

Walter Hanesch (Hrsg.)

Die Zukunft der „Sozialen Stadt“

Walter Hanesch (Hrsg.)

Die Zukunft der „Sozialen Stadt“

Strategien gegen soziale Spaltung
und Armut in den Kommunen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Dorothee Koch / Priska Schorlemmer

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16811-1

Inhaltsverzeichnis

Einführung

Walter Hanesch

Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaats“ 7

I Die „Soziale Stadt“ vor veränderten Herausforderungen und Rahmenbedingungen

Jürgen Friedrichs

Ethnische und soziale Segregation in deutschen Großstädten 49

Reinhard Aehnelt

Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten 63

Jörg Bogumil

Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik 81

Frank Bönker

Kommunalisierung der Sozialpolitik? Die Entwicklung der sozialpolitischen Rolle der Kommunen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden 97

Yuri Kazepov

Rescaling in der Sozialpolitik: Die neue Rolle lokaler Wohlfahrtssysteme in europäischen Staaten 115

II Strategische Aspekte kommunaler Politik gegen soziale Spaltung

Lars Holtkamp

Der lokale Sozialstaat im Lichte kommunaler Governance-Trends. Partizipative Wende oder das Ende der kommunalen Selbstverwaltung?	157
--	-----

Karsten Zimmermann

Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zur Sozialen Stadtentwicklung	181
--	-----

Heinz-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt

Sozialraumorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung: Das Gemeinwesen als Bezugspunkt einer neuen Steuerung Sozialer Arbeit	203
--	-----

Marc Neu, Klaus Peter Strohmeier, Volker Kersting

Sozialberichterstattung als Grundlage für eine kommunale Politik gegen Segregation	219
---	-----

III Ausgewählte Handlungsfelder kommunaler Armutsprävention

Rolf Keim

Soziale Stadt und sozialräumliche Ausgrenzung: Wohnen und öffentlicher Raum	241
--	-----

Norbert Gestring

Kommunale Konzepte zur Integration von Migranten	257
---	-----

Claus Reis

Ökonomische und soziale Integration von Arbeitslosen. SGB II und die Rolle der Kommunen	275
--	-----

Gerda Holz

„Kommunale Strategien gegen Kinder- und Bildungsarmut“. Oder: Der Ansatz kindbezogener Armutsprävention (nicht nur) für Kommunen	299
---	-----

Zu den Autoren	325
-----------------------------	-----

Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaats“

Walter Hanesch

1 Problemstellung: Das kommunale Sozialstaatsmodell in der Bewährung

Durch den anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Wandel stehen die Städte und Gemeinden in Deutschland vor grundlegend neuen Herausforderungen. Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren beschleunigt, insbesondere durch die signifikante Zunahme sozialer Ungleichheit und Armut in den Kommunen. Da sich zugleich auch die politisch-fiskalischen Rahmenbedingungen für das Handeln der Kommunen verändert haben, spricht vieles dafür, dass sich die Kommunen heute und in den kommenden Jahren mit einer Situation konfrontiert sehen, die sich als strukturelle Überforderung beschreiben lässt. Die Frage stellt sich, inwieweit unter diesen Herausforderungen und Bedingungen eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung sichergestellt und der soziale Zusammenhalt in den Kommunen aufrechterhalten werden kann. Damit wird zugleich die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit die Kommunen auch in Zukunft ihre gesellschaftliche Integrationsfunktion einlösen können.

Die Bewältigung der wachsenden Aufgaben stellt neue Anforderungen an die kommunale Handlungsfähigkeit. In den letzten Jahren sind neue Steuerungs- und Handlungsansätze entwickelt worden, die dazu beitragen sollen, diese Handlungsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen, indem die Handlungsrationalität erhöht, neue Ressourcen erschlossen und zielgenauere Lösungsansätze entwickelt und umgesetzt werden. Unter dem Begriff des Local Governance werden heute solche Ansätze analysiert und diskutiert. Angesichts der neuen Problemkonturen sind vor allem die Stadtentwicklungspolitik und die Sozialpolitik im weiteren Sinne gefordert, geeignete Lösungen zu entwickeln. Zudem haben in den letzten Jahren intensive fachliche Auseinandersetzungen um städtische Leitbilder und Politikstrategien wie auch um geeignete Handlungsfelder und Handlungsansätze eingesetzt.

Im vorliegenden Einleitungsbeitrag sollen einige Fragen zu dieser Thematik aufgegriffen und diskutiert werden, die in den weiteren Beiträgen dieses Bandes untersucht und bearbeitet werden: Zunächst sollen aktuelle Trends zu Ungleichheit und Armut in Deutschland skizziert und im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Kommunen diskutiert werden. Ausgehend von der Stellung der Kommunen

im politischen Mehrebenensystem werden anschließend Veränderungen in den rechtlichen, politischen und fiskalischen Rahmenbedingungen für das kommunale Handeln beleuchtet. Vor diesem Hintergrund werden die neuen strategischen Orientierungen und Konzepten vorgestellt, die unter dem Begriff des Local Governance diskutiert und in vielen Kommunen erprobt werden. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Auseinandersetzung um Leitbilder und Leitziele städtischer Politik, die in vielen Kommunen geführt wird. Ein zentrales Handlungsfeld lokaler Politik, das durch die neuen Entwicklungstrends vor besonderen Herausforderungen steht, stellt die Stadtentwicklungspolitik dar, flankiert und gestützt durch entsprechende Förderprogramm von Bund und Ländern: In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die Forderung nach integrierten Politikansätzen politische Rhetorik geblieben oder zur politische Praxis geworden ist. Als ein weiteres Handlungsfeld wird die kommunale Sozialpolitik im Hinblick darauf untersucht, wie das Postulat einer kommunalen Armutsprävention sich in der lokalen Praxis umsetzen lässt. Schließlich wird der Frage nachgegangen, inwieweit es auch in Zukunft gelingen kann, die kommunale Politik am Leitbild einer „Sozialen Stadt“ auszurichten. In einem abschließenden Abschnitt werden die Beiträge des vorliegenden Bandes vorgestellt.

2 Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen

Die Städte und Stadtregionen in Deutschland sind insbesondere seit den 90er Jahren durch wachsende Ungleichheit und zunehmende Heterogenität gekennzeichnet. Zwar unterliegen alle Kommunen den gleichen globalen und nationalen Entwicklungstrends, diese schlagen sich jedoch in jeweils unterschiedlicher Weise in den einzelnen Regionen und Gemeinden nieder. Der sozialökonomische Wandel geht insofern einher mit einer Veränderung des sozioräumlichen Gefüges und des Städtesystems der bundesdeutschen Gesellschaft (BBR 2006; Heinz 2008).

Zum gesellschaftlichen Strukturwandel im nationalen Kontext tragen eine Vielzahl von wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Einzelentwicklungen bei. Besonders hervorzuheben sind die folgenden Trends:

(1) Im Zuge des globalisierten Standortwettbewerbs weisen nicht nur die Bundesrepublik insgesamt, sondern auch die einzelnen Regionen und Kommunen eine kontinuierliche Veränderung ihrer Konkurrenzposition auf. Während die wirtschaftliche Lage mancher Regionen seit Jahren durch hohe Wachstumsraten gekennzeichnet ist, weisen andere Regionen einen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit auf. Dabei ist nicht nur zwischen neuen und alten Bundesländern,

sondern auch innerhalb der einzelnen Bundesländer ein starkes wirtschaftliches Gefälle festzustellen.

(2) Eine zunehmend instabile und sich ausdifferenzierende Wirtschaftsentwicklung geht einher mit einem Strukturwandel des Beschäftigungssystems. Charakteristisch hierfür sind eine nach wie vor anhaltende und sich weiter verfestigende Massenarbeitslosigkeit sowie eine zunehmende Prekarisierung der Erwerbsarbeit. Während das klassische Normalarbeitsverhältnis an Bedeutung verliert, wächst die Zahl der Personen, die auf atypische und häufig prekäre Beschäftigungsverhältnisse verwiesen sind. Parallel dazu haben sich die Löhne – gerade für unqualifizierte Tätigkeiten – immer stärker nach unten ausdifferenziert.

(3) Auch bei den Haushaltsstrukturen und Lebensformen ist ein kontinuierlicher Wandel zu beobachten. Während sich das klassische Familienmodell zunehmend ausdifferenziert, sinkt die durchschnittliche Zahl der Personen, die in Haushalten zusammen leben. Durch den Trend zu einer zunehmenden Individualisierung und Pluralisierung der Lebensformen haben die traditionellen Sozialmilieus an Bedeutung verloren.

(4) Überlagert werden diese Trends durch einen demografischen Wandel, der sich vor allem in einem Rückgang und in einer Umschichtung der Altersstruktur der Bevölkerung niederschlägt. Allerdings sind die verschiedenen Regionen von den demografischen Trends sehr unterschiedlich getroffen, da sie durch eine Zuwanderung von außen sowie durch innerdeutsche Wanderungsprozesse überlagert werden.

(5) Die Zuwanderung der letzten Jahrzehnte hat schließlich zu einer – wenngleich regional sehr unterschiedlich ausgeprägten - ethnischen Pluralisierung der Bevölkerung in den Städten beigetragen, wobei der Prozess der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integration der zugewanderten Bevölkerung bis heute nicht abgeschlossen ist und die Bundesrepublik nach wie vor darum ringt, sich als eine – auch für die Zugewanderten – offene Gesellschaft zu definieren.

Die genannten Trends werden schließlich durch einen weiteren Prozess ergänzt und überlagert, der hier näher beleuchtet werden soll. Seit Mitte der 90er Jahre ist die Bundesrepublik durch eine bisher nicht gekannte Zunahme sozialer Ungleichheit gekennzeichnet, die sich sowohl im Hinblick auf die ökonomische Ressourcenverteilung als auch im Hinblick auf die Verteilung von Lebenschancen und Lebenslagen identifizieren lässt. Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (vgl. insbes. Grabka/ Frick 2008) haben gezeigt, dass seit Mitte der 90er Jahre die mittleren Einkommensschichten immer schwächer besetzt sind. Zugleich haben die Besetzungszahlen der untersten und obersten Einkommensklassen stark zugenommen.

Insofern muss mit Blick auf die Entwicklung der personellen Einkommensverteilung präziser von einer „Polarisierung der Lebensverhältnisse“ in Deutschland gesprochen werden. Diese Entwicklung ist umso bemerkenswerter, als die Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg über Jahrzehnte hinweg durch relativ stabile Verteilungsstrukturen gekennzeichnet war. Ein ähnliches Bild der aktuellen Entwicklung ergibt sich, wenn man die untere und obere Randverteilung isoliert betrachtet: Seit Mitte der 90er Jahre hat sich die nach den EU-Konventionen ermittelte relative Armutsquote nahezu kontinuierlich nach oben entwickelt. Aber auch die Reichtumsquote ist durch eine eindeutig ansteigende Entwicklung gekennzeichnet (Grabka/ Frick 2010).

Insgesamt zeigt die heutige Bundesrepublik das Bild einer zunehmend gespaltenen Gesellschaft, in der die Mittelschicht immer mehr erodiert und die Gesellschaft zerfällt in eine immer reichere Schicht einerseits, die dabei ist, sich vom gesellschaftlichen Solidarverbund zu verabschieden, und eine wachsende Schicht von Armen, die von Teilhabe- und Verwirklichungschancen ausgeschlossen sind. Betroffen von Armut sind insbesondere Haushalte mit Kindern (Alleinerziehende und kinderreiche Familien), Personen mit fehlendem oder niedrigem Bildungs- und Berufsabschluss, Langzeitarbeitslose und Personen mit Migrationshintergrund. Aber auch die Zahl der „Working Poor“ zeigt eine deutlich steigende Tendenz und der Anstieg der Armut im Alter hat gerade erst eingesetzt. Mit dem Anstieg der Armut wächst die Gefahr, dass sich die Armut bei den betroffenen Gruppen weiter verfestigt und mit einer Kumulation von Unterversorgungslagen und wachsenden Gefahren sozialer Ausgrenzung einhergeht (Kronauer 2002; Böhnke 2006; Castel/ Dörre 2009).

Die Zunahme der Armut ist zum einen zurückzuführen auf den beschleunigten wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel. Sie ist aber ebenso das Ergebnis eines Rückbaus der primären sozialen Sicherungsnetze im letzten Jahrzehnt und des damit einhergehenden Bedeutungsgewinns der letzten Netze sozialer Sicherung, da diese sozialen Mindestsicherungssysteme keinen ausreichenden Schutz gegen Armut bieten. Insgesamt hat sich der sozialstaatliche Schutz gegen Armut im letzten Jahrzehnt kontinuierlich verringert. Der darin zum Ausdruck kommende Umbau des deutschen Sozialmodells trägt dazu bei, die Spaltungs- und Armutsrisiken weiter zu verschärfen.

Die Frage stellt sich, inwieweit die Zunahme von Armut und Reichtum als Ausdruck der neuen sozialen Spaltungsprozesse sich ungebrochen auf der regionalen und lokalen Ebene niederschlägt. Bislang gibt es wenige empirische Untersuchungen, die dieser Frage nachgegangen sind. Aber auch die Studien, die dazu vorgelegt wurden, zeigen nicht immer eindeutige Befunde. Das hängt u. a. damit zusammen, dass die empirischen Daten auf regionaler und lokaler Ebene nicht immer verfügbar sind (dies gilt insbesondere für Einkommensdaten) bzw. die

vorhandenen Daten (wie etwa der Steuerstatistik) noch nicht entsprechend aufbereitet und ausgewertet sind. Auf Länderebene haben sich die Statistischen Landesämter und das Statistische Bundesamt erst vor kurzem auf eine einheitliche Berechnungsweise für länderspezifische Armutsquoten auf Basis des Mikrozensus geeinigt. Auf kommunaler Ebene dominieren nach wie vor Angaben zum Sozialhilfe- oder Grundsicherungsbezug (im Sinne des SGB II und XII) als Indikatoren für eine gesamtstädtische oder teilträumliche Armutsbetroffenheit. Bei den verwendeten Sozialhilfe- und Grundsicherungsquoten handelt es sich jedoch um sehr grobe Indikatoren, da die Dunkelziffer derer unberücksichtigt bleibt, die aus unterschiedlichen Gründen keine Sozialhilfe- oder Grundsicherungsleistungen in Anspruch nehmen. Die Quoten greifen aber auch deshalb zu kurz, da das Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsniveau unterhalb der Armutsschwelle liegt und somit auch solche Personen zur Armutsbevölkerung gehören, die über ein Einkommen oberhalb der Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsschwelle verfügen. Dennoch signalisieren sowohl die länderspezifischen relativen Armutsquoten (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009) als auch der (auf Basis der SGB II-Leistungsempfängerquoten erstellte) Armutsatlas des Paritätischen (Der Paritätische Gesamtverband 2009), dass die Armutsbetroffenheit zwischen den Regionen und Städten eine erhebliche Streuung aufweist.

Je nachdem, wie die verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklungstrends regional und lokal zusammenwirken, ergeben sich höchst unterschiedliche Problemkonstellationen. Bislang liegen erst wenige Studien vor, wie sich die gegenwärtige Ungleichheitsentwicklung zwischen wie in den Städten niederschlägt. So haben etwa Prigge und Schwarz (2006) in ihrer Untersuchung von Stadtentwicklungsprozessen in ausgewählten Großstädten in den letzten zwei Dekaden unterschiedliche Entwicklungstypen unterschieden: Die festgestellte Bandbreite reichte von prosperierenden Kommunen über Kommunen mit einer durchschnittlichen Entwicklung bis zu Kommunen, die durch einen prekären Strukturwandel oder gar Schrumpfung gekennzeichnet sind. Auch das IFS hat in einer Studie zur Polarisierung in deutschen Städten für das BBSR vier wirtschaftliche Entwicklungstypen unterschieden, die vom generellen Wachstum bis zur generellen Schrumpfung reichten, wobei alle vier identifizierten Typen durch Polarisierungstendenzen gekennzeichnet waren (Ähnelt u.a. 2009; vgl. dazu den Beitrag Ähnelt in diesem Band). Bezogen auf unterschiedliche Quartierstypen innerhalb der Kommunen zeigte sich eine starke Zunahme niedriger Einkommen in als ‚prekär‘ eingestuften Quartieren. Diese Entwicklung wurde weniger als „Polarisierung“, denn als „Residualisierung“ interpretiert, die aus Entmischungstendenzen im Sinne der Abwanderung besser gestellter Schichten aus diesen Quartieren zurückzuführen war. Auch in der Studie von Friedrichs und Triemer (2008) zur ethnischen und sozialen Segregation in deutschen Groß-

städten wurde eine zunehmende Armut in benachteiligten Quartieren festgestellt, die jedoch weniger auf Wanderungsprozesse als auf eine zunehmende Verarmung der dort lebenden Bevölkerung zurückgeführt wurde (vgl. dazu den Beitrag Friedrichs in diesem Band).

Auch wenn bisher erst wenige vergleichende Studien zu Segregation und sozialer Polarisierung in deutschen Städten vorliegen (vgl. z. B. auch Zimmer-Hegmann u. a. 2003; Strohmeier u.a. 2007), beinhalten die präsentierten Befunde doch eine eindeutige Herausforderung für die Kommunen. Die Brisanz dieser Entwicklung liegt nicht zuletzt darin, dass sich als Folge der ökonomischen, sozialen, demografischen und ethnischen Trends nicht nur eine zunehmende Erosion traditioneller sozialer Milieus abzeichnet, sondern sich die Städte insgesamt als soziale Gemeinwesen infrage gestellt sehen, da die Identifikation der Bevölkerung mit diesem Gemeinwesen verloren zu gehen droht. Vor allem bei den Teilgruppen der Bevölkerung, die in verfestigter Armut leben, und in den Quartieren, die vom städtischen Wohlstande abgekoppelt werden, schwindet das Interesse an Politik und das Vertrauen in das politische System und seine Repräsentanten. Entsprechend gering ist die Bereitschaft, sich sozial zu engagieren und politisch zu beteiligen (Zimmer-Hegmann u. a. 2003). Wird dieser Entwicklung nicht gegengesteuert, ist es daher nur eine Frage der Zeit, bis sich die soziale Polarisierung auch in deutschen Städten in einer Zunahme sozialer und politischer Konflikte niederschlägt.

3 Die Kommunen als „lokaler Sozialstaat“ im politischen Mehrebenensystem

Das deutsche Kommunalmodell ist durch ein territorial, auf das Gemeindegebiet bezogenes, multifunktionales Aufgabenprofil und durch ein kommunalpolitisches Mandat gekennzeichnet (Wollmann 2000). Zugleich bilden die Kommunen die unterste Ebene des föderalen politischen Systems der Bundesrepublik. Allerdings ist ihre verfassungsrechtliche Stellung umstritten. So ist Deutschland zum einen gemäß Artikel 30 Grundgesetz durch einen zweistufigen Staatsaufbau gekennzeichnet, bestehend aus dem Bund und den Ländern, wobei die Kommunen verfassungsrechtlich den Ländern zuzurechnen sind. Allerdings verfügen die Kommunen als öffentliche Gebietskörperschaften über eigene hoheitliche Aufgaben und über eigene Vertretungsorgane, in denen der Willen des Volkes seinen demokratisch legitimierten Ausdruck findet. Zum anderen sieht die Verfassung einen dreistufigen Verwaltungsaufbau vor, wobei auch hier die Kommunen als Verwaltungsträger den Ländern zugeordnet sind.

Im Artikel 28 Grundgesetz wie in den Landesverfassungen wird den Kommunen ausdrücklich das Recht zugesprochen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Verfassungsgarantie sichert den Kommunen das Recht, über einen Kern von Selbstverwaltungsaufgaben eigenständige politische Entscheidungen treffen zu können. Allerdings ist dieser garantierte Kernbereich der Selbstverwaltung nicht näher definiert und im Laufe der Jahrzehnte durch Bundes- und Landesgesetze immer weiter eingeschränkt worden. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung werden die Kommunen aufgrund eigener politischer Entscheidungen auf freiwilliger Basis tätig. Daneben sind sie durch staatliche Rahmengesetze verpflichtet, als örtliche Träger weitere Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Schließlich können ihnen von Bund und Ländern weitere Aufgaben zur Erledigung übertragen werden. Während bei den zuletzt genannten Fremdverwaltungsaufgaben den Kommunen die entstandenen Kosten erstattet werden müssen, hat sich im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben erst im letzten Jahrzehnt ein Konsens herausgebildet, dass – gemäß dem sog. Konnexitätsprinzip – bei Übertragung von Aufgaben von Bund und Ländern an die Kommunen diesen auch entsprechende Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Dennoch hat sich in den beiden letzten Jahrzehnten immer deutlicher herauskristallisiert, dass vor allem eine unzureichende finanzielle Ausstattung die Hauptbarriere für eine angemessene Wahrnehmung von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben darstellt (vgl. dazu auch den Beitrag von Holtkamp in diesem Band).

Nach Wollmann (2000) liegen im deutschen föderativen Mehrebenensystem die Gesetzgebungsaufgaben und die politischen Entscheidungen überwiegend beim Bund und sind insoweit „zentralisiert“, wobei die Länder über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung maßgeblich mitwirken. Die Verwaltungsaufgaben, einschließlich des Vollzugs der Gesetzgebung und der Politik des Bundes, sind dagegen „dezentralisiert“ und „dekonzentriert“, da der Vollzug der Bundesgesetze und der Bundesaufgaben grundsätzlich den Ländern (in „eigener Verwaltung“) zugewiesen und der Löwenanteil des Aufgaben- und Verwaltungsvollzugs innerhalb der Länder wiederum von den Kommunen wahrgenommen werden. Der größte Teil der öffentlichen Aufgaben wird somit von den Kommunen vollzogen.

Grundsätzlich gelten die sozialstaatlichen Zielbestimmungen des Grundgesetzes nicht nur für den Bund und die Länder, sondern auch für auch die Kommunen. Dies gilt für das Sozialstaatspostulat der Art. 20 und 28 Grundgesetz ebenso wie für die Verfassungsgebote der Gleichwertigkeit und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gemäß Artikel 72 und 106 Grundgesetz. Insofern beinhaltet die genannte Selbstverwaltungsgarantie für die Kommunen die sozial-

staatliche Verpflichtung, als „lokaler Sozialstaat“ eine sozial ausgewogene Ausgestaltung der örtlichen Lebensbedingungen sicherzustellen. Die „lokale Sozialstaatlichkeit“ des deutschen Kommunalmodells geht in ihren historischen Ursprüngen auf die Armenpolitik der mittelalterlichen Städte zurück, sie war insofern Vorläuferin *staatlicher* Sozialpolitik in Deutschland. Erst durch die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung wurde nach 1871 dadurch eine „Spaltung des Sozialstaats“ (Leibfried/ Tennstedt 1985) vollzogen, dass die neu eingeführte Sozialversicherung als allgemeines Sicherungssystem mit dem Beschäftigtenstatus verknüpft wurde, während die Kommunen weiterhin dafür zuständig und verantwortlich blieben, aus eigenen Finanzmitteln für die Sozialhilfe als „letztes soziales Netz“ aufzukommen. Allerdings hat sich dieses letzte Netz inzwischen immer stärker ausdifferenziert und wieder zunehmend an Gewicht gewonnen (vgl. Hanesch 1997b; Wollmann 2000).

Zum sozialstaatlichen Auftrag gehört heute zum einen die Bereitstellung von sozialen Leistungen und Hilfen, die den Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze vorgegeben sind. So sind die Kommunen gemäß SGB XII und VIII als örtliche Träger der Jugend- und Sozialhilfe verpflichtet, soziale Leistungen und Hilfen für die Gemeindebevölkerung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zu erbringen. Insgesamt ist die Bereitstellung sozialstaatlicher Hilfen durch die Leistungsgesetze des Bundes und der Länder stark normiert. Der Bereich der freiwilligen Leistungen ist dagegen immer mehr geschrumpft. Der wesentliche Gestaltungsauftrag der Kommunen liegt daher vor allem darin, im Bereich der pflichtigen und der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben Ziele und Versorgungsstandards für Bevölkerungsgruppen und soziale Räume zu definieren und die Bereitstellung des Gemenges sozialer Leistungen und Hilfen entsprechend den örtlichen Problem- und Bedarfslagen zu planen und abzustimmen.

Zum sozialstaatlichen Auftrag gehört aber auch eine flächendeckende Versorgung mit sozialen Einrichtungen und Diensten im Rahmen der „öffentlichen Daseinsvorsorge“. Gemäß den Gemeindeordnungen der Länder ist es u. a. Aufgabe der Gemeinden, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit für ihre Bürger die erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Einrichtungen bereitzustellen. In Anlehnung an Ernst Forsthoff (1958) wird als „öffentliche Daseinsvorsorge“ die staatliche Aufgabe bezeichnet, die für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen – die sogenannte Grundversorgung – bereitzustellen. Dazu zählen nicht zuletzt die Einrichtungen und Dienste des Sozial-, Jugend-, Erziehungs-, Bildungs- und Gesundheitswesens. Die Leistungen der Daseinsvorsorge werden in Deutschland traditionell von der kommunalen Leistungsverwaltung, z. T. aber auch von kommunalwirtschaftlichen Betrieben erbracht; teilweise werden diese Aufgaben aber auch – gerade im Sozialbereich – von Dritten wahrgenommen. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip kommt

den Verbänden und Trägern der freien Wohlfahrtspflege hier traditionell eine Vorrangstellung zu, wobei in vielen Bereichen auch zunehmend gewerbliche Anbieter und Träger tätig sind. Insofern ist der Bereich der sozialen Infrastruktur seit jeher durch einen spezifischen „welfare mix“ gekennzeichnet, wobei die Kommunen – zumindest soweit sie als örtliche Träger von Fachgesetzen tätig werden – im Sinne eines Gewährleistungsstaats (Reichard 2004) in der rechtlichen und politischen Verantwortung für eine bedarfsgerechte Versorgung bleiben.

Insgesamt geht der Handlungsauftrag der Kommunen als „lokaler Sozialstaat“, sozial ausgewogene Lebensbedingungen in den lokalen Gemeinwesen sicherzustellen, weit über die Sozialpolitik im engeren Sinne hinaus und umfasst die gesamte Palette kommunaler Aufgabenfelder wie etwa die Wirtschafts-, die Arbeitsmarkt-, die Bildungs-, die Gesundheits- und die Wohnungspolitik. Auch wenn das Handeln der Kommune durch die vorrangigen bundes- und Landesgesetze in vielen Bereichen normiert ist, beinhaltet der sozialstaatliche Gestaltungsauftrag für die Kommunen eine rechtliche wie politische Verantwortung, die alle Bereiche lokaler Politik und Verwaltung umfasst. In diesem Sinne stehen die Kommunen als „lokaler Sozialstaat“ gegenwärtig vor der Aufgabe, den skizzierten Spaltungs-, Verarmungs- und Ausgrenzungsprozessen präventiv und/oder kurativ entgegen zu wirken.

4 Veränderungen des kommunalen Handlungsrahmens

Die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden befindet sich gegenwärtig in einem Umbruch: Während auf der einen Seite der Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben durch die Gesetzgebung von Bund und Ländern immer mehr beschnitten wird, sehen sich die Kommunen gleichwohl mit wachsenden Aufgaben- und Ausgabenanforderungen konfrontiert. Gleichzeitig erodiert die finanzielle Ressourcenbasis für das kommunale Handeln:

(1) Wachsende Aufgaben: Eine Zunahme kommunaler Aufgaben kann in expliziter wie impliziter Form auftreten (vgl. dazu die Beiträge von Bönker und Kazepov in diesem Band). Beide Formen sind gegenwärtig im deutschen föderalen Mehrebenensystem identifizierbar:

Wachsende Aufgaben für die Kommunen resultieren zum einen aus der expliziten Übertragung neuer Aufgaben von Seiten des Bundes und der Länder. Dies geschieht zumeist im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. So ist etwa im Jahr 2008 von Bundestag und Bundesrat mit dem Kinderförderungsgesetz die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Betreuung für die ein- bis

unter dreijährigen Kinder ab dem 1.8.2013 beschlossen worden. Zwar wurden und werden von Bund und Ländern den Kommunen dafür Mittel zur Verfügung gestellt, dennoch müssen sich auch die Kommunen an den dadurch verursachten Kosten beteiligen, obwohl sie an der Entscheidung nicht beteiligt waren. Allerdings ist bis heute keine durchgängige Entwicklung hin zu einer expliziten Aufgabenverlagerung zu den Kommunen zu beobachten. Vielmehr sind in den verschiedenen politischen Handlungsfeldern unterschiedliche und z. T. gegenläufige Trends feststellbar (vgl. dazu den Beitrag Bönker in diesem Band).

Wachsende Aufgaben resultierten für die Kommunen in den letzten Jahren daher vor allem aus einer impliziten Aufgabenübertragung (bei der das Konnexitätsprinzip keine Anwendung findet). Diese war und ist das Ergebnis des Rückzugs des nationalen Sozialstaats aus der Regulierung der Märkte und aus den nationalen Sicherungssystemen. So wird die Zunahme sozialer Ungleichheit am Arbeitsmarkt immer weniger durch nationale Regelungen und Sicherungssysteme aufgefangen. Die gegenwärtig zu beobachtende Prekarisierung der Erwerbsarbeit und die Ausdifferenzierung der Lohnstruktur nach unten hat nicht nur die Zahl der Niedriglohnbezieher ansteigen lassen, sondern auch die Fallzahlen erwerbstätiger Grundsicherungsempfänger im SGB II erhöht. Aber auch direkte Einschnitte im Leistungsniveau wie in den Leistungsbedingungen der primären Sicherungssysteme haben wachsende Lasten für die Kommunen zur Folge: So hat die im Zuge der seit 2001 eingeleiteten Rentenreformen beschlossene Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung zu einem kontinuierlichen Anstieg der Fallzahlen in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geführt, eine Entwicklung, die sich in den kommenden Jahren weiter beschleunigen wird. Hinzu kommt, dass durch die materielle Armut von wachsenden Teilen der lokalen Bevölkerung auch der Bedarf an flankierenden Beratungs-, Unterstützungs- und Reintegrationshilfen zugenommen hat.

(2) Erosion der Einnahmebasis: Wachsende Aufgaben für die Kommunen stellen so lange keine Bedrohung für die Handlungsfähigkeit der Kommunen dar, solange diese über ausreichende Einnahmeressourcen verfügen. Aber auch von dieser Seite her sehen sich die Kommunen immer stärker unter Druck gesetzt. Insofern ist die schleichende Einschränkung der finanziellen Ressourcen eine mindestens ebenso wichtige Entwicklung für die Kommunen:

Anders als bei Bund und Ländern machen eigene Steuereinnahmen nur einen Bruchteil der Einnahmen in den kommunalen Haushalten aus (BMF 2008). Auch die Beteiligung an der Einkommen- und Mehrwertsteuer hat daran nichts geändert, da die Kommunen diese Einnahmen nicht selbst beeinflussen können. Infolgedessen sind die Kommunen in hohem Maße auf die Beteiligung an den Ländereinnahmen im Rahmen des jeweiligen Gemeindefinanzausgleichs ange-

wiesen, das zugleich dazu dient, die Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden zu verringern. Gerade in wirtschaftlichen Abschwungphasen können sie auf diese Einnahmen jedoch kaum setzen, da die Länder dazu tendieren, ihre Haushalte auf Kosten der Kommunen zu sanieren. Schließlich sind die Einnahmen der Kommunen aus der Einkommensteuer durch wiederholte Steuersenkungen von Bund und Ländern immer wieder eingeschränkt worden.

Aufgrund einer sehr engen haushaltsrechtlichen Schuldengrenze ist die Verschuldung der Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern relativ gering. Dennoch hat in den letzten Jahren in vielen Bundesländern die Zahl der Kommunen dramatisch zugenommen, die nicht mehr in der Lage sind, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen und die auf der Basis von Haushaltssicherungskonzepten arbeiten müssen. Durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Haushaltsmisere der Kommunen weiter zugespitzt. Und spätestens ab 2011 wird die im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform im Jahr 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse zusätzlich dazu beitragen, die Haushaltsprobleme der Kommunen zu verschärfen. Eine Analyse der aktuellen kommunalen Verschuldung kommt zu dem Ergebnis, dass sich die kommunale Landschaft immer mehr in arme und reiche Kommunen teilt. Diese Spaltung zeichnet sich nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Bundesländer ab. Es besteht die Gefahr, „dass ganze Regionen von der positiven Entwicklung abgekoppelt werden und damit weder die Chance haben, ihre Altschulden abzubauen, noch die Möglichkeit zukunftsorientierte und wirtschaftsstärkende Projekte umzusetzen“ (Bertelsmann Stiftung 2009).

Unter dem Druck der sich seit Jahren immer weiter zuspitzenden Misere der kommunalen Finanzen hat die Bundesregierung Anfang 2010 eine Gemeindefinanzkommission unter Beteiligung von Vertretern der Länder und der Gemeinden eingesetzt, die Vorschläge zu einer Neuordnung der Gemeindefinanzen entwickeln soll. Neben Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite sollen Möglichkeiten zu einer Verbesserung der Einnahmensituation geprüft werden. Das Vorhaben steht allerdings vor einem grundlegenden Dilemma: Solange der politischen Widerstände gegen Steuererhöhungen gleich welcher Art anhält, kann eine Verbesserung der Einnahmensituation der Kommunen nur gelingen, wenn Bund und Länder bereit sind, eine Schmälerung ihrer Einnahmenbasis hinzunehmen. Da dies angesichts der aktuellen Krise der öffentlichen Haushalte wenig wahrscheinlich ist, ist auch von dieser Kommission eine dauerhafte Lösung der Finanzkrise der Kommunen kaum zu erwarten.

5 Neue Steuerungsformen in der lokalen Politik: Neue Steuerung und Local Governance

In der politikwissenschaftlichen Diskussion um lokale Politik hat sich im letzten Jahrzehnt eine Akzentverschiebung von der Local Government hin zur Local Governance vollzogen. Damit ist zum einen eine veränderte analytische Perspektive angesprochen, bei der die Kommunen nicht mehr als Gegensatz zu Markt und Zivilgesellschaft gesehen, sondern in ihrem Wechselverhältnis zu diesen gesellschaftlichen Institutionen betrachtet werden. Zum anderen wird mit dem Begriff der Local Governance darauf Bezug genommen, dass sich empirisch (nicht nur) auf lokaler Ebene in den letzten Jahren neue Steuerungsformen herausgebildet haben, die in Abkehr von der etatistisch-hierarchischen Gesellschaftssteuerung an einem neuen, kooperativen Verhältnis zwischen den lokalen Akteuren ausgerichtet sind. Dabei wird zugleich nach dem Beitrag der privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure für die politische Steuerung gefragt (Bogumil/ Holtkamp 2004).

Angesichts der veränderten Herausforderungen und Rahmenbedingungen haben sich die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Kommunen als lokaler Sozialstaat erhöht. Die sich öffnende Schere zwischen wachsenden Aufgaben und zunehmendem Ausgabebedarf einerseits und stagnierenden Haushaltsmitteln andererseits hat sich seit den 90er Jahren zum einen in wiederholten Haushaltskonsolidierungsrunden niedergeschlagen. Parallel dazu wurde ein Prozess der Verwaltungsreform bzw. -modernisierung eingeleitet, bei dem im Rahmen der „Neuen Steuerung“ bzw. des „New Public Managements“ die Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsprinzipien im Vordergrund stand. Nach knapp zwei Jahrzehnten Erfahrungen mit diesem Reformansatz ist die anfängliche Euphorie jedoch einer gewissen Ernüchterung gewichen, hat sich doch gezeigt, dass die Neue Steuerung in der Praxis die hohen Erwartungen nicht erfüllen konnte (vgl. z.B. Bogumil/ Grohs/ Kuhlmann 2006; Kuhlmann 2006). Dennoch ist im Zuge dieses Reformprozesses die ökonomisch-fiskalische Dimension des kommunalen Handelns immer stärker in den Vordergrund gerückt.

Insbesondere für die Versorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen und Diensten der „sozialen Daseinsvorsorge“ sind Prozesse der Ökonomisierung und Privatisierung bestimmend geworden. Zum einen sind in zunehmendem Masse Teilgebiete der öffentlichen Verwaltung bzw. der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ ausgelagert und auf private Träger übertragen worden. Zugleich werden die Nutzer immer stärker zur Finanzierung dieser Leistungen herangezogen. Zum anderen werden bei der Planung, Finanzierung, Erstellung, Unterhaltung, Sanierung und Betrieb bzw. Management bisher öffentlich erbrachter (Dienst-) Leistungen und Infrastruktureinrichtungen zunehmend neue Modelle der Koopera-

tion zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft im Sinne Public Private Partnerships (PPP) erprobt. Allerdings hat sich bereits gezeigt, dass bei der Auslagerung bzw. kooperativen Erbringung öffentlicher Aufgaben nicht nur Vorteile, sondern auch erhebliche Risiken auftreten können. Zudem wird in Frage gestellt, inwieweit bei einem Rückzug der Kommunen auf ihre Gewährleistungsfunktion eine bedarfsgerechte und qualitativ hochwertige Versorgung mit Einrichtungen und Diensten tatsächlich sichergestellt werden kann. Vor allem dann, wenn eine immer stärkere Kostenbeteiligung der Nutzer eingefordert wird, wird die soziale Selektivität bei der Inanspruchnahme dieser Leistungen erhöht – ein Effekt, der mit dem sozialstaatlichen Auftrag der Kommune kaum zu vereinbar ist. Schließlich hat sich im Bereich sozialer Dienste durch veränderte Vergabe- und Abstimmungsverfahren bei öffentlich geförderten Einrichtungen und Diensten die ehemals korporatistisch-kooperative Beziehung zwischen den Kommunen und den Verbänden und Trägern freier Wohlfahrtspflege immer stärker zu einem stark von Markt- und Wettbewerbsprinzipien geprägten Interaktionsmuster gewandelt. Auch wenn die Risiken und Nachteile der Neuen Steuerung als Reformstrategie inzwischen intensiv diskutiert werden, hat durch die anhaltenden Finanznöte der Kommunen der Druck eher noch zugenommen, diese Reformen fortzusetzen (Wohlfahrt/ Zühlke 2005).

Parallel dazu ist in den Kommunen ein zweiter Reformdiskurs festzustellen: Hintergrund ist die Erkenntnis, dass angesichts der zunehmend komplexen Aufgabenstellungen traditionelle Fachpolitiken überfordert sind. Angesichts knapper Haushaltsressourcen hat sich zugleich der Druck auf die lokale Politik und Verwaltung erhöht, die vorhandenen Mittel nicht nur möglichst effizient, sondern auch möglichst effektiv einzusetzen. Auch das hohe Interesse der lokalen Öffentlichkeit an einer zielgenauen Mittelverwendung hat eine Suche nach neuen Steuerungsformen befördert, mit denen die Handlungsfähigkeit der Kommunen auch unter den aktuellen Bedingungen erhalten bzw. gesteigert werden kann. Gefordert wird insbesondere die Entwicklung von flexibleren Steuerungskonzepten im Sinne eines Local Governance (vgl. den Beitrag von Holtkamp in diesem Band).

Im Zusammenhang mit der Vernetzung und kooperativen Steuerung der lokalen Akteure in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben wie in der Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen und Diensten stellt sich die Frage, inwieweit die Logik der Neuen Steuerung mit einem solchen kooperativen Steuerungsmodell innerhalb der Verwaltung wie zwischen den lokalen Akteursgruppen zu vereinbaren ist. Vieles spricht dafür, dass durch die betriebswirtschaftliche Logik des Neuen Steuerungsmodells die segmentierte Problembearbeitung eher noch verfestigt wird. Dadurch steigt die Gefahr, dass es zu externen Effekten im Sinne von Abstimmungsproblemen und Folgelasten für andere Akteure kommt, die zu

einer Beeinträchtigung der Gesamtwirkungen führen können. Umso wichtiger ist eine stärkere Abstimmung der Interessen und Politiken der verschiedenen lokalen Akteursgruppen.

Der Local Governance-Ansatz erfordert nicht nur eine stärkere interne Verzahnung und Koordination der Maßnahmen und Leistungen der verschiedenen Dezernate und Verwaltungsressorts im Hinblick auf übergreifende Leitziele und Programme. Sie erfordert ebenso eine Koordinierung der Ziele und Handlungsprogramme der relevanten lokalen Akteure, um ein abgestimmtes Handeln der verschiedenen Gruppen zu erreichen und eine Verbesserung der Handlungswirkungen zu erzielen. In diesem Zusammenhang wird auch eine verstärkte Beteiligung der Bürger an den Planungs- und Abstimmungsprozessen lokaler Politik und Verwaltung gefordert.

In den letzten Jahren haben viele Kommunen diesen Ansatz aufgegriffen. Er kommt nicht zuletzt im Bereich der Stadtentwicklungspolitik wie im Bereich der Planung und Abstimmung der sozialen Infrastruktur zur Anwendung, da hier eine Kultur der Vernetzung bereits eine lange Tradition besitzt (Zur Anwendung im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung vgl. z.B. Hanesch/Krüger-Conrad 2004). Die Diskussion dieses Ansatzes wird in den Abschnitten zur integrierten Stadtentwicklungspolitik und zur kommunalen Armutsprävention erneut aufgegriffen. Vorab sei darauf hingewiesen, dass erste Erfahrungen auch Risiken dieses Ansatzes erkennen lassen. So muss eine lokale Vernetzung keineswegs bedeuten, dass sich die Transparenz von Politik- und Verwaltungsabläufen erhöht. Zudem besteht die Gefahr, dass es zu einer Diffusion politischer Verantwortung kommt, wenn nicht mehr die demokratisch legitimierte Bürgervertretung oder die eingesetzte Verwaltungsspitze, sondern undurchsichtige Abstimmungsgremien maßgeblich auf Entscheidungen Einfluss nehmen. Local Governance kann zu einer Fragmentierung von Akteuren führen, es kann zu einer Verwischung von Zuständigkeiten und Wirkungszuschreibungen kommen, die Grenze zwischen öffentlich und privat wird undeutlich. Insgesamt scheint dieser Ansatz zwar die Möglichkeit zu bieten, effektivere Problemlösungen zu finden, die lokale Politik wird aber mit der Legitimierbarkeit und der Kontrollierbarkeit der angestoßenen Prozesse konfrontiert (Zimmermann 2005). Eine wichtige Frage bleibt darüber hinaus, inwieweit die neuen kooperativen Steuerungsformen auch solchen Gruppen Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten einräumen, die bisher zu den Verlierern der Spaltungsprozesse auf örtlicher Ebene gehören.

6 Leitbilddiskussion zur „Sozialen Stadt“

Je mehr die Kommunen durch soziale Spaltung geprägt sind, wachsende Bevölkerungsgruppen von Armut und Ausgrenzung bedroht sind und diese Gruppen sich zunehmend in städtischen Problemquartieren konzentrieren, umso mehr stellt sich die Frage, wie eine angemessene Berücksichtigung der Interessen dieser Gruppen und Quartiere am politischen Leben erreicht werden kann. Die Rolle der Institutionen politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung variiert in den Kommunen je nach den Vorgaben der länderspezifischen Gemeindeordnungen. In allen Kommunen sind jedoch die Gemeindevertretungen und die jeweilige Verwaltungsspitze eingebunden in Prozesse der Interessenartikulation und – durchsetzung, an denen die verschiedenen Bevölkerungsgruppen wie die weiteren lokalen Akteursgruppen beteiligt sind. Im Rahmen der Forschung zu „Urban Regimes“ ist die Herausbildung unterschiedlicher Interessengruppierungen in der lokalen Politik und deren Einflussnahme auf politische Entscheidungen untersucht worden (vgl. z. B. Franz 1997). Tatsächlich sind in den Kommunen unterschiedliche Akteurs- und Interessenkonstellationen anzutreffen, die jeweils in unterschiedlicher Weise den politischen Prozess beeinflussen. Häusermann/ Lärer/ Wurtzbacher (2005) haben vereinfachend zwei „Urban Regimes“ unterschieden, die in den meisten Kommunen anzutreffen sind:

- Das „Wachstumsregime“, das von Wirtschaftsverbänden, Kammern, Einzelunternehmen, wirtschaftsnahen Parteien u. a. getragen wird, setzt vor allem darauf, die Position der Stadt in der nationalen und internationalen Städtekonkurrenz zu festigen und zu erhöhen. Dazu gehört etwa die Förderung der weltmarktorientierten Wirtschaftssektoren in der Stadt, aber auch die Aufwertung von innerstädtischen Wohngebieten, um den Zuzug hoch qualifizierter Arbeitskräfte zu erleichtern. Die Kehrseite dieser Politik ist eine wachsende Kluft zwischen den wettbewerbsfähigen Teilen der Stadt und den Bevölkerungsgruppen, die auf den Arbeitsmärkten ausgesteuert und ins städtische Abseits gedrängt werden.
- Dieser Spaltung arbeitet das „Integrationsregime“ entgegen, das explizit eine Politik gegen soziale und räumliche Exklusion betreibt. Diesem Regime, das aus den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen, Teilen der Verwaltung und der politischen Parteien, und Teilen der Medien gebildet wird, liegt ein Verständnis von Stadtpolitik als sozialintegrativer Politik zugrunde.

Im sich verschärfenden Verteilungskampf um die knapper werdenden Mittel aus den kommunalen Budgets droht das Wachstumsregime in der Regel die Ober-

hand zu gewinnen. Dagegen hat das Integrationsregime umso eher Durchsetzungschancen, je günstiger die ökonomisch-fiskalische Situation der Kommune ist und/ oder je mehr es gelingt, externe Mittel für die Kommune einzuwerben, etwa durch Sonderprogramme des Bundes oder der EU. In einer empirischen Studie zu Einflussmöglichkeiten privilegierter und benachteiligter Quartiere auf die Stadtpolitik zeigte sich allerdings ein überraschender Befund: Häufig sind in den Kommunen Doppelregimes bzw. duale Regime anzutreffen: „Einer Wachstumskoalition, die über erhebliche politische Macht verfügt, steht ein Integrationsregime gegenüber, das vielfältig institutionell verankert die Interessen der sozial bedürftigen Bevölkerung und die Interessen der stigmatisierten bzw. marginalisierten Stadtteile wahrnimmt. In diesem dualen Regime zeigt sich eine Arbeitsteilung, die die unvermeidlichen zwei Seiten der städtischen Problemlage abbildet“ (Häusermann/ Lärer/ Wurtzbacher 2005: 14).

Vor dem Hintergrund des genannten wirtschafts- und sozialstrukturellen Wandels einerseits und dem zunehmenden Verlust kommunaler Handlungs- und Entscheidungsgrundlagen andererseits hat in vielen Kommunen seit den 90er Jahren eine neue Leitbilddiskussion eingesetzt (DST 2003; BMBF 2004). Angesichts der neuen Herausforderungen der Stadtgesellschaft durch den sich verschärfenden ökonomischen Standortwettbewerb und die wachsenden sozialen Probleme ist damit eine Neudefinition des Selbst- und Aufgabenverständnisses in Gang gesetzt worden. Gegenüber Bund und Ländern wird dabei die Rolle der Kommunen für Staat und Gesellschaft hervorgehoben und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für das kommunale Handeln eingefordert. Zugleich soll innerhalb der Stadtgesellschaften eine Auseinandersetzung zur Klärung der künftigen politischen Prioritäten für Politik und Verwaltung angestoßen werden.

In vielen Kommunen ist die Leitbilddiskussion durch eine Dominanz wirtschaftlicher Leitbilder und Leitziele im Sinne einer wirtschaftsorientierten Standortpolitik bestimmt worden. Beispielhaft sei hier auf das Konzept der „Wachsenden Stadt“ in Hamburg oder das Konzept „Frankfurt für alle“ verwiesen, in denen die soziale Dimension der Stadtentwicklung weitgehend ausgeblendet blieb. Dagegen haben andere Kommunen soziale Leitbilder als Teil umfassender Nachhaltigkeitskonzepte entwickelt (vgl. z. B. die Leitbilder der Stadt Köln oder der Stadt München). Leitbilder wie die der „Sozialen“, „Sozialintegrativen“ oder „Solidarischen Stadt“ können allerdings auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, einen breiten politischen Konsens für eine Politik des sozialen Ausgleichs unter Beteiligung möglichst aller relevanten lokalen Akteursgruppen herzustellen. Dies setzt voraus, dass die verschiedenen städtischen Interessengruppen und -koalitionen mit ihrem strategischen Handeln für das Ziel einer nachhaltigen sozialintegrativen Politik gewonnen werden können. Die Herstellung eines solchen breiten Konsenses erfordert einen kontinuierlichen

öffentlichen Diskurs, in dem die Chancen wie die Risiken, der Nutzen wie die Kosten einer derartigen Politik zur Diskussion gestellt und abgewogen werden. Wie Häusermann/ Lärer/ Wurtzbacher (2005: 15) festgestellt haben, tritt bisher in vielen Kommunen die Verwaltung als Treuhänder der gesamten Stadt auf und ist in ihrem Handlungsverständnis am Ziel der sozialen Integration und der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse für alle Bevölkerungsgruppen im gesamten Stadtgebiet ausgerichtet. Ist doch eine Preisgabe dieses Ziels mit der Gefahr verbunden, dass es zu strukturellen Verwerfungen im ökonomischen und sozialen Gefüge und zu einer Erosion des sozialen Zusammenhalts in der Stadtgesellschaft kommt. In anderen Kommunen muss dagegen ein solches Selbstverständnis von außen – z. B. durch lokale Bündnisse und lokale Foren gegen Armut und soziale Ausgrenzung – in die lokale Politik eingebracht werden.

Angesichts veränderter Herausforderungen und Rahmenbedingungen haben viele Kommunen nicht nur neue Leitbilder entwickelt, sie haben vielmehr auch begonnen, konkrete Programme und Konzepte gegen soziale Spaltung und Armut umzusetzen. Dabei spielen Ansätze einer integrierten Stadtentwicklung ebenso wie Konzepte einer Armutsprävention im Rahmen der kommunalen Sozialpolitik eine zentrale Rolle. Darauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

7 Integrierte Stadtentwicklungspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Zielbestimmung des Grundgesetzes, gleichwertige Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet herzustellen, beinhaltet den sozialstaatlichen Auftrag, ein allzu starkes Auseinanderklaffen regionaler Ungleichheiten zu verhindern. Angesichts der eingangs skizzierten Entwicklungstrends spricht allerdings vieles dafür, dass künftig die regionalen Disparitäten wie auch die Spaltungen innerhalb der Stadtregionen weiter zunehmen werden. Vor diesem Hintergrund haben die Kommunen – z. T. in Verbindung mit der Förderung durch Bundes- und Landesprogramme – in wachsender Zahl begonnen, integrierte Stadtentwicklungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen (BMVBS/ BBSR 2009).

Im Rahmen einer solchen Stadtentwicklungspolitik sollen sowohl leistungsstarke städtische Teilräume gestützt als auch Tendenzen zu einer sozialräumlichen Ausgrenzung verhindert werden, indem die Ressourcen und Potentiale benachteiligter Gruppen und Quartiere gefördert werden. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte beinhalten u. a. die folgenden Bausteine:

- Eine Stärken-Schwächen-Analyse der Stadt wie der einzelnen Stadtteile,
- Formulierung realistischer Ziele für die Stadt wie für einzelne Teilgebiete,
- Koordinierter Mitteleinsatz durch Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel,
- Abstimmung (teil-)räumlicher und ressortspezifischer Pläne,
- Beteiligung der lokalen Akteursgruppen,
- Interkommunale Abstimmung der Entwicklungsziele.

Eine vor kurzem vorgelegte empirische Bestandsaufnahme (BMVBS/ BBSR 2009) hat gezeigt, dass es sich bei der integrierten Stadtentwicklung bisher um einen sehr vielfältigen, wenig standardisierten, flexibel eingesetzten Handlungsansatz handelt. Insofern existiert in den Kommunen eine große Vielfalt von Konzepten und Planungen. Wie der Deutsche Städtetag hervorgehoben hat, setzt eine erfolgreiche integrierte Stadtentwicklungspolitik unter anderem vor, dass ein klares Leitbild und politisch verbindliche Leitlinien und Konzepte der Stadtentwicklung, ein Konsens in Stadtrat und Bevölkerung, transparente Verfahren, Dialogbereitschaft, die Bereitschaft zum kontrollierten Experiment sowie regelmäßige Erfolgskontrollen vorhanden sind (DST 2004). Anders als in den 70er und 80er Jahren ist die neue Welle von integrierten Konzepten stärker pragmatisch ausgerichtet und anwendungs- bzw. lösungsorientiert. Dennoch besteht auch hier die Gefahr, dass Planungsziele und Planungsrealität auseinanderklaffen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Handlungsoptionen der Kommunen durch Haushaltszwänge immer mehr eingeengt werden.

Die sich abzeichnende Gefährdung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse auf nationaler wie auf lokaler Ebene hat in Deutschland in den letzten Jahren zur Entwicklung einer „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ geführt. Zentrales Anliegen ist es, die Kommunen mit nationalen Programmen dabei zu unterstützen, die neuen Herausforderungen zu bewältigen. Dabei knüpft die Nationale Stadtpolitik an Programmen und Erfahrungen in einzelnen Bundesländern, im europäischen Ausland und auf EU-Ebene an. Seit Jahren gibt es auf europäischer Ebene Bemühungen, die europäischen Städte in der Bewältigung dieses Strukturwandels zu unterstützen. Im Jahr 2007 haben die EU-Mitgliedsstaaten – unter der deutschen Ratspräsidentschaft – im Rahmen der gemeinsamen „Leipzig Charta“ (BMVBS 2007) die große Bedeutung einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa hervorgehoben. Durch eine integrierte Stadtentwicklungspolitik in den europäischen Städten soll eine gleichzeitige und gerechte Berücksichtigung der für die Stadtentwicklung relevanten Belange und Interessen erreicht werden. Indem die zentralen Politikfelder der Stadtpolitik in räumlicher, zeitlicher und sachlicher Hinsicht koordiniert werden, sollen die ökonomischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Dimensionen der Stadtentwicklung aufei-

nander abgestimmt werden. Insgesamt soll durch einen Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Akteursgruppen erreicht werden, dass die Städte als gesellschaftliche und soziale Einheiten erhalten und gestärkt werden. Eine besondere Bedeutung wurde in der Leipzig Charta der Frage beigemessen, wie die von Ausgrenzung bedrohten oder betroffenen Bevölkerungsgruppen und städtischen Teilräume an der angestrebten Entwicklung beteiligt werden können. Da wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede und soziale Differenzierungen zu einer sozialen Destabilisierung der Städte beitragen können, bildet eine Politik der Integration, die auf einen Abbau der sozialen Ungleichheit im Stadtgebiet abstellt, die beste Garantie für den Erhalt der Kohäsion wie der Sicherheit in den Städten. Eingebettet in die gesamtstädtisch integrierten Stadtentwicklungskonzepte und -programme sollen spezielle Handlungsstrategien für benachteiligte Quartiere entwickelt werden.

In Deutschland ist dieser Ansatz vor allem im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ aufgegriffen und umgesetzt worden, mit dem seit 1999 bundesweit rund 570 Quartiere in ca. 350 Gemeinden gefördert wurden. Auch wenn das BMWVG inzwischen die Namensrechte für den Begriff „Soziale Stadt“ für sich beansprucht, hat dieses Programm lediglich einen Begriff aufgegriffen, der in den 90er Jahren in der anlaufenden Leitbilddiskussion für eine sozialintegrative Stadtpolitik verwendet wurde und bis heute verwendet wird (Hanesch 1997b). Insofern steht heute die „Soziale Stadt“ einerseits für ein Leitbildkonzept, das dem genannten „Integrationsregime“ zugrunde liegt, zugleich aber auch für ein Städtebauförderprogramm, das mit diesem Begriff auf dieses Leitbild explizit Bezug nimmt. Mit dem Programm wurden neue Wege der Stadterneuerung beschritten, um die komplexen Probleme der Stadtquartiere zu lösen, indem sowohl gebietsbezogene als auch policybezogene Ziele verfolgt werden (Walther/ Güntner 2004): Das Programm will zum einen der Abwärtsdynamik von Stadtquartieren entgegenwirken, die in das wirtschaftliche und soziale Abseits zu fallen drohen. Daneben verfolgt es aber auch das Ziel, die bisherigen politisch-administrativen Muster der Problembearbeitung zu verändern. Hauptziel des Programms ist eine integrierte Herangehensweise und eine sektorübergreifende Kooperation der lokalen Akteure in der Stadt- und Stadtteilentwicklungspolitik im Sinne des Local Governance-Ansatzes, um die wirtschaftlichen und sozialen Spaltungsprozesse abzuschwächen oder gar umzukehren.

Das Programm ist daher vor allem durch die folgenden Elemente charakterisiert:

- Ein ganzheitlicher, integrierter Handlungsansatz für die Problembearbeitung auf gesamtstädtischer wie auf Quartiersebene

- Eine ressortübergreifende Steuerung zu einem abgestimmten Verhalten der verschiedenen Verwaltungsressorts
- Eine Vernetzung und kooperative Steuerung der vielfältigen lokalen Akteursgruppen
- Eine Dezentrale Steuerung im städtischen Mehrebenensystem durch ein Quartiersmanagement und lokale Beteiligungs- und Abstimmungsforen
- Die Entwicklung und Umsetzung integrierter Handlungskonzepte für die verschiedenen thematischen Bausteine des Stadtteilentwicklungsprozesses
- Die Bündelung der Ressourcen der verschiedenen lokalen Akteure.

Einen zentralen Programmbaustein bildet die Stärkung des Elements der Partizipation, um Bewohner, Gewerbetreibende und sonstige Akteure insbesondere auf der Quartiersebene in den Stadtteilentwicklungsprozess einzubeziehen. Um auch benachteiligten Gruppen im Quartier Chancen zur Beteiligung zu erschließen, muss das Angebot zur Partizipation allerdings durch gemeinwesenorientierte Ansätze der Aktivierung und des Empowerments ergänzt werden. Erst durch eine solche Unterstützung und Stärkung der betroffenen Gruppen kann erreicht werden, dass sie tatsächlich Einfluss nehmen auf die Gestaltung ihrer Lebensbedingungen. Zugleich sind solche Partizipationsmodelle umso eher erfolgreich, je mehr der lokalen Bevölkerung auch neue Aufgaben zuerkannt und erweiterte Formen der Mitsprache und der Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt werden (vgl. z. B. Alich 1998; Krummacher/ Kulbach/ Waltz 2003).

Die Wirkung des Programms auf die Entwicklung der geförderten Quartiere ist sicherlich schwierig zu erfassen, da eine Vielzahl von (Kontext-)Faktoren auf den Programmerfolg einwirkt. Zudem fehlt es nach wie vor an einer gesicherten Datenbasis für die Wirkungsmessung und Programmbewertung. Dennoch kam die bundesweite Zwischenevaluation (wie auch die Evaluationen in den einzelnen Bundesländern) zu dem Ergebnis, dass das Programm „Soziale Stadt“ in vieler Hinsicht als erfolgreich zu bezeichnen ist, wobei vor allem auf einzelnen Programmelemente und -bausteine Bezug genommen wurde (IFS 2004). Was den zugrunde liegende Steuerungsansatz betrifft, ist dieser bisher nur teilweise umgesetzt worden. Dies gilt vor allem für die Bundes- und Länderebene. Hier ist das Programm – von wenigen Ausnahmen abgesehen – weder durch flankierende Programme anderer Fachministerien ergänzt und verstärkt worden, noch sind notwendige Steuerungsstrukturen im Bund und in den einzelnen Ländern etabliert worden, durch die eine abgestimmte Förderung der Kommunen sichergestellt werden kann. Insofern konzentriert sich das Postulat einer integrierten Herangehensweise bisher allein auf die Kommunen. Aber auch hier zeigt sich, dass zwar die Programmelemente in formaler Hinsicht eingeführt worden sind, dass es aber vielen Kommunen schwer fällt, die geforderten Steuerungsstruktu-

ren mit Leben zu füllen. Insofern ist das Programm in den Kommunen bisher kaum als Innovations- und Lernfeld für die die Entwicklung neuer Politikansätze und Steuerungsstrukturen auch über den Programmbereich hinaus verstanden und umgesetzt worden (vgl. dazu auch den Beitrag Zimmermann in diesem Band).

Folgt man Bogumil (2008), sind die Möglichkeiten der Nationalen Stadtpolitik und der neuen Städtebauförderungsprogramme eher skeptisch zu bewerten und vieles spricht dafür, die Kommunen durch Stärkung ihrer Eigenmittel selbst in die Lage zu versetzen, die neuen Herausforderungen angemessen bewältigen zu können. Auch dann wäre freilich ein interregionaler und interkommunaler Mittelausgleich erforderlich. Solange dies nicht geschieht, stellt sich die Frage, wie die Förderung der Kommunen bei der Entwicklung und Umsetzung einer integrierten Stadtentwicklungspolitik verbessert werden kann. Vieles spricht dafür, den integrierten Ansatz des Programms „Soziale Stadt“ durch eine besser abgestimmte Politik auf Bundes- und Länderebene zu ergänzen und zu stärken. Dies würde zum einen bedeuten, eine bessere Abstimmung und Verzahnung von Förderprogrammen auf Bundes- und Länderebene herzustellen. Kritisiert wird vor allem die enge Zielgruppenorientierung der Ressortförderung etwa in den Schlüsselbereichen der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, die zugunsten einer sozialraumorientierten Förderung geöffnet werden sollte. Dies ist umso wichtiger, da der Schwerpunkt der Förderung im Programm „Soziale Stadt“ nach wie vor im investiven Bereich liegt, auch wenn auf Bundesebene mittlerweile eine Reihe von nichtinvestiv ausgerichteten Begleitprogrammen aufgelegt wurde. So ist es nur in wenigen Bundesländern wie etwa in Bremen mit dem Programm „Wohnen in Nachbarschaften (WiN)“ gelungen, mit einem passgenauen Komplementärprogramm die Lücken des Bund-Länder-Programms zu schließen. Zum anderen ist es erforderlich, auf Bundes- wie auf Länderebene Koordinierungsgremien zu schaffen, mit denen eine bedarfsgerechte Ausrichtung der Programmförderung erreicht werden kann. Einen interessanten Ansatz dazu bildeten die Strategischen Partnerschaften, die in Hessen in den Jahren 2008 und 2009 im Rahmen der Lenkungsgruppe Nachhaltige Stadtentwicklung eingerichtet wurden.

Schließlich müssen die Programmerrfahrungen vor Ort im Hinblick darauf reflektiert und ausgewertet werden, inwieweit das Programm als Lernfeld für eine Neuausrichtung lokaler Politik von den beteiligten Akteuren genutzt wird bzw. welche Faktoren dem entgegen stehen. Auf lokaler Ebene wird das Programm umso eher als Lernfeld für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik wahrgenommen und genutzt werden, je mehr der Ansatz des Local Governance“ für die lokale Steuerung insgesamt akzeptiert und umgesetzt wird. Insgesamt ist Walther und Güntner (2004) zuzustimmen, dass das Programm „Soziale Stadt“ den Beleg

dafür geliefert hat, dass eine „Soziale Stadtpolitik“ notwendigerweise eine Mehrebenen-Aufgabe ist. Einen Meilenstein auf dem Weg zu einer sozialen Stadtpolitik wird das Programm aber erst dann darstellen können, wenn es in eine Stärkung der Kommunen sowie eine integrierte Förderpolitik von Bund und Ländern eingebettet sein wird.

8 Ansätze kommunaler Armutsprävention

Grundsätzlich ist die Bekämpfung materieller Armut eine nationale Aufgabe. Allerdings hat der Bund erst seit Ende der 90er Jahre das Thema Armutsbekämpfung auf die politische Agenda gesetzt, wobei die Armuts politik des Bundes seit jeher durch die Leistungen und Maßnahmen von Ländern und Gemeinden ergänzt wird. Traditionell sind die Regulierung der Marktprozesse (insbesondere des Arbeits- und Wohnungsmarktes) ebenso wie die primären sozialen Sicherungssysteme auf Bundesebene daran ausgerichtet, auskömmliche Lebens- und Einkommensbedingungen für alle Bürger zu sichern. Nur soweit der Arbeitsmarkt keine Existenzgrundlage für alle Erwerbsfähigen und die nationalen Sicherungsnetze keinen bzw. keinen ausreichenden Schutz bieten, sind die letzten Netze der sozialen Mindestsicherung gefordert.

Eine zentrale Schwäche der deutschen Armuts politik liegt darin, dass bis heute keine nationale Gesamtstrategie gegen Armut entwickelt worden ist (Hanesch 2010). Zudem besteht keine Klarheit darüber, welche Rolle die verschiedenen Ebenen und Akteure in der Armuts bekämpfung spielen und welchen Beitrag sie leisten sollen. Diese Feststellung bezieht sich vor allem auf die Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden; sie gilt aber ebenso für die Rolle der Sozialpartner und die Akteure der Zivilgesellschaft. Letztlich wird das föderale Mehrebenensystem bis heute mehr dazu genutzt, die Verantwortung den jeweils anderen Ebenen und Akteuren zuzuweisen, statt dass es zu gemeinsamen Strategien und Konzepten der Armuts prävention gekommen ist. Angesicht zunehmender Armuts- und Ausgrenzungsrisiken auch auf lokaler Ebene können sich die Kommunen dem wachsenden Problem- und Handlungsdruck am wenigsten entziehen. Aufgrund der engen Ressourcenlage sind die Kommunen allerdings darauf angewiesen, dass sie in ihren Anstrengungen durch Bund und Länder unterstützt werden. Stattdessen wird jedoch – wie zuvor festgestellt – der Handlungsdruck für die Kommunen durch die Konsolidierungs- und Umbaupolitik auf Bundes- und Länderebene immer weiter erhöht.

Die Zunahme der materiellen Armut stellt die Kommunen vor eine komplexe Herausforderung. Den traditionellen Kernbereich der kommunalen Armuts prävention bildet die kommunale Sozialpolitik im engeren Sinne. Diese beinhaltet

zum einen die Bereitstellung einer materiellen Grundsicherung im Rahmen des SGB XII (Sozialhilfe sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), des neuen SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und des Asylbewerberleistungsgesetzes. Sie umfasst zum anderen die Gewährleistung einer sozialen Infrastruktur von Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Not- und Bedarfslagen unterschiedlichster Art (insbes. im Rahmen des SGB VIII und XII).

Der neueren Armuts- und Reichtumsdiskussion in Deutschland liegt ein Verständnis von Armut als Mangel an Teilhabe- und Verwirklichungschancen im Sinne von Amartya Sen (Volkert u. a. 2003) zugrunde. Armut ist demnach als ein Zusammenspiel von mangelnden individuellen Ressourcen bzw. Fähigkeiten und fehlenden objektiven Verwirklichungschancen zu verstehen. Folgt man diesem multidimensionalen Ansatz, muss eine kommunale Armutsprävention als Querschnittsaufgabe definiert werden, die einen ressortübergreifenden Ansatz erfordert. Dabei sind nahezu alle kommunalen Fachressorts gefordert, mit eigenen Maßnahmen daran mitwirken, dem Auftreten von Armut entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund erfordert eine kommunale Armutsprävention eine kommunale Gesamtstrategie, die neben sozialen Mindestsicherungsleistungen Maßnahmen der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Jugendhilfe-, Familien-, Gesundheits- und Wohnungspolitik etc. einschließt. Durch Maßnahmen wie die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung (lokal ausgerichtete Arbeitsmarktprogramme), eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Ausbau der Kinderbetreuung), die Stabilisierung der Einkommenslage (durch soziale Mindestsicherungsleistungen), die gezielte Förderung von Kindern im Erziehungs- und Bildungssystem, die Sicherung preiswerten Wohnraums für Niedrigeinkommensgruppen (Wohnungspolitik und Wohnungssicherung), sozialraumbezogene Interventionen zur Verbesserung der Wohn- und Lebenslage sowie umfassende Beratungs- und Hilfeangebote soll nicht nur die materielle Lage stabilisiert werden, sondern sollen auch die psychosozialen Folgen von Armutslagen präventiv und/ oder kurativ bearbeitet werden.

Es geht allerdings nicht nur um eine umfassende und aufeinander abgestimmte Palette von Maßnahmen und Leistungen für Menschen in materieller Not, auch wenn dies bereits eine enorme Herausforderung für die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der verschiedenen Fachressorts der kommunalen Verwaltung darstellt. Eine sozial-integrative Gestaltung kommunaler Lebensbedingungen erfordert vielmehr einen Mix aus sowohl lebenslagen- und zielgruppenbezogenen als auch sozialraumbezogenen Interventionen. Da Prozessen der sozialen und ethnischen Segregation nur mit einem sozialräumlich ausgerichteten Ansatz gegengesteuert werden kann, muss die kommunale Armutsprävention in eine integrierte Stadtentwicklungspolitik eingebettet sein, die auf eine gezielte Förderung von Armutsquartieren setzt.

Die Entwicklung und Umsetzung eines solchen anspruchsvollen Handlungsprogramms gegen Armut in der Kommune stellt hohe Anforderungen an die jeweilige Kommune. Drei Elemente sind in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben:

Zum einen ist die Weiterentwicklung kommunaler Armuts politik auf eine Verbesserung ihrer Informationsgrundlagen durch den Ausbau von statistischen Analyse-, Beobachtungs- und Berichtssystemen auf gesamtstädtischer wie auf kleinräumiger Ebene angewiesen. Während die Stadtstaaten und Großstädte schon seit Jahren leistungsfähige Sozialplanungs- und Statistikeinheiten aufgebaut haben und immer ausgefeiltere Beobachtungs- und Berichtssysteme verwenden, haben die Landkreise und die kleineren Städte lange gezögert, eine eigene Sozialberichterstattung einzuführen. Angesichts des wachsenden Problemdrucks haben jedoch auch sie – z. T. unterstützt durch das jeweilige Bundesland – begonnen, dieses Instrumentarium zu nutzen (vgl. den Beitrag von Neu, Strohmeier und Kersting in diesem Band).

Einen zweiten Reformstrang zu einer zielgenaueren Bearbeitung sozialer Problem- und Bedarfslagen bildet die Einführung einer Sozialraumorientierung in der Planung und Hilfestellung in den Kommunen (Graffe u. a. 2000; Deutscher Verein 2008). Dieser Ansatz steht zumeist in Zusammenhang mit der Einführung integrierter Stadtentwicklungskonzepte, um eine gezieltere und wirksamere Förderung benachteiligter Stadtquartiere zu erleichtern. Aber auch im Rahmen der Einführung von bürgerorientierten Verwaltungsstrukturen wie einer adressatenorientierten Neuorganisation sozialer Dienste hat die Sozialraumorientierung wachsende Anwendung gefunden. Die Bandbreite der Reformmodelle reicht vom sozialraumbezogenen Umbau der Verwaltung über die Auslagerung von Teilen der Verwaltung in Stadtbezirke bzw. -quartiere und die Bildung von bezirks- bzw. quartiersbezogenen Akteursnetzen bis zur Stärkung von gemeinwesenbezogenen Arbeitsansätzen in der Sozialen Arbeit (vgl. dazu den Beitrag von Dahme und Wohlfahrt in diesem Band).

Eine Armuts politik auf lokaler Ebene ist jedoch darauf angewiesen, dass es gelingt, einen breiten Konsens in Politik und Verwaltung wie zwischen den lokalen Akteursgruppen herzustellen. Dies macht es notwendig, dass alle lokalen Akteure in die Programmentwicklung wie in die Steuerung und Koordinierung des lokalen Kampfs gegen Armut einbezogen werden. Wünschenswert wäre es, wenn sich in Deutschland im Rahmen der Offenen Koordinierung zum EU-Kohäsionsziel neben den Nationalen Strategieberichten Sozialschutz und Soziale Integration auch eine entsprechende Berichterstattung auf Länder- wie auf lokaler Ebene etablieren würde. Entsprechend den früheren Nationalen Aktionsplänen gegen Armut und soziale Ausgrenzung sollten solche „Kommunalen Aktionspläne gegen Armut“ die folgenden Bausteine umfassen (Hanesch 2010):

- Sie sollten auf der Basis vorliegender Sozialanalysen und Sozialberichte eine Übersicht über bestehende Armutsrisiken und -probleme auf lokaler Ebene bieten,
- Sie sollten (in Anknüpfung an die bestehende Stadt- und Sozialplanung) einen Katalog armutspolitischer Ziele auf städtischer wie auf Quartiersebene enthalten,
- Sie sollten die Programme und Maßnahmen darstellen, mit denen die genannten armutspolitischen Ziele erreicht werden sollen,
- Schließlich sollten in regelmäßigen Abständen die Ergebnisse und Wirkung der Aktionspläne überprüft und die Ziele und Programme fortgeschrieben werden.

Die Entwicklung und Umsetzung solcher Aktionspläne sollte durch ein eigenes Koordinationsgremium gesteuert und abgestimmt werden, in dem neben Vertretern von Politik und Verwaltung der jeweiligen Kommune die relevanten lokalen Akteure vertreten sein sollten. Ein solcher Ansatz könnte dazu beitragen, die Rationalität, Transparenz und Zielgenauigkeit der kommunalen Armutspolitik zu erhöhen. Zugleich könnte er dazu beitragen, die öffentliche Wahrnehmung lokaler Ungleichheit und Armut und die gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung mit dieser Thematik zu stärken.

Bis heute gibt es keine regelmäßig fortgeschriebenen Bestandsaufnahmen, wie viele Kommunen in den letzten Jahren eigene Handlungsprogramme zur Armutsbekämpfung entwickelt haben (vgl. z. B. Böhme 2010). Ebenso fehlen Übersichten, welche inhaltlichen Schwerpunktsetzungen diese Programme haben, welche zeitliche Struktur sie aufweisen oder gar welche Erfolge damit erzielt wurden. Was am ehesten verfügbar ist, sind Übersichten zu kommunalen Armuts- und Sozialberichten, die ja in der Regel eine erste Vorstufe für entsprechende Programme darstellen. Allerdings geben solche Übersichten immer nur eine Momentaufnahme wieder und sind rasch überholt. Das Projekt, eine Datenbank zur Armutsberichterstattung in Deutschland zu erstellen, das vom BMAS im Zeitraum 2005 bis 2007 gefördert wurde, ist bald wieder eingestellt worden (Boeckh/ Stallmann o. J.; zur kommunalen Sozialberichterstattung vgl. auch Bartelheimer 2001; Mardorf 2006; Kläui 2007). Vieles spricht jedoch dafür, dass die Zahl der Kommunen, die zur lokalen Armutsprävention beispielhafte Initiativen und Programme entwickelt haben, in den letzten Jahren rapide zugenommen hat. Zumeist wurden die Programme auf der Grundlage entsprechender Armuts- oder Sozialberichte erstellt. Dabei haben sich die meisten Kommunen auf einzelne Risikogruppen und/ oder Lebenslagenbereiche konzentriert. Vor allem zum komplexen Problemfeld der Kinder- und Familienarmut sind viele Kommunen aktiv geworden (vgl. dazu den Beitrag von Gerda Holz in diesem Band). Verein-