

Walter Hanesch

Armut und Integration in den Kommunen

Zusammenfassung: In dem Beitrag werden die Herausforderungen untersucht, die sich aus der Existenz von Armut für den kommunalen Sozialstaat ergeben. Ausgehend von der Darstellung gängiger Armutskonzepte werden ausgewählte empirische Befunde der neueren Armutsforschung in der Bundesrepublik präsentiert. Zwar steht bei der Bekämpfung der Armut die Bundesebene im Vordergrund, doch hat die kommunale Ebene an Bedeutung gewonnen. Eine In-Pflichtnahme des kommunalen Sozialstaats findet insbesondere dadurch statt, dass die Sozialhilfe die Funktion einer materiellen Basissicherung übernehmen muss und sich die Anforderungen an die soziale Infrastruktur durch die Folgen der Armut erhöht haben. Auch aktuelle Forderungen nach einer Bekämpfung arbeitslosigkeitsbedingter Armut richten sich vor allem an die Kommunen. Soll eine strukturelle Überforderung durch das Armutsproblem vermieden werden, müssen die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln verbessert werden. Zugleich sind die Entwicklung und Umsetzung eines Gesamtkonzepts einer „Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs“ gefordert, um eine Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtteilen zu verhindern und gleichwertige Lebensbedingungen im gesamten Stadtgebiet herzustellen.

1. Problemstellung

War Armut in der sozialpolitischen Diskussion der Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg kein Thema, so hat sich dies in den letzten Jahren verändert. Das Problem der Armut – insbesondere in Verbindung mit dem Bezug von Sozialhilfe – ist zunehmend stärker in das Blickfeld von Politik und Öffentlichkeit gerückt. Bezeichnend hierfür ist die Tatsache, dass mit dem Antritt der rot-grünen Regierungskoalition erstmals eine Bundesregierung die Existenz von Armut ausdrücklich anerkannt und den Kampf gegen die Armut – zumindest dem Anspruch nach – zu ihrem Anliegen gemacht hat.

Auch wenn bei der Bekämpfung von Armut zunächst die Bundesebene gefordert ist, hat mit der Verlagerung der politischen und fiskalischen Verantwortung für die Bearbeitung des Armutsproblems nach unten auch die kommunale Ebene an Bedeutung gewonnen. Traditionell liegt im föderativen Gesamtsystem der Bundesrepublik Deutschland die politische Verantwortung für eine sozial ausgewogene Gestaltung lokaler Lebensbedingungen bei den Kommunen. Diese sind zwar in ihrem sozialpolitischen Handeln durch Bundes- und Landesgesetze eingeschränkt, verfügen jedoch im Hinblick sowohl auf die Zielauswahl als auch auf die Ausgestaltung und Kombination konkreter Instrumente auf der örtlichen Ebene über beträchtliche sozialpolitische Handlungsspielräume. Diese liegen vor allem darin, dass die Gemeinden auf der Grundlage eigener normativer Prioritätensetzungen eine konkrete Planung, Koordination und Ausgestaltung des Gemenges sozialer Hilfen vornehmen und damit den spezifischen örtlichen Problem- und Bedarfslagen Rechnung tragen können.

Ein Handlungsdruck für die kommunale Politik ergibt sich nicht zuletzt aus der Tatsache, dass mit einer Zunahme von Armut Gefahren für die soziale und politische Stabilität des örtlichen Gemeinwesens verbunden sind. Kommunale Politik gegen Armut ist insofern gefordert, vor allem Integrationspolitik zu sein, deren Aufgabe darin liegt, die mit Armut einhergehenden Desintegrationsgefahren präventiv und/oder kurativ anzugehen. Dabei stellt sich zum einen die Frage, welches Gewicht den Kommunen im Kampf gegen die Armut zukommt oder zukommen sollte. Zum anderen ist zu fragen, welchen inhaltlichen Beitrag die kommunale Politik im Kampf gegen Armut leisten kann.

Zwar wird die Existenz von Armut heute auf nationaler wie auf örtlicher Ebene kaum mehr bestritten. Zugleich hat jedoch die Auseinandersetzung darüber zugenommen, auf welche Ursachen Armut in der Bundesrepublik zurückzuführen ist und welche Lösungsmöglichkeiten diesem Problem angemessen sind. Ein Problem lokaler Politik gegen Armut liegt nicht zuletzt darin, dass bislang wenig gesicherte empirische Befunde zur Armut auf kommunaler Ebene verfügbar sind.

Im Folgenden sollen – ausgehend von der Klärung des Armutsbegriffs – einige zentrale Ergebnisse der neueren Armutsforschung zusammenfassend dargestellt werden, um die Herausforderung für den kommunalen Sozialstaat erkennbar werden zu lassen und um Schlussfolgerungen für eine kommunale Politik gegen Armut abzuleiten.

2. Armut, Ausgrenzung und Desintegration in der neueren Armutsdiskussion

Bis heute hat sich in der deutschen Armutsdiskussion kein einheitlicher Begriff für das Phänomen der Armut entwickelt. In der sozialwissenschaftlichen und sozialpolitischen Fachdiskussion wird unter Armut eine extreme Form sozialer Ungleichheit verstanden, wobei die Ressourcen- und Lebenslage von Personen und Haushalten im Verhältnis zum durchschnittlichen Lebensstandard der Gesellschaft betrachtet werden. Ein solcher „relativer Armutsbegriff“ trägt der Tatsache Rechnung, dass es sich bei der Armut in der Bundesrepublik heute um eine „Armut im Wohlstand“ handelt. Sie ist also nicht Ausdruck eines allgemein niedrigen Lebensstandards der Bevölkerung; vielmehr steht die Armutslage begrenzter Bevölkerungsgruppen in mehr oder weniger scharfem Kontrast zum Wohlstand der übrigen Bevölkerung (vgl. z.B. Hanesch u.a. 2000; zur Kritik vgl. Krämer 2000).

In Forschung und Politik dominiert bislang im Hinblick auf Armut ein Ressourcenkonzept, wobei in der Regel das Einkommen als einzige Ressource im Vordergrund steht. Sicherlich spricht viel dafür, dass in einer Wirtschaftsgesellschaft die Ausstattung mit Einkommen und Vermögen eine zentrale Dimension des Armutphänomens darstellt, da die Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfs im Regelfall mit Hilfe dieser Ressourcen erworben werden können. Tatsächlich besteht jedoch weitgehend Konsens darüber, dass Armut als ein multidimensionales Phänomen zu verstehen ist, das mit der Einkommensdimension allein nur unzureichend abgedeckt wird.

In der neueren deutschen Armutsdiskussion wird vor allem auf der Grundlage eines Lebenslagenkonzepts der Versuch unternommen, die vielfältigen Dimensionen des Armutproblems konzeptionell zu erfassen und empirisch zu messen (vgl. Döring/Hanesch/Huster 1990). Die Armutdefinition auf der Grundlage eines Lebenslagenansatzes misst die tatsächliche (Unter-)Versorgungslage in ausgewählten Lebensbereichen, unabhängig davon, welche Ressourcen für diese Versorgungslage ausschlaggebend sind. Als wichtige Lebensbereiche gelten etwa die Versorgung mit Bedarfsgütern des täglichen Lebens (Nahrung, Bekleidung usw.), mit Bildung, Arbeit, Wohnraum, mit Leistungen des Gesundheitswesens, aber auch die Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Dabei gilt insbesondere eine mit Hilfe von Indikatoren gemessene Unterversorgung in mehreren Lebensbereichen als „kumulierte Unterversorgungslage“, die Ausdruck einer insgesamt depravierten Lebenssituation ist.

Als eine spezifische Ausprägung einer depravierten Lebenslage kann auch das Phänomen der „Ausgrenzung“ verstanden werden. Der aus der französischen Forschungstradition stammende Begriff der Ausgrenzung hat vor allem von der euro-

päischen Ebene her Eingang in die deutsche Armutsdiskussion gefunden. Dadurch dass Ende der 80er-Jahre in der europäischen Programm- und Politikdebatte der Begriff der Armut durch den der „social exclusion“ abgelöst wurde, sollte der politische Widerstand Deutschlands und Großbritanniens gegen armutspolitische Aktivitäten der Europäischen Kommission umgangen werden. In der deutschen Armutsdiskussion ist dieser Begriff zwar aufgegriffen worden, ohne dass er bisher jedoch eine eindeutige Präzisierung erfahren hätte (vgl. z.B. Andreß 2000; Hauser 2000; Leisering 2000). So ist der Begriff zum einen im Zusammenhang mit Ausschließungsprozessen aus zentralen gesellschaftlichen Funktionsbereichen wie dem Beschäftigungssystem und dem System sozialer Sicherung verwendet worden. Dabei wurde bei der Debatte um die „neue Armut“ vor allem auf die Gefahr wechselseitiger Verstärkung zwischen der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt, der Unterausstattung mit Einkommen sowie der Unterversorgung in weiteren Lebensbereichen hingewiesen (vgl. z.B. Lompe 1987; Kronauer 1993 und 1999). Zum anderen wird – unter Betonung der zeitlichen Dimension – Ausgrenzung als ein Phänomen anhaltender und/oder wiederholter Ausschließung verstanden (vgl. Leibfried 1995).¹

Soziale Ausgrenzung im Sinne der nicht nur kurzzeitigen, objektiven Nichtteilhabe ist schließlich mit der Gefahr sozialer Desintegration verbunden, keineswegs jedoch damit gleichzusetzen. Für das Verständnis sozialer Desintegration sind vielmehr neben objektiven Ausgrenzungstatbeständen ebenso Prozesse der subjektiven Wahrnehmung und Verarbeitung dieser Ausgrenzung von Bedeutung. Wie Andreß (1999) hervorgehoben hat, können von außen ähnlich erscheinende Lebensbedingungen ganz unterschiedlich bewertet werden. Ein Grund dafür ist, dass sich individuelle und gruppenspezifische Anspruchsniveaus in Vergleichsprozessen herausbilden und erst Vergleiche zwischen Realität und Anspruchsniveau die kognitive und emotionale Reaktion bestimmen. Aus einer Situation mangelnder Bedarfsdeckung können daher höchst unterschiedliche Verhaltensweisen resultieren. So sind – wie empirische Befunde der dynamischen Armutsforschung gezeigt haben – selbst bei einem länger anhaltenden Sozialhilfebezug keineswegs zwangsläufig negative Selbstdefinitionen und resignative Handlungskonzepte anzutreffen

1 In einem neueren Beitrag zur Ausgrenzungsdebatte hat Kronauer (1998) darauf hingewiesen, dass sich Prozesse der sozialen Ausgrenzung auf der Basis des systemtheoretischen Begriffsinstrumentariums der „Inklusion“ und „Exklusion“ kaum angemessen beschreiben lassen: Geht doch der Luhmannsche Ansatz davon aus, dass in funktional differenzierten Gesellschaften Ausgrenzung nur als temporäres Phänomen möglich ist und der Verlust der Inklusion in einem gesellschaftlichen Funktionsbereich nicht Verluste in anderen Bereichen nach sich ziehen darf. Eben diese beiden Bedingungen werden mit dem gängigen Ausgrenzungsbegriff infrage gestellt. Soziale Ausgrenzung ist desto gravierender, je mehr gesellschaftliche Funktionsbereiche im Sinne der genannten kumulierten Unterversorgung mit einbezogen sind und je länger sie andauert.

(vgl. Buhr 1995 und Ludwig 1996). Allerdings spricht viel dafür, dass bei einer länger andauernden Kumulation von Unterversorgungslagen die Gefahr wächst, dass es zu Prozessen der „erlernten Hilflosigkeit“ (Seligman 1975) und/oder zur Herausbildung einer „Kultur der Armut“ (Lewis 1966) und damit zu einer Verfestigung von Ausgrenzung und Desintegration kommt.

3. Zur Empirie von Armut und Ausgrenzung in der Bundesrepublik

Auch wenn die Armutsforschung noch einen vergleichsweise jungen Zweig der sozialwissenschaftlichen Forschung in der Bundesrepublik repräsentiert und noch viele Leerstellen aufweist (vgl. z.B. Hanesch 1993), sind ihre Befunde von erheblicher Bedeutung für die kommunale Politik. Im Folgenden sollen ausgewählte Befunde der Armutsforschung dargestellt und diskutiert werden. Fünf Themenbereiche stehen dabei im Vordergrund: Die Entwicklung der Einkommensarmut und des Sozialhilfebezugs, die Zusammensetzung der Armenbevölkerung, die Kumulation von Unterversorgungslagen, die zeitliche Dimension von Armut und Unterversorgung sowie die sozialräumliche Verteilung von Armut.

(1) Entwicklung der Einkommensarmut und des Sozialhilfebezugs

Die vorliegenden Befunde zur Einkommensarmut in der Bundesrepublik basieren auf Auswertungen von Bevölkerungsumfragen; vor allem die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als Erhebung der amtlichen Statistik sowie das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) als wissenschaftliche Wiederholungsbefragung werden für solche Analysen herangezogen. Beide Erhebungen weisen charakteristische Schwächen auf, zu denen unter anderem gehört, dass sie nicht alle Bevölkerungsgruppen erfassen, dass nicht alle erfassten Gruppen angemessen repräsentiert sind und dass sie schließlich keine regionalen oder gar lokalen Auswertungen zulassen.

Es zeigt sich, dass die Befunde zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut je nach Datengrundlage differieren: Zwar lag die Armutsquote auf der Basis der beiden Datenquellen 1998, dem letzten Jahr, für das Ergebnisse verfügbar sind, mit zehn Prozent (EVS) bzw. 9,1 Prozent (SOEP) nicht weit auseinander. Allerdings hat gemäß EVS die Einkommensarmut in den beiden letzten Jahrzehnten leicht zugenommen (vgl. z.B. Bundesregierung 2001), während gemäß SOEP der Umfang der Einkommensarmut trotz Schwankungen im Zeitverlauf nahezu un-

verändert geblieben ist (vgl. z.B. Hanesch u.a. 2000).² Die Befunde beider Erhebungen stehen in deutlichem Gegensatz zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs gemäß amtlicher Sozialhilfestatistik, wobei letztere in der lokalen Stadtforschung häufig als Indikator der Armutsentwicklung herangezogen wird, da kaum andere Daten zur Einkommenslage der Bevölkerung verfügbar sind.³ So lag 1998 der Anteil der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) mit 3,5 Prozent deutlich niedriger als die Quote der einkommensarmen Bevölkerung (vgl. Statistisches Bundesamt 2001).⁴ Zugleich haben die Zahl und der relative Anteil der HLU-Bezieher seit Anfang der 80er-Jahre dramatisch zugenommen, während sich die Zahl der relativ Einkommensarmen nur wenig verändert hat.

Beide Befunde sind höchst brisant: So ist aus verschiedenen Untersuchungen bekannt, dass nur ein Teil der Anspruchsberechtigten seinen Anspruch auf HLU tatsächlich geltend macht. Diese Dunkelziffer der Armut – als Ausdruck von Informationsdefiziten sowie der restriktiven Bedingungen der Sozialhilfegewährung – bewegt sich in ähnlicher Größenordnung wie die Zahl der Leistungsempfänger.

Nicht eine „Übernutzung“ im Sinne einer massenhaften, missbräuchlichen Inanspruchnahme, sondern eine „Unternutzung“ im Sinne eines mehr oder weniger freiwilligen Verzichts auf rechtliche Leistungsansprüche ist also für die Wirklichkeit des letzten Netzes der Sozialhilfe kennzeichnend. Die Dunkelziffer allein reicht jedoch nicht aus, um das Vorhandensein von „Armut trotz Sozialhilfe“ zu erklären. Vielmehr zeigen modellhafte Vergleichsrechnungen, dass auch bei Inanspruchnahme der HLU keineswegs stets gewährleistet ist, ein Einkommensniveau oberhalb der üblicherweise verwendeten 50-Prozent-Armutsschwelle zu erreichen (vgl. Hanesch u.a. 2000).

Warum die Zahl der HLU-Empfänger in den beiden letzten Dekaden erheblich stärker als die Zahl der Einkommensarmen gestiegen ist, ist bis heute nicht geklärt. Weder ist das Sozialhilfeniveau im Verhältnis zu den sonstigen Einkommen in diesem Zeitraum angehoben worden⁵, noch gibt es Hinweise auf einen Rückgang

2 Den Werten liegt das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen auf Basis der Armutsschwelle 50 Prozent des Means unter Verwendung der so genannten älteren OECD-Äquivalenzskala zugrunde (vgl. Hanesch u.a. 2000; Bundesregierung 2001).

3 Tatsächlich ist das HLU-Niveau als Armutsschwelle denkbar ungeeignet, da es nicht nur von rechtlich-normativen, sondern auch von politischen und fiskalischen Erwägungen unterschiedlichster Art bestimmt wird.

4 Nimmt man die Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hinzu, die 1993 aus dem BSHG ausgegliedert wurden und seitdem auch statistisch separat ausgewiesen werden, lag die Quote bei 4,0 Prozent.

5 Tatsächlich ist die Regelsatzentwicklung seit Anfang der 90er-Jahre hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückgeblieben, wobei das Statistikmodell kurz nach seiner Einführung faktisch außer Kraft gesetzt wurde. Neuere Untersuchungen zur Entwicklung des Verhältnisses zwischen dem gesamten Sozialhilfeniveau und den privaten Einkommen liegen nicht vor.

der Dunkelziffer der Armut. Eine plausible Erklärung könnte darin liegen, dass als Folge von Einschnitten in den vorgelagerten Leistungsnetzen des Systems sozialer Sicherung, die im Zuge der Haushaltskonsolidierungs- und Umbaupolitik auf Bundesebene erfolgten, immer mehr einkommensarme Personen und Haushalte auf Sozialhilfe angewiesen sind. Legt man diese Annahme zugrunde, dann spiegelt die Zunahme der HLU-Empfängerzahlen weniger eine Zunahme der Einkommensarmut wider; sie ist dann vielmehr Ausdruck einer Verschiebung im „Einkommensmix“ von Empfängern staatlicher Transferleistungen in Richtung eines wachsenden Gewichts des letzten Netzes von Sozialhilfeleistungen. Für die Kommunen bedeutet dies, dass sie selbst bei einer Stagnation des Umfangs der Armenbevölkerung immer stärker für die Alimentierung dieser Bevölkerungsgruppe herangezogen werden.

(2) Struktur der Einkommensarmen

Das empirische Erscheinungsbild der Armutsbevölkerung in der Bundesrepublik unterscheidet sich beträchtlich von gängigen Vorstellungen über „die Armen“. So ist die Armut keineswegs auf die ökonomisch inaktive Bevölkerung bzw. auf die Nichterwerbstätigenhaushalte beschränkt, vielmehr setzen sich „die Armen“ zu einem beträchtlichen Teil aus Haushalten zusammen, in denen Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Bezeichnenderweise sind es vor allem Personen mittleren und jüngeren Alters, die überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind. Dabei weisen vor allem Personen mit fehlenden oder niedrigen allgemein- oder berufsbildenden Abschlüssen überdurchschnittlich hohe Quoten auf. Überdurchschnittlich hohe Armutsquoten zeigen auch deutsche und ausländische Gruppen, die als Zuwanderer erst seit wenigen Jahren in der Bundesrepublik leben. Umgekehrt liegen die Armutsquoten von bereits länger in der Bundesrepublik ansässigen Ausländern kaum höher als jene von Deutschen (vgl. auch zum Folgenden besonders Hanesch u.a. 2000).

Insgesamt liegt die Armutsquote in Erwerbstätigenhaushalten kaum niedriger als die in der Gesamtheit aller Haushalte. Besonders hoch fallen jedoch die Armutsquoten bei Arbeitslosen und deren Haushaltsangehörigen aus. Dabei liegt die Armutsquote desto höher, je länger die Arbeitslosigkeit andauert. Zum charakteristischen Erscheinungsbild der Armut in der Bundesrepublik gehört die Tatsache, dass vor allem Haushalte mit Kindern überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind. Dies gilt vor allem für Haushalte von Alleinerziehenden, aber ebenso für Paarhaushalte mit zwei und mehr Kindern.

Die Struktur der Einkommensarmen spiegelt sich in der Struktur der Sozialhilfeempfänger wider: Mit dem rapiden Wachstum der Fallzahlen hat sich auch die personelle Zusammensetzung der Sozialhilfeempfänger stark verändert. Nicht

mehr ältere Menschen und Randgruppen wie Straftatlassene und Obdachlose prägen das Erscheinungsbild; vielmehr sind diese traditionellen Gruppen durch jene der „neuen Armut“ ergänzt worden: Immer mehr Menschen im erwerbsfähigen Alter und immer mehr Kinder und Jugendliche sind heute auf Sozialhilfe angewiesen. Betrachtet man die Bedarfsgemeinschaften der HLU-Bezieher, so dominieren heute die Alleinstehenden, gefolgt von den Alleinerziehenden sowie von Paaren mit Kindern. Dabei weisen Bedarfsgemeinschaften mit Kindern die höchsten Steigerungsraten auf.

(3) Kumulation von Unterversorgungslagen

Untersuchungen zur Kumulation von Unterversorgungslagen liegen für die Bundesrepublik Deutschland bisher nur vereinzelt vor, ihre Befunde sind zudem nicht mehr als aktuell zu bezeichnen. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2001) hat zwar vielfältige Materialien zu einzelnen Versorgungsbereichen wie dem Arbeits-, dem Bildungs-, dem Wohnungs- und dem Gesundheitsbereich vorgelegt; er hat jedoch auf eine schlüssige Herleitung eines Lebenslagenansatzes ebenso wie auf die Zusammenführung der empirischen Befunde auf Personen- oder Haushaltsebene verzichtet. Insofern liefert dieser Bericht keine Informationen zur Kumulation von Unterversorgungslagen. Allerdings hat das Bundesarbeitsministerium eine Studie in Auftrag gegeben, die den Lebenslagenansatz für die künftige Fortschreibung des Armuts- und Reichtumsberichts weiter präzisieren soll.

Eine der wenigen Studien, bei denen versucht wurde, in pragmatischer Weise solche Unterversorgungslagen zu identifizieren und empirisch zu konkretisieren, kam zu dem Ergebnis, dass Mehrfachbetroffenheiten von Einkommensarmut, Bildungs-, Arbeits- und Wohnungsunterversorgung nur bei einigen wenigen Prozent der Bevölkerung zu verzeichnen waren (vgl. Hanesch u.a. 1994).⁶ Eine soziale Ausgrenzung im Sinne kumulierter Unterversorgung ist daher für die Bundesrepublik insgesamt bisher noch die große Ausnahme. Zugleich zeigt sich jedoch, dass einzelne Risikolagen miteinander stark korrelieren. So ist beim Eintreten von Arbeitslosigkeit die Gefahr groß, dass diese Form der Unterversorgung im Arbeitsbereich mit einer Einkommensarmut einhergeht. Zwar führt nicht jedes Herausfallen aus dem Beschäftigungssystem zu einer Armutslage im Haushaltskontext, da nicht nur die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung kompensierend wirken. Noch wichtiger ist der Risikoausgleich im Haushaltskontext, der vor allem dann wirksam wird, wenn weitere Erwerbstätige im Haushalt zum

⁶ Da auch diese Auswertungen auf der Basis einer Bevölkerungsumfrage vorgenommen wurden, bei der bestimmte Randgruppen, wie z.B. Wohnungslose, nicht erfasst wurden, sind die genannten Werte nur als Untergrenze zu verstehen.

Haushaltseinkommen beitragen. Dennoch steigt bei einer verfestigten Ausgrenzung am Arbeitsmarkt das Risiko, auch im Einkommensbereich mit einer prekären Lebenssituation konfrontiert zu werden. Dazu tragen nicht nur die Konstruktionsprinzipien der Arbeitslosenversicherung bei, sondern auch die wachsende Gefahr einer sozialen Destabilisierung des Lebenszusammenhangs im Haushalt mit zunehmendem Andauern der Arbeitslosigkeit. Ebenso ist ein niedriger Bildungsabschluss mit einem erhöhten Risiko verbunden, auch am Arbeitsplatz und beim Einkommen prekäre Verhältnisse hinnehmen zu müssen. Schließlich erlaubt eine – andauernd – niedrige Einkommenslage nur den Zugang zu einem vergleichsweise unattraktiven Segment des Wohnungsmarkts. Auch wenn somit die Zahl bzw. der Anteil der „Multiproblem“-Haushalte bisher vergleichsweise gering sind, bestehen doch enge Wechselwirkungen zwischen Unterversorgungslagen in den verschiedenen Lebensbereichen, die die Gefahr gegenseitiger Verstärkung in Richtung fortdauernder Ausgrenzung bergen, vor allem dann, wenn sie durch eine negative zeitliche Dynamik verschärft werden.

(4) Dynamik der Armut und „underclass“

Im Rahmen der dynamischen Armutforschung wurde die große Bedeutung der Analyse zeitlicher Verlaufsmuster der Armut hervorgehoben. Leider ist die dynamische Armutforschung in der Bundesrepublik bisher allein auf den Bereich der Einkommensarmut bzw. des Sozialhilfebezugs beschränkt geblieben. Eine Ausweitung auf die Untersuchung der Verlaufsmuster von Versorgungslagen in weiteren Lebensbereichen wie auch zur Dynamik der Kumulation von Unterversorgungslagen steht bisher aus.

Tatsächlich zeigen Untersuchungen zum zeitlichen Verlaufsmuster der Einkommensarmut, dass der Grossteil der Einkommensarmen in der Bundesrepublik nur ein bis zwei Jahre in einer Armutssituation verbleibt. Inwieweit es sich dabei, wie die Begrifflichkeit der dynamischen Armutforschung suggeriert, tatsächlich um „kurze“ Verweildauern handelt – darüber lässt sich streiten. Immerhin gilt ein Arbeitsloser bereits nach zwölf Monaten andauernder Arbeitslosigkeit als Langzeitarbeitsloser. In jedem Fall sind die absolute Zahl bzw. der Anteil derer, die über mehrere Jahre hinweg in Einkommensarmut verbleiben, vergleichsweise gering. Auch wenn – wie bereits erwähnt – bestimmte Formen extremer Armut in solchen Erhebungen nicht oder nicht hinreichend erfasst werden, spricht doch viel dafür, dass in der Bundesrepublik bisher keine verfestigte „underclass“ wie in den USA (vgl. z.B. Wilson 1982) existiert. Die Einkommensarmut in der Bundesrepublik ist vielmehr durch ein hohes Maß an Fluktuation gekennzeichnet.

Die hohe Einkommensmobilität im unteren Einkommensbereich ist freilich kein Anlass zur Entwarnung, ist doch dadurch die Zahl der innerhalb eines längeren

Zeitraums von Einkommensarmut zumindest zeitweilig betroffenen Personen und Haushalte erheblich höher als die Zahl derer, die während eines Jahres in Einkommensarmut leben. Zudem streut das Armutsrisiko erheblich stärker, als zu meist unterstellt wird, und kann auch mittlere Einkommensgruppen treffen. Umgekehrt zeigen Verlaufsuntersuchungen, dass viele, denen der Ausstieg aus der Armut gelingt, in einer armutsnahen Lebenslage des „prekären Wohlstands“ verbleiben und damit auch weiterhin in hohem Maße vom Verarmungsrisiko bedroht sind. Zudem kehren viele ehemals Arme in ihrer weiteren Biographie wieder in die Armut zurück. Bezieht man daher in die Zahl der Langzeitarmer im weiteren Sinne auch diejenigen mit ein, die der Armut nur zeitweilig entkommen oder zwischen Phasen der Armut und der Nichtarmut hin- und herpendeln, ist sie erheblich größer als die Zahl derer, die ununterbrochen in Armut leben (vgl. Buhr 1995; Ludwig 1996).

Allerdings streuen Dauer und Verlaufsmuster der Armut für verschiedene Risikolagen und Problemkonstellationen. Vor allem gilt für die Armut bei Arbeitslosigkeit – wie etwa die jüngste Armutsstudie des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands gezeigt hat – ein engerer Zusammenhang zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Höhe der Armutsquote (vgl. Hanesch u.a. 2000). Auch wenn somit das zeitliche Verlaufsmuster der Einkommensarmut in der Bundesrepublik gegen die Existenz einer „underclass“ größeren Ausmaßes spricht, sind zeitliche Verfestigungen von Armut und Unterversorgung bei einzelnen Gruppen in erhöhtem Maße anzutreffen. Dies gilt vermutlich ganz besonders für Gruppen in Formen extremer Armut, wie z.B. bei der Gruppe der Wohnungslosen. Insgesamt sind für das Andauern der Armut sowohl die objektiven Bedingungen (z.B. Arbeitsmarktlage) als auch die subjektiven Verarbeitungs- und Bewältigungsmuster wichtig. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist jedoch auch der jeweilige sozialräumliche Kontext. Gerade in benachteiligten städtischen Quartieren, in denen sich Einkommensarmut und Unterversorgungserscheinungen in weiteren Lebensbereichen wechselseitig verstärken, besteht die Gefahr eines „Teufelskreises der Armut“, der ein Entkommen aus der Armut erschwert oder gar unmöglich macht, wenn nicht geeignete Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

(5) Sozialräumliche Verteilung von Armut und Unterversorgung

Was die regionale bzw. kleinräumige Verteilung der Einkommensarmut betrifft, so liegen auf der Basis von Einkommenserhebungen bislang nur recht grobe Ergebnisse vor. Auswertungen auf der Basis des SOEP haben gezeigt, dass die Armutsquote tendenziell desto höher liegt, je weniger Einwohner in einer Gemeinde leben (vgl. z.B. Hanesch u.a. 2000). Dieser Befund steht in deutlichem Kontrast zu

den Ergebnissen der amtlichen Sozialhilfestatistik, wonach z.B. die kreisfreien Städte eine höhere Sozialhilfedichte als die Landkreise aufweisen. Dabei sind die großstädtischen Ballungszentren mit hoher Sozialhilfedichte jeweils von Landkreisen umgeben, in denen die Dichteziffern vergleichsweise niedrig liegen.

Bei der traditionellen Erklärung für dieses Verteilungsmuster wird angenommen, dass im Rahmen eines Austauschprozesses die Umlandgemeinden ihre „Problemgruppen“ an die Kernstädte abgeben, während umgekehrt einkommensstarke Schichten in die Umlandgemeinden abwandern. Während dadurch für die Kernstädte die Steuerkraft zurückgeht und die Soziallasten steigen, treten für die Umlandgemeinden in doppelter Hinsicht Entlastungswirkungen ein. Hinzu kommt, dass Kernstädte zu einem erheblichen Umfang die Arbeitsplatz- und Infrastrukturversorgung für das Umland mit tragen müssen, während die Umlandgemeinden von diesem Angebot der Kernstädte profitieren, ohne zu einem angemessenen Lastenausgleich herangezogen zu werden. So plausibel dieses Erklärungsmuster auