendes Modell“ (: 647). In der Einführung schlägt Philip Hahn vor, die Erforschung des Hauswissens mithilfe der Konzepte und Ansätze der Wissensgeschichte zu betreiben. In den einzelnen Beiträgen wird die Bedeutung des Hauses in der griechisch-römischen Antike, in der politischen Theorie der Frühen Neuzeit, oder in Architekturtraktaten untersucht. Es stellt sich die Frage, ob es sinnvoll gewesen wäre, dieses wissenschaftshistorische Kapitel an den Anfang des Sammelbandes zu stellen, um damit im Vorfeld auf die unterschiedlichen historischen wie konzeptionellen Verortungen des Hauses hinzuweisen.

Die Beiträge des Sammelbandes machen deutlich, wie unterschiedlich und zugleich vielschichtig die Auseinandersetzung mit dem Thema Haus, Haushalt und Familie in verschiedenen Fachdisziplinen erfolgt. Die Beiträge unterstreichen, dass die eingangs formulierte These darüber, dass die lange Zeit dominierende normative Betrachtungsweise vom Untersuchungsgegenstand Haus zunehmend abgelöst wird, durch die Konzentration auf Akteure und Praktiken. Die Artikel gewähren vielfältige Perspektiven auf einen Forschungsgegenstand, dessen Vielschichtigkeit gerade die Herausforderung ausmacht. Hilfreich sind die jeweils an den Beginn eines Kapitels gesetzten Einführungen, denn sie loten das thematische Spektrum des Themas aus, nennen inhaltliche Schwerpunkte, theoretische Konzepte oder beschreiben seine historische Entwicklung. Die darin versammelten Aussagen und Inhalte finden jedoch nicht zwingend ihre Umsetzung in den folgenden Artikeln. Durch die zugrundeliegende historische Perspektive wird außerdem die langfristige Wirkung theoretischer Konzepte sowie die Historizität des Untersuchungsgegenstandes deutlich. Besonders erwähnenswert ist die im Anschluss an jedes einzelne Kapitel angefügte Literaturliste mit den wesentlichen Forschungsbeiträgen, die den Charakter des Sammelbandes als Forschungsinstrument unterstützt. Insgesamt liegt hier ein empfehlenswerter Band vor, der seine selbstformulierte Aufgabe, einen

Überblick über den aktuellen Stand der Forschungsdiskussion zu bieten, vollständig erfüllt und darüber hinaus mögliche zukünftige Fragestellungen aufzeigt.

Die Rezensentin

M.A. Katherin Wagenknecht
katherin.wagenknecht@gmail.com

**Müller, Anna Lisa; Reichmann, Werner
(Hrsg.) (2015):
Architecture, Materiality and Society.
Connecting Sociology of Architecture with
Science and Technology Studies**

New York: palgrave mcmillan. 255 Seiten.

ISBN 978-1-137-46112-4. 85,59 €



Antonia Josefa Krahl

There is a strong consensus amongst theorists and practitioners in the field of sociology of architecture that the lack of both methodological and theoretical groundwork needs to be further explored and conceptualized. In this book, the editors Müller and Reichmann catch the academic void and pursue the debate in three aspects. They first aim at a theoretical framework in order to understand architecture, materiality, space and social context as intensively interrelated. Second, they adduce various (empirical) case studies to discuss the theoretical framework and to show its possibilities and limits. In a third step, they gather methods that can be used to explore the intersection of architecture and society. Finally, they merge new-found theoretical frameworks and methods into a methodological toolkit.

Anna-Lisa Müller is a senior researcher at the Department of Geography at the University of Bremen, Germany. Her main research interests include the interrelation of materiality and sociality in postmodern societies, urban developments and international processes of transmigration. Werner Reichmann is a postdoctoral sociologist at the University of Konstanz, Germany. Currently, his research contains several subfields of economics, including economic forecasting and national debt management, using a science studies approach.

The core of the book can be seen in the developed “fried-egg model of the sociology of architecture” which is explicitly delineated in the first chapter. It conceptualizes the interrelation of social context, space, materiality and architecture. “Each concept is a constitutive element of the next, thus building a theoretical chain of concepts” (: 8). Hence, the four concepts should stay distinguishable during the theoretical and empirical analyses. The “social context” constitutes the all-embracing bracket in which space, materiality and architecture are embedded. The authors continuously use “social context” (Bruce; Yearly 2006) instead of “society” in order to

emphasize the social dimensions of a society. According to them, social structures, interactions and social constructions are thus included, be it on a micro-, meso- or macro level. The benefit can be seen in the prevention from a priori excluding particular societal phenomena and the inclusion of the societal and the community level comprising individual and group (inter)actions, institutional settings and value systems (: 10). “Space” is described as a mediator between the social context and the other two concepts: architecture and materiality. Furthermore, the understanding of space is composed of a constructivist appreciation designed with Löw’s sociology of space (2001, 2008) and Lefèbvre’s theory of the production of space (1991). Both assume that space is socially constructed and substantially produced through objects. However, Lefèbvre focuses on the symbolic dimensions of (non-) material objects whereas Löw emphasizes the role of the objects’ materiality in constituting spaces. According to that, Müller and Reichmann argue, the social context assigns the symbolic dimension of the objects in which they are perceived and used. Consequently, space can be understood as the intersection of material and symbolic dimension: “it only exists because material objects are perceived in their materiality [...] and on the basis of given symbolic meanings assigned to them [...]” (: 13). Additionally, the authors make the following point: While Löw “[...] addresses the role of material objects – artefacts, materiality and things in general – in the constitution of space in micro-sociological contexts”, Lefèbvre “[...] analyses space from a macro-level perspective” (: 12). In combination with the strict constructivist understanding of space, it also allows to integrate the two positions in the constructivism-realism debate. Hence, the authors argue for respecting both ontological roots of materiality. The real, the physical, the material, as well as the constructed, the symbolic and the unbuilt.

As set out above, space is directly coupled to “materiality”. At that point, the authors directly refer to Science and Technology Studies (STS) which reconceptualize the social and the material as symmetric. Especially within the STS, the actor-network-theory (ANT) defines this symmetry as things that have a “hybrid” status. Those quasi-objects are more than the content of cultural “representations” because they are used and have effects in their materiality (: 13). Materiality could encompass objects and artifacts as long as they are physical. This understanding generates the consideration of the physicality and the sociality of things. “Architecture” is conceptualized as an immediate part of materiality and indirect part of space and social context. Müller and Reichmann refer to the following definition of the Oxford English Dictionary: “construction or structure generally; both *abstr.* and *concr.* and architectural work; structure, building” (: 17, original emphasis). They argue that this definition is narrow enough for precise descriptions but simultaneously broad enough not to exclude high culture buildings and vernacular

architecture. In comparison to materiality, architecture is intentionally constructed by humans. Subsequently, architecture is one specific part of materiality and it is the intended construction of material artifacts. In order to differentiate from buildings, the authors relate to the built environment around the buildings, which should also receive attention (: 16f.).

Müller and Reichmann detect four ties between the concepts in the “fried-egg model of the sociology of architecture” (: 8ff.). Firstly, space and materiality constitute the theoretical link between social context and architecture. Secondly, the scope of space derives from the strict underlying constructivist understanding of space as being constructed by humans on the basis of perceiving the material environment in general and the architecture in particular. Thirdly, materiality substantially impacts on the construction of space and what was defined here as social context. And fourthly, architecture is a particular part of a society’s materiality. It is therefore central to the constitution of space (: 9).

The structure of the volume is arranged according to the size of the analyzed architectural objects. Chapter 2 deals with a reception counter in a local administration building (smallest object). An apartment as a particular building type is focused on in Chapter 3. The following chapters analyze the specific cases of a museum (Chapter 4) and of a parliamentary building (Chapter 5). In Chapter 6 to 8 the scope is broadened. The focus lies in the impact of architectural buildings on specific spatial environments. Chapter 6 and 7 observe neighborhoods, Chapter 8 a whole city. Chapter 9 has the widest scope by discussing the “architecture” as an abstract object theoretically. Chapter 1 and 10 have a different role. The first chapter introduces the “fried-egg model of architecture”, with which the volume’s contributors elaborate on their individual chapters. The last chapter constitutes of sociology of architecture by using science and technology studies. Furthermore, it outlines a methodology for future empirical studies.

The empirical context of Våland’s and Georg’s study is the construction of a new office building for a newly established municipality, that arose from a merger of two smaller municipalities. Not only a number of organizational changes needed to be done, but also a physical relocation of various departments to one location. The guiding research question was “what roles are played by the materiality of architecture in the context of organizational change?” (: 25). Våland and Georg managed to show the implications of a double design process of both architecture and organizations. They used organizational theory as well as ANT as a theoretical basis and put into practice via ethnographic studies. The implication of the double design process here is to consider both the subject to contestation and change” (: 43) as a matter of concern (Latour 2004). Lukasiuk and Jewdokimow research on Non-Homes via interviews on how young migrants live together in a rented

apartment including the architecture of an apartment and discursive threads (: 48). Firstly, the authors show that those aspects influenced the fluid, temporary and never-completed definition of the habitual situation of the researched population. Secondly, they point out that there is a mutual influence between the material and the social e.g. social practices or beliefs. Leuenerger deals “[...] with the problem of how one can do research into and describe the power of architecture that unfurls notably in architectonic experiences” (: 69). The theoretical basis is the sociology of space and the ANT. The methodological design is constructed by three different groups of eight students who visited the museum and took notes about their experiences. Furthermore, group discussions took place, were recorded, transcribed and analyzed based on the previously mentioned theories. Leuenerger proves that both should be considered: the sociology of space which focuses on the observers’ perspective together with the modes of mediation (ANT). However, the former enables the architecture to manifest itself effectively. The latter means that architects’ power diversifies. Therefore, “the architecture increases its power when it prescribes the observers’ experiences and reduces its power when it allows observers to delegate various topics to it” (: 90). The central object of Dányi’s research is the Hungarian parliament building in Budapest. Despite the fact that it was once the largest and most impressive parliament building in the world, it has remained an invisible object for most political scientists. For this reason, Dányi accomplished a STS-inspired analysis of democratization in which he linked political sciences with architectural history. Thereby he demonstrates that the role of a building can change with different political programs, the political system (e.g. regime) and the time period. With the following studies the scope is broadened to discuss the impact of architectural buildings on specific spatial environments (: 116). In doing so, Yeh explores the relationship between STS and sociology of architecture in regards to aging. Yeh showed, that aging in place and efforts that attempt to redesign or reengineer homes or buildings through universal design principles and technoscientific practices make some places age-segregated or perpetuate forms of age-based stereotype (: 135). Bartram emphasizes the use of infrastructure and built form in the quest to safeguard the status of the city Edgewater. He showed how developers, residents and improvement associations each employed references to infrastructure for protecting their neighborhood. Bartram proves that the concepts of epistemic moments and black boxes are tools with which neighborhood changes can be investigated. “Recognizing the importance of the materiality of infrastructure could be of great value in understanding today’s built environment, the way it is discursively created, and whose interests this serves” (: 162). Herberg focuses on Maastricht by investigating the role of architecture within dispute or political arenas. He links the theory of strategic action fields (TSAF), STS and

cultural political economy (CPE) through which it is possible to focus architecture differently in revealing and concealing the routes of political interaction (Gieryn 2002) (: 192). The research interest of Chan concerns itself with moral agencies in architecture and how those are represented or embodied in what architects built. Chan highlights the “[...] hypothesis of *spatializing morality* (which) suggests that the moral agency of architects, builders and other human agents features strongly in architectural production, and this moral agency can lead to the creation of artifacts and institutions that then constrain the production of architecture” (: 210, original emphasis). Consequently, architecture could be seen in playing a moralizing role beyond its nominal function as well as technological and aesthetic roles.

The last chapter, written by the editors, is composed as a dialogue between a sociologist of architecture and a science studies scholar, discussing the limitations and opportunities of the introduced model. Concluding, they present possible methods for further empirical research projects (: 235).

Overall, Müller and Reichmann succeeded in elaborating a theoretical framework for understanding architecture, materiality, space and social context as intensively interrelated. With the aid of diverse case studies realized by a balanced group of interdisciplinary authors, the framework was applied. In this context, a variety of methods put into effect and therefore enhanced the sociology of architecture. Nevertheless, the derivation of the definition “architecture” was relatively poor. The authors might have intended to decouple this central term from an interpretation of the observer which could imply perceptions linked to theorists. Indeed, it would have been desirable to place an emphasis on a broader derivation by discussing already implemented definitions while considering those perceptions¹.

The Reviewer

M.A., Antonia J. Krahl, Universität Stuttgart
 antonia-josefa.krahl@iwe.uni-stuttgart.de

1 Cf. Krahl, Antonia J. (2016): Architektursoziologie und ‚ihre‘ Methoden. Ein metaanalytischer Zugang. In: Hannemann, Christine (Hrsg.): Materialien Architektur- und Wohnsoziologie, Universität Stuttgart, Fachgebiet Architektur- und Wohnsoziologie, Nr. 04.

Roskamm, Nikolai (2017): Die unbesetzte Stadt. Postfundamentalistisches Denken und das urbanistische Feld

Basel: Birkhäuser Verlag. 336 Seiten.
ISBN: 978–3-0356-1215-8. Preis: 34,95 €



Christina Knorr

Die Disziplinen, die sich konstitutiv mit der Stadt und dem Städtischen beschäftigen, bewegen sich auf weitgehend eingefahrenen Analysepfaden. Hier setzte das von 2012 bis 2014 von der DFG geförderte Projekt „Die unbesetzte Stadt: Postfundamentalismus und das urbanistische Feld“ an. Als Ergebnis des Projekts entstand das vorliegende Buch von Nikolai Roskamm. Er möchte eine Debatte über das Politische auf dem urbanistischen Feld befördern. Mit der Konfrontation der politischen Theorie/Philosophie des Postfundamentalismus sollen die Disziplinen und deren Vertreter jenseits ihrer Denkroutinen nach neuen und unkonventionellen Hinterfragungsstrategien forschen. Seine These der unbesetzten Stadt dient Roskamm dabei als Ausgangspunkt für einen Durchgang durch die Theorien von Marx, Lefebvre, Laclau, Foucault u. a., in dem Gemeinsamkeiten und Unterschiede der postfundamentalistischen Bestandteile beleuchtet werden.

Veröffentlicht wurde das Buch im Birkhäuser Verlag in der renommierten Reihe Bauwelt Fundamente. Die Taschenbuchreihe zur Theorie der Architektur und des Städtebaus wurde 1963 von Ulrich Conrads gegründet. Sie ist die umfangreichste deutschsprachige Buchreihe zu diesen Themen und hat das Ziel, die Ideengeschichte des Planens und Bauens bis in die Gegenwart zu repräsentieren und dabei Fundamente, also Verbindliches und Grundlegendes, zu den wichtigen und aktuellen Themen von Architektur und Städtebau zu veröffentlichen.

In dem, seiner Studie vorgelagerten, Kapitel „Ein unbesetzter und unbesetzbarer Ort“ bezeichnet Nikolai Roskamm Stadt unter anderem als unscharfes, überholtes und oftmals inhaltsleeres Konzept. Allerdings ist es ihm zufolge keine Option, den Begriff der Stadt aufzugeben. Mit seiner These von der unbesetzten und unbesetzbaren Stadt, die der gesamten Studie ihren Rahmen gibt, hat er zum Ziel den Stadtbegriff von der sozialwissenschaftlichen auf eine sozialtheoretische Ebene zu verschieben (von der sozialen, empirischen und partikularen Ebene auf die Ebene des Politischen, Theoretischen und Totalen). Die kritische Stadtforschung

mit ihren Erklärungsangeboten – der These der neoliberalen Stadt und der These der postpolitischen Stadt – bildet dabei den Kontext, in den Roskamm mit seiner Studie interveniert. Das postfundamentalistische Denken stellt die Kernüberlegung seiner Studie dar. Dies betont der Autor auch mit dem Untertitel seines Buches („Postfundamentalistisches Denken und das urbanistische Feld“) und mit dem Textausschnitt, der auf der Buchrückseite zu finden ist: „Die Prämisse der ‚postfundamentalistischen Überlegung‘ ist, dass es kein eindeutiges Fundament gibt, auf dem alles andere aufbaut: keinen Gott, keine städtebauliche Wahrheit, keinen Markt und auch sonst kein Prinzip, das den Lauf der Dinge notwendig und vorhersagbar bestimmt.“ Roskamm nennt an dieser Stelle auch verschiedene Argumente für seinen Ansatz sowie Voraussetzungen für seinen Theorieentwurf.

In seinem ersten Hauptkapitel begibt sich Roskamm auf „Die Suche nach dem Grund“. Zu diesem Zweck beleuchtet er den Materialismus und Determinismus. Er diskutiert die These, dass im Marx’schen und Engel’schen Denken eine zentrale Spannung herrscht, die sich aus der Frage ergibt, ob die Welt einem ökonomischen Letztdeterminismus unterliegt oder ob sie von Prozessen und Ereignissen bestimmt wird, die ergebnisoffen sind. Weiter stellt er die Frage nach der Herkunft des postfundamentalistischen Denkens. Im dritten Unterkapitel fokussiert er sich schließlich auf die Rolle der Stadt im Marx’schen Denken.

Im zweiten Kapitel („Das Ganze und der Rest“) widmet sich der Autor der Theorie von Henri Lefebvre und versucht den postfundamentalistischen Kern herauszuarbeiten, der seiner Meinung nach Lefebvres Ansatz innewohnt. In diesem Zusammenhang rekonstruiert er auch die Formulierung von Lefebvres kritischer postmarxistischer Stadtheorie. Zu guter Letzt geht er auf Lefebvres „Recht auf Stadt“ (1968)² ein, das vielen urbanen Bewegungen als Slogan dient und heute meist als das Recht auf Teilhabe und auf (soziale) Gerechtigkeit verstanden wird, von Lefebvre aber als Recht auf Philosophie gedacht war.

Im dritten Teil seiner Studie rückt Roskamm die Konzepte von Antagonismus und Kontingenz (die „Postfundamentalistische(n) Fundamente“) in den Mittelpunkt und bezeichnet sie als „die eigentlichen Triebkräfte der gesellschaftlichen Entwicklung“ (: 156). Bezogen auf die städtischen Verhältnisse kommt er zu dem Schluss, dass diese „nicht zufällig und gelegentlich strittig sind, sondern prinzipiell und grundsätzlich“ (230).

In seinem vierten Kapitel („Zur Genealogie des Urbanismus“) macht sich Nikolai Roskamm auf die Suche nach Ursprung, Herkunft und Entstehung des Urbanismus. Michel Foucault (2006)³ folgend zeichnet er die Entstehung des Urbanismus mithilfe der Polizeigeschichte nach. Ein weiterer Zugang zur Stadt ist derjenige der

2 Lefebvre, Henri (1968): *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.

3 Foucault, Michel (2006): *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*. Frankfurt: Suhrkamp.

Biopolitik. Eine Regierungstechnik, welche die Bevölkerung und nicht den Körper des Individuums zu ihrem Gegenstand hat. Laut Roskamm ist die Aufgabe des Urbanismus „nicht nur, Stadt zu gestalten (...), sondern auch, sie zu pathologisieren“ (: 280), sie also als krankmachend zu bestimmen. Im Weiteren diskutiert er, was kritische Stadtforschung ist, was sie umfasst und wie sie bestimmt werden kann. Mit der planetarischen (sprich 100-prozentigen) Urbanisierung widmet sich Roskamm dann explizit einem aktuellen kritischen Stadtforschungsansatz.

Mit Überlegungen zu „Dinge(n) und Gespenster(n)“ schließt Roskamm seine Studie ab. Er stellt die Hypothese auf, „dass die unbesetzte und unbesetzbare Stadt zwar fundamentalistisch nicht zu fassen ist, dass sie aber (...) von den Dingen und Ereignissen, die je in ihr stattgefunden haben“ (: 333) heimgesucht oder besetzt wird. Er macht das Gespenst zur Gründungslogik der unbesetzten Stadt. Zudem bezeichnet er den Ort der Gesellschaft als Stadt. Diese Stadt besteht aus Dingen – in ihr versammeln sich Objekte, Sachen, Themen – und sie ist selbst ein Ding, da sie auch selbst versammelt und die Dinge zusammenbringt. In seinem letzten Unterkapitel widmet sich Roskamm schließlich Verdichtungen – der Stadt als Verdichtung zu einem kollektiven Projekt und der Verdichtung seiner Ergebnisse.

Die Studie von Nikolai Roskamm hatte zum Ziel, das begriffliche Konzept von Stadt zu untersuchen und den Stadtbegriff auf eine sozialtheoretische Ebene zu verschieben. Dies gelingt ihm. Er eröffnet neue Perspektiven auf Stadt und das urbanistische Feld, indem er Antagonismus und Kontingenz als postfundamentalistische Fundamente und das Städtische als den Ort des Konflikts identifiziert. Er setzt die Frage nach dem Politischen als Zielpunkt des postfundamentalistischen Suchens nach den Gründen und privilegiert es dadurch. Um privilegieren zu können, muss dann die Verschiebung auf eine theoretische Ebene erfolgen. Für ein besseres Verständnis schon zu Beginn des Buches, wären Verweise auf jeweilige Kapitel oder Seitenzahlen (wie im späteren Verlauf des Textes) hilfreich gewesen. Generell hätte das Buch von einem Lektorat profitiert. So beschreibt Roskamm verschiedene Abschnitte sehr langatmig, fügt redundante Informationen in Klammern ein und auch eine Vielzahl von Rechtschreibfehlern wurde übersehen. Zusammenfassend empfehle ich das 403 Seiten umfassende Buch vor allem Forschenden und Studierenden zu Themen der Stadtforschung und -planung.

Die Rezensentin

M.A. Christina Knorr, Universität Stuttgart
christina.knorr@inspo.uni-stuttgart.de

Schmidt, Michaela (2016): Im Inneren der Bauverwaltung. Eigenlogik und Wirkmacht administrativer Praktiken bei Bauprojekten

Bielefeld: transcript. 338 Seiten.

ISBN: 978-3-8376-3333-7. Preis: 39,99 €



Jan Lange

Die mitteleuropäische Siedlungslandschaft lässt sich angesichts zunehmender Polyzentrierung, infrastruktureller und ökonomischer Verflechtung sowie Angleichung der Lebensentwürfe der Bewohnenden nur noch unzureichend mittels des klassischen Gegensatzpaares von urbanem und ruralem Raum greifen. Der städtebauliche Diskurs hat sich im Versuch der Identifizierung zentraler Initiatoren und Gestalter dieser Prozesse bislang primär auf Politik und Wirtschaft, bzw. ihre wachsende Zusammenarbeit konzentriert. Die von der Architektursoziologin Michaela Schmidt als Promotionsschrift an der ETH Zürich vorgelegte und im Rahmen eines Teilprojektes des Schweizer Forschungsprogramms „Neue Urbane Qualitäten“ erstellte Arbeit rückt demgegenüber am Beispiel der Schweiz die Gebietskörperschaft der Gemeinde und ihre Bauverwaltung in den Fokus. Hierbei interessieren die im Rahmen von Baubewilligungsverfahren zum Einsatz kommenden Instrumente, Arbeitsweisen und Orientierungen. Der Autorin geht es in erster Linie nicht um den Nachvollzug eines formal ab der Eingabe bei einer Behörde in Gang gesetzten Regelwerkes. Vielmehr fragt sie unter Einsatz der Ethnographie ebenso nach etablierten wie improvisierten und in konstanter Verhandlung befindlichen Arbeitsvollzügen. Das Ziel des Vorhabens ist die Erarbeitung einer Perspektive, „die die administrative Arbeit in situ und somit in the making untersucht, um die Wirkmacht und Eigenlogik der Bauverwaltung auf die gebaute Umwelt aufzuzeigen“ (: 17).

Zur Fundierung dieses Zugriffs setzt sich Schmidt mit einer breiten Palette an theoretischen und methodologischen Diskussionen auseinander. So werden bei der Einordnung des Forschungsgegenstandes neben der pointierten Vorstellung städtebaulicher Diskurse und Bürokratie- und Organisationstheorien auch Konzepte des New Public Management und der Verwaltungswissenschaften erörtert. Aus dieser Auffächerung leitet Schmidt die Notwendigkeit einer Erweiterung der reflexiven Betrachtung durch eine dezidiert ethnografische Perspektive ab. Das

leuchtet zwar ein, wirkt aber leider dennoch wie ein Postulat „auf weiter Flur“. Denn die Autorin vergibt sich an dieser Stelle die Chance, tatsächliche Leerstellen aus den vorangestellten Theorien herauszuarbeiten und zu klären, an welchen analytischen Knotenpunkten sich der Mehrwert der eingeforderten Zugangsweise konkret realisiert – und worin ggf. ihre Limitierung liegt. Anstatt dies etwa über den ‚Umweg‘ einer Sichtung von Konzepten der in der Einführung angeführten „sozial- und kulturwissenschaftlichen (Architektur-)Forschung“ (: 26) zu leisten, überführt Schmidt ihr Anliegen zügig auf die methodische Ebene. Sie greift dabei auf die praxeologisch informierte trans-sequentielle Analyse (TSA) zurück, wie sie durch den Frankfurter Soziologen Thomas Scheffer erarbeitet wurde. Die TSA wurde von Scheffer zur Analyse des konkreten Tuns in Institutionen in seiner zeitlichen und relationalen Verfasstheit entwickelt. Schmidt führt überzeugend aus, dass diese Forschungshaltung zwei zentrale Vorteile bietet: Erstens eine Orientierung auf dynamische Prozesse und zweitens innerhalb dieser eine Beachtung der materiellen Dimension, sprich der Relevanz von Objekten. Die Arbeitsprozesse der Bauverwaltung werden so als soziomaterielle Netzwerke gedeutet – gefragt wird also weniger, wie das Verwaltungspersonal mit bestimmten Dingen wie bspw. Modellen oder Karten umgeht, sondern wie in deren Zusammenwirken spezifische Effekte im Verlauf des Baubewilligungsverfahrens generiert werden.

Das in die Analyse eingegangene Datenmaterial setzt sich unter anderem aus Interviews, Mitschriften diverser Sitzungen, Felddokumenten wie Regelwerke und Korrespondenzen, Ton- und Videoaufnahmen, Feldnotizen, etc. zusammen. Als Untersuchungsgemeinden dienen Visp, Wetzikon und St. Margrethen. Charakteristisch für diese Schweizer Gemeinden sind sogenannte „urbane Brüche“, worunter das Forschungsprojekt die Auswirkungen von größeren Infrastrukturprojekten und Industriebrachen fasst, „wobei beide eingespielte Planungsroutinen durchbrechen und nach neuen Strategien innerhalb der Gemeinden verlangen „ (: 33). Im Verlauf der Darstellung des empirischen Materials wird auf eine fortwährende Rückbindung an die jeweilige Gemeinde mit dem Ziel verzichtet, generelle Antworten auf die Forschungsfragen geben zu können. Die Position der Forscherin im Feld sowie der Zugang zu diesem werden sehr zugänglich in dem am Anfang der Studie stehenden Kapitel zum Forschungsdesign rekapituliert. Darüber hinaus macht Schmidt ihre eigene Rolle aber auch in den fünf größeren empirischen Kapiteln in Form von kleinen Vignetten und reflexiven Einschüben transparent. Die Kapitel lesen sich insgesamt als dichte Beschreibungen der Verwaltungspraxis, wobei sich die Darstellung an der funktionalen Abfolge der Arbeitsphasen eines Baubewilligungsverfahrens orientiert. Der Vorteil dieser Textanordnung liegt zum einen in der Vertrautheit chronologischer Darstellungen, zum anderen macht es aber auch die in der Verwaltung erfolgenden Übersetzungsschritte eines Projektes in

aufeinander aufbauende Qualifizierungsstufen leichter nachvollziehbar. Die Kapitel befassen sich mit dem Zugang zum Bauamt, dem „Case-Making“ als Synthese aus Baueingabe und Sprechstunde, den Ordnungs- und Verwaltungspraktiken, der Beurteilung von Bauprojekten und final mit den Entscheidungsprozessen, ob eine Baufreigabe erfolgt. Nachgezeichnet werden die in der Projektbegleitung zum Einsatz kommenden Methoden und Instrumente ebenso wie die Veränderungen, die ein Bauprojekt im Rahmen eines solchen Prozesses erfährt.

Schmidt gelingt es insgesamt in den von ihr als „Tiefenbohrungen“ (: 135) bezeichneten detailreichen Einblicken in das Alltagsgeschäft der Bauverwaltung aufzuzeigen, dass die Bewilligung einer Baueingabe nicht in Form einer Reihung festgeschriebener Qualifizierungsschritte erfolgt. Vielmehr erfolgt sie als „relationaler [Prozess], der im Zuge seiner Durchführungen als vielfältiges Set an emergenten und gleichsam dauerhaften oder flüchtigen Beziehungsordnungen“ (: 287), etwa zwischen Projektmitarbeitenden, Arbeitsphasen, der Gesetzgebung und Objekten, Gestalt annimmt. Ein Verdienst der Arbeit von Schmidt ist an dieser Stelle aufzuzeigen, dass Verwaltungspraxis nicht ausschließlich bürokratisch über Bauprozesse verfügt, sondern selbst an der Gestaltung von „matters of concern“ (Latour) mitwirkt, also Probleme und ihre Lösungen mitdefiniert und -reformuliert. Der durch Schmidt mit der TSA erprobte Zugriff auf diese Praxis ist für die Raumforschung durchaus anregend, weil er mit dem Bild des starren Apparates bricht und Verwaltung als Aushandlung, nicht zuletzt in politischen Prozessen, versteht. Ein zweiter zentraler Verdienst ergibt sich aus Schmidts‘ Kritik am städtebaulichen Diskurs über die Siedlungsentwicklung in der Schweiz und ihrer Forderung, die Gemeinde und ihre Bauverwaltung als gestaltungsmächtige Akteure in den Blick zunehmen. Ihre ebenso empirisch dichte wie methodologisch versierte Arbeit hat das Potenzial, in Zukunft einen wichtigen Bezugspunkt entsprechend motivierter Forschungen darzustellen.

Der Rezensent

M.A. Jan Lange, Universität Tübingen
jan.lange@uni-tuebingen.de

Siebel, Walter (2015): Die Kultur der Stadt

Berlin: Suhrkamp Verlag. 475 Seiten.
ISBN: 978-3-518-12698-1. Preis: 18,00 €



Joachim Thiel

Im Jahr 2008 traten die Darmstädter Soziolog(in)nen Helmuth Berking und Martina Löw mit ihrer Veröffentlichung zur Eigenlogik der Städte an, eine „Neuerfindung“ beziehungsweise Reformulierung stadtsoziologischer Forschung zu begründen“ (Berking/ Löw 2008: 11)⁴. Anders als zuvor solle Stadt nicht mehr nur als der Kategorie Gesellschaft untergeordneter Forschungsgegenstand, sondern als auch theoretisch eigenständiges Objekt behandelt werden. Berking und Löw setzten sich damit ausdrücklich vom Mainstream der Stadtsoziologie ab, in dem die Stadt allenfalls als „Filter“ (ebd: 8) gesamtgesellschaftlicher Prozesse wirke, und rückten die Frage der Stadt als eigenständige soziale Kategorie in den Mittelpunkt.

Jetzt hat Walter Siebel als einer der Protagonisten des kritisierten Mainstreams in seinem umfassenden Werk „Die Kultur der Stadt“ genau die Frage nach dem Besonderen der Stadt ins Zentrum seiner Überlegungen gestellt. Überraschenderweise stellt er dabei den Bezug zu den Ausgangspunkten der Eigenlogik-Literatur nur ganz am Rande her. Siebel – so scheint es – weicht einer erneuten grundlegenden Auseinandersetzung aus, die er z. B. mit seinem Beitrag in der Zeitschrift *Leviathan* (Siebel 2013)⁵ erschöpfend geführt hat. Die Essenz der Eigenlogik-Debatte sowie der Verweis auf jene Auseinandersetzung findet sich in diesem Buch nur in einer Fußnote (: 381). Gleichzeitig zeigt sich Walter Siebel bescheiden, wenn er am Ende seines Einführungskapitels meint, keinen hohen theoretischen Anspruch zu verfolgen, sondern lediglich unter Rückgriff auf „literarische Stadterfahrungen, zeitdiagnostische Überlegungen und Anleihen“ z. B. bei der Psychoanalyse „die

4 Berking, Helmuth; Löw, Martina (2008): Einleitung, in: dies. (Hg.): Die Eigenlogik der Städte. Neue Wege für die Stadtforschung. Frankfurt/New York: Campus, S. 7–14.

5 Siebel, Walter (2013): Stadt, Ungleichheit und Diversität, in: *Leviathan* 41, 2, S. 238–263.

Darstellung etwas farbiger [...] gestalten und die soziologische Perspektive [...] erweitern“ (: 41) wolle.

Diese Zurückhaltung wäre meines Erachtens nicht nötig gewesen. Die beiden Antworten, die Siebel auf die im Klappentext formulierte Ausgangsfrage „Was macht die Stadt zu einem besonderen Ort?“ liefert, sind jedenfalls erheblich mehr als zeitdiagnostische Aussagen, die ausschließlich für die Stadt in der heutigen – spätkapitalistischen, globalisierten o. Ä. – Gesellschaft gelten. Sie bieten zwar keinen „ahistorische(n) Begriff von Stadt“ (Siebel 2013: 240), zeigen jedoch historische Kontinuitäten auf, die Orientierung geben können hinsichtlich der ungeklärten Frage bisheriger stadtsoziologischer Forschung, warum – wenn Stadt sich immer nur aus dem jeweiligen historischen Kontext heraus konzeptualisieren lässt – Städte als räumliche Konzentrationen von Menschen und Bauwerken über verschiedene historische Phasen hinaus eine erstaunliche Permanenz aufweisen.

Walter Siebel knüpft in seinen Antworten an Georg Simmels These einer besonderen Lebensweise des Städters an und argumentiert, dass diese im Wesentlichen in zwei Merkmalen besteht: (a) der Entlastung von notwendigen Arbeiten und (b) der ständigen Begegnung mit Fremden. Jedem dieser Merkmale ist ein ausführliches Kapitel gewidmet (Teile 2 und 4). Davor (Teil 1) erklärt Siebel, warum jene Merkmale, die bisher für die „bürgerliche Stadt“ angeführt worden sind – ihre Funktion als politisches Subjekt sowie die Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit – immer weniger als solche herangezogen werden können. Bezogen auf letzteres betont er weniger die Privatisierung des öffentlichen Raums als den Verlust von Privatheit durch moderne Kommunikationsmedien als treibende Kraft der Auflösung.

In Teil 2 über die Rolle der „Stadt als Maschine zur Entlastung von Arbeit und Verpflichtungen“ ist es besonders der Begriff der Maschine, der neue Perspektiven aufzeigt. Beginnend mit der griechischen Polis, in der die Befreiung des Menschen von notwendiger Arbeit weitgehend auf Sklavenarbeit basierte, beschreibt Siebel die Entwicklung eines immer stärker arbeitsteiligen Systems der Entlastung „von Mühen, lästigen Arbeiten und den Unannehmlichkeiten der Natur“ (: 109). Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang die kontinuierliche Weiterentwicklung materieller Infrastruktur, die gleichwohl nicht nur entlastet, sondern gleichzeitig urbane Praktiken „prägt“. Siebel spricht hier von einem „sanfte(n) Zwang der gebauten Umwelt“ (: 141): Stadt erfordert und fördert „eine disziplinierte Lebensführung“ (: 140). Sie ist damit ein zentraler Mechanismus im von Norbert Elias beschriebenen Prozess der Zivilisation. Die aktuelle Stadt mit ihren ausdifferenzierten Dienstleistungssystemen impliziert gewissermaßen die Vervollkommnung der Stadtmaschine. Gleichwohl fordert diese auch ihren Preis: Die Befreiung vom Notwendigen bedeutet gleichzeitig die totale Verfügbarmachung der Städter im kapitalistischen Erwerbssystem.

Eine ähnliche Ambivalenz konstatiert Siebel in Teil 4 bezüglich des zweiten Merkmals einer städtischen Lebensweise: der ständigen Begegnung mit Fremden. Die Beurteilung von Fremden schwankte schon immer zwischen „Angst, Neugier, Faszination und Abwehr“ (: 295). In traditionellen Gesellschaftssystemen war Fremdheit gleichbedeutend mit der Aberkennung des Menschseins. Dass sich das geändert hat, ist Ergebnis langfristiger gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse, bei denen Städte stets von zentraler Bedeutung waren, da sie aufgrund von Zuwanderung und interner Differenzierung Fremdheit begünstigen. In dieser Begünstigung liegt Siebel zufolge eine wichtige Wurzel städtischer Produktivität. Nach einer Übersicht über unterschiedliche Theorien zu dieser Produktivität baut er sein Argument auf der psychoanalytischen Denkfigur der „Triangulierung“ auf. Reflexion als Voraussetzung dafür, „Neues Denken zu können“, beginnt mit der „Fähigkeit, die Position des beobachtenden Dritten einzunehmen“ (: 344), und Fremdheit erleichtert eine solche „Rollendistanz“ (: 352). Gleichwohl ist städtische Fremdheit nicht nur Quelle von Produktivität: Angst und Abwehr sind in modernen Gesellschaften nicht verschwunden und führen auch in der heutigen Stadt zu zunehmenden Prozessen der Ausgrenzung und Marginalisierung. Die permanente städtische Herausforderung besteht entsprechend darin, Differenz und Integration miteinander in Einklang zu bringen. In der Stadt gelingt dies klassischerweise durch zwei gegensätzliche Mechanismen: „urbane Indifferenz“ (: 369), d. h. die individuelle Distanziertheit des Städters, und urbane Dörflichkeit, d. h. die Schaffung und Aufrechterhaltung von überschaubaren Gemeinschaften.

Zum Abschluss von Teil 4 führt Walter Siebel einen zusätzlichen Zusammenhang zwischen Fremdheit und urbaner Produktivität ein, der nicht mehr die Figur des Fremden, sondern die Ungleichzeitigkeit der gebauten Stadt in den Mittelpunkt stellt. Die physische Präsenz von Geschichte produziert eine weitere Facette der Triangulierung und schult damit den „Möglichkeitssinn“ (: 380). Gleichzeitig generiert Ungleichzeitigkeit auch Möglichkeitsräume, räumliche Gelegenheiten, um Neues nicht nur zu denken, sondern auch auszuprobieren. Neben der Betonung von technischen Infrastruktursystemen als integralen Elementen der Stadtmaschine hebt Siebel hier ein zweites Mal die Bedeutung von Materialität bei der Konzeptualisierung von Stadt hervor. Damit macht er den soziologischen Stadtdiskurs an jene internationalen Arbeiten anschlussfähig, in denen die Besonderheit von Stadt auf ihre spezifische Sozio-Materialität zurückgeführt wird (z. B. Amin/ Thrift 2002)⁶.

Im Zentrum des Schlusskapitels (Teil 5) steht noch einmal die Ambivalenz von Urbanität. Ausgehend von den beiden archetypischen Stadtmythen, der Hure Babylon und der himmlischen Tochter Jerusalem, stellt Siebel Urbanität als genuin

6 Amin, Ash; Thrift, Nigel (2002): *Cities: reimagining the urban*. Cambridge: Polity.

widersprüchliches Phänomen dar, das sich zudem einem planerischen Eingreifen systematisch verschließt.

Wieder einmal hat Walter Siebel – dieses Mal ohne seinen 2012 verstorbenen kongenialen Koautor Hartmut Häußermann – ein durchdachtes und inspirierendes Werk vorgelegt, das gerade für die Betrachtung von Stadt als eigenständige sozialwissenschaftliche Kategorie einen fundamentalen Beitrag leistet, der viel weiter weist als ein Rückzug auf die Differenzen zwischen verschiedenen lokalen Logiken, wie ihn die Arbeiten zur Eigenlogik der Städte im Kern anbieten. Allein – ein Rätsel bleibt: die Rolle von Teil 3, einem etwa hundertseitigen Kapitel, in dem der Autor die vielschichtige und vielstimmige Debatte um die Rolle der Kulturwirtschaft in der heutigen Stadt umfassend beleuchtet. Das Kapitel ist ebenfalls hoch informativ, differenziert und originell. Es erschließt sich jedoch bis zum Ende nicht wirklich, warum es in dieses Buch gehört, noch dazu zwischen den beiden Kapiteln platziert, in denen die zentralen Argumente zur Ausgangsfrage entfaltet werden. Schade: Noch besser wäre also, Walter Siebel hätte gleich zwei Bücher geschrieben.

Der Rezensent

Dr. Joachim Thiel, HafenCity Universität
joachim.thiel@hcu-hamburg.de

**Spain, Daphne (2016):
Constructive Feminism. Women's Spaces
and Women's Rights in the American City**
Ithaca: Cornell University Press. 280 Seiten.
ISBN: 978-0-8014-5319-9. Preis: 89,95 \$



Alexandra Staub

The burden of history is its perpetual lack of inclusiveness: nowhere is this more apparent than when researching events and ideas that circle around women. Although women make up more than half of the world's population, their intellectual, social and material achievements have largely been marginalized, while world events are, on the whole, rarely described from their specific points of view (for a discussion, see the introduction to Alexandra Staub, *Modernity, Space and Gender*, [Routledge 2018]).

Daphne Spain's new book *Constructive Feminism* provides a much-needed examination of a pivotal era in U.S. social history as it brings to life the spaces of the Second-Wave feminist movement of the late 1960s and 1970s in the United States (the "First Wave" being the early twentieth century, as women fought for the right to vote). Spain, who is a trained sociologist and the James M. Page Emeritus Professor in the Department of Urban and Environmental Planning at the University of Virginia, has written extensively on architecture and gender, including the books *Gendered Spaces* (UNC Press, 1992), *Balancing Act: Motherhood, Marriage and Employment among American Women* (with Suzanne Bianchi, Russell Sage Foundation, 1996) and *How Women Saved the City* (University of Minnesota Press, 2001).

Focusing on Boston and Los Angeles, two very different cities that were major contributors to Second-Wave feminism, Spain discusses in detail the rise as well as the struggles of organizations that created spaces catering to women: women's centers, feminist bookstores, feminist health clinics, and domestic violence shelters. In her meticulous chronical, Spain immerses (or re-immerses) the reader into the mood of the era, bringing to life the political and social efforts of women who struggled to find funding for their ideas during a time when women were denied bank loans or other forms of credit, grappled with zoning boards and bureaucracies that blatantly attempted to bring their projects to a standstill, and who fought

against neighbors who through harassment or vandalism resisted spaces designed to empower women in any form. In the process, she also recounts the Second-Wave feminists' path towards creating a new female identity, one that was not based on the post-war ideal of women as subservient wife, mother, and homemaker, an ideal that had been shattered by Betty Friedan's book *The Feminine Mystique*, published in 1963. The second wave, as Spain points out, was a social movement dedicated to reconfiguring power relations between women and men. Key to Spain's book is the recognition that this reconfiguration had both deliberate and unintended spatial consequences, and that women's empowerment went hand in hand with new types of spaces that women controlled. More still, such spaces had to allow for collective action: "To gain political power, the Second Wave needed places in which women could share common concerns and mobilize for action" (12).

The book is organized into six chapters. The first, titled "Spatial Consequences of the Second Wave", gives a general introduction to gendered spaces (the title, by the way, of an earlier book by Spain) in urban and suburban America and describes the book's organization. This introduction is followed by four chapters that provide a detailed examination of what Spain has analyzed as the key types of spaces created by the Second Wave women's movement: women's centers as a means to nurture autonomy, feminist bookstores as a means of building identity, feminist health clinics as a chance to promote reproductive rights, and domestic violence shelters as a way to protect women's bodily integrity. A sixth chapter, titled "After the Second Wave" uses a range of examples from across the globe to discuss women's movements, especially in the new millennium.

Spain's research for *Constructive Feminism* is based on both archival work – some of the organizations she chronicles still exist while others, recognizing their groundbreaking social role, have preserved their correspondence and other papers – and on interviews with members of feminist organizations of the 1970s. The chapters on women's centers, bookstores, health clinics, and domestic violence centers, in which she chronicles the shaping of the networks and the building-up of spaces created by specific organizations in Los Angeles and Boston, are rich in anecdotal detail that contributes to the book's ethnographic story line. Spain discusses how women met to plan for women's spaces, how they searched for appropriate sites, how they struggled to find funding, how they advertised the centers, how the women's spaces were received both by their users and by members of the neighborhood they were in, and how the women who maintained the spaces grappled with developing organizational forms that would not re-create patriarchal power structures. The reader is allowed a close-up view of the exertions and successes of the organizers of women's spaces as seen through the eyes of the people who worked there, including the day-to-day problems that beset some of the centers as they entered uncharted

territories, especially as women sought new ways to organize and manage fair decision-making processes in non-hierarchical ways. More still, the narrative is interwoven with the social history of an era whose injustices have often slipped into obscurity: Spain recounts how doctors tricked women of color into forced sterilizations as a form of racism based on eugenics, while driving women seeking reproductive control underground to find contraceptives or abortions. At times, Spain's text provides poignant flashbacks, recounting beliefs that have changed with the times, such as when she states that lesbians united in various movements saw lesbianism as a "political as well as a personal choice" (46). Spain's approach of being a third-person narrator who at the same time allows the reader to immerse her or himself into the thoughts and feelings of the story's protagonists makes the book gripping reading, while her detailed descriptions of decisions or events and their aftermath presents a nuanced portrait of a movement that was evolving as it went through the process of defining itself.

Although the book's subtitle speaks of "women's spaces", the main focus is not on the spaces themselves. The book has only 15 illustrations, six of which are maps or tables. Most of the remaining illustrations are exteriors of buildings used as women's spaces, redrawn by hand from photographs. Spain provides bits of neighborhood context for the areas that women's spaces occupied in the form of addresses and general house descriptions and sometimes a description of a space's layout. The term "space" is used quite generically, however, being defined as something that women needed in order to meet, exchange thoughts and ideas, question existing norms and standards, and plan for taking control of their own lives in order to achieve political and social empowerment. Spain's treatment of what a "space" is thus remains theoretically vague. She uses the terms space and place interchangeably because the woman she interviewed did not distinguish between the two. Perhaps a bit vexing, Spain brings up concepts of spatial theory several times, yet does not link such theories to the spaces she describes. The philosopher Henri Lefebvre, for example, is twice pulled into the discussion through a quick quote on spatial theory, and then just as rapidly cast aside (: 14, 68). In her introductory chapter, where Spain presents an overview of social movements and urban spaces, she rather quickly summarizes some of the ideas that have been presented more elaborately in other works, such as Dolores Hayden's book *Redesigning the American Dream* (W. W. Norton & Company; 2nd edition 2002). The final chapter, too, glosses over topics as varied as transgender identities, "mother centers" in Europe, women's spaces in India, and "men's rights" activists in the United States. In contrast to the detailed presentation of the book's main chapters, the introduction and conclusion remain frustratingly superficial.

Spain nonetheless recognizes and nimbly presents the political nature of women's spaces and their importance in the chronicle of women's history (by extension helping women's history take its rightful place in the annals of history more generally). "Feminist places are always contested" she writes (: 14), a fate that befalls women's history as well. One of the book's main contributions is the highlighting of people, ideas, and events that would otherwise remain either contested or buried in the footnotes of our collective memory. Spain's book provides a finely grained reading of how women of the Second Wave fought for the right to a contemporary identity, self-determination, and political empowerment. In making the nuanced story of Second Wave feminist spaces come alive for a new generation of readers, Spain has created a new space for the history of women as well.

The Reviewer

Associated Prof. Alexandra Staub, Pennsylvania State University
acs11@psu.edu

Staub, Alexandra (2016): Conflicted Identities. Housing and the Politics of Cultural Representation

New York: Routledge. 210 Seiten.

ISBN: 978-1-138-78481-9. Preis Paperback : £ 36,99;

eBook: £ 27.99



Jörg H. Gleiter

Conflicted Identities steht in der besten amerikanischen Wissenschaftstradition: Das Buch ist leicht verständlich und flüssig geschrieben, trotz des hohen Anspruchs verliert es nie den Leser aus dem Blick. Obwohl auf Englisch geschrieben, ist das Buch dennoch für Nicht-Muttersprachler eine lesenswerte und lohnende Lektüre, die mit großem Detailreichtum und erzählerischem Elan überzeugt, nicht zuletzt aber auch deswegen, weil das Buch seine zentralen Thesen am Beispiel der Entwicklung der Wohnkultur und des Wohnungsbaus in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1945 und 1968 exemplifiziert.

Alexandra Staub, Professorin an der renommierten Penn State University in den USA, untersucht die Prozesse der Politisierung des öffentlichen wie auch häuslichen, familiären Raums und die Beziehung zwischen beiden vor dem Hintergrund politischer, sozialer wie auch ökonomischer Transformationsprozesse. Im Zentrum stehen die kulturelle Prägung und die kulturelle Repräsentation des Raums, besonders des häuslichen Raums. Es bleibt aber nicht bei den Repräsentationen, die Autorin stellt die performative Kraft ins Zentrum, die von den Räumen ausgeht. Aufgezeigt wird, wie Tradition, Gesetzgebung, Markt und Medien die Vorstellungen des häuslichen Wohnens in anthropologischer, soziologischer und genderspezifischer Hinsicht beeinflussen, bewusst wie auch unbewusst.

Es gehört zu den Stärken des Buchs, dass es nie in Abstraktionen verfällt, sondern die Fragestellungen an einer Fülle von Beispielen expliziert und diese so anschaulich werden lässt. Wie die Autorin zu Beginn anmerkt, liegen viele Veröffentlichungen zum öffentlichen Raum und zur repräsentativen Funktion der Architektur vor, jedoch nicht zum häuslichen Raum. Trotz der Omnipräsenz im Lebensalltag, aber auch gerade wegen seiner „Privatheit“, entzog sich der private Raum bisher der wissenschaftlichen Untersuchung. So füllt das Buch von Alexandra Staub eine Lücke in den allgemeinen Raumdiskursen, was umso erfreulicher ist, als gerade im privaten Raum die Handlungsmuster praktiziert, eingeübt, aber

auch verfestigt werden, die die Grundlage für die Sozialisierungsprozesse im öffentlichen Leben bilden.

In der thematischen Fokussierung auf die Politik der kulturellen Repräsentation zeigt sich der hohe Anspruch des Buches. Der Begriff „kulturell“ steht dafür, dass die Autorin sich nicht nur mit Einzelbetrachtungen in anthropologischer, historischer, psychologischer, soziologischer, genderspezifischer oder ikonographischer Hinsicht begnügt, sondern auf umfassende Weise die Frage nach der kulturellen Konstitution von Raum stellen möchte. Im Zentrum steht der Raum als Medium der Transformierung von Inhalten sowie als Instrument kultureller Determinierung, wie sie dann in räumlichen Mustern und Figuren, Grundriss und Ausstattung von Wohnungen und genderspezifischen Verhaltensmuster zum „Ausdruck“ kommt.

Folgerichtig führt das Buch in seinem ersten Kapitel des ersten Teils überblickartig in die verschiedenen einzelwissenschaftlichen Ansätze ein. Thematisiert und definiert werden die Gegensatzpaare von privat und öffentlich, kulturell und politisch, aber auch die Begriffsreihen von sozialem, konzeptuellem und repräsentativem Raum (Lefebvre), von absolutem, relativem und relationalem Raum (Harvey) und von organischem, wahrnehmbarem und symbolischem Raum (Cassirer). Neben anderen Grundbegriffen dient dies in den darauffolgenden Kapiteln zur Grundlage für die rigorose „kulturelle“ Analyse der Frage des Wohnens.

Dabei rückt der Raum als „agency“ oder Handlungsmacht in den Vordergrund, aber weniger als Aktant im Sinne von Bruno Latour als in Hinblick auf die Performanz. Die Frage der Handlungsmacht bezieht sich weniger auf Dinge und Objekte als auf die konkreten Personen, die auf der Grundlage von Klasse, Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit oder Religion unterprivilegiert sind, aber gerade im häuslichen Bereich einen Rückzugsort haben, in dem sie über ihr Leben selbst bestimmen können. Wobei die Autorin darauf hinweist, dass auch der private und häusliche Raum für Einflüsse von außen durchlässig und empfänglich ist und so auch der Kontrolle von außerhalb unterliegt.

Diese Permeabilität zwischen Innen- und Außenraum, zwischen dem Häuslich-Privaten und Öffentlich-Politischen widmet sich der erste Teil des Buches. Historisch deckt es die Zeit des 19. Jahrhunderts bis heute ab und thematisiert „Monumentalität als Symbol“, „Prozess des Rückzugs“ oder auch Themen wie „Verkauf von emotionaler Wärme“ oder „Modernität, Tradition und die Frage der Handlungsmacht“, um dann abschließend, gleichsam als Übergang zum zweiten Teil des Buches, im Kapitel „Fehlschlag“ auf die Entwicklungen in der Sowjetunion und in Iran einzugehen. Im ersten Moment verwundert dies, erklärt sich aber aus der Programmatik des Buchs, das die Fallbeispiele auf Gesellschaften beschränken möchte, die unter hohem politischem Druck einen überstürzten

Transformationsprozess durchliefen, in der Sowjetunion auf der Grundlage eines Säkularisierungs-, im Iran auf der Grundlage eines Re-Sakralisierungsprozesses.

Der zweite Teil des Buchs führt dieses programmatisch fort und setzt einen besonderen Fokus auf den Wohnungsbau zwischen 1945 und 1968 in der Bundesrepublik Deutschland. Im Gegensatz zum ersten Teil geht der zweite Teil über eine Synopse bestehender Konzepte weit hinaus. So erhält hier das im ersten Teil breit angelegte Thema der Politik der kulturellen Repräsentation seine spezifische Tiefe. Es folgt ein gelungener Überblick und historischer Einblick in die Wohnungsbauproblematik in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Die Wohnungsbaupolitik und -entwicklung wird dabei nicht nur als Grundlage für die positive Entwicklung Deutschlands nach 1945 dargestellt, sondern als vorbildlich schlechthin.

Weit über die Frage der konkreten Realisierungen hinaus setzt das anschließende letzte Kapitel dann einen eigenen Schwerpunkt auf die mediale Vermittlung von Vorstellungen des häuslichen Raums durch den Film der 1950er und 60er Jahre. Gezeigt wird, wie der Film eine ambivalente Funktion zwischen Modernisierung und Beharren auf Traditionen einnahm. Mit der genderkritischen Analyse steht die Autorin in der besten Tradition wegweisender Untersuchungen auf diesem Gebiet von Laura Mulvey oder Beatrice Colomina. Es zeigt sich, wie der Film, aber umso mehr das Fernsehen, in den Wirtschaftswunderjahren zu einer Bastion der Festschreibung eines ambivalenten Verständnisses des Geschlechterverständnisses wurde. Sichtbar wird, welchen ideologischen Beitrag die Präsentation von filmischen Innenräumen, in denen sich die Protagonisten der Filme aufhalten, für das Verständnis des häuslichen Raums und der Rolle der einzelnen Familienmitglieder darin leistete.

Mit großer Emphase und ansteckendem Enthusiasmus rückt die Autorin die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland ins Zentrum ihrer Betrachtungen. Ratlos macht jedoch die mithin fehlende kritische Distanz zum Objekt ihrer Betrachtung. Im Vergleich zu den Entwicklungen in anderen Ländern und aus der Außenperspektive mag dies eine gewisse Berechtigung haben, dennoch vermisst man die kritische Behandlung des Themas. Es ist nicht nur der Innenperspektive geschuldet, wenn sich der Rezensent herausgefordert fühlt von einem Satz wie: "Germany's social rupture became the process by which the waters were cleared: it was only through a muddied past being dredged up and confronted, that a process of social and spatial rapprochement could begin" (: 22).

Nun ja, in Hinblick auf die deutsche Geschichte zwischen 1933 und 1945 scheint der Begriff „muddied past“ oder „trübe Vergangenheit“ über die Maße verharmlosend. Die Frage der Bewertung der trüben Vergangenheit wird nicht gestellt. Sollte sie Voraussetzung für die überaus positive Entwicklung der Nachkriegszeit gewesen sein, dann wäre dieses bestürzend, weil die Hoffnung auf Besserung unmittelbar

an die kausale Notwendigkeit einer vorausgehenden Geschichte von Terror und Vernichtung gekoppelt würde. Wenn sie nicht alleinige Voraussetzung war, aber dennoch im Hintergrund stand, dann wirft dies weitreichende Fragen nach den hier wirkenden Kausalitäten auf. Eine davon ist, ob die Aussage richtig ist: „Germany’s conversion was largely induced from outside its borders“ (: 21). Die Frage ist, ob dieses den Stimmen der kritischen Opposition innerhalb der deutschen Gesellschaft der 1950er und 1960er Jahre gerecht wird, nehmen wir nur einmal den Juden Fritz Bauer und die Rolle, die er als Generalstaatsanwalt in Frankfurt für die Eröffnung des Auschwitzprozesses spielte. Die Beschreibung ausschließlich des stolzen Aufstiegs schließt die Opfer aus, unter denen einerseits unzählige deutsch-jüdische Familien waren, denen nach 1933 gerade das Recht auf Wohnung und damit auf Privatheit entzogen wurde. Sie stellen ein Fallbeispiel für die Politik der kulturellen Repräsentation dar. Andererseits bleibt die Frage der Millionen von Flüchtlingen offen, die dem Thema der Politik der kulturellen Repräsentation eine für die Bundesrepublik Deutschland eigene Perspektive hätten geben können. Eine Ergänzung für die zweite Auflage des Buches wäre hier wünschenswert.

Zur Irritation trägt aber auch bei, dass die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland nach 1945 in einem Atemzug mit Gesellschaften und Nationen genannt wird, die mit großen revolutionären Ereignissen zur Kulturgeschichte beigetragen haben. Genannt werden Frankreich 1789 und Russland 1917. Die Autorin sieht selbst Iran 1979 auf derselben Stufe, ergänzt um Osteuropa 1989. Die Motivationen, Voraussetzungen und Wirkungen der vier genannten Weltereignisse lassen sich aber nur schwerlich parallelisieren mit der Situation Deutschlands nach 1945. Werner Durth hat dazu in *Deutsche Architekten* angemerkt: „In Erinnerung an das unsagbare Leid, das sich hinter dünnen Worten und Zahlen verbirgt, zerrissen mir stets wieder Momente des Schreckens die stolzen Bilder eines gelungenen Aufbaus wenige Jahre danach, der heute gern „Wiederaufstieg“ genannt wird und die Opfer vergessen läßt [...] Wie sind sie zu deuten, die gesprochenen, geschriebenen, geplanten, schließlich auch gebauten Zeugnisse jener gesteigerten Leistungsfähigkeit, die nicht nur Architekten und Planer angesichts der Ruinen ringsum entwickelten.“⁷

Die geäußerte Kritik kann aber nicht die Einschätzung entkräften, dass hier ein Buch entstanden ist, das eine Fülle von Material zusammenträgt und diesem unter dem Thema der „kulturellen Formierung des Raums“ ein theoretisches Modell unterlegt, das dazu dient, diese in einen Gesamtzusammenhang zu stellen. *Conflicted Identities* gelingt dies in überzeugender Weise. Im Begriff der Kultur

7 Durth, Werner; *Deutsche Architekten* (1992): Biographische Verflechtungen 1900–1970. Braunschweig: Deutscher Taschenbuch Verlag. S. 18.

liegt das Programm des Buchs offen vor dem Leser, eben divergierende und konfliktreiche Thematiken zum Thema Raum, Repräsentation und Geschlechterkonflikt in eine Gesamtsicht zusammenzuführen. Dieses ist mehr als gelungen. In diesem Sinne soll Alexandra Staubs verdienstreiches Buch dem Leser zur Lektüre ans Herz gelegt sein.

Der Rezensent

Prof. Dr.-Ing. habil. Jörg H. Gleiter, Technische Universität Berlin.
joerg.gleiter@tu-berlin.de

IV
Dokumentation und Statistik

Monitoring StadtRegionen

Neue Suburbanisierungsprozesse



Stefan Fina, Frank Osterhage, Jutta Rönsch, Karsten Rusche,
Stefan Siedentop, Kati Volgmann, Ralf Zimmer-Hegmann¹

Zusammenfassung

Die aktuellen Auswertungen des StadtRegionen-Monitorings des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung deuten auf einen neuen Trend der Suburbanisierung hin. Mit einem neuen Regionalisierungsansatz, der die Einzugsbereiche von deutschen Großstädten über 200.000 Einwohnern und mehr als 100.000 Beschäftigten auf der Basis von PKW-Fahrzeiten abgrenzt, wird dieser Frage für bestimmte Themenbereiche nachgegangen. Dazu gehören die Bevölkerungsentwicklung, die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Veränderungen von Flächennutzung und der Anzahl der Baufertigstellungen, sowie die Entwicklung der Personen in Bedarfsgemeinschaften, die Leistungen nach SGB II beziehen. Die Auswertungen wurden für die Jahre 2008 bis 2015 durchgeführt und zeigen insbesondere im Bereich der Bevölkerung, teilweise auch für Beschäftigung und Baufertigstellungen, Verschiebungen von Wachstumsprozessen in das Umland der Stadtregionen. Besonders ausgeprägt sind diese Tendenzen im Umland von Stadtregionen, die im Kern weiterhin ebenfalls wachsen, und deren Umland von mehreren Stadtregionen erreichbar ist bzw. eine Art Korridor zwischen wachsenden Kernen bildet. Ansätze für weiterführende Studien könnten sich mit der Frage beschäftigen, inwiefern diese Verschiebungen Verdrängungsprozesse für städtische Funktionen im Kern sich dynamisch entwickelnder Städte sind beziehungsweise tatsächliche veränderte Standortpräferenzen darstellen.

1 unter Mitarbeit von: Verena Loosen, Pamela Sanwald, Katinka Gehrig-Fitting, Stefan Kaup und Caroline Baumgart

Schlüsselbegriffe

Stadtregionen, Metropolen, Großstadt, Monitoring, Suburbanisierung, Bevölkerung, Beschäftigung, soziale Lage, Flächennutzung, Deutschland

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den aktuellen Trends der Raumentwicklung in deutschen Stadtregionen und führt damit die seit 2001 veröffentlichte Berichterstattung zu diesem Thema im Jahrbuch StadtRegion fort. Auf der Grundlage von amtlichen Statistiken werden im Bereich „Geoinformation und Monitoring“ des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Dortmund Indikatoren der Raumentwicklung aufbereitet. Schwerpunkte sind Veränderungen von Bevölkerung, Beschäftigung, Sozialraum und Flächennutzung in ihrer räumlichen Zusammensetzung zwischen Kernstadt, Umland und Gebieten außerhalb der Stadtregionen. Die Ergebnisse werden anschließend von Experten der Forschungsgruppen „Metropole und Region“, „Alltagsmobilität und Verkehrssysteme“ sowie „Sozialraum Stadt“ fachlich begutachtet und interpretiert.

Im vorliegenden Beitrag wird dabei insbesondere Hinweisen auf neue Suburbanisierungsprozesse nachgegangen. Die Wahl dieses Themas ergibt sich aus einer aktuell, zumindest teilräumlich, beobachtbaren Verlagerung städtischer Funktionen aus den Kernstädten in das Umland von Stadtregionen. Auf den ersten Blick scheint sich damit eine Art Trendwende nach den Reurbanisierungsphasen seit Beginn der 2000er Jahre abzuzeichnen. Die räumliche Ausprägung ist bislang allerdings noch wenig untersucht, insbesondere im Hinblick auf eine teilräumlich differenzierende Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung. Zudem ist weitgehend unbekannt, wie die Entwicklung siedlungsstruktureller Kontextfaktoren (z. B. Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung, Bautätigkeit) mit diesen Verlagerungen urbaner Funktionen übereinstimmt, und inwiefern sich damit auch soziale Aspekte wie z. B. der Anteil der Bezieher von Regelleistungen nach SGB II verändern.

Innerhalb eines größeren Betrachtungsraums vollziehen sich in der Regel fortlaufend unterschiedliche Prozesse der räumlichen Konzentration und Dekonzentration. Folgerichtig wurde in der Literatur wiederholt herausgestellt, dass eine Gleichzeitigkeit von Reurbanisierung und Suburbanisierung besteht (u. a. Milbert 2017, Hirschle/Schürt 2008). Daher geht es bei Analysen zur Raumentwicklung also häufig darum, welche Tendenzen in einem bestimmten Raum zu einer bestimmten Zeit überwiegen. Diesbezüglich ist es ab Mitte der 2000er Jahre hierzulande zum ersten Mal seit mehreren Jahrzehnten zu einer Phase der Reurbanisierung gekom-

men, die über mehrere Jahre anhielt und in der großen Mehrzahl der Stadtregionen zu beobachten war (siehe Baumgart et al. 2016, Herfert/Osterhage 2012).

Während einerseits ein weiterer Boom der Großstädte erwartet wird (Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2016), sind andererseits zuletzt erste Hinweise auf ein mögliches Ende dieses Trends und auf ein Wiedererstarken der Wohnsuburbanisierung aufgekommen. Eine solche Veränderung deutet sich bislang vor allem dann an, wenn nicht die Bevölkerungsentwicklung insgesamt betrachtet wird, sondern eine gezielte Analyse der Binnenwanderungen erfolgt. So kommt Busch (2016) bei seiner Untersuchung zum inländischen Wanderungsgeschehen zu der Feststellung, dass sich der Wanderungssaldo bei vielen prosperierenden Großstädten zwischen 2008 und 2014 negativ entwickelt hat und inzwischen – insbesondere bei den Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit – deutliche Verluste zu verzeichnen sind. Als wesentliche Erklärung sieht er ökonomisch bedingte Verdrängungsprozesse infolge der stark angespannten Wohnungsmärkte. Auch nach den von Milbert (2017) präsentierten Ergebnissen haben die Wanderungsgewinne der Großstädte bei den Binnenwanderungen ab 2011 nachgelassen, um in 2014 wieder gegen Null zu tendieren bzw. negativ zu werden. Von ihr wird hingegen betont, dass neben der preisbedingten Abwanderung ins Umland vermutlich weitere Faktoren zur Erklärung herangezogen werden müssen.

Im Hinblick auf weiterreichende Forschungen zu dieser neuen Tendenz in Richtung Suburbanisierung besteht eine interessante Fragestellung darin, welche soziale Zusammensetzung bei den Trägern der Entwicklung anzutreffen ist. Bereits während der Suburbanisierungswelle in den 1990er Jahren wurde mehrfach auf die bis dahin nicht gekannte Vielfalt unter den Suburbaniten hingewiesen (siehe u. a. Heitkamp 2002 oder Ismaier 2002). Anknüpfend an Forschungsarbeiten aus dem Ausland (z. B. Randolph/Tice 2017) stellt sich heute die Frage, inwieweit in den deutschen Stadtregionen Ansätze für eine „Urban Inversion“ auszumachen sind, bei der sozial und wirtschaftlich benachteiligte Haushalte verstärkt an den Rändern der Region zu finden sind.

Der Beitrag greift die skizzierten Fragestellungen auf, indem die in der Summe zu konstatierenden Trendverschiebungen im Zeitverlauf für deutsche Stadtregionen dargestellt und interpretiert werden, differenziert nach Kernstadt und Umland. Die Analysen basieren auf den aktuellsten Ergebnissen des StadtRegionen-Monitorings des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS), dessen Methodik nachfolgend in Abschnitt 1 erläutert wird. Datengrundlage sind Zeitreihen der amtlichen Statistik für bundesdeutsche Stadtregionen. Die Abgrenzung der Stadtregionen wurde im Jahr 2015 neu gefasst und basiert nun auf einer beschäftigungsgewichteten Definition von Einzugsbereichen nach Fahrzeit, die rückwirkend auf Statistikdaten bis ins Jahr 2008 angewendet wurde. Diese Neufassung wird in

Abschnitt 2 beschrieben und mit den Ergebnissen früherer Abgrenzungsmethoden verglichen. Im Fokus der weiteren Ausführungen in Abschnitt 3 stehen die sich in der Summe ergebenden Trends der demografischen, sozialen, siedlungsstrukturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der Stadtregionen insgesamt sowie der Kerne und ihrem Umland. Erste Interpretationen im Hinblick auf die Leitfrage der *neuen Suburbanisierungsprozesse* werden direkt in den Unterkapiteln von Abschnitt 3 präsentiert und abschließend in einer Synthese in Abschnitt 4 zusammengeführt.

1 Methodik des StadtRegionen-Monitorings

Die Abgrenzung der Stadtregionen erfolgt prinzipiell in zwei Schritten:

1. Definition einer Kernstadt mit mindestens 200.000 Einwohnern und 100.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.
2. Definition des Einzugsbereichs einer Kernstadt basierend auf einer von der Beschäftigtenzahl abgeleiteten Anziehungskurve.

Mit diesen Regeln werden zunächst 32 Kernstädte abgegrenzt, die in der Regionalstatistik als kreisfreie Städte geführt werden. Es wird davon ausgegangen, dass diese Großstädte eine besondere funktionale Rolle für ihr Umland im Sinne einer übergeordneten zentralörtlichen Bedeutung als Wirtschaftsknoten und Beschäftigungszentrum innehaben.

Die Einzugsbereiche werden für diese Kernstädte gemeindefarf definiert. Mit Hilfe von Netzwerkanalysen führt ein Routing vom Stadtkern zu jedem Gemeindefarf (jeweils definiert als geometrisches Zentrum der Gebietskörperschaft) mit einem definierten Schwellenwert für PKW-Fahrzeiten. Der Schwellenwert ergibt sich aus der Anziehungskurve in Abbildung 1.1, in der auf der oberen X-Achse die Anzahl der Beschäftigten aufgetragen ist, auf der unteren X-Achse die PKW-Fahrzeit in Minuten. Gemeinden mit Fahrzeiten unterhalb des Schwellenwertes gehören zum Einzugsbereich einer Stadtregion, Gemeinden oberhalb dieses Wertes gehören nicht dazu. Im Nachgang wird noch eine weitere Regel angewendet: Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft werden zusammen zugeordnet, maßgeblich ist hier der geometrische Schwerpunkt der Verwaltungsgemeinschaft. Liegt dieser innerhalb des Schwellenwertes, werden alle Mitgliedsgemeinden der Stadtregion zugeordnet. Liegt er außerhalb, gehören diese Mitgliedsgemeinden nicht zur Stadtregion. Hintergrund für die Anwendung dieser Regel ist, dass bestimmte statistische Kennziffern nur auf der Ebene von Verwal-

tungsgemeinschaften vorliegen und nicht auf die einzelnen Mitgliedsgemeinden aufgeteilt werden können.

Anhang 1 zeigt für alle Kernstädte die resultierende Anzahl an Gemeinden im Einzugsbereich, ihre Fläche, sowie die Abgrenzungskriterien mit der Anzahl der Beschäftigten in der Kernstadt (genau: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2015) und der daraus resultierenden Fahrzeit tabellarisch auf. Zusätzlich werden diese Kennziffern ergänzt um Informationen zur Anzahl der Beschäftigten, die im Umland wohnen (genau: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort), und wie viele davon theoretisch als Pendler im Einzugsbereich mehrerer Zentren leben (Anteil der Beschäftigten am Wohnort in Gemeinden im Überlappungsbereich mehrerer Stadtregionen). Die Anzahl an Gemeinden und die Fläche überlappender Stadtregionen, die Namen dieser Nachbarregionen, sowie die mögliche Abdeckung einer anderen Kernstadt im Einzugsbereich werden in Anhang 1 ebenfalls aufgelistet.

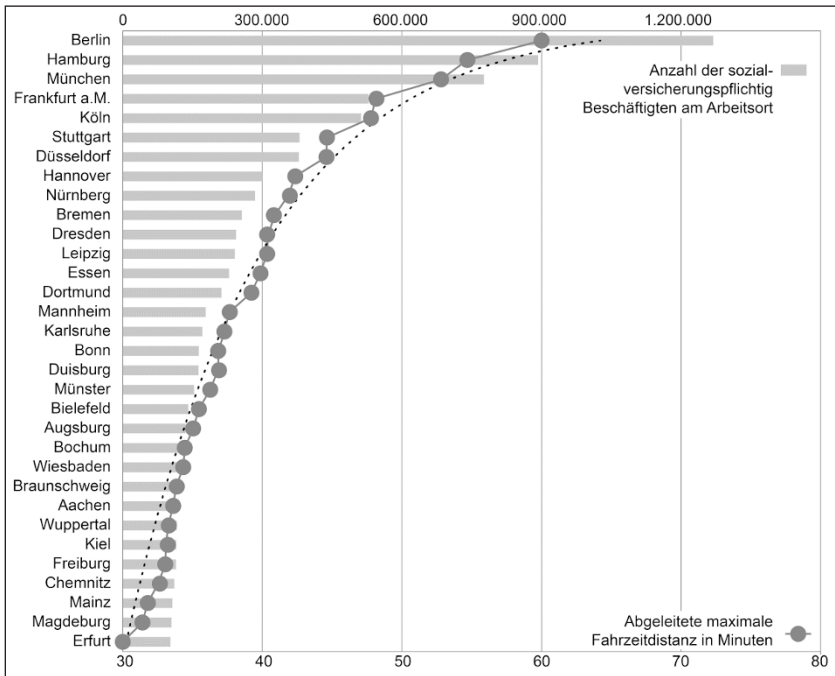


Abb. 1.1 Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in den stadtregionalen Kernen zum 31.12.2014 und Ableitung der maximalen Fahrzeitdistanzen (Quelle: Destatis 2016; eigene Berechnungen)

Ein wichtiger Aspekt dieses Verfahrens ist, dass im Umland von Kernstädten weitere Kernstädte enthalten sein können. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse vor allem dann zu berücksichtigen, wenn bedeutende Kernstädte im Umland die Trendaussagen dominieren. So gehört z. B. Frankfurt am Main zum Umland von Wiesbaden und umgekehrt, ebenso liegt Köln im Einzugsbereich von Düsseldorf und vice versa. Für die in Abschnitt 3 beschriebenen Auswertungen wurden deshalb die Werte bereinigt, das heißt für die Berechnungen von Indikatoren für das Umland wurden die Werte für die enthaltenen Kernstädte abgezogen. Lediglich in den Einzeldarstellungen von Stadtregionen sind die Werte von Kernstädten im Umland enthalten (Abbildungen in Abschnitt 3 mit den Endziffern 3 und 4 sowie 3.1.6).

Die Methodik hat zwei zentrale Vorteile: (1) der Einzugsbereich einer Kernstadt ist abhängig von seiner wirtschaftlichen Bedeutung als Beschäftigungszentrum und (2) die Pendelbeziehungen zwischen Kernstadt und Umland werden mit nahezu² echten Reisezeiten gerechnet.

Ein weiterer Effekt dieses Regionalisierungsverfahrens ist, dass sich Einzugsbereiche von nah beieinander liegenden Kernstädten überlappen können. Dieser Effekt entspricht letztlich der Realität im Hinblick auf die räumlichen Einflüsse von Kernstädten auf die Raumentwicklung ihres Umlandes, bewirkt aber eine Reihe von methodischen Schwierigkeiten. So sind z. B. aus kartographischer Sicht überlappende Einzugsbereiche nur schwierig darstellbar, und die zugrundeliegenden statistischen Kennziffern von Kommunen werden zu mehreren Einzugsbereichen hinzugerechnet. In klassischen Gravitationsmodellen, wie sie z. B. in Verkehrsmodellen oder im Geomarketing eingesetzt werden, würde für Letzteres ein Anteilfaktor ermittelt, mit dem z. B. im Falle von Beschäftigten eine Aufteilung ihrer Zugehörigkeit zu einer Kernstadt modelliert wird. Da dies ohne weitere Eingangsdaten (z. B. Haushaltinterviews) nicht seriös möglich ist bzw. für manche Kennziffern keinen Sinn ergibt (z. B. Flächennutzung), wird im StadtRegionen-Monitoring auf eine solche Aufteilung verzichtet. In der Interpretation der Ergebnisse spielt dieser Umstand dann mitunter aber durchaus eine wichtige Rolle.

Weitere Tests im Regionalisierungsverfahren, die neben PKW-Reisezeiten auch ÖPNV-Reisezeiten einbezogen hätten, mussten aufgrund resultierender Inselbildungen entlang von Fernverkehrsverbindungen wieder verworfen werden. Diese Verbindungen hätten nämlich dazu geführt, dass Reisezeiten für weit entfernt liegende Kommunen mit Fernverkehrsanschluss geringer sind als Nahverkehrsverbindungen von Gemeinden in unmittelbarer Nachbarschaft der Kernstadt. Auch wenn dieser Umstand reale Pendlerzeiten im ÖPNV zeigt, betrifft dies dennoch nur den Anteil

2 Nicht berücksichtigt werden können Stauzeiten und Abweichungen von mittleren Fahrgeschwindigkeiten.

an Beschäftigten, der tatsächlich diese Verbindung nutzt. Die Stadtregionen, die eher auf die Abbildung genereller raumfunktionaler Zusammenhänge zwischen Kernstadt und Einzugsbereich abzielen, lassen sich deshalb über das Kriterium der ÖPNV-Reisezeiten nicht schlüssig abgrenzen.

Die Methodik wurde in mehreren Sitzungen eines Arbeitskreises von Fachleuten am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung („Arbeitskreis Geomonitoring“) abgestimmt und mit externen Experten (z. B. auf dem Dresdener Flächennutzungssymposium 2017, vgl. Siedentop und Kaup, 2017) erörtert. In der Zusammenfassung der Rückmeldungen wurde die Logik der Methodik generell als plausibel bestätigt. Häufige Nachfragen zielten auf die Einbeziehung von ÖPNV-Reisezeiten in die Methodik ab. Nach Erläuterung der oben dargestellten Effekte der Inselbildung für Kommunen mit Fernverkehrsverbindungen wurde in den Diskussionen jedoch meist der Konsens erzielt, dass diese letztlich doch kontraproduktiv für die Homogenität des Regionalisierungsverfahrens – auch im Zeitverlauf für künftige Jahre – wäre und deshalb eine Fokussierung auf PKW-Fahrzeiten akzeptiert werden kann.

Letztlich ist die hier dargestellte Methode eine Reaktion auf die räumliche Ausdehnung von Stadtregionen, die sich in der jüngeren Vergangenheit im Wesentlichen aus Verbesserungen der lokalen und insbesondere regionalen Verkehrsinfrastruktur ergeben und eine Veränderung der raumfunktionalen Zusammenhänge bewirkt hat. Frühere Monitoringansätze stützten sich auf statische Abgrenzungsmethoden, die bei räumlichen Anpassungen an die neuen Realitäten vergrößerter Einzugsbereiche Brüche in der Berichtskontinuität zur Folge hatten. Die neue Methode stellt nun eine Dynamisierung in der Abgrenzung von Stadtregionen vor, die sich im Wesentlichen auf die Erreichbarkeit von Beschäftigungszentren stützt. In der Vergangenheit bewirkte der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zwar meist Ausdehnungen von Stadtregionen im Sinne einer Metropolisierung von Ballungsräumen oder polyzentralen Vernetzung. Grundsätzlich ist aber auch denkbar, dass bei Einbeziehung von Belastungsdaten (z. B. Staus, Baustellen, Level of Service-Indikatoren aus Verkehrsmodellen) künftig Einschränkungen wirksam werden, die die Erreichbarkeit von Stadtzentren negativ beeinflussen. Das Regionalisierungsverfahren des Monitorings StadtRegionen wäre in der Lage, solche Effekte abzubilden.

In der Umsetzung des Monitorings StadtRegionen ergibt sich daraus eine Reihe von Transformationsanforderungen an den Datenbestand der vergangenen Jahre. Dazu gehört, dass bei jeder Anwendung des Regionalisierungsverfahrens eventuelle Umschlüsselungen von Gebietsständen der amtlichen Gemeindegrenzziffern im Einzugsbereich nachgezogen werden müssen. Das Statistische Bundesamt stellt hierfür Regeln bereit, die sich im Falle von Umbenennungen und Eingemeindungen relativ leicht auf die angehängten Statistikdaten anwenden lassen. Aufwändiger

sind Gemeindeauflösungen, bei denen die Datenbestände auf mehrere Nachbarkommunen aufgeteilt werden müssen. Das Bundesamt stellt hierfür die Anteile der Bevölkerung und Gebietsfläche bereit, die auf die neuen Gebietseinheiten von einem Jahr aufs nächste übergehen. Diese Quoten werden im Monitoring StadtRegionen in der Folge auf alle weiteren statistischen Kennziffern angewendet. Der Prozess verläuft iterativ vom Gebietsstand eines gewünschten Berichtsjahres (hier: 31.12.2014) rückwirkend auf die Datenbestände der Vorjahre, das heißt Ergebnisse der Umschlüsselung werden für das jeweilige Vorjahr zum Grunddatenbestand für die Anwendung der Quoten, bis zum frühesten Jahr des Beobachtungszeitraumes. Die Logik dieser bevölkerungsproportionalen Aufteilung ist für Variablen wie die Leistungsempfänger in Bedarfsgemeinschaften oder Beschäftigte am Wohnort problemlos anwendbar und führt zu eindeutigen Ergebnissen. Für andere Indikatoren, die keinen unmittelbaren Bezug zur Bevölkerung aufweisen, können sich allerdings Verzerrungen ergeben. Beispiele hierfür sind die Bautätigkeit und die Flächennutzung, aber auch die Beschäftigung am Arbeitsort. Eine Anwendung der ebenfalls verfügbaren Gebietsflächenquote im Sinne einer flächenproportionalen Aufteilung ist aufgrund der unbekanntenen Lage der Siedlungsflächen problematisch. Aus Sicht der Bearbeiter des Monitorings StadtRegionen verbleibt deshalb die bevölkerungsproportionale Umlegung in diesen Fällen als die beste verfügbare Methode: Es wird für alle Variablen eine belastbare Korrelation zur Bevölkerungsverteilung unterstellt, die Ergebnisse können allerdings nicht im Einzelnen validiert werden.

Im nächsten Abschnitt soll insbesondere für Leser früherer Bände des Jahrbuchs StadtRegion, aber auch für interessierte Erstleser, beispielhaft dargestellt werden, welche Veränderungen sich durch die Einführung des neuen Regionalisierungsverfahrens im Vergleich zu früheren Abgrenzungsmethoden ergeben.

2 Ergebnisvergleich der verschiedenen Regionalisierungsansätze

Eine der größten Herausforderungen im Monitoring von Raumentwicklungen ist die Gewährleistung von Kontinuität und Vergleichbarkeit von Datengrundlagen im Zeitverlauf. Die Raumbewertung ist hier in vielfacher Weise abhängig von den thematischen Inhalten und Raumbezügen, die andere Behörden und ihnen vorstehende politische Entscheidungsträger vorgeben. Es gibt zwar Möglichkeiten, mit (geo-)statistischen Methoden Inkonsistenzen zwischen Datenbeständen unterschiedlicher Jahresscheiben zu bereinigen. Diese Methoden stoßen aber dann an ihre Grenzen, wenn Aufwand und die Komplexität der Verfahren sehr hoch wird und

die Ergebnisse durch unsichere Annahmen möglicherweise verzerrt werden. Dies trifft insbesondere auf Änderungen von Gebietsständen zu, für die im Nachhinein flächen- oder bevölkerungsproportionale Umlagungen von statistischen Kennziffern vorgenommen werden, in Unkenntnis der tatsächlichen neuen Zuordnung der verwendeten Größen (z. B. Bautätigkeit, Flächennutzung).

Im Monitoring der StadtRegionen kommt noch ein zweiter Aspekt hinzu, der die Kontinuität der Berichterstattung gefährdet: Die fachliche Abgrenzung der Stadtkerne und ihrer Einzugsbereiche unterliegt raumstrukturellen Veränderungen, die unabhängig von Gebietsständen und Definition von Statistiken eine gesellschaftliche Transformation abbilden. Dazu gehört zum Beispiel die Ausbreitung von Einzugsbereichen von Stadtregionen, für die unterschiedliche Begründungen diskutiert werden: Neben der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur gehören dazu auch der bis in die jüngere Vergangenheit gestiegene Motorisierungsgrad der Bevölkerung, aber möglicherweise auch erzwungene höhere Akzeptanz längerer Arbeitswege im Zuge der Arbeitsmarktreformen der 2000er Jahre bzw. die Akzeptanz längerer Arbeitswege oder gar multilokalen Wohnens für qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse. Letztlich ergibt sich auch daraus im Zeitverlauf die Notwendigkeit, Anpassungen an Monitoringkonzepte vorzunehmen.

Im Monitoring StadtRegionen gab es diesbezüglich in den letzten Jahren zwei einschneidende Veränderungen: Im Jahrbuch 2011/12 wurde letztmalig über einen kreisscharfen Zuschnitt der 18 größten Stadtregionen berichtet. Die Einzugsbereiche ergaben sich aus einer Zuordnung von Kreisen zu Stadtkernen, die an der HCU Hamburg mit eigenen Datengrundlagen durchgeführt und in Expertendiskussionen festgelegt wurde (siehe linke Spalte mit der Bezeichnung A in Abbildung 2.1, Kaup et al. 2014, S.204 ff. sowie Pohlan und Merger 2012, S.200 ff.). Dieser Zuschnitt unterlag mit den Kreisgebietsreformen des Jahres 2009 einschneidenden räumlichen Veränderungen, die in der Folge eine plausible Abbildung von Stadtregionen mit Kreisgrenzen unmöglich machten. Insbesondere die Formierung der Region Hannover und die starken Ausdehnungen von Umlandkreisen in die ländlichen Bereiche Mecklenburg-Vorpommerns führten zu der Entscheidung, künftig auf gemeinscharfe Abgrenzungen für die Stadtregionen zu wechseln. Deshalb wurden für die Jahre 2013/14 und 2015/16 Schwellenwerte für die Definition von Kernstädten gewählt, die als kreisfreie Städte in der Regionalstatistik der Gemeinden (korrekt: Gemeinden und gemeindefreie Gebiete) enthalten sind (siehe rechte Spalte mit der Bezeichnung B in Abbildung 2.1). Die Schwellenwertsetzung auf Basis von Einwohnern und Siedlungsdichte führten allerdings nicht unmittelbar zu einer fachlich plausiblen Abgrenzung, da vor allem im dicht mit Großstädten besiedelten Rhein-Ruhr-Gebiet auch weniger bedeutsame Städte in großer Zahl enthalten waren. Zudem fehlten bedeutsame Doppelzentren, die als eigene statistische

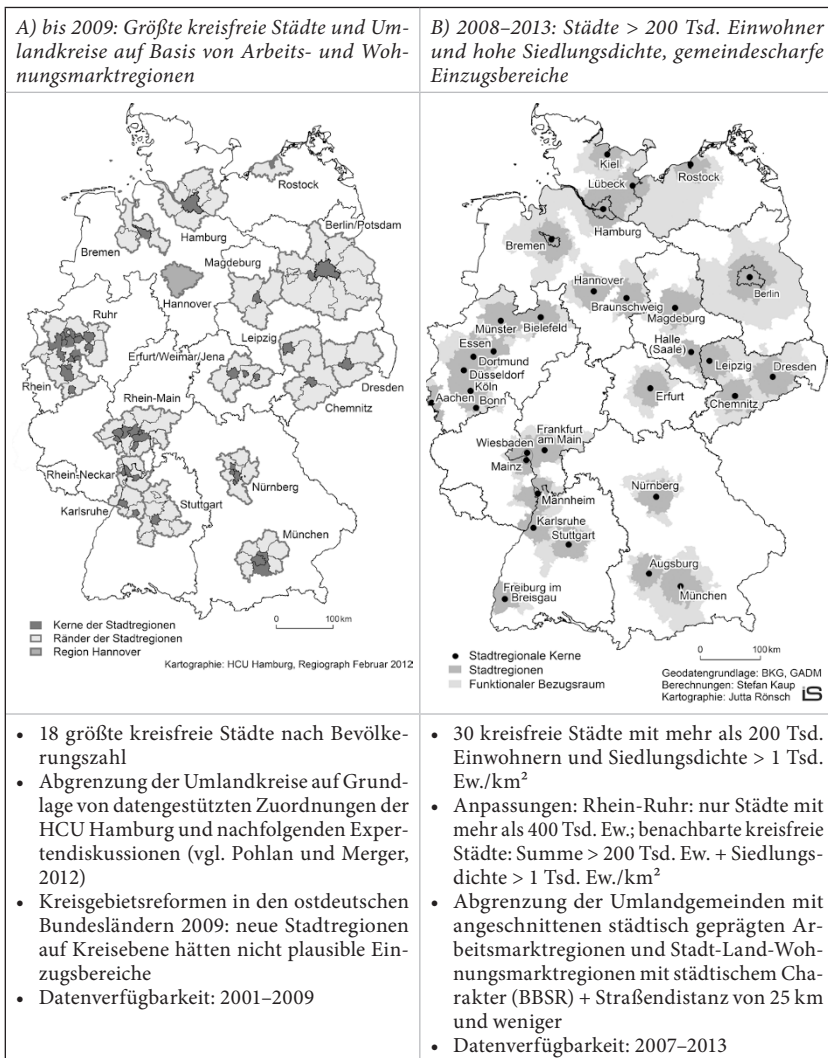


Abb. 2.1 Abgrenzung der früheren Stadtregionen mit Überblick der zugrunde gelegten Regionalisierungsverfahrens

Einheiten trotz ihrer räumlichen Nähe die Schwellenwerte unterschritten. Aus diesem Grund wurden fachlich begründete Anpassungen und Ausnahmen vor-

genommen, die das Regelwerk allerdings verkomplizierten. Zur Definition des Umlandes wurde nun das Kriterium der Fahrzeit genutzt (25 km zur Kernstadt bzw. ihrem administrativen Umriss). Im Ergebnis entstanden 30 Stadtregionen, in denen ca. die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung lebt.

Das in Abschnitt 2 beschriebene neue, aktuelle Regionalisierungsverfahren (Verfahren C, siehe Abbildung 2.2) ist nun dazu gedacht, die Komplexität dieser Schwellenwertsetzungen mit nachfolgenden Anpassungen zu vereinfachen. Dies ist Voraussetzung für eine flexiblere Beschreibung der Einzugsbereiche von Stadt-Umland-Beziehungen für primär raumwissenschaftliche Sekundärdatenanalysen, für die das Monitoring StadtRegionen steht. Bislang wurden Datenaufbereitungen vorgenommen, die eine rückwirkende Beschreibung der Trends von 2008–2015 erlauben. Aufgrund der Zensuskorrekturen des Jahres 2011 mussten die Datengrundlagen unabhängig von den Regionalisierungsverfahren korrigiert werden, so dass hier kein wesentlicher Mehraufwand in der Datenbeschaffung und -aufbereitung bestand. Die zeitliche Abdeckung der hier nun aktuell vorliegenden Berichterstattung beginnt fast zeitgleich (ein Jahr später) mit dem oben beschriebenen Regionalisierungsverfahren der Berichtsjahre 2007–2013, so dass ein tatsächlicher Bruch weitestgehend vermieden werden konnte. Zudem ist geplant, in künftigen Berichten Daten aus früheren Jahren ebenfalls zu integrieren, so dass in Zukunft noch längere Zeitreihen entstehen, möglicherweise sogar bis zurück in die 1990er Jahre.

Im Sinne einer Überprüfung der Ergebnisse der unterschiedlichen Verfahren zeigt Abbildung 2.3 die Bevölkerungsgrößen für die gemeinsamen Berichtsjahre des Monitorings in den Regionalisierungsverfahren B und C aus Abbildung 2.1. Es zeigen sich deutliche Unterschiede insbesondere dort, wo sich die Einzugsbereiche von Stadtregionen nach Verfahren C überlappen und sich nun deutlich weiter gefasste Einzugsbereiche teilen. Dies ist der Fall in den Rhein-Ruhr-Stadtregionen (Düsseldorf, Essen, Köln, Dortmund), wo in der Realität starke Überlagerungen von Einzugsbereichen zu finden sind, in der Vergangenheit aber scharfe Trennungen für eine eindeutige Zuordnung vorgenommen wurden. Am Beispiel von Düsseldorf erhöht sich nun der Einzugsbereich von ca. 1,9 Millionen auf knapp 7 Millionen Einwohner. Diese massive Verschiebung ist auch dadurch begründet, dass nun andere Kernstädte des StadtRegionen-Monitorings zum Einzugsbereich von Düsseldorf gehören (z. B. Köln, Essen, Duisburg). Gleiches gilt auch für die Metropolregion Frankfurt mit der Überlagerung nach Mainz und Wiesbaden. Diese wurden nach Verfahren B (Abbildung 2.1.) noch zusammenfassend als eine Einheit dargestellt und begrenzten damit den Einzugsbereich von Frankfurt am Main künstlich. Diese Beschränkung ist im Verfahren C (Abbildung 2.2.) aufgehoben, Wiesbaden und Mainz gehören nun zum Einzugsbereich von Frankfurt.

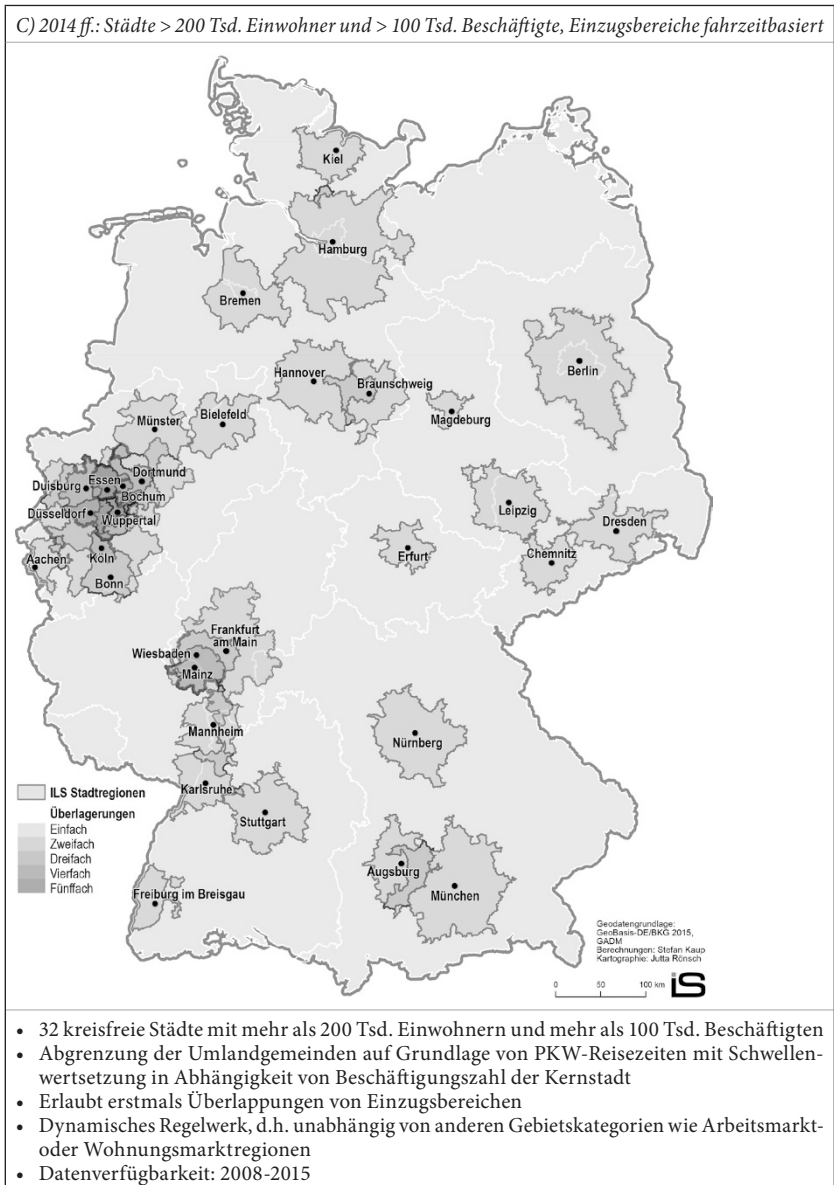


Abb. 2.2 Abgrenzung der aktuellen Stadregionen mit Überblick des zugrunde gelegten Regionalisierungsverfahrens.

Methodisch sind überlappende Einzugsbereiche kein Problem, so lange für den Vergleich von Werten des Monitorings StadtRegionen mit bundesdeutschen Vergleichswerten oder mit den Werten außerhalb der Stadtregionen keine Doppelzählungen vorgenommen werden. Bei diesen Vergleichen wurde darauf geachtet, dass Duplikate in der Grundgesamtheit der Gemeinden und kreisfreien Städte des StadtRegionen-Monitorings nur einmal gezählt werden.

Neben den Städten mit überlappenden Einzugsbereichen anderer Stadtregionen zeigt Abbildung 2.3 gegenüber den früheren Regionalisierungsverfahren größere Abweichungen in Kernstädten mit hohen Beschäftigtenzahlen (Berlin, Hamburg, München, Stuttgart). Nach der Logik des Verfahrens C haben gerade diese Zentren größere Einzugsbereiche und wachsen demnach gegenüber dem Abgrenzungsverfahren B. Die meisten Stadtregionen haben in Verfahren C gegenüber dem älteren Verfahren B nach Bevölkerung bemessen größere Einzugsbereiche. Ausnahmen sind die ostdeutschen Stadtregionen Magdeburg, Erfurt und Chemnitz.

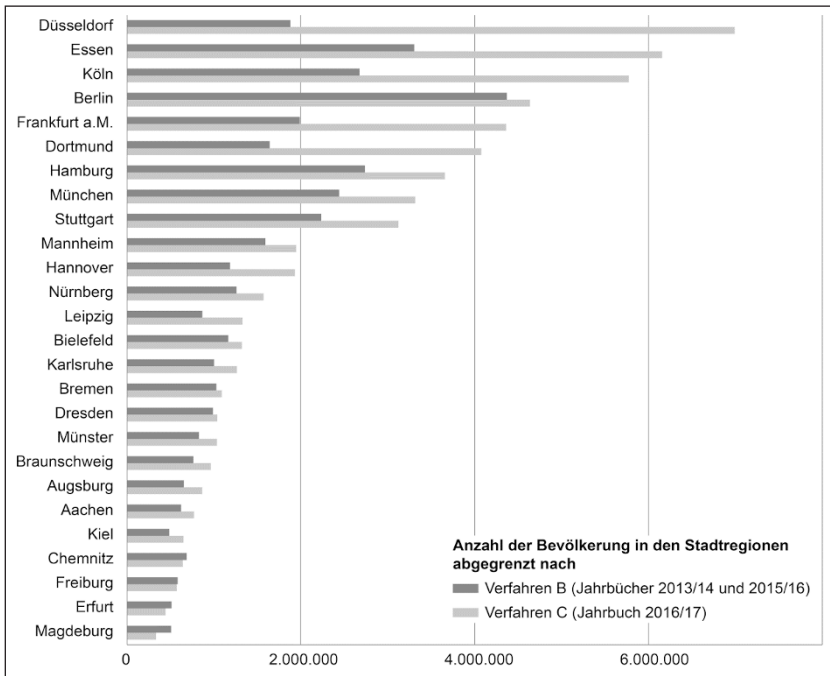


Abb. 2.3 Bevölkerung in den Stadtregionen abgegrenzt nach Verfahren B (Jahrbücher 2013/14 und 2015/16) und Verfahren C (Jahrbuch 2016/17)

3 Analyseergebnisse

Im folgenden Abschnitt werden auf der Grundlage dieser neuen Methodik die aktuellsten Ergebnisse des Monitorings StadtRegionen dargestellt und im Hinblick auf die einleitende Fragestellung einer neuen Suburbanisierung interpretiert.

3.1 Bevölkerung

Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland wurde in der jüngeren Vergangenheit stark durch die Zuwanderung von Flüchtlingen und anderen Personengruppen beeinflusst. Nach den vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten Zahlen (Statistisches Bundesamt 2016) ist es seit 2010 zu einem deutlichen Anstieg bei den Zuzügen aus dem Ausland gekommen. Das Jahr 2015 war gleichzeitig Höhepunkt und voraussichtlich Zäsur dieser Entwicklung: Mit mehr als 2,1 Millionen Zuzügen und einem Wanderungsgewinn von über 1,1 Millionen Menschen wurden Werte erreicht, die es seit der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr gegeben hat. Durch das Plus bei den Außenwanderungen konnte der Sterbefallüberschuss, der seit einiger Zeit kontinuierlich größer wird, ausgeglichen werden. Damit erfährt Deutschland nach mehreren Jahren mit stagnierenden bzw. rückläufigen Einwohnerzahlen seit 2012 wieder demografisches Wachstum.

Raumkategorien im nationalen Vergleich

Die Bevölkerungsentwicklung verläuft nicht gleichmäßig innerhalb des Bundesgebietes. Dies wird bereits deutlich, wenn zwischen den Raumkategorien Kerne, Umland und Gebieten außerhalb der Stadtregionen unterschieden wird. Im hier betrachteten Zeitraum 31.12.2008 bis 31.12.2015 ist die Schere zwischen den Entwicklungslinien dieser drei Gruppen immer weiter auseinandergegangen (vgl. Abbildung 3.1.1). Die Kerne der Stadtregionen haben sich in der Summe deutlich dynamischer entwickelt als Deutschland insgesamt. Dagegen ist die Entwicklung in Gebieten außerhalb der Stadtregionen innerhalb des Betrachtungszeitraums hinter dem gesamtdeutschen Verlauf zurückgeblieben. Beim Vergleich zwischen den Raumkategorien ist zudem bemerkenswert, dass die Kerne auch das Umland hinter sich lassen konnten. Auffällig ist bei allen dargestellten Entwicklungslinien der Bruch in der Zeitreihe zwischen den Jahren 2010 und 2011. Er resultiert aus der Umstellung auf eine neue Grundlage bei der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, die durch den Zensus 2011 möglich geworden ist.

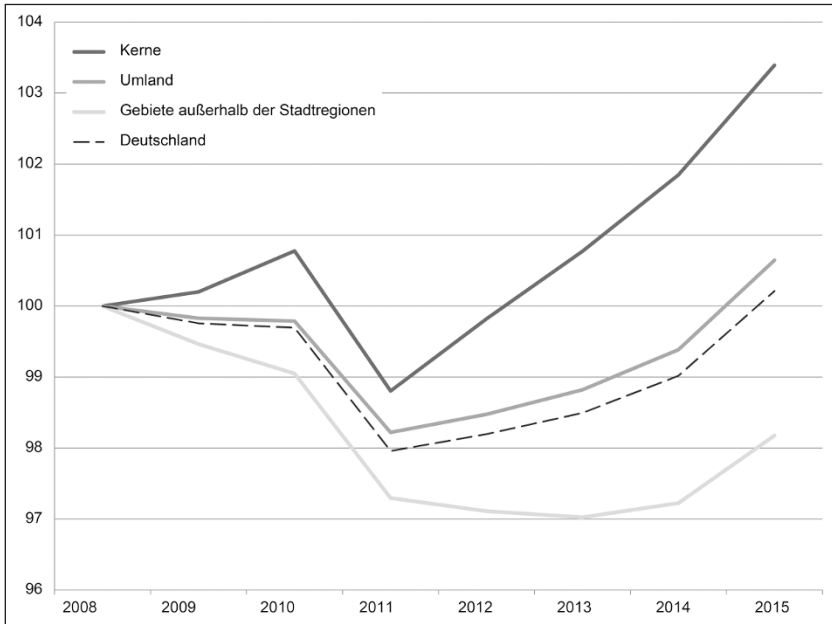


Abb. 3.1.1 Index-Entwicklung der Bevölkerung nach Raumkategorien (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Noch präziser lässt sich die Entwicklung der verschiedenen Raumkategorien im Betrachtungszeitraum verfolgen, wenn die prozentuale Veränderung der Einwohnerzahlen für die einzelnen Jahre ausgewiesen wird (vgl. Abbildung 3.1.2). Auf diese Weise wird sichtbar, dass – klammert man 2011 aufgrund der Zensusumstellung aus – über den gesamten Zeitraum ein und dieselbe Rangfolge bei den Raumkategorien besteht. Die Gruppe der Kernstädte hat durchweg eine Bevölkerungszunahme erfahren und lag aufgrund der ermittelten Wachstumsraten vorne. Zu Beginn des hier betrachteten Zeitraums waren die Vorzeichen bei der Entwicklung der drei Kategorien dabei noch unterschiedlich. Während die Kerne an Bevölkerung hinzugewonnen haben, ist es bei den beiden anderen Gruppen zu einem Bevölkerungsrückgang gekommen. In der jüngeren Vergangenheit hat sich aber zunächst beim Umland, dann ebenfalls bei Gebieten außerhalb der Stadtregionen ein Wechsel in Richtung Wachstum der Bevölkerung vollzogen. Gleichzeitig mit dieser Entwicklung kann festgestellt werden, dass die Unterschiede bei der jährlichen Veränderung der Einwohnerzahlen zwischen den drei Raumkategorien seit dem Jahr 2013 kleiner

geworden sind. Diese Beobachtung lässt sich als ein erster vorsichtiger Hinweis auf eine erneute Trendverschiebung im Sinne einer Angleichung der Entwicklungsverläufe verstehen, nachdem die Tendenz zur Zentralisierung zuvor über mehrere Jahre hinweg immer stärker geworden war.

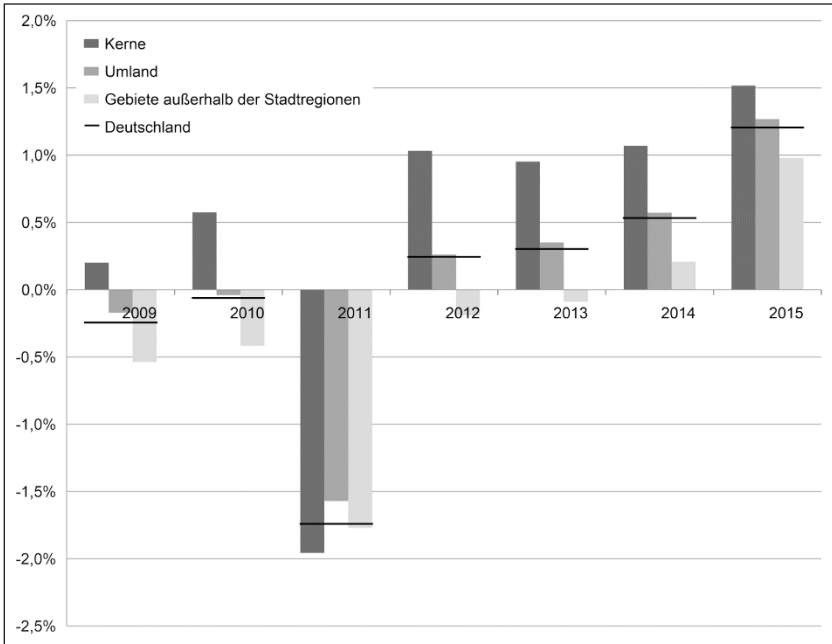


Abb. 3.1.2 Jährliche Veränderung der Einwohnerzahlen nach Raumkategorien in Prozent (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Diese Verschiebung bei den Trends der Raumentwicklung kommt noch etwas deutlicher zum Vorschein, wenn die Betrachtung nicht auf die Bevölkerungsentwicklung insgesamt abstellt, sondern allein die Komponente der Wanderungsbewegungen in den Blick genommen wird (vgl. Abbildung 3.1.3). Etwas früher und stärker als bei der Gesamtentwicklung der Bevölkerung war beim Wanderungssaldo eine Annäherung der für die drei Raumkategorien ermittelten Werte zu beobachten. Und im Jahr 2015 konnte die Umlandkategorie sogar erstmals im betrachteten

Zeitraum wieder einen höheren Wanderungsgewinn – in Relation zur jeweiligen Einwohnerzahl – als die Gruppe der Kernstädte verzeichnen.

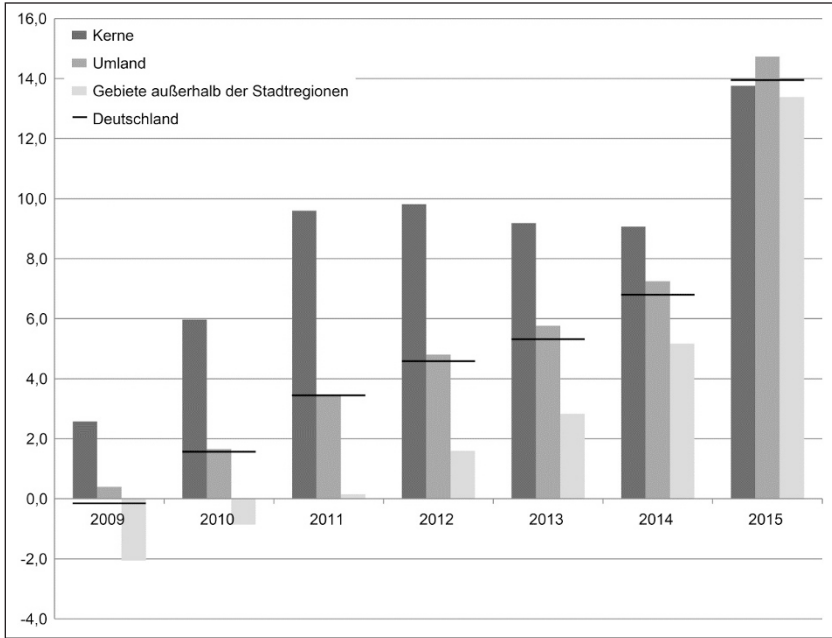


Abb. 3.1.3 Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner nach Raumkategorien (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Stadtregionen im interregionalen Vergleich

Hinter der Betrachtung von eher groben Raumkategorien verbergen sich markante regionale Unterschiede bei der Bevölkerungsentwicklung. Die Abbildung 3.1.4 zeigt die durchschnittliche Wachstumsrate in den Jahren 2014 und 2015 für die 32 betrachteten Stadtregionen. Zunächst einmal fällt auf, dass es ohne Ausnahme in allen Stadtregionen zu einer Bevölkerungszunahme gekommen ist. Der Mittelwert über alle Regionen betrug rund 1%. Für die Verhältnisse hierzulande stellt dies mit Blick auf die Entwicklungsdynamik in den vergangenen Jahrzehnten einen außergewöhnlich hohen Wert dar. Zudem kann festgestellt werden, dass die Streuung zwischen den Stadtregionen relativ gering ausfällt. Die hohen Gewinne bei den Außenwanderungen haben offensichtlich im betrachteten Zeitraum für

ein weit verbreitetes Wachstum gesorgt und die anderen Komponenten der Bevölkerungsentwicklung, die in den Jahren zuvor stärker räumlich differenzierend gewirkt haben, dominiert.

Zu den Räumen mit dem stärksten Wachstum zählen die Regionen mit den großen Kernstädten Berlin, München, Frankfurt am Main oder Stuttgart. Ganz oben sind in der Rangliste jedoch aktuell die Stadtregionen Wiesbaden und Freiburg zu finden. Mit diesen Platzierungen kommt ein Trend der letzten Jahre zum Ausdruck, nach dem einige Stadtregionen aus der „zweiten Reihe“ mit mittelgroßen Zentren eine besonders dynamische demografische Entwicklung genommen haben. Auf den hinteren Plätzen der Rangliste hat es dagegen kaum Verschiebungen gegeben. Hier sind weiterhin mehrere altindustriell geprägte Räume aus dem Westen des Bundesgebietes (Dortmund, Bochum, Wuppertal und Essen) und ostdeutsche Stadtregionen wie Chemnitz anzutreffen.

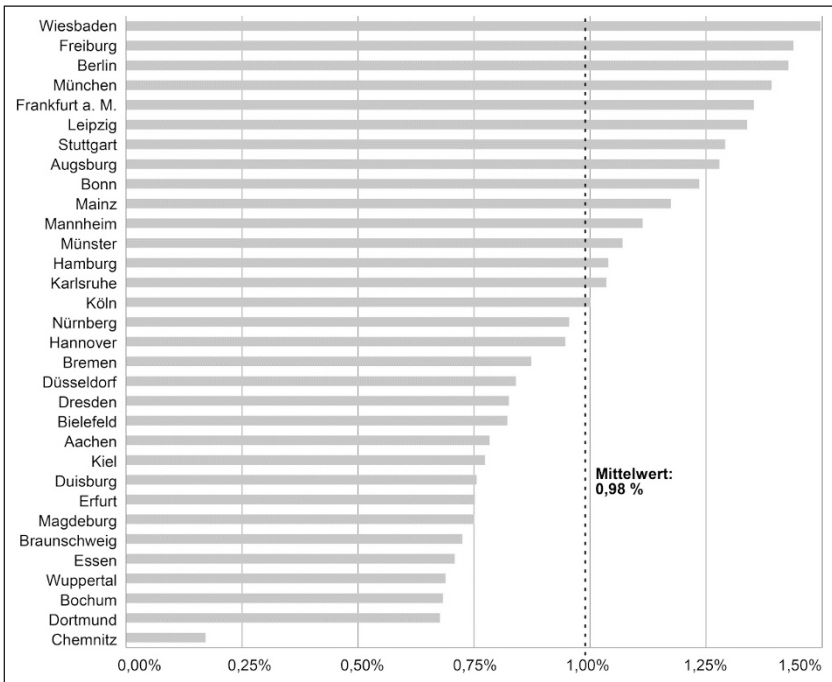


Abb. 3.1.4 Durchschnittliche Wachstumsrate bei der Bevölkerungsentwicklung der einzelnen Stadtregionen in Prozent (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Kern und Umland im intraregionalen Vergleich

Für die einzelnen Jahre im Betrachtungszeitraum werden in der Abbildung 3.1.5 vier unterschiedliche Konstellationen ausgewiesen, die sich aus einem Vergleich der Wachstumsraten von Kern und Umland innerhalb einer Stadtregion ergeben können. Zunächst zeigt diese Typisierung an, ob in einer Region eine Tendenz zur Zentralisierung (Bevölkerungsentwicklung im Kern stärker ausgeprägt als im Umland) oder zur Dezentralisierung (Bevölkerungsentwicklung im Umland stärker ausgeprägt als im Kern) vorherrscht. Zusätzlich wird bei der Typenbildung berücksichtigt, ob die Bevölkerungsveränderung von Kern und Umland unterschiedliche oder gleiche Vorzeichen aufweist. Bei unterschiedlichen Vorzeichen wird von einer absoluten Zentralisierung bzw. Dezentralisierung gesprochen, bei gleichen Vorzeichen erfolgt eine Zuordnung zu den Entwicklungstypen relative Zentralisierung bzw. Dezentralisierung. Mit diesem Analyseschritt wird deutlich, dass es in den letzten Jahren in der Mehrzahl der Stadtregionen zu einer Zentralisierung der Bevölkerung gekommen ist. Den Höhepunkt erreichte diese Entwicklungstendenz im Jahr 2012, als in 30 von 32 Regionen die höhere Wachstumsrate für den Kern registriert wurde. Danach ist die Zahl der Stadtregionen, in denen eine Dezentralisierung zu beobachten ist, jedoch wieder angestiegen. Im Jahr 2015 war dies immerhin in rund einem Drittel aller Regionen der Fall. Unter den Bedingungen eines weit verbreiteten Bevölkerungswachstums haben Prozesse der Bevölkerungssuburbanisierung – zumindest vorübergehend – wieder an Bedeutung gewonnen.

Nähere Erkenntnisse für die aktuelle Entwicklung in den Jahren 2014 und 2015 ergeben sich, wenn die durchschnittlichen Wachstumsraten für Kern und Umland in den einzelnen Stadtregionen gegenübergestellt werden (vgl. Abbildung 3.1.6). Einige Stadtregionen fallen durch ihre Verortung in diesem Streudiagramm schnell ins Auge. Dies trifft insbesondere auf die ostdeutschen Regionen Leipzig und Chemnitz zu, in denen die Rate im Kern weitaus höher ausgefallen ist als im Umland. Eine ähnliche Situation besteht in den Stadtregionen Erfurt, Magdeburg und Dresden – allerdings ist sie dort weniger stark ausgeprägt. Nach diesen Befunden hat sich somit die Tendenz zur intraregionalen Zentralisierung fortgesetzt, die seit Beginn des 21. Jahrhunderts zu einem wesentlichen Merkmal der Raumentwicklung in Ostdeutschland geworden ist (siehe u. a. Herfert 2002). Aber auch im Westen des Bundesgebietes existieren einige Beispiele, in denen die stadregionale Entwicklungsdynamik in erster Linie durch die Kernstadt getragen wird. Dies gilt zum Beispiel für die Stadtregionen Frankfurt am Main und Münster.

Im Gegensatz dazu weist in den Stadtregionen Berlin, Freiburg und Bonn sowie Bremen, Bielefeld, Duisburg und Bochum (wieder) das Umland eine im Vergleich zum Kern stärkere Dynamik bei der Bevölkerungsentwicklung auf. Hinzu kommt die Region Wiesbaden, die weit von den übrigen Werten abweicht, da es in den

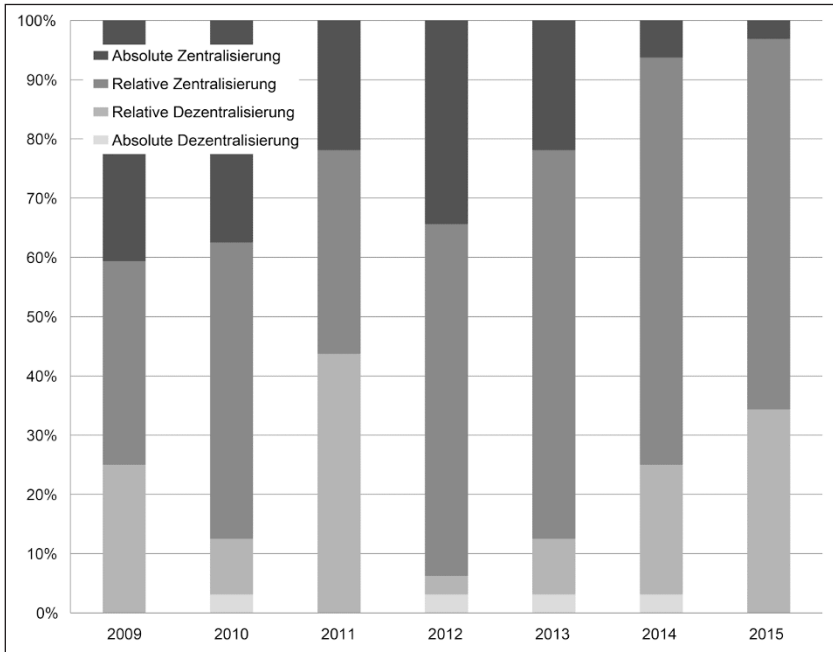


Abb. 3.1.5 Typisierung stadtreregionaler Konstellationen bei der Bevölkerungsentwicklung (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Umlandkommunen zu einem viel stärkeren Wachstum als in der hessischen Landeshauptstadt gekommen ist. Offensichtlich handelt es sich bei den aufgezählten Regionen um ganz unterschiedliche Räume, so dass Erklärungsansätze für die neuen Dezentralisierungstendenzen entsprechend differenziert sein müssen. Auf der einen Seite dürfte es eine wichtige Rolle spielen, dass der Wachstumsdruck in den Kernstädten und der daraus resultierende Preisanstieg fürs Wohnen die zentrifugalen Entwicklungskräfte verstärkt haben (siehe auch Milbert 2017). Auf der anderen Seite ist bei der Interpretation der Untersuchungsergebnisse nicht zuletzt zu beachten, welche räumliche Struktur innerhalb der Stadtreregion (vor allem Zusammensetzung des Umlandes mit Kommunen unterschiedlicher Größe und Zentralität) und welche großräumige Einbettung der Region vorliegen (vor allem Nähe zu anderen Großstädten und Stadtreregionen).

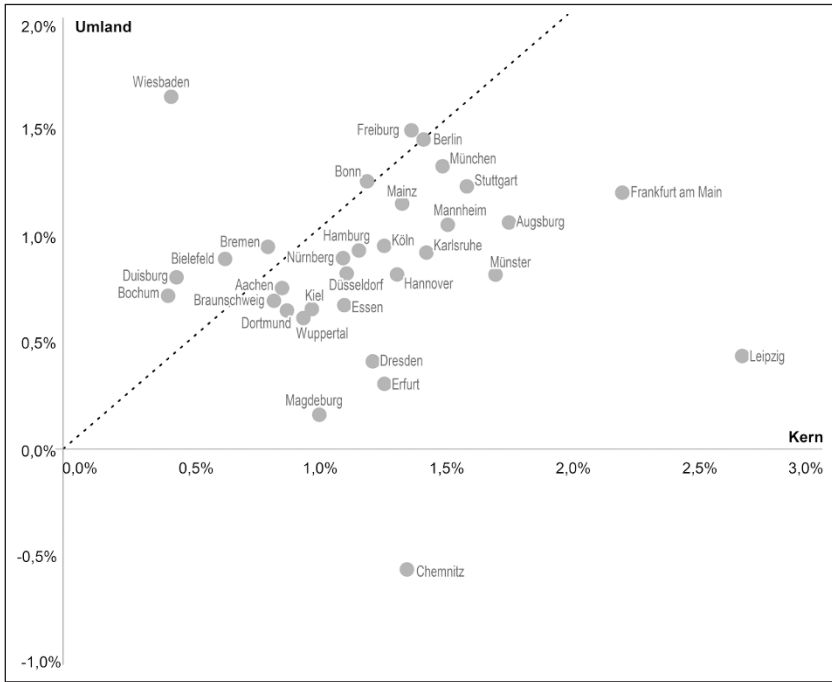


Abb.3.1.6 Durchschnittliche Wachstumsrate bei der Bevölkerungsentwicklung differenziert nach Kern (X-Achse) und Umland (Y-Achse) in Prozent (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

3.2 Beschäftigung

Dieser Abschnitt untersucht die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den 32 Stadtregionen Deutschlands. Der betrachtete Zeitraum 2008 bis 2015 ist in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von der Erholung der deutschen Volkswirtschaft von der Welt- und Finanzmarktkrise, die insbesondere das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2009 hat schrumpfen lassen, gekennzeichnet. Trotz labiler ökonomischer Rahmenbedingungen (z. B. der sogenannten Griechenlandkrise) hat sich die deutsche Volkswirtschaft in den Jahren nach der Krise relativ schnell wieder erholt, so dass bereits im ersten Quartal 2011 das Produktionsniveau der Vorkrisenjahre erreicht wurde. In den Jahren 2011 bis 2014 war die Entwicklung der deutschen Wirtschaft von einem stetigen, leichten Anstieg des

Bruttoinlandsproduktes gekennzeichnet, wobei die Wirtschaftsleistung nur leicht von der Entwicklung des Produktionspotentials abwich. Am aktuellen Rand der Betrachtung zeichnen sich aber erste Tendenzen einer zukünftigen Überhitzung der Wirtschaft auf, worauf prognostizierte positive Produktionslücken hindeuten (Sachverständigenrat 2017, S. 120f.).

Für die regionale Betrachtung ist es vor diesem Hintergrund interessant, wie sich die Stadtregionen in ihrer Beschäftigtenanzahl entwickelt haben, wie sich die einzelnen Regionen im Vergleich untereinander einordnen lassen und ob Veränderungen eher in den Kernen oder den Umlandgemeinden einer Stadtregion verortet werden können, so dass Aussagen über neue Suburbanisierungsprozesse getroffen werden können. Zu diesem Zweck werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (nachfolgend synonym als „Beschäftigte“ bezeichnet) betrachtet, da sie im Gegensatz zu den Beschäftigten am Wohnort ein genaueres Bild der Arbeitsmarktlage einer Region aufzeigen.

Stadtregionen im nationalen Vergleich

Die Entwicklung der Beschäftigten wird in Abbildung 3.2.1 mit einem Indexwert von 100 im Ausgangsjahr 2008 und die stadtregionale Veränderung getrennt nach Stadtregion (gesamt), Kern, Umland und Gebieten außerhalb der Stadtregionen dargestellt. Diese Verläufe werden der Entwicklung der Beschäftigten in Gesamtdeutschland gegenübergestellt. Generell lässt sich ein positiver Trend für Deutschland insgesamt und auch für die untersuchten Stadtregionen konstatieren, da die Beschäftigung relativ stabil über die Jahre um elf Indexpunkte zugenommen hat. Der starke Gleichlauf der Entwicklungslinien ist nicht überraschend, da die Stadtregionen in 2008 zusammen etwa 61% der Beschäftigten in Deutschland auf sich vereinen. Bis zum Jahr 2015 erhöht sich dieser Anteil leicht auf 61,3%. Zwischen 2008 bis 2009 und 2012 bis 2015 ist die Beschäftigungsentwicklung in den deutschen Stadtregionen leicht stärker positiv als der nationale Trend, in den Jahren dazwischen verläuft die Entwicklung parallel. Interessanter sind hier jedoch die relativen Abweichungen der Kern- und Umlandregionen. Die Kerne verlaufen in ihrer Beschäftigtenentwicklung durchweg über dem bundesdeutschen Trend, wohingegen sich die Umlandregionen im Niveau unterhalb dieser Entwicklung befinden.

Als Wachstumsträger zeigen die Kerne auch in den Krisenjahren eine positive Beschäftigtenentwicklung, wohingegen die Umlandgemeinden dem deutschen Trend folgend von 2008 auf 2009 Beschäftigung verlieren. Aber bereits im Jahre 2010 wird das Niveau von 2008 wieder eingeholt. Die Volatilität in den Wachstumsunterschieden lässt sich also auf die stärker schwankende Beschäftigungsentwicklung in den Umlandregionen zurückführen. In den Jahren 2011 und 2015 verläuft die Beschäftigungsdynamik zwischen Kernen und Umland ähnlich. Die Kerne können

um knapp 9 Indexpunkte dazugewinnen. Der Indexwert des Umlands nähert sich mit 7,4 dem nationalen Trend an.

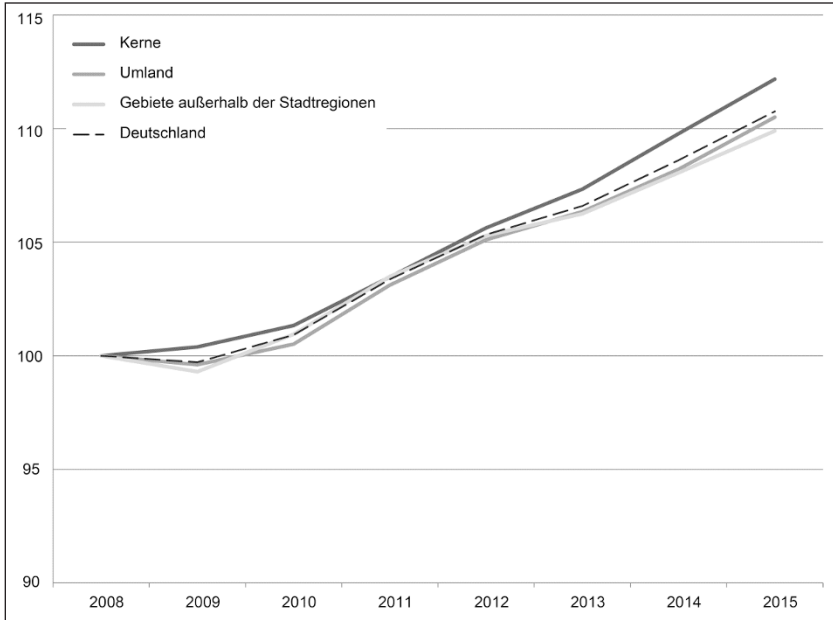


Abb. 3.2.1 Index Entwicklung der Beschäftigten im Gesamtvergleich 2008–2015
(Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Um spezifische Aussagen zur Beschäftigtenentwicklung zu treffen, werden die prozentualen Veränderungen der Beschäftigtenzahlen (30.6.2008-30.6.2009) eines Jahres in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraums in Abbildung 3.2.2 gegenübergestellt. Die Kerne können über den gesamten Zeitraum ein positives Wachstum auf sich vereinen, während sich zwischen 2008 und 2009 vor allem das Umland, Gebiete außerhalb der Stadtregionen sowie Deutschland insgesamt negativ entwickeln. Bis 2011 sind es vor allem der ländliche Raum und das Umland, die prozentual an Beschäftigten dazugewinnen und sogar das Wachstum der Kerne übersteigen. Ab 2012 hat sich der Trend wieder umgedreht und die Kerne sind die dynamischste Raumkategorie und übersteigen den Bundesdurchschnitt. Im

aktuellen Betrachtungszeitraum 2014–2015 gleichen sich die prozentualen Entwicklungen zwischen Kern und Umland an, was auf eine mögliche Trendverschiebung zugunsten des Umlandes deutet.

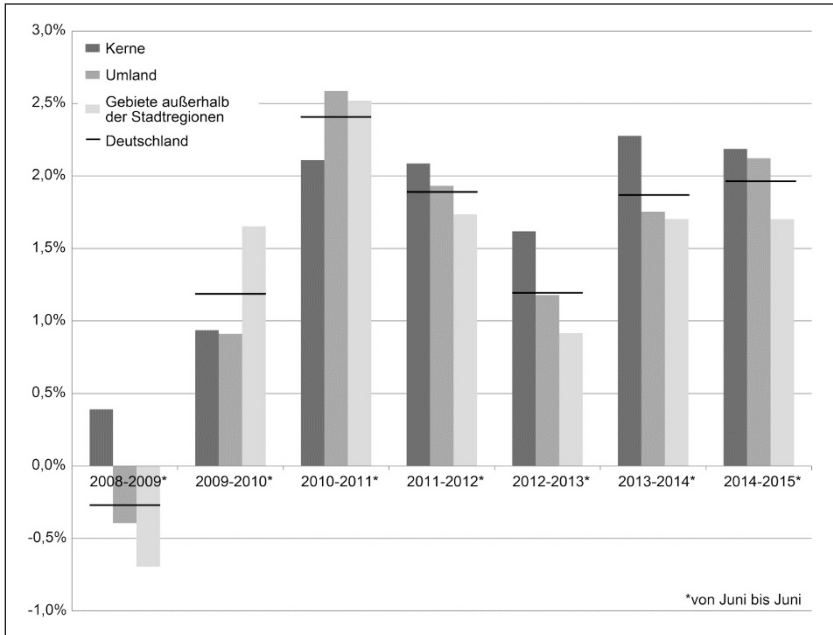


Abb. 3.2.2 Jährliche Veränderung der Beschäftigten im Gesamtvergleich (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Stadtregionen im interregionalen Vergleich

Der regionale Vergleich zwischen den 32 Stadtregionen ermöglicht ein differenzierteres Bild über regionale Unterschiede und Entwicklungsverläufe. Dazu werden die aktuellen durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten (geometrisches Mittel) der Jahre 6/2013 bis 6/2014 und 6/2014 bis 6/2015 in Abbildung 3.2.3 dargestellt. Die Werte sind absteigend sortiert und der Mittelwert für die gesamtdeutsche Entwicklung (1,93%) ist als vertikale Hilfslinie eingezeichnet. Insgesamt 18 der betrachteten 32 Stadtregionen entwickelten sich in ihrer Beschäftigung stärker positiv als der nationale Durchschnitt. Die Hauptstadtregion Berlin und die Stadtregion

München heben sich in dieser Betrachtung ab. Mit einem deutlichen Vorsprung vor Stuttgart und Münster führen sie die Rangliste der Beschäftigungszunahmen an.

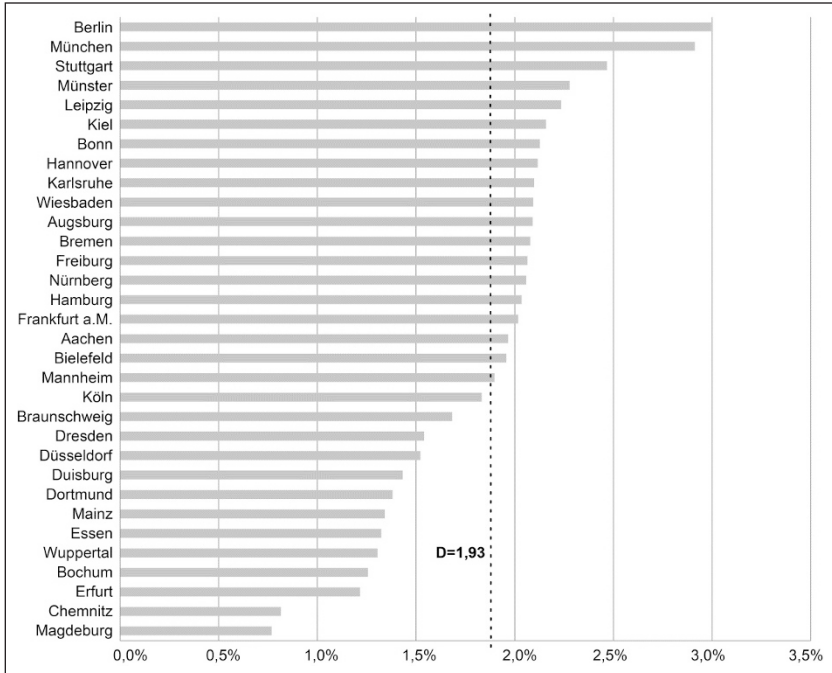


Abb. 3.2.3 Mittlere jährliche Veränderung der Beschäftigten in den Stadtregionen 2013–2015 (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Beachtenswert ist, dass neben den bevölkerungsstarken Regionen vor allem relativ kleine Stadtregionen wie Münster, Leipzig und Kiel zu der Gruppe der Regionen mit relativ starkem Beschäftigungsaufbau gehören. Demgegenüber weisen 14 Stadtregionen ein vergleichsweise unterdurchschnittliches Wachstum der Beschäftigung auf. Die ostdeutschen Stadtregionen Magdeburg und Chemnitz liegen auffällig weit vom Durchschnitt entfernt und können als die beiden Stadtregionen mit der schwächsten Entwicklung identifiziert werden. In Westdeutschland sind es dagegen weiterhin die NRW-Stadtregionen Bochum, Wuppertal, Essen, Dortmund, Duisburg, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückliegen.

Da die Erläuterungen hier rein deskriptiv sind, sind die Gründe für die Streuung der Beschäftigtenzunahmen unbestimmt. Inwieweit die Unterschiede auch durch zu erwartende abnehmende Grenzzuwächse bei einem bereits hohen Beschäftigungsstand erklärt werden können, kann nicht weiter untersucht werden.

Stadtregionen im intraregionalen Vergleich

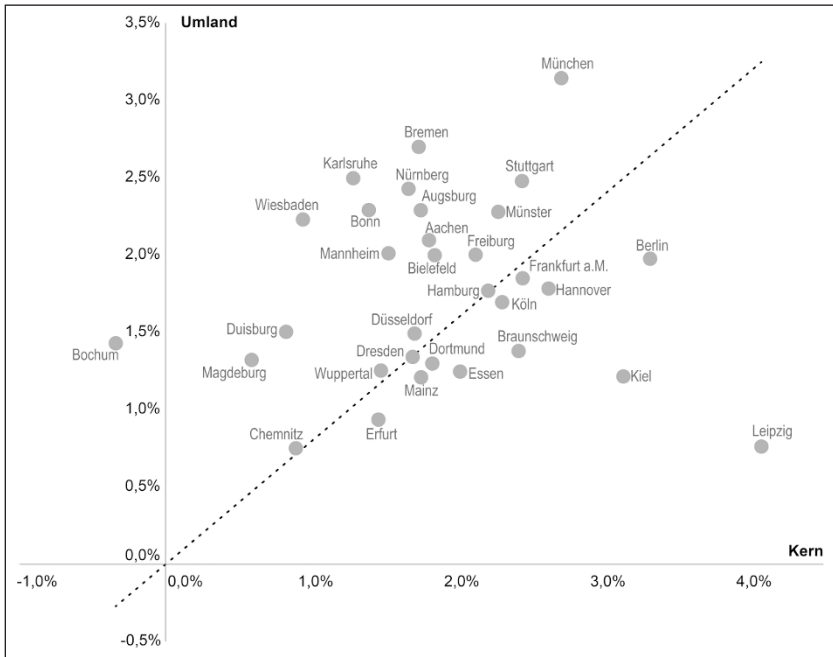


Abb. 3.2.4 Mittlere jährliche Veränderung der Beschäftigten differenziert nach Kern und Umland 2013–2015 (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Für eine Betrachtung der intraregionalen Entwicklungen werden in Abbildung 3.2.4 die aktuellen durchschnittlichen Wachstumsraten (geometrisches Mittel) der Einzeljahre für 06/2013 bis 06/2014 und 06/2014 bis 06/2015 getrennt nach Kernregionen (Abszisse) und Umlandregionen (Ordinate) abgetragen.

Eine 45-Grad Linie durch das Koordinatensystem hilft, die intraregionalen Unterschiede zu verdeutlichen. Punkte unterhalb dieser gestrichelten Linie sind

Stadtregionen, in denen der Kern stärker an Beschäftigung aufgebaut hat als das Umland, alle Punkte oberhalb sind Stadtregionen mit einem stärkeren Wachstum im Umland. Liegen Punkte entlang der 45-Grad Linie, sind dies Regionen, in denen sich die durchschnittlichen Wachstumsraten gleichen. Interessant ist, dass keine negativen Entwicklungen für das Umland vorliegen, so dass alle Stadtregionen ein positives durchschnittliches Wachstum auf sich vereinen. Das gilt bis auf Bochum auch für die durchschnittliche Entwicklung in den Kernen. 31 Stadtregionen im oberen rechten Quadranten weisen sowohl positive Wachstumsraten im Kern als auch im Umland auf. Was zunächst bei einer Betrachtung der 45-Grad Trennungslinie auffällt ist, dass 21 Stadtregionen ein deutlich dynamischeres Umland aufweisen als ihre Kernbereiche. Nur elf Stadtregionen verfügen über ein dynamischeres Kernwachstum. Diese Beobachtung deckt sich mit den Erkenntnissen aus Abbildung 3.2.4., wo die relative Stärke des Umlandes gegenüber dem Kern im aktuellen Zeitraum bereits attestiert wurde.

Für die Stadtregionen kann kein eindeutiges geografisches Muster festgestellt werden. Ein genauerer Blick in die einzelnen Quadranten zeigt insbesondere für die Stadtregion Leipzig, dass das stadregionale Beschäftigtenwachstum von einer hohen Kernstadtdominanz geprägt ist. Mit etwas Abstand folgen die Stadtregionen Kiel und Berlin. Auf der anderen Seite steht Bochum als einzige Stadtregion mit einer negativen durchschnittlichen Beschäftigungsdynamik für den Kern. Ein ausgeglichenes Stadt-Umland Wachstum verzeichnen die Stadtregionen Chemnitz, Wuppertal, Dresden, Düsseldorf und Hamburg entlang der Trennungslinie. Die westdeutschen Stadtregionen München, Bremen, Karlsruhe, Stuttgart, Augsburg, Bonn und Nürnberg sind durch dynamische Entwicklungen in den Umlandgemeinden charakterisiert.

Bezogen auf „neue Suburbanisierungstendenzen“ lässt sich aus den dargestellten Entwicklungen gerade für den aktuellen Rand des betrachteten Zeitraums ein bestimmendes Merkmal identifizieren. Stadtregionen mit Kernen, in denen ein sehr knappes Flächenangebot herrscht, sehen sich durch die Wachstumsdekade ersten Ausweichprozessen ins Umland ausgesetzt (z. B. Stuttgart, Nürnberg). Andere, auch wachsende stadregionale Kerne wie z. B. Leipzig scheinen noch ausreichende Flächenreserven nutzen zu können, um das Wachstum im Kern zu halten. Gerade für die kommenden Jahre ist somit ein kontinuierliches Monitoring der Entwicklungen geboten, um frühzeitig identifizieren zu können, ob diese ersten Tendenzen in stabile Trends übergehen oder nicht.

3.3 Soziale Lage

Einleitung und methodische Anmerkungen

In Deutschland ist die Debatte über die soziale Lage der Bevölkerung von widerstreitenden Diskursen und Positionen geprägt. Einerseits wird konstatiert, dass Deutschland die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 relativ gut überstanden hat und seither von einem robusten Wirtschaftswachstum mit steigenden Beschäftigungszahlen gekennzeichnet ist. Insofern ist Deutschland im europäischen Vergleich ein wohlhabendes Land. Andererseits wird festgestellt, dass in Deutschland die soziale Ungleichheit überdurchschnittlich zugenommen hat und trotz Beschäftigungswachstum die Armut stetig steigt (vgl. Der Paritätische Gesamtverband 2017). Verantwortlich dafür sei trotz sinkender Arbeitslosigkeit insbesondere die Ausweitung des Niedriglohnsektors bzw. prekärer Beschäftigungsverhältnisse („Working Poor“). In der Armutsforschung wird in diesem Zusammenhang von der „Armut in einem reichen Land“ gesprochen (Butterwegge 2016). Diese soziale Polarisierung korrespondiert mit einer Zunahme regionaler und sozialräumlicher Disparitäten (vgl. Kronauer/Siebel 2013). Umstritten sind in diesem Zusammenhang auch die Konzepte zur Messung von Armut und sozialer Ungleichheit (vgl. Arbeitskreis Armutsforschung 2017). So wird Kritik an dem Konzept relativer Armut mit der EU-weit anerkannten Messmethode der Armutsgefährdungsquote³ geübt, da dies allenfalls ein Maß für soziale Ungleichheit sei, nicht aber für Armut und darüber hinaus die Unterschiede der spezifischen regionalen Lebenshaltungskosten nicht ausreichend abbilde. Arbeitslosigkeit ist zwischenzeitlich als „Armutsindikator“ auch nur begrenzt aussagefähig, um sozial prekäre Lebensverhältnisse aufzuzeigen, da zunehmend prekäre und schlecht bezahlte Arbeitsverhältnisse häufig den notwendigen Lebensunterhalt nicht mehr decken, so dass eine im Verhältnis steigende Zahl von Menschen auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen ist (sogenannte „Aufstocker“ im SGB II). Hinzu kommen Probleme bei der kleinräumigen Verfügbarkeit von Daten, insbesondere um räumliche Entwicklungen differenziert analysieren zu können. So existiert beispielsweise keine kleinräumige Einkommensteuerstatistik. Die schon angesprochene Armutsgefährdung basiert auf dem Mikrozensus, deren Aussagekraft mit zunehmender Kleinräumigkeit sinkt. Einzig die Statistik der Bundesagentur für Arbeit liefert als Vollerfassung aller Empfänger von Leistungen zur Absicherung des notwendigen Lebensunterhalts (Grundsicherung) geeignete Daten für solche kleinräumigen Analysen. Sie sind aber auch konzeptionell angemessen und beispielsweise bei der kleinräumigen Analyse des

3 Armutsgefährdet ist, wer über weniger als 60% des Medianeinkommens verfügt.

Sozialberichtes in NRW verwendet worden (vgl. MAIS 2016). In der vorliegenden Analyse wird die Statistik aller Personen in Bedarfsgemeinschaften (Haushalten) von arbeitssuchenden Leistungsempfängern (SGB II), also auch ihren Kindern, verwendet. Das sind Personen in der Altersgruppe von 0–65 Jahren. Nicht erfasst werden nicht-erwerbsfähige Personengruppen, die andere Sozialleistungen beziehen (u. a. Sozialhilfe bzw. Personen über 65 Jahre) außerhalb dieser Bedarfsgemeinschaften sowie Personen, die keine Hilfen in Anspruch nehmen. Das Phänomen des Umfangs und der Entwicklung von Armut in der Gesellschaft wird durch diesen Indikator also nur teilweise erfasst. So beobachtet man schon seit einigen Jahren eine Steigerung der Armutsgefährdungsquote, während die SGB II-Quote sinkt. Gleichwohl eignet sich die SGB II-Quote trotz dieser Einschränkungen aus den o. g. Gründen zur Abbildung (klein-)räumlicher Entwicklungen dennoch sehr gut.

Entwicklung im bundesdeutschen Kontext⁴

Im Betrachtungszeitraum von 2008 bis 2015 ist die Gesamtzahl wie auch die Quote der SGB II-Personen bundesweit tendenziell deutlich gesunken. Wie in Abbildung 3.3.1 ersichtlich, liegt der Wert von 2015 um rund 10% unterhalb des Ausgangswertes von 2008. Eine Erklärung dafür liegt in der positiven Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Deutschland. Durch zunehmende Beschäftigung und wieder tendenziell steigende Löhne fallen Personen aus dem Leistungsbezug heraus. Das gilt im Grundsatz und im Durchschnitt auch für die hier betrachteten Stadtregionen, allerdings auf einem niedrigeren Niveau als im Bundesdurchschnitt. Das ist dadurch zu erklären, dass in Ballungsräumen Formen von sozialer Benachteiligung und Armut generell als „urbanes Phänomen“ konzentrierter auftreten. Wie die Abbildung 3.3.1 zeigt, entwickeln sich bis auf kleinere Abweichungen dabei die Kernstädte und das Umland im Durchschnitt in ähnlicher Weise, wobei das Niveau der SGB II-Quote in den urbanen Kernen folgerichtig in der Regel deutlich über dem des Umlandes liegt. Allerdings verläuft die Entwicklung unterhalb des hier gezeigten Durchschnittes in und zwischen den Regionen deutlich differenzierter (siehe nachfolgenden Abschnitt).

4 Die Zeitreihen der SGBII-Quoten („Bestand an Personen in Bedarfsgemeinschaften“) wurden durch eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit zensuskorrigiert zugeliefert (siehe auch <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Glossare/Generische-Publikationen/Grundsicherung-Glossar-Gesamtglossar.pdf>).

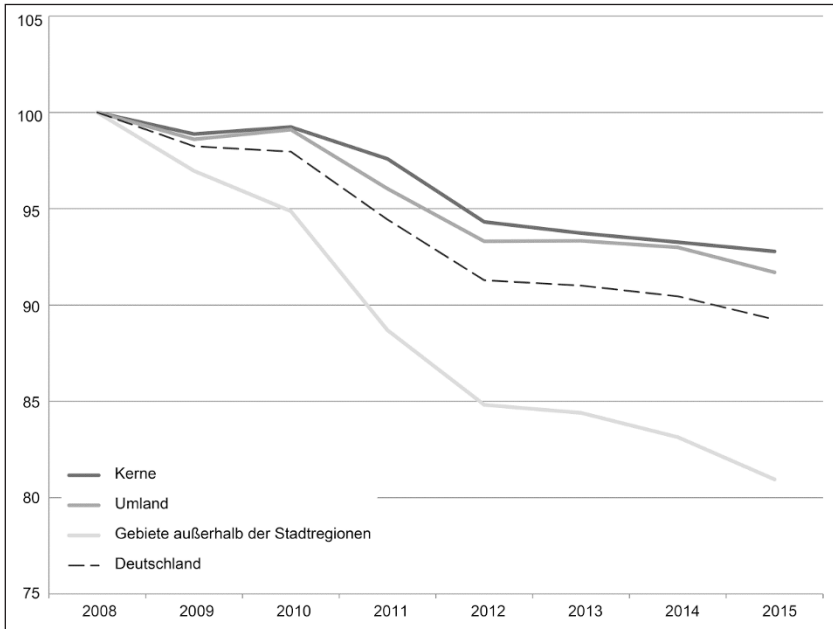


Abb. 3.3.1 Entwicklung der SGB II-Quote im Gesamtvergleich (Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Aber auch die jährlichen Entwicklungsverläufe der stadtregionalen Durchschnitte sind durchaus diskontinuierlicher, wie die Abbildung 3.3.2 sehr anschaulich zeigt. So wird erkennbar, dass in den Stadtregionen im Verlauf von 2009 nach 2010 gegen den Gesamttrend eine leichte Steigerung der SGB II-Quote zu erkennen ist. Im Zeitverlauf von 2012 nach 2013 lässt sich sogar eine leichte Steigerung der SGB II-Quote im Umland beobachten, während sie im Kern sinkt. Dort entwickelt sie sich in diesem Jahresabschnitt sogar positiver als im bundesweiten Durchschnitt. Ein auf Dauer angelegter signifikanter Entwicklungstrend ist hier allerdings nicht erkennbar. Im Gegenteil, im aktuell betrachteten Zeitverlauf von 2014 bis 2015 entwickelt sich das Umland (auf dem gleichen Niveau wie der Bundesdurchschnitt) mit einer deutlich höher sinkenden Quote eindeutig positiver als die Kerne. Dabei werden hier zunächst nur die Durchschnittswerte betrachtet.

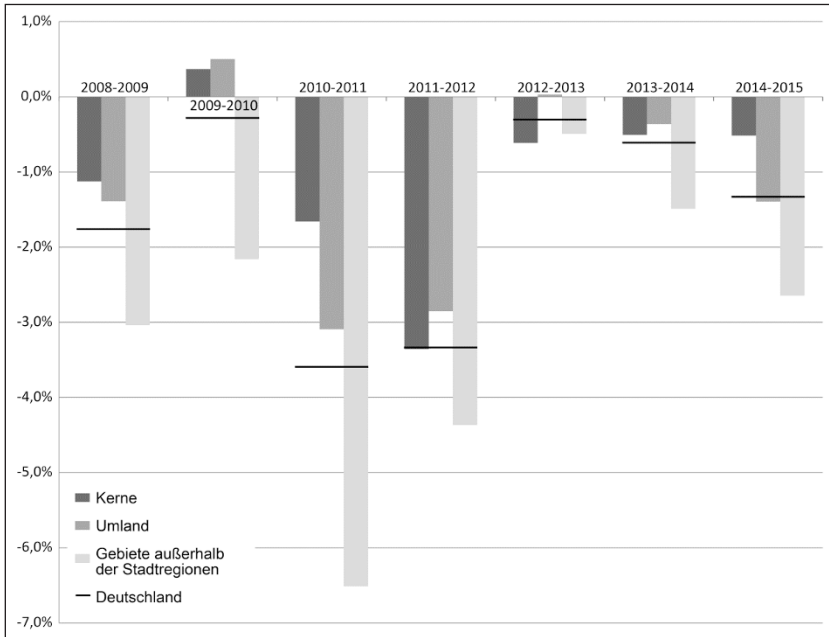


Abb. 3.3.2 Jährliche Veränderung der SGB II-Quote im Gesamtvergleich (Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Entwicklung der Stadtregionen im Vergleich

Da sich das Monitoring im Jahrbuch StadtRegion 2015/2016 schon intensiv mit den Entwicklungsverläufen seit dem Jahr 2008 befasst hat, soll im Folgenden auf die aktuelleren Entwicklungen seit 2013 eingegangen werden. In Abbildung 3.3.3 sind die mittleren jährlichen Veränderungen der SGB II-Quote in den einzelnen Stadtregionen im Zeitverlauf von 2013 bis 2015 dargestellt. Es bestätigt sich das schon angedeutete erheblich differenziertere Entwicklungsmuster zwischen den Stadtregionen mit deutlich gegenläufigen Entwicklungen. Während vor allem in den ostdeutschen Stadtregionen einschließlich Berlin die SGB II-Quote sehr deutlich sinkt (jährlich zwischen 2,5 und fast 6%), steigt sie in den westdeutschen und auch vielen süd(west)deutschen Stadtregionen wieder an. Dieser Trend der Steigerung wurde im letzten Jahrbuch (bis auf zwei Ausnahmen) noch nicht beobachtet. Es kann von einem polarisierten Entwicklungstrend ausgegangen werden, der sich insbesondere zwischen ost- und westdeutschen Stadtregionen als Angleichung

aufgrund unterschiedlicher Ausgangsniveaus verstehen lässt. Wobei einschränkend dazu zu sagen ist, dass die ostdeutschen Stadtregionen von einem höheren Gesamtniveau der SGB II-Quote kommen als die meisten übrigen Stadtregionen. Allerdings lohnt auch der Blick auf die westdeutschen und süd(west)deutschen Stadtregionen mit steigender Quote, da sich hierhinter auch Differenzierungen verbergen. Während in den süd- bzw. südwestdeutschen Stadtregionen wie Frankfurt, München, Wiesbaden, Mainz und Mannheim die Steigerungen auf einem deutlich niedrigeren Gesamtniveau der SGB II-Quote erfolgen, steigt die Quote insbesondere in den Ruhrgebietsstädten (Essen, Bochum, Dortmund, Duisburg), ausgehend von einem ähnlich hohen bzw. zum Teil noch höheren Niveau wie bei den ostdeutschen Stadtregionen, an. Die jährliche Veränderungsrate in Abbildung 3.3.3. sollte, um das besser interpretieren zu können, im Zusammenhang mit den Ausgangsniveaus im Anhang gelesen werden. Gerade hier sind Zusammenhänge

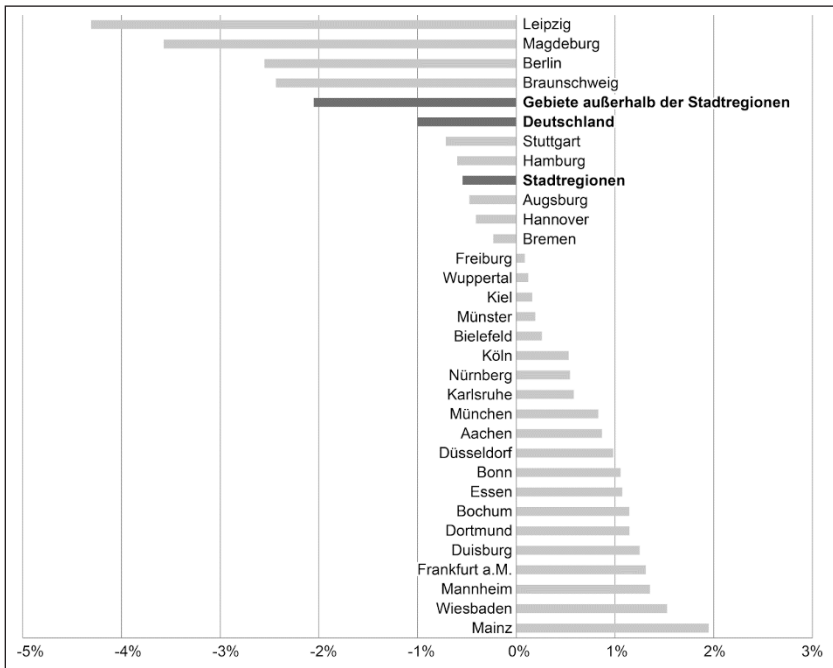


Abb. 3.3.3 Mittlere jährliche Veränderung der SGB II-Quote in den Stadtregionen 2013–2014–2015 (Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

mit dem Zuzug ärmerer Bevölkerungsgruppen (u. a. aus Südost-Europa) zu vermuten, die auch in der politischen Debatte diskutiert werden und gerade in diesen Stadtregionen einen verstärkten Handlungsbedarf erzeugen.

Werden die Entwicklungstrends innerhalb der einzelnen Stadtregionen genauer betrachtet (s. Abbildung 3.3.4), so sind deutlich unterschiedliche Entwicklungsverläufe zu beobachten: Es zeigt sich oben rechts in der Grafik das schon angesprochene Gros der west- und südwestdeutschen Stadtregionen, in denen die SGB II-Quote im betrachteten Zeitverlauf steigt, und zwar in den Kernstädten und im Umland mit unterschiedlichen Gewichtungen in etwa gleich. Zwischen der Entwicklung in den Kernen und im Umland sind keine Unterschiede auszumachen. Demgegenüber erkennt man unten links die schon genannten meist ostdeutschen Stadtregionen, in denen die SGB II-Quote deutlich sinkt, wobei sich das Umland meist noch besser entwickelt als die Kernstädte. Besonders deutlich ist dies bei Berlin und Magdeburg der Fall, bei denen die Absenkung der SGB II-Quote im Umland doppelt so hoch ist wie in den Kernen. Ob hier Abwanderungen von ärmerer Bevölkerung in die jeweiligen Kernstädte oder aus der gesamten Region dahinter liegen, bedürfte einer genaueren Betrachtung. Daneben lassen sich einige wenige Städtereionen mit gegenläufigen positiven Entwicklungen in den Kernen und negativen Entwicklungen im Umland identifizieren (oben links). Beispielsweise sinkt in Düsseldorf, Wuppertal, Karlsruhe, Augsburg und Münster die SGB II-Quote in den Kernen, während sie im Umland steigt. In gewisser Weise folgen auch München und Nürnberg diesem Muster, indem dort die SGB II-Quote im Umland (leicht) höher steigt als in den Kernstädten. Ob sich daraus Zusammenhänge mit den dort besonders angespannten Wohnungsmärkten herstellen lassen, bleibt zunächst eine offene Frage. So ist anzunehmen, dass dort eine Verdrängung von ärmerer Bevölkerung ins Umland sowie Zuzüge von ärmerer Bevölkerung aufgrund der mangelhaften Wohnungsversorgung in den Kernstädten in das eher preisgünstigere Umland erfolgen. Allerdings sind die Trends noch zu schwach und zum Teil auch nicht eindeutig interpretierbar, wie im Falle von Wuppertal (kein angespannter Wohnungsmarkt). Dennoch bleibt die dahinter liegende Vermutung einer „Suburbanisierung von Armut“ in den stark wachsenden Ballungsräumen mit angespannten Wohnungsmärkten eine wichtige weiterzuverfolgende Fragestellung. Dabei scheinen zwei Aspekte von Interesse: Aktuell lassen sich mit der vermehrten Zuwanderung nach Deutschland wieder ansteigende SGB II-Zahlen beobachten, die zudem durch deutlichere Anstiege in den Ballungskernen gekennzeichnet sind. Es stellt sich die Frage, ob der vermehrte Druck in den Ballungsräumen, verursacht durch die Zuwanderung und das eingeschränkte und teurere Wohnungsangebot, dazu führt, dass es im Zuge der Erstattung der Kosten der Unterkunft für SGB II-Bezieher zu Verdrängungsprozessen ins Umland kommt.

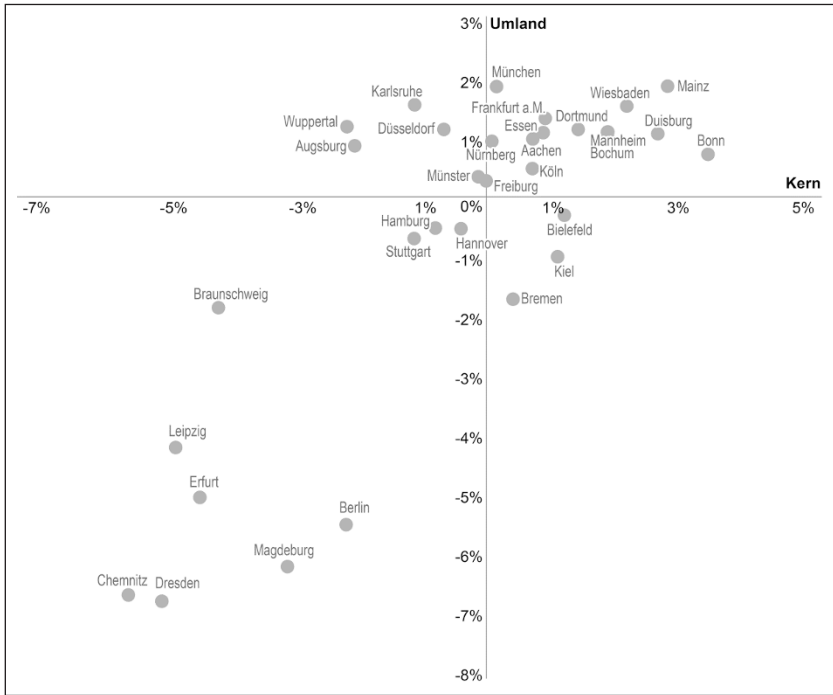


Abb. 3.3.4 Mittlere jährliche Veränderung der SGB II-Quote differenziert nach Kern und Umland 2013–2014-2015 (Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

3.4 Bautätigkeit und Flächennutzung

Im Zuge des neuen Bevölkerungswachstums und der Reurbanisierung (siehe Abschnitt 3.1) hat die Wohnungsbautätigkeit in den Stadtregionen im betrachteten Zeitraum spürbar zugenommen. Wurden im Jahr 2008 gut 90.000 Wohnungen in Wohngebäuden gebaut, waren es im Jahr 2015 bereits 130.000 Einheiten. Bezogen auf die Bestandsbevölkerung stieg die Bauleistung von 1,9 Wohnungen je 1.000 Einwohner (2008) auf einen Wert von 2,7 zum Ende des Betrachtungszeitraumes (2015). Neben der quantitativen Anhebung des Bauvolumens hat sich auch dessen Zusammensetzung verändert. So hat der Geschosswohnungsbau in den Stadtregionen – wie auch im Bund insgesamt – deutlich angezogen. Lag der Anteil der neu gebauten Wohngebäude mit mindestens drei Wohneinheiten 2008 noch bei

9,3%, waren es im Jahr 2008 bereits über 15%. Bei der Anzahl der neu gebauten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern liegt der Anteilszuwachs noch weitaus höher (siehe hierzu auch BBSR 2017, S. 23).

Mit Blick auf die Verteilung des Wohnungsneubaus innerhalb der Stadtregionen lassen sich im Untersuchungszeitraum relevante Verschiebungen feststellen. So stieg der Anteil der Kernstädte an der gesamten Neubauleistung der Stadtregionen von etwa einem Drittel im Jahr 2008 auf etwa 39% im Jahr 2015. Die Anzahl neu gebauter Wohnungen stieg in den Kernstädten um über 60%, während es im Umland nur etwa ein Drittel war. Damit liegt die relative Entwicklung der Wohnungsbauleistung in suburbanen Gebieten sogar unter dem Wert Deutschlands und der Gebiete außerhalb der Stadtregionen (Abbildung 3.4.1).

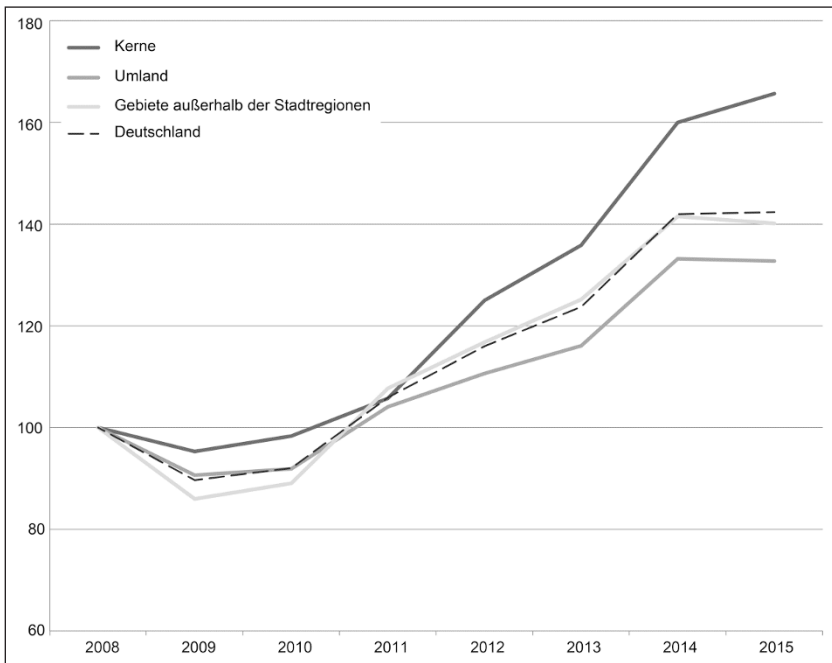


Abb. 3.4.1 Entwicklung der Anzahl neu gebauter Wohnungen in Wohngebäuden (2008=100) in den Stadtregionen (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Ein deutlich anderes Bild ergibt sich jedoch bei der Betrachtung der bevölkerungsgewichteten Wohnungsbautätigkeit. Wird die Anzahl der neu gebauten Wohnungen auf die Bestandsbevölkerungszahl bezogen (Abbildung 3.4.2), so zeigt sich, dass die Schaffung neuer Wohnungen im Umland lange Zeit dynamischer verlief als in den Kernstädten. Erst im Jahr 2015 lagen die Werte etwa gleichauf. Es ist den Kernstädten somit offenbar gelungen, vermehrt Flächen für den Wohnungsbau zu mobilisieren oder die kleinteilige Innenentwicklung zu steigern. Dennoch gilt, dass die Wohnungsbautätigkeit in den stadtreionalen Kernen hinter dem durch die demografische Entwicklung eigentlich zu erwartenden Niveau zurückbleibt. Die enormen Disparitäten im Bevölkerungswachstum zwischen Kernstädten und ihrem Umland spiegeln sich in der räumlichen Struktur des Wohnungsbaus nicht wider (siehe auch Deschermeier et al. 2017, Henger et al. 2015). Dies wird auch verdeutlicht, wenn die Anzahl der in den vergangenen Jahren (2013-2015) neu gebauten Wohnungen auf die Anzahl der hinzukommenden Einwohner bezogen wird. Wurden im Umland immerhin 0,43 Wohnungen je neuem Einwohner gebaut, waren dies in den Kernstädten nur 0,3 Wohneinheiten. Hintergründe dieses Phänomens können sowohl in den Engpässen der Flächenverfügbarkeit als auch hohen Bodenpreisen und sozialen Widerständen gegen innerstädtische Verdichtung gesehen werden. Anzumerken ist dabei auch, dass die hier präsentierten Daten nur die quantitative Seite des Neubaugeschehens wiedergeben. Die in der Öffentlichkeit zu Recht beklagte Diskrepanz zwischen den Angebotspreisen im Neubausegment und der Zahlungsfähigkeit eines Großteils der privaten Haushalte trägt ebenso wie die insgesamt zu geringe Neubautätigkeit zur Wohnungsnot in den Großstädten und Stadtregionen bei (siehe hierzu auch BBSR 2017; Deschermeier et al. 2017).

Die Schaffung neuen Wohnraums vollzieht sich in den ILS-Stadtregionen naturgemäß mit sehr unterschiedlicher Dynamik – die Bautätigkeit ist insofern ein Spiegel innerstaatlicher soziodemografischer und ökonomischer Disparitäten (siehe hierzu auch BBSR 2017). Bei Betrachtung der einzelnen Regionswerte (Abbildung 3.4.3) liegen die bayerischen Regionen München, Nürnberg und Augsburg, dazu Hamburg, Münster, Freiburg und Wiesbaden mit jeweils über zehn neu gebauten Wohnungen je 1.000 Einwohner in den Jahren 2013 bis 2015 an der Spitze. Das Schlusslicht bilden Regionen des Ruhrgebiets (Essen, Dortmund, Bochum, aber auch Wuppertal) und solche in Ostdeutschland (Leipzig, Erfurt und Chemnitz); hier rangieren die Werte bei etwa vier Wohnungen je 1.000 Einwohner und weniger.

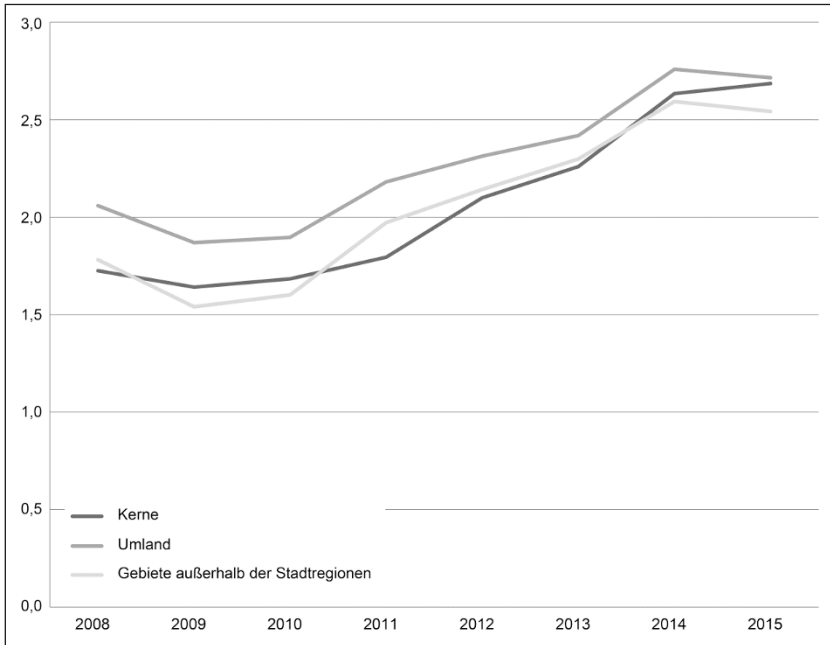


Abb. 3.4.2 Entwicklung der Anzahl neu gebauter Wohnungen je 1.000 Einwohner in den ILS-Stadtregionen (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Ein interessanter Fall ist die Stadtregion Leipzig, die zu den demografisch am stärksten wachsenden Räumen Deutschlands zählt, sich aber bei der Bautätigkeit in der Schlussgruppe wiederfindet. Erklärend können hier die enormen innerstädtischen Wohnungsleerstände angeführt werden, die sich in den vergangenen Jahren deutlich abgebaut haben. Leipzig steht insofern für eine wachsende Region ohne größere Neubautätigkeit und ohne sozial exklusiv wirkende Boden- und Mietpreiseffekte. Letzteres unterscheidet die Region von Berlin, das ebenfalls eine stark unterdurchschnittliche Wohnbautätigkeit aufweist, aber gleichzeitig von starken Preissteigerungen betroffen war.

Insgesamt verdeutlichen die hier präsentierten Daten, dass sich die Zusammenhänge zwischen der ökonomischen und demografischen Entwicklung auf der einen Seite und der wohnbaulichen Entwicklung auf der anderen Seite weniger eng darstellen als gemeinhin angenommen wird. Regionen mit einer starken Bevölkerungs- und

Beschäftigungsentwicklung (wie München, Frankfurt und Berlin) zeigen teilweise unterschiedliche Bautätigkeitsniveaus. Offenkundig ist somit die Wirksamkeit weiterer Faktoren, unter denen die lokale Baulandpolitik, die unternehmerische Aufstellung lokaler bzw. regionaler Investoren wie auch der kommunalen Wohnungsunternehmen sowie die lokale Akzeptanz von Wohnungsbauvorhaben relevant sein dürften.

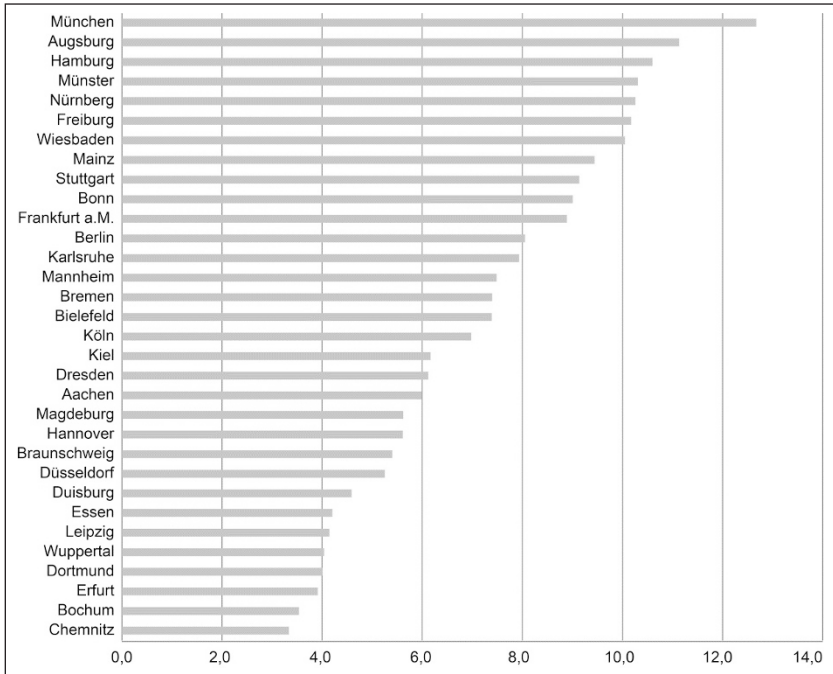


Abb. 3.4.3 Entwicklung der Anzahl neu gebauter Wohnungen je 1.000 Einwohner in den ILS Stadtregionen in den Jahren 2013–2015 (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Stellt man die Wohnungsbautätigkeit in den Kernstädten ihren jeweiligen Umlandräumen gegenüber, zeigen sich in den ILS-Stadtregionen stark divergierende Entwicklungen (Abbildung 3.4.4). Insgesamt bietet sich das Bild eines nach wie vor dominanten Wohnungsbaus in suburbanen Gebieten. In einer Mehrzahl der Regionen lag die bevölkerungsgewichtete Neubautätigkeit in den Jahren 2013–2015 im Umland über der der Kernstädte, allen voran in der Region Berlin, in der der

Wohnungsbau in Relation zum Umland einen geringen Wert aufweist. Allerdings ist bei der Interpretation dieser Werte – wie bereits erwähnt – zu beachten, dass in nicht wenigen Stadtregionen auch Kernstädte zum Umland gehören – Beispiele sind Wiesbaden im Falle Frankfurts, Bonn im Falle Kölns oder Potsdam in der Stadtregion Berlin. Hier indiziert der Wert für das „Umland“ nicht durchgängig suburbane Prägungen des betreffenden Raumes.

In nur 13 Regionen übertrafen die Kerne die Entwicklungen des Umlands: In dieser Gruppe finden sich Städte wie München, Münster, Frankfurt, Köln und Dresden, die in den vergangenen Jahren als „Hochburgen der Reurbanisierung“ hervorstachen. Es verdient Erwähnung, dass diese Gruppe in den Jahren 2008–2010 nur sechs Regionen umfasste. Auch dies untermauert die Feststellung einer gewissen Verschiebung des Wohnungsbaugeschehens von den Peripherien in die Zentren der Regionen.

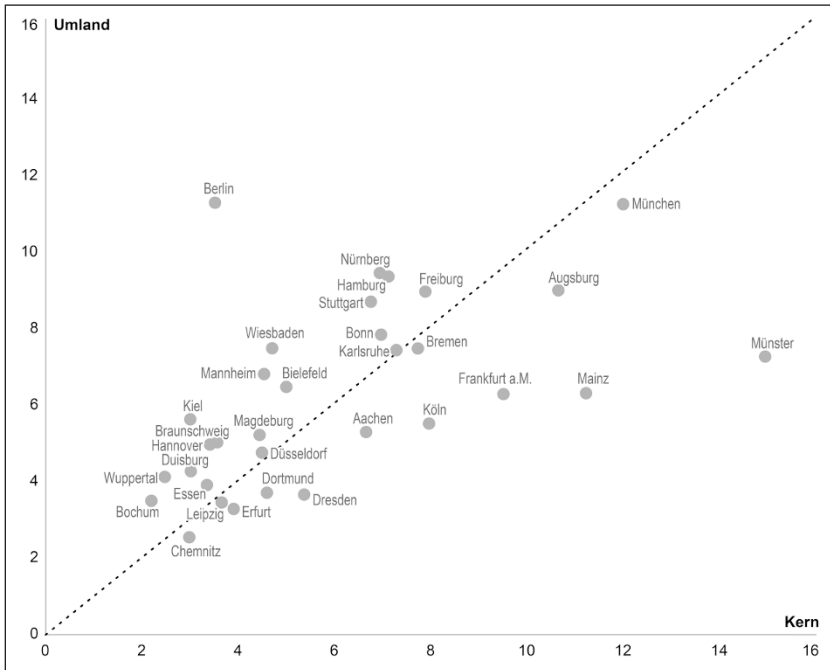


Abb. 3.4.4 Gegenüberstellung der Anzahl neu gebauter Wohnungen je 1.000 Einwohner in den Kernstädten und im Umland der ILS Stadtregionen in den Jahren 2013–2015 (Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Insgesamt verdeutlichen die hier präsentierten Befunde, dass das „Wohnen in der Stadt“ ein ungebrochener Trend ist, auf den der Markt mit einer verstärkten Wohnungsbautätigkeit in den Kernstädten zeitverzögert antwortet. Zugleich ist offenkundig, dass das Angebot hinter der demografiebedingten Nachfrage zurückbleibt, was eine in Zukunft wieder verstärkte Stadt-Umland-Wanderung von Familienhaushalten zur Folge haben könnte. Insofern bleiben Aufgaben einer umwelt-, klima- und sozialverträglichen Verdichtung der deutschen Großstädte und die Schaffung inklusiver Wohnungsmärkte eine zentrale politische und fachliche Aufgabe.

An dieser Stelle sollen vertiefend einige Ausführungen zur Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsflächenbestände erfolgen, die zum Teil in engem Zusammenhang mit der Bautätigkeit zu sehen sind. Die anziehende Wohnungsbautätigkeit hat ohne Zweifel zur anhaltenden Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke beigetragen, wengleich hier auch die gewerbliche Flächeninanspruchnahme sowie die Verkehrs- und Erholungsnutzungen zu berücksichtigen sind. Wie schon im Jahrbuch 2015/16 (Baumgart et al. 2016) kann im Betrachtungszeitraum von einer moderat voranschreitenden Flächeninanspruchnahme in den ILS-Stadtregionen gesprochen werden. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche hat sich insgesamt um 3,3% erhöht.⁵ Der Vergleich mit dem Bundeswert (4,1%) und den Gebieten außerhalb der Stadtregionen (7,4%) zeigt, dass die bodenpreisbedingt höheren Dichten und eine in Stadtregionen vermutlich höhere Innenentwicklungsquote eine effizientere Bodennutzung ermöglichen. Dazu tragen vor allem die Kernstädte bei, in denen die Flächeninanspruchnahme mit einer Wachstumsrate von 1,1% zwischen 2008 und 2015 stark unterdurchschnittlich war.

Auch der Rückgang der Siedlungsdichte hat sich in den Stadtregionen fortgesetzt. Allerdings hat das stürmische Bevölkerungswachstum in den Kernstädten ein markantes „Zusammenrücken im Bestand“ zur Folge gehabt. In den Jahren 2013 bis 2015 stieg die Siedlungsdichte deutlich an. Das Bevölkerung- und Beschäftigungswachstum konnte somit offenbar zu erheblichen Anteilen innerhalb des bereits besiedelten Bereichs gelenkt werden, indem Brachflächen und sonstige Innenentwicklungspotenziale mobilisiert wurden. Im suburbanen Raum wird die Siedlungsentwicklung dagegen immer noch stärker durch die Außenentwicklung bestimmt (siehe hierzu auch Kaup/Siedentop 2017). Quer über alle Kernstädte und Umlandräume macht sich die Unterbringung von Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen im Siedlungsbestand als steigende Siedlungsdichte bemerkbar. Diese Entwicklung wird sich aber mit der seit 2016 feststellbaren Verringerung der

Außenzuwanderung wieder in ihr Gegenteil umkehren. Auch in den kommenden Jahren ist mit einer insgesamt sinkenden Siedlungsdichte zu rechnen.

Insgesamt lassen sich diese Befunde als Trend hin zu verstärkten Disparitäten in den siedlungsräumlichen Entwicklungen der stadtreionalen Kerne und den geringer verdichteten Räumen interpretieren. Zugespitzt formuliert ist eine gewisse Paradoxie erkennbar, wonach die Flächeninanspruchnahme gerade dort nicht stattfindet, wo sie angesichts demografischer und ökonomischer Entwicklungen zu erwarten wäre. Diese Entkopplung der Siedlungstätigkeit von sozioökonomischen Entwicklungen wird in den kommenden Jahren eine der Kernherausforderungen für die Raumordnungs- und Flächenpolitik darstellen.

4 Synthese

Die hier präsentierten aktuellen Untersuchungen zur Entwicklung der Stadtregionen zeigen, dass im Sinne der Eingangsaussage einer „neuen Suburbanisierung“ Tendenzen erkennbar sind, die die These stützen, aber sicherlich noch nicht abschließend bestätigen.

Deutliche Hinweise, die die These untermauern, sind erkennbar im Bereich der Bevölkerungsentwicklung. Hier zeichnet sich insbesondere für die letzten Jahre des Beobachtungszeitraumes ein Aufholen von Wachstumsraten der Umlandgemeinden gegenüber den Kernstädten ab. Es wird anhand einer Typisierung von Zentralisierung- und Dezentralisierungstendenzen für die Stadtregionen aufgezeigt, dass insbesondere in Stadtregionen, deren Kerne seit Längerem hohem Wachstumsdruck ausgesetzt sind, ein sogenannter „spillover“-Effekt zu beobachten ist, d. h., dass das Umland den Wachstumsdruck auffängt. Unbeantwortet bleibt an dieser Stelle, inwiefern die kausalen Zusammenhänge mit den gleichzeitig trotzdem wachsenden Kernstädten verlaufen. Plausibel erscheinen Erklärungsmuster wie sie z. B. für Wanderungsbewegungen der Kernstadt Köln nachgewiesen wurden: Die deutsche Bevölkerung wandert hier ab einem Lebensalter von ca. 30 Jahren inklusive der Kindergeneration bis 15 Jahren mehrheitlich aus der Kernstadt ab, der Wanderungssaldo ist deutlich negativ. Das Wachstum der Kernstadt Köln speist sich im Lichte dessen hauptsächlich aus dem Zuzug jüngerer Menschen im Ausbildungsalter zwischen 20 und 30 Jahren, sowie dem Zuzug ausländischer Bevölkerung. Dieser Effekt lässt sich – zumindest im Hinblick auf den Wanderungsverlust deutscher Bevölkerung über 30 Jahren – für die meisten deutschen Großstädte nachweisen (Breuer 2017).

Im Bereich des sozialen Indikators, der für diesen Beitrag untersucht wurde (Regelleistungsempfänger nach SGB II), lässt sich dagegen eine generelle Abnahme feststellen, die im Umland nicht signifikant schwächer ausfällt als in den Kernstädten. Bestätigt wird dagegen, dass die mit diesem Indikator verknüpfte ökonomische Armut weiterhin ein urbanes Phänomen bleibt. Die Abnahme in Gebieten außerhalb der Stadtregionen ist demzufolge deutlich stärker ausgeprägt. Intraregionale Unterschiede in den Quoten weisen darauf hin, dass es in den letzten Jahren zu einer Verstärkung regionaler Disparitäten kommt. Regionen in Südwestdeutschland und im Ruhrgebiet haben eine zunehmende Anzahl an SGB II-Leistungen zu bewältigen, die sehr wahrscheinlich mit Zuwanderungen von einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen zu erklären ist. Die starke Abnahme von Regelleistungsempfängern in den ostdeutschen Stadtregionen sollte dagegen nicht im Sinne einer Entspannung prekärer Lebenssituationen interpretiert werden. Plausibel ist hier, dass der Rückgang auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Möglichkeiten hinweist. Aufgrund der Ausgangslage einer deutlich höheren SGB II-Quote ist dies jedoch eher ein Aufholen gegenüber dem bundesdeutschen Durchschnitt (13,5%), über dem – trotz Rückgang – mit Ausnahme von Dresden alle ostdeutschen stadtreionalen Kerne liegen.

Die Überprüfung der These einer neuen Suburbanisierung im Bereich der Bautätigkeit und Flächennutzung liefert keine eindeutigen Ergebnisse, zumindest nicht in absoluten Zahlen. Erst im Vergleich der Neubautätigkeit pro Einwohner zeigt sich eine gegenüber der Bevölkerungsentwicklung zeitlich versetzte, aufholende Bautätigkeitsverschiebung von den Kernstädten zum Umland. Dies mag damit zusammenhängen, dass der Immobilienmarkt von den neuen Tendenzen des Bevölkerungswachstums überrascht wurde, neue Angebote wurden erst zeitversetzt realisiert. Diese Erklärung trifft aber sicherlich nicht überall gleichermaßen zu und wird überlagert von durchaus auch im Umland der Kernstädte vorzufindenden Flächenknappheit und den in den letzten Jahrzehnten forcierten planerischen Maßnahmen zur Restriktion von Neubausweisungen. Erst im letzten Beobachtungsjahr scheint sich hier eine Trendumkehr anzudeuten. Bis dahin (2014/15) dominieren die Kernstädte im prozentualen Vergleich der Neubauentwicklung. Hier ist trotz hoher Flächenkonkurrenzen im Bestand offenbar eine Mobilisierung zusätzlicher Potenziale gelungen, die insbesondere Kernstädte mit hoher Bevölkerungszuwanderung mit angespannten Immobilienmärkten realisieren konnten. Die Beobachtung deckt sich mit vielen Berichten über erfolgreiche Nachverdichtungsprojekte in den hochpreisigen Wohnungsmärkten wirtschaftlicher Metropolen (München, Hamburg, Frankfurt, Stuttgart), insbesondere aber auch in beliebten Wohnungsmärkten mittelgroßer Städte wie Münster und Augsburg. Zudem sind in den letzten Jahren verschiedene Restriktionen für die Neuausweisung von Bau-

lächen aufgehoben worden, die eine zunehmende Flächeninanspruchnahme und Bautätigkeit erwarten lassen (z. B. §13b BauGB). Zu beobachten bleibt, inwiefern diese Maßnahmen zu einer nachfragegerechten Bautätigkeit führen.

Eine weitere Bestätigung der neuen Suburbanisierung zeigt sich für das Beschäftigungswachstum der Jahre 2013–2015, indem Umlandgemeinden im Beschäftigungswachstum zumindest Schritt gehalten haben mit den durch wirtschaftliche Standortvorteile besser ausgestatteten Kernstädten. Insgesamt setzt sich der nach der Finanzkrise eingeschlagene Trend einer zunehmenden Beschäftigung in allen Raumkategorien fort, mit wachsenden Beschäftigungszahlen und den höchsten Zuwachsraten in Berlin, München und Stuttgart. Interessant sind die Städte mit hohen Zuwachsraten, die in dieser Rangliste gegenüber den Berichten der letzten Jahre nach oben geklettert sind: hierunter finden sich Leipzig, Bremen, Kiel und Nürnberg. Während der Beschäftigungszuwachs in Leipzig hauptsächlich im Kern stattfand, sind für die letztgenannten Städte die Zuwachsraten im Umland entscheidender. Weitere Städte mit höheren Zuwachsraten in der jüngsten Vergangenheit im Umland (Wiesbaden, Karlsruhe, Mannheim) sind gekennzeichnet durch die gute Erreichbarkeit weiterer Wirtschaftsstandorte (Frankfurt, Stuttgart, Metropolregion Rhein-Neckar). Insgesamt lässt sich zumindest für die letzten beiden Jahre der Beobachtungsperiode (2014/2015) feststellen, dass Stadtregionen vor allem dann hohe Wachstumsraten im Umland zeigen, wenn ihre Kernstädte hohem Wachstumsdruck in den vorangegangenen Jahren ausgesetzt waren. Offensichtlich bewirken Flächenverknappung und Preisanstieg auf dem Immobilienmarkt auch eine Verlagerung von Gewerbebetrieben in das Umland. Dieser mögliche Effekt schlägt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in Form dort zunehmender Beschäftigungszahlen nieder.

Die quantitativ-deskriptive Ausrichtung des Monitorings Stadtregionen erlaubt hier keine weiterführende erklärende Interpretation. Die hier beschriebenen Zusammenhänge sind deshalb vielmehr als Thesen zu verstehen, aus denen methodische Ansätze für weitere Forschungsarbeit, aber auch Ideen für zukünftige Anpassungen im Monitoring generiert werden können. Für Letzteres ist aktuell geplant, zukünftig weitere Indikatoren in das Monitoring einzustellen. Diese sollen insbesondere Entwicklungstendenzen im Bereich Mobilität aufzeigen. Des Weiteren wird geprüft, inwiefern die hier vorgestellte Methodik nicht nur in die Zukunft fortgeschrieben werden kann, sondern über historische Daten auch auf weiter in der Vergangenheit liegende Jahre zurückgeschrieben werden kann.

Literatur

- Arbeitskreis Armutsforschung (2017). *Erklärung zum Armutsbegriff*. Frankfurt am Main, März 2017.
- Baumgart, C. et al. (2016). Monitoring StadtRegionen. In: Frank Othengrafen et al. (Hrsg.): *Jahrbuch StadtRegion 2015/2016: Planbarkeiten*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 219–264.
- Breuer, H. & A. Jonas (2017): Trends und Prozesse der Stadtentwicklung in Köln. Vortrag im Rahmen der Geländeexkursion „Humangeographie“ der RWTH Aachen University am 16.10.2017. Köln. (Vortragsfolien).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017). *Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?* Bonn.
- Busch, R. (2016). Inländische Wanderungen in Deutschland – Wer gewinnt und wer verliert? In: *Zeitschrift für Immobilienökonomie* 2, 81–101.
- Butterwegge, C. (2016). *Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird*. Frankfurt am Main: Campus Verlag (4. Aktualisierte Auflage).
- Deschermeier, P., Henger, R., Seipelt, B., & Voigtländer, M. (2017). *Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land* IW-Kurzberichte 44. 2017. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2017). *Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017*. Berlin (1. korrigierte Auflage, März 2017).
- Heitkamp, T. (2002). Motive und Strukturen der Stadt-Umland-Wanderungen im interkommunalen Vergleich. In: *vhw – Forum Wohneigentum* 1, 9–14.
- Henger, R., Schier, M., & Voigtländer, M. (2015). *Der künftige Bedarf an Wohnungen. Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise*. IW policy paper 24/2015. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Herfert, G., & Osterhage, F. (2012). Wohnen in der Stadt: Gibt es eine Trendwende zur Reurbanisierung? Ein quantitativ-analytischer Ansatz. In: Klaus Brake/Günter Herfert (Hrsg.). *Reurbanisierung: Materialität und Diskurs in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 86–112.
- Herfert, G. (2002). Disurbanisierung und Reurbanisierung: Polarisierte Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpfungslandschaft. In: *Raumforschung und Raumordnung* 60 (5), 334–344.
- Hirschle, M., & Schürt, A. (2008). Suburbanisierung ... und kein Ende in Sicht? Intraregionale Wanderungen und Wohnungsmärkte. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 3/4, 211–227.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016). *Die Großstädte im Wachstumsmodus: Stochastische Bevölkerungsprognosen für Berlin, München und Frankfurt am Main bis 2035*. IW-Report 39/2016. Köln.
- Ismaier, F. (2002). Strukturen und Motive der Stadt-Umland-Wanderung – Trends in westdeutschen Verdichtungsräumen. In: Frank Schröter (Hrsg.): *Städte im Spagat zwischen Wohnungsleerstand und Baulandmangel. RaumPlanung spezial* 4, 19–29.
- Kaup, S., Mayr, A., Osterhage, F., Pohlan, J. (2014): Monitoring StadtRegionen. In: Roost, F., Schmidt-Lauber, B., Hannemann, C., Othengrafen, F. & Pohlan, J. (Hrsg.): *Jahrbuch StadtRegionen 2013/2014. Urbane Peripherie*. Leverkusen-Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 199–275.

- Kaup, S., & Siedentop, S. (2017). Monitoring Stadtregion: Trends der Flächennutzung im stadtreionalen Kontext. In: Meinel, G. et al. (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring IX*. Berlin: Rhombos Verlag.
- Kronauer, M.; & Siebel, W. (Hrsg.). (2013). *Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- MAIS: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2016). *Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht. Analyse-Maßnahmen-Ergebnisse*. Düsseldorf: Eigendruck.
- Milbert, A. (2017). *Wie viel (Re-)Urbanisierung durchzieht das Land? BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2017*.
- Pohlan, J., Merger, T. (2012): Monitoring der Städte und Regionen. In: Pohlan, J., Glasauer, H., Hannemann, C. & Pott, A. (Hrsg.): *Jahrbuch StadtRegion 2011/2012. Schwerpunkt Stadt und Religion*. Leverkusen-Opladen: Verlag Barbara Budrich, S.203–258.
- Randolph, B., & Tice, A. (2017). Relocating Disadvantage in Five Australian Cities: Socio-spatial Polarisation under Neo-liberalism. In: *Urban Policy and Research* 35 (2), 103–121.
- Sachverständigenrat 2017 – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017): *Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2017/18*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Vorläufige Wanderungsergebnisse*. Wiesbaden.

Anhang 1: Übersicht über die Stadtregionen, ihre Abgrenzungsparameter und -kennziffern sowie ausgewählte Kennziffern überlappender Bereiche												
Kernstadt			Umland			Abgrenzung			Überlappungen			
Name	Fläche	Ge- mein- den	Flä- che	Beschäftigte in der Kernstadt*	Beschäftigte mit Wohnort im Umland**	Max. Fahr- zeit	Ge- mein- den	Flä- che	Anteil der Beschäftigten am Wohn- ort**	Stadtregio- nen, zu denen Überlappungen bestehen	andere Kern- städte im Umland	
Name (KFZ Name)	km ²	Anzahl	km ²	Tsd.	Tsd.	Min.	Anzahl	km ²	%	KFZ Name	KFZ Name	
Aachen (AC)	164	18	1.025	119	264	33	5	358	67	25%	K	
Augsburg (A)	146	126	3.327	136	346	35	57	1.500	118	34%	M	
Berlin (B)	892	111	7.526	1269	1.690	60						
Bielefeld (BI)	259	32	2.455	141	503	35						
Bochum (BO)	145	28	2.301	128	1.298	34	28	2.301	1.176	91%	DO, DU, D, E, K, MS, W	DO, E, W
Bonn (BN)	142	36	1.812	164	796	36	35	1.771	682	86%	D, K	K
Braunschweig (BS)	192	85	2.910	122	362	33	20	843	66	18%	H	
Bremen (HB)	325	49	3.174	256	397	40						
Chemnitz (C)	221	61	1.619	111	241	32						
Dortmund (DO)	280	49	3.578	213	1.389	39	31	2.301	954	69%	BO, DU, D, E, K, MS, W	BO, E
Dresden (DD)	328	71	2.753	244	409	40	1	44	1	0%	L	
Duisburg (DU)	233	42	2.907	163	1.427	36	36	2.466	1.219	85%	BO, DO, D, E, K, W	D, E
Düsseldorf (D)	218	61	4.822	378	2.463	44	57	4.428	2.109	86%	BO, BN, DO, DU, E, K, W	BO, DU, E, K, W

Anhang 1: Übersicht über die Stadtregionen, ihre Abgrenzungsparameter und -kennziffern sowie ausgewählte Kennziffern überlappender Bereiche												
Kernstadt	Umland			Abgrenzung				Überlappungen				
	Name	Fläche	Gemeinden	Beschäftigte in der Kernstadt*	Beschäftigte mit Wohnort im Umland**	Max. Fahrzeit	Gemeinden	Fläche	Anteil der Beschäftigten am Wohnort**	Stadtregionen, zu denen Überlappungen bestehen	andere Kernstädte im Umland	
Name (KFZ Name)	km ²	Anzahl	Tsd.	Tsd.	Min.	Anzahl	km ²	%	KFZ Name	KFZ Name		
Erfurt (EF)	270	73	1.388	103	170	30						
Essen (E)	210	45	3.572	229	2.117	39	44	3.400	90%	BO, DO, DU, D, K, W		
Frankfurt am Main (F)	248	225	6.435	528	1.678	48	120	2.855	45%	MZ, MA, WI		
Freiburg i. Breisgau (FR)	154	64	1.470	115	213	33				MZ, WI		
Hamburg (HH)	739	482	8.934	893	1.412	54	14	187	4	0%	KI	
Hannover (H)	204	90	4.824	300	715	42	21	1.035	162	23%	BS	
Karlsruhe (KA)	174	113	2.452	171	506	37	27	588	117	23%	MA, S	
Kiel (KI)	112	185	2.323	115	225	33	14	187	4	2%	HH	
Köln (K)	407	105	6.316	512	2.113	47	76	4.250	1.472	70%	AC, BO, BN, DO, DU, D, E, W	
Leipzig (L)	299	54	3.385	241	517	40	1	44	1	0%	DD	
Magdeburg (MD)	200	8	648	105	130	31						
Mainz (MZ)	98	115	1.562	107	440	31	72	1.237	334	76%	F, MA, WI	
Mannheim (MA)	145	144	2.865	178	745	37	44	1.152	226	30%	F, KA, MZ, WI	
München (M)	311	279	7.951	776	1.376	52	57	1.500	118	9%	A	

Anhang 1: Übersicht über die Stadtregionen, ihre Abgrenzungsparameter und -kennziffern sowie ausgewählte Kennziffern überlappender Bereiche												
Kernstadt			Umland			Abgrenzung			Überlappungen			
Name	Fläche	Gemeinden	Fläche	Gemeinden	Beschäftigte in der Kernstadt*	Beschäftigte mit Wohnort im Umland**	Max. Fahrzeit	Gemeinden	Fläche	Anteil der Beschäftigten am Wohnort**	Stadtregionen, zu denen Überlappungen bestehen	andere Kernstädte im Umland
Name (KFZ Name)	km ²	Anzahl	km ²	Anzahl	Tsd.	Tsd.	Min.	Anzahl	km ²	Tsd.	KFZ Name	KFZ Name
Münster (MS)	304	35	3.133	153	153	386	36	7	585	72	BO, DO	
Nürnberg (N)	188	165	4.624	285	285	646	41					
Stuttgart (S)	210	203	3.827	380	380	1.263	44	3	77	14	KA	
Wiesbaden (WI)	204	103	2.362	127	127	938	34	102	2.321	833	F, MZ, MA	F
Wuppertal (W)	168	23	1.062	116	116	529	33	23	1.062	411	BO, DO, DU, D, E, K	

* Sozialversicherungspflicht Beschäftigte am Arbeitsort 2015

** Sozialversicherungspflicht Beschäftigte am Wohnort 2015

Anhang 2.1: Bevölkerungsentwicklung		2008	2015	Relative Entwicklung 2008–2015	
				Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)	in Prozent
Stadtregionen				in Prozent	
Aachen		769.634	781.568	0,22	1,55
Kern		247.575	245.885	-0,10	-0,68
Umland		522.059	535.683	0,37	2,61
Augsburg		841.852	885.392	0,72	5,17
Kern		266.364	286.374	1,04	7,51
Umland		575.488	599.018	0,57	4,09
Berlin		4.434.807	4.769.060	1,04	7,54
Kern		3.254.314	3.520.031	1,13	8,17
Umland		1.180.493	1.249.029	0,81	5,81
Bielefeld		1.325.454	1.343.851	0,20	1,39
Kern		327.391	333.090	0,25	1,74
Umland		998.063	1.010.761	0,18	1,27
Bochum		3.900.399	3.899.635	0,00	-0,02
Kern		366.738	364.742	-0,08	-0,54
Umland		3.533.661	3.534.893	0,00	0,03
Bonn		2.144.767	2.267.294	0,80	5,71
Kern		298.397	318.809	0,95	6,84
Umland		1.846.370	1.948.485	0,77	5,53

Anhang 2.1: Bevölkerungsentwicklung		2008		2015		Relative Entwicklung 2008–2015	
		Stadtregionen		in Prozent		in Prozent	
		2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)			
Braunschweig		960.208	976.589	0,24		1,71	
Kern		239.627	251.364	0,69		4,90	
Umland		720.582	725.225	0,09		0,64	
Bremen		1.085.785	1.109.732	0,31		2,21	
Kern		542.965	557.464	0,38		2,67	
Umland		542.820	552.268	0,25		1,74	
Chemnitz		661.502	642.454	-0,42		-2,88	
Kern		241.123	248.645	0,44		3,12	
Umland		420.379	393.809	-0,93		-6,32	
Dortmund		4.141.080	4.130.688	-0,04		-0,25	
Kern		575.190	586.181	0,27		1,91	
Umland		3.565.890	3.544.507	-0,09		-0,60	
Dresden		1.016.440	1.055.217	0,54		3,82	
Kern		500.658	543.825	1,19		8,62	
Umland		515.781	511.392	-0,12		-0,85	
Duisburg		4.249.821	4.293.545	0,15		1,03	
Kern		493.712	491.231	-0,07		-0,50	
Umland		3.756.108	3.802.314	0,17		1,23	

Anhang 2.1: Bevölkerungsentwicklung		2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)		Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
				in Prozent		
<i>Stadtregionen</i>						
Düsseldorf		7.075.848	7.195.991	0,24	1,70	
Kern		581.234	612.178	0,74	5,32	
Umland		6.494.614	6.583.813	0,20	1,37	
Erfurt		438.658	448.633	0,32	2,27	
Kern		199.040	210.118	0,78	5,57	
Umland		239.618	238.515	-0,07	-0,46	
Essen		6.287.375	6.331.051	0,10	0,69	
Kern		572.081	582.624	0,26	1,84	
Umland		5.715.294	5.748.427	0,08	0,58	
Frankfurt am Main		4.331.799	4.577.897	0,79	5,68	
Kern		650.450	732.688	1,72	12,64	
Umland		998.063	1.010.761	0,18	1,27	
Freiburg i. Breisgau		548.648	587.542	0,98	7,09	
Kern		205.113	226.393	1,42	10,37	
Umland		343.535	361.149	0,72	5,13	
Hamburg		3.565.696	3.732.279	0,65	4,67	
Kern		1.690.101	1.787.408	0,80	5,76	
Umland		1.875.595	1.944.871	0,52	3,69	

Anhang 2.1: Bevölkerungsentwicklung		2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)		Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
				in Prozent		
<i>Stadtregionen</i>						
Hannover		1.912.987	1.968.917	0,41	2,92	
	Kern	505.869	532.163	0,73	5,20	
	Umland	1.407.118	1.436.754	0,30	2,11	
Karlsruhe		1.237.749	1.291.430	0,61	4,34	
	Kern	285.187	307.755	1,09	7,91	
	Umland	952.562	983.675	0,46	3,27	
Kiel		642.837	659.819	0,37	2,64	
	Kern	233.696	246.306	0,75	5,40	
	Umland	409.141	413.513	0,15	1,07	
Köln		5.830.720	6.012.551	0,44	3,12	
	Kern	991.845	1.060.582	0,96	6,93	
	Umland	4.838.875	4.951.969	0,33	2,34	
Leipzig		1.315.160	1.364.814	0,53	3,78	
	Kern	494.507	560.472	1,80	13,34	
	Umland	820.653	804.342	-0,29	-1,99	
Magdeburg		333.521	338.858	0,23	1,60	
	Kern	226.516	235.723	0,57	4,06	
	Umland	107.004	103.135	-0,52	-3,62	

Anhang 2.1: Bevölkerungsentwicklung		2008		2015		Relative Entwicklung 2008–2015	
		Stadtregionen		in Prozent		in Prozent	
					Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)		
Mainz	1.198.536	1.252.463	0,63	4,50			
Kern	198.161	209.779	0,82	5,86			
Umland	1.000.375	1.042.684	0,59	4,23			
Mannheim	1.907.160	1.988.581	0,60	4,27			
Kern	287.936	305.780	0,86	6,20			
Umland	1.619.223	1.682.801	0,55	3,93			
München	3.143.810	3.409.371	1,17	8,45			
Kern	1.316.201	1.450.381	1,40	10,19			
Umland	1.827.609	1.958.990	1,00	7,19			
Münster	1.016.040	1.055.872	0,55	3,92			
Kern	275.949	310.039	1,68	12,35			
Umland	740.091	745.833	0,11	0,78			
Nürnberg	1.540.709	1.600.368	0,54	3,87			
Kern	483.566	509.975	0,76	5,46			
Umland	1.057.143	1.090.393	0,44	3,15			
Stuttgart	3.051.078	3.204.262	0,70	5,02			
Kern	577.676	623.738	1,10	7,97			
Umland	2.473.402	2.580.524	0,61	4,33			

Anhang 2.1: Bevölkerungsentwicklung				
	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr	Relative Entwicklung 2008–2015
			(Geometrisches Mittel)	
<i>Stadtregionen</i>				
Wiesbaden	2.421.767	2.592.311	0,98	7,04
Kern	269.162	276.218	0,37	2,62
Umland	2.152.605	2.316.093	1,05	7,59
Wuppertal	1.472.792	1.474.817	0,02	0,14
Kern	346.295	350.046	0,15	1,08
Umland	1.126.497	1.124.771	-0,02	-0,15
Deutschland	82.002.356	82.175.684	,03	0,21
Stadtregionen gesamt	47.287.992	48.094.688	0,24	1,71
Gebiete außerhalb der Stadtregionen	34.714.364	34.080.996	-0,26	-1,82

Anhang 2.2: Entwicklung der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter					
	2008		2015		Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)		in Prozent		
<i>Stadtregionen</i>					
Aachen	252.364	276.752	1,33	9,66	
Kern	111.580	121.313	1,20	8,72	
Umland	140.784	155.439	1,42	10,41	
Augsburg	274.939	314.684	1,95	14,46	
Kern	124.676	137.796	1,44	10,52	
Umland	150.262	176.888	2,36	17,72	
Berlin	1.448.443	1.715.778	2,45	18,46	
Kern	1.088.307	1.311.079	2,70	20,47	
Umland	360.136	404.699	1,68	12,37	
Bielefeld	491.354	539.313	1,34	9,76	
Kern	131.748	144.058	1,28	9,34	
Umland	359.606	395.255	1,36	9,91	
Bochum	1.244.936	1.322.251	0,86	6,21	
Kern	123.872	126.112	0,26	1,81	
Umland	1.121.064	1.196.139	0,93	6,70	
Bonn	816.331	918.106	1,69	12,47	
Kern	151.130	165.617	1,32	9,59	
Umland	665.201	752.489	1,78	13,12	

Anhang 2.2: Entwicklung der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter			
	2008	2015	Durchschnittliche relative
			Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)
			in Prozent
<i>Stadtregionen</i>			
Braunschweig	370.369	416.868	1,70
Kern	109.540	123.532	1,73
Umland	260.829	293.336	1,69
Bremen	372.025	407.815	1,32
Kern	240.618	260.385	1,13
Umland	131.407	147.430	1,66
Chemnitz	234.487	240.332	0,35
Kern	107.928	112.011	0,53
Umland	126.559	128.321	0,20
Dortmund	1.285.502	1.375.070	0,97
Kern	196.830	218.146	1,48
Umland	1.088.671	1.156.924	0,87
Dresden	391.586	430.904	1,38
Kern	223.041	246.809	1,46
Umland	168.545	184.095	1,27
Duisburg	1.475.570	1.580.417	0,99
Kern	158.268	164.055	0,51
Umland	1.317.302	1.416.362	1,04
			Relative Entwicklung 2008–2015
			in Prozent
			12,55
			12,77
			12,46
			9,62
			8,22
			12,19
			2,49
			3,78
			1,39
			6,97
			10,83
			6,27
			10,04
			10,66
			9,23
			7,11
			3,66
			7,52

Anhang 2.2: Entwicklung der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter			
	2008	2015	Durchschnittliche relative
			Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)
			in Prozent
<i>Stadtregionen</i>			
Düsseldorf	2.518.459	2.713.744	1,07
Kern	360.512	388.613	1,08
Umland	2.157.947	2.325.131	1,07
Erfurt	182.285	193.272	0,84
Kern	98.341	104.425	0,86
Umland	83.945	88.847	0,81
Essen	2.146.221	2.285.387	0,90
Kern	215.682	233.360	1,13
Umland	1.930.539	2.052.027	0,88
Frankfurt am Main	1.736.953	1.904.377	1,32
Kern	488.950	541.709	1,47
Umland	1.248.003	1.362.668	1,26
Freiburg im Breisgau	191.747	221.713	2,10
Kern	102.624	116.976	1,89
Umland	89.124	104.737	2,33
Hamburg	1.324.314	1.498.041	1,78
Kern	800.564	912.650	1,89
Umland	523.750	585.391	1,60
			Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
			7,75
			7,79
			7,75
			6,03
			6,19
			5,84
			6,48
			8,20
			6,29
			9,64
			10,79
			9,19
			15,63
			13,99
			17,52
			13,12
			14,00
			11,77

Anhang 2.2: Entwicklung der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter				
	2008	2015	Durchschnittliche relative	
			Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)	
			in Prozent	
Relative Entwicklung 2008–2015				in Prozent
<i>Stadtregionen</i>				
Hannover	689.179	767.985	1,56	11,43
Kern	274.379	308.272	1,68	12,35
Umland	414.800	459.713	1,48	10,83
Karlsruhe	477.108	526.022	1,40	10,25
Kern	156.004	170.835	1,31	9,51
Umland	321.105	355.187	1,45	10,61
Kiel	213.529	235.412	1,40	10,25
Kern	105.315	117.468	1,57	11,54
Umland	108.214	117.944	1,24	8,99
Köln	2.103.541	2.299.079	1,28	9,30
Kern	459.419	522.142	1,85	13,65
Umland	1.644.122	1.776.937	1,12	8,08
Leipzig	489.306	545.245	1,56	11,43
Kern	206.246	248.952	2,72	20,71
Umland	283.060	296.293	0,65	4,67
Magdeburg	135.713	139.977	0,44	3,14
Kern	103.961	105.230	0,17	1,22
Umland	31.753	34.747	1,30	9,43

Anhang 2.2: Entwicklung der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter			
Stadtregionen	2008	2015	Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel) in Prozent		
Mainz	408.103	439.919	7,80
Kern	100.499	109.477	8,93
Umland	307.605	330.442	7,42
Mannheim	697.399	773.782	10,95
Kern	164.451	180.236	9,60
Umland	532.948	593.546	11,37
München	1.285.050	1.506.151	17,21
Kern	687.972	797.102	15,86
Umland	597.077	709.049	18,75
Münster	330.946	375.720	13,53
Kern	137.464	156.962	14,18
Umland	193.481	218.758	13,06
Nürnberg	610.232	681.588	11,69
Kern	269.179	289.721	7,63
Umland	341.053	391.867	14,90
Stuttgart	1.241.560	1.376.050	10,83
Kern	348.930	389.562	11,64
Umland	892.629	986.488	10,51

Anhang 2.2: Entwicklung der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter				
	2008	2015	Durchschnittliche relative	Relative Entwicklung 2008–2015
			Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)	
<i>Stadtregionen</i>			in Prozent	in Prozent
Wiesbaden	1.123.264	1.232.685	1,34	9,74
Kern	122.612	127.765	0,59	4,20
Umland	1.000.653	1.104.920	1,43	10,42
Wuppertal	484.099	502.063	0,52	3,71
Kern	115.095	118.123	0,37	2,63
Umland	369.003	383.940	0,57	4,05
Deutschland	27.783.019	30.771.297	1,47	10,76
Stadtregionen gesamt	16.951.219	18.867.406	1,54	11,30
Gebiete außerhalb der Stadtregionen	10.831.800	11.903.891	1,36	9,90

Anhang 2.3: Entwicklung der Anzahl von Personen, die in Bedarfsgemeinschaften leben				
	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)	
			in Prozent	
			Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent	
<i>Stadtregionen</i>				
Aachen	74.219	79.214	0,93	6,73
Kern	25.352	26.154	0,45	3,16
Umland	48.867	53.060	1,18	8,58
Augsburg	33.594	29.605	-1,79	-11,87
Kern	21.377	17.947	-2,47	-16,05
Umland	12.217	11.658	-0,67	-4,58
Berlin	718.728	659.012	-1,23	-8,31
Kern	601.589	571.560	-0,73	-4,99
Umland	117.139	87.452	-4,09	-25,34
Bielefeld	102.607	102.619	0,00	0,01
Kern	36.462	38.397	0,74	5,31
Umland	66.145	64.222	-0,42	-2,91
Bochum	481.299	515.715	0,99	7,15
Kern	39.003	43.052	1,42	10,38
Umland	442.296	472.663	0,95	6,87
Bonn	198.560	209.190	0,75	5,35
Kern	27.800	31.164	1,65	12,10
Umland	170.760	178.026	0,60	4,26

Anhang 2.3: Entwicklung der Anzahl von Personen, die in Bedarfsgemeinschaften leben					
	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)		Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
			in Prozent	in Prozent	
<i>Stadtregionen</i>					
Braunschweig	88.687	74.271	-2,50	-16,25	
Kern	25.020	19.718	-3,34	-21,19	
Umland	63.667	54.553	-2,18	-14,32	
Bremen	111.402	111.929	0,07	0,47	
Kern	72.996	77.971	0,95	6,82	
Umland	38.406	33.958	-1,74	-11,58	
Chemnitz	75.333	49.737	-5,76	-33,98	
Kern	32.082	24.491	-3,78	-23,66	
Umland	43.251	25.246	-7,40	-41,63	
Dortmund	485.922	517.210	0,90	6,44	
Kern	80.930	88.696	1,32	9,60	
Umland	404.992	428.514	0,81	5,81	
Dresden	114.813	85.298	-4,16	-25,71	
Kern	58.287	46.977	-3,03	-19,40	
Umland	56.526	38.321	-5,40	-32,21	
Duisburg	466.586	499.100	0,97	6,97	
Kern	71.576	74.370	0,55	3,90	
Umland	395.010	424.730	1,04	7,52	

Anhang 2.3: Entwicklung der Anzahl von Personen, die in Bedarfsgemeinschaften leben					
	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)		Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
			in Prozent	in Prozent	
<i>Stadtregionen</i>					
Düsseldorf	766.098	813.882	0,87	6,24	
Kern	63.148	65.415	0,51	3,59	
Umland	702.950	748.467	0,90	6,48	
Erfurt	59.731	43.778	-4,34	-26,71	
Kern	30.170	23.004	-3,80	-23,75	
Umland	29.561	20.774	-4,91	-29,72	
Essen	720.208	766.673	0,90	6,45	
Kern	81.971	87.984	1,02	7,34	
Umland	638.237	678.689	0,88	6,34	
Frankfurt am Main	316.018	335.138	0,84	6,05	
Kern	70.793	77.578	1,32	9,58	
Umland	245.225	257.560	0,70	5,03	
Freiburg im Breisgau	29.311	27.831	-0,74	-5,05	
Kern	16.909	16.852	-0,05	-0,34	
Umland	12.402	10.979	-1,73	-11,47	
Hamburg	339.370	316.616	-0,99	-6,70	
Kern	199.743	187.806	-0,88	-5,98	
Umland	139.627	128.810	-1,15	-7,75	

Anhang 2.3: Entwicklung der Anzahl von Personen, die in Bedarfsgemeinschaften leben					
	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)		Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
			in Prozent	in Prozent	
<i>Stadtregionen</i>					
Hannover	193.677	186.958	-0,50	-3,47	
Kern	71.150	74.179	0,60	4,26	
Umland	122.527	112.779	-1,18	-7,96	
Karlsruhe	53.998	53.182	-0,22	-1,51	
Kern	20.353	19.277	-0,77	-5,29	
Umland	33.645	33.905	0,11	0,77	
Kiel	66.449	63.833	-0,57	-3,94	
Kern	34.246	34.791	0,23	1,59	
Umland	32.203	29.042	-1,47	-9,82	
Köln	509.788	533.241	0,64	4,60	
Kern	116.690	121.809	0,62	4,39	
Umland	393.098	411.432	0,65	4,66	
Leipzig	201.875	160.007	-3,27	-20,74	
Kern	82.367	69.994	-2,30	-15,02	
Umland	119.508	90.013	-3,97	-24,68	
Magdeburg	48.891	39.849	-2,88	-18,49	
Kern	36.850	31.512	-2,21	-14,49	
Umland	12.041	8.337	-5,12	-30,76	

Anhang 2.3: Entwicklung der Anzahl von Personen, die in Bedarfsgemeinschaften leben					
	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)		Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
			in Prozent	in Prozent	
<i>Stadtregionen</i>					
Mainz	81.551	88.706	1,21	8,77	
Kern	14.829	16.209	1,28	9,31	
Umland	66.722	72.497	1,19	8,66	
Mannheim	125.599	130.972	0,60	4,28	
Kern	29.063	30.070	0,49	3,46	
Umland	96.536	100.902	0,63	4,52	
München	109.247	117.259	1,02	7,33	
Kern	71.056	77.427	1,23	8,97	
Umland	38.191	39.832	0,60	4,30	
Münster	64.271	66.243	0,43	3,07	
Kern	20.474	21.817	0,91	6,56	
Umland	43.797	44.426	0,20	1,44	
Nürnberg	83.732	81.552	-0,38	-2,60	
Kern	48.588	48.307	-0,08	-0,58	
Umland	35.144	33.245	-0,79	-5,40	
Stuttgart	141.643	142.378	0,07	0,52	
Kern	40.060	39.813	-0,09	-0,62	
Umland	101.583	102.565	0,14	0,97	

Anhang 2.3: Entwicklung der Anzahl von Personen, die in Bedarfsgemeinschaften leben

	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)		Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
			in Prozent	in Prozent	
<i>Stadtregionen</i>					
Wiesbaden	192.352	210.126	1,27	9,24	
Kern	30.265	32.668	1,10	7,94	
Umland	162.087	177.458	1,30	9,48	
Wuppertal	135.283	141.104	0,60	4,30	
Kern	46.683	46.357	-0,10	-0,70	
Umland	88.600	94.747	0,96	6,94	
Deutschland	7.040.198	6.244.985	-1,70	-11,30	
Stadtregionen gesamt	4.419.513	4.187.593	-0,77	-5,25	
Gebiete außerhalb der Stadtregionen	2.620.685	2.057.392	-3,40	-21,49	

Anhang 2.4: Entwicklung der Flächennutzung und Baufertigstellungen			
	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)
			in Prozent
			Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent
<i>Stadtregionen</i>			
Aachen	945	679	-4,61
Kern	272	124	-10,61
Umland	673	555	-2,72
Augsburg	1.353	1.957	5,41
Kern	266	188	-4,84
Umland	1.087	1.769	7,20
Berlin	5.550	6.264	1,74
Kern	1.821	2.011	1,43
Umland	3.729	4.253	1,90
Bielefeld	1.772	1.470	-2,63
Kern	317	204	-6,10
Umland	1.455	1.266	-1,97
Bochum	2.832	1.930	-5,33
Kern	214	65	-15,65
Umland	2.618	1.865	-4,73
Bonn	2.591	2.144	-2,67
Kern	340	239	-4,91
Umland	2.251	1.905	-2,36

Anhang 2.4: Entwicklung der Flächennutzung und Baufertigstellungen				
	2008	2015	Relative Entwicklung 2008–2015	
			Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)	in Prozent
<i>Stadtregionen</i>				in Prozent
Braunschweig	775	1.184	6,24	52,77
Kern	84	130	6,44	54,76
Umland	691	1.054	6,22	52,53
Bremen	1.042	1.610	6,41	54,51
Kern	302	503	7,56	66,56
Umland	740	1.107	5,92	49,59
Chemnitz	474	538	1,83	13,50
Kern	179	204	1,89	13,97
Umland	295	334	1,79	13,22
Dortmund	3.149	2.420	-3,69	-23,15
Kern	393	348	-1,72	-11,45
Umland	2.756	2.072	-3,99	-24,82
Dresden	920	1.051	1,92	14,24
Kern	384	373	-0,41	-2,86
Umland	536	678	3,41	26,49
Duisburg	3.348	2.677	-3,14	-20,04
Kern	229	186	-2,93	-18,78
Umland	3.119	2.491	-3,16	-20,13

Anhang 2.4: Entwicklung der Flächennutzung und Baufertigstellungen				
	2008	2015	Relative Entwicklung 2008–2015	
			Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)	in Prozent
<i>Stadtregionen</i>				
Düsseldorf	6.036	5.081	-2,43	-15,82
Kern	226	265	2,30	17,26
Umland	5.810	4.816	-2,64	-17,11
Erfurt	423	453	0,98	7,09
Kern	222	226	0,26	1,80
Umland	201	227	1,75	12,94
Essen	4.534	3.607	-3,21	-20,45
Kern	357	273	-3,76	-23,53
Umland	4.177	3.334	-3,17	-20,18
Frankfurt am Main	4.669	4.700	0,09	0,66
Kern	527	378	-4,64	-28,27
Umland	4.142	4.322	0,61	4,35
Freiburg im Breisgau	773	1.044	4,39	35,06
Kern	189	95	-9,36	-49,74
Umland	584	949	7,18	62,50
Hamburg	4.747	5.622	2,45	18,43
Kern	1.527	1.760	2,05	15,26
Umland	3.220	3.862	2,63	19,94

Anhang 2.4: Entwicklung der Flächennutzung und Baufertigstellungen				
	2008	2015	Relative Entwicklung 2008–2015	
			Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)	in Prozent
<i>Stadtregionen</i>				
Hannover	1.500	2.284	6,19	52,27
Kern	234	403	8,08	72,22
Umland	1.266	1.881	5,82	48,58
Karlsruhe	1.641	1.751	0,93	6,70
Kern	167	116	-5,07	-30,54
Umland	1.474	1.635	1,49	10,92
Kiel	662	904	4,55	36,56
Kern	135	221	7,30	63,70
Umland	527	683	3,77	29,60
Köln	6.008	5.462	-1,35	-9,09
Kern	1.036	787	-3,85	-24,03
Umland	4.972	4.675	-0,88	-5,97
Leipzig	1.035	1.031	-0,06	-0,39
Kern	357	423	2,45	18,49
Umland	678	608	-1,54	-10,32
Magdeburg	324	490	6,09	51,23
Kern	204	290	5,15	42,16
Umland	120	200	7,57	66,67

Anhang 2.4: Entwicklung der Flächennutzung und Baufertigstellungen			
	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr (Geometrisches Mittel)
			in Prozent
Relative Entwicklung 2008–2015 in Prozent			
<i>Stadtregionen</i>			
Mainz	1.653	1.225	-4,19
Kern	161	133	-2,69
Umland	1.492	1.092	-4,36
Mannheim	2.014	2.600	3,72
Kern	112	197	8,40
Umland	1.902	2.403	3,40
München	4.571	5.777	3,40
Kern	965	1.081	1,63
Umland	3.606	4.696	3,85
Münster	1.495	1.556	0,57
Kern	482	373	-3,60
Umland	1.013	1.183	2,24
Nürnberg	2.074	2.749	4,11
Kern	451	428	-0,74
Umland	1.623	2.321	5,24
Stuttgart	3.654	3.704	0,19
Kern	362	291	-3,07
Umland	3.292	3.413	0,52

Anhang 2.4: Entwicklung der Flächennutzung und Baufertigstellungen				
	2008	2015	Durchschnittliche relative Entwicklung pro Jahr	Relative Entwicklung 2008–2015
			(Geometrisches Mittel)	
<i>Stadtregionen</i>			in Prozent	in Prozent
Wiesbaden	2.515	2.110	-2,48	-16,10
Kern	235	183	-3,51	-22,13
Umland	2.280	1.927	-2,37	-15,48
Wuppertal	1.149	1.023	-1,65	-10,97
Kern	132	135	0,32	2,27
Umland	1.017	888	-1,92	-12,68
Gesamtergebnis	76.228	77.097	0,16	1,14
Deutschland	94.415	105.568	1,61	11,81
Stadtregionen gesamt	51.846	55.932	1,09	7,88
Gebiete außerhalb der Stadtregionen	42.569	49.636	2,22	16,60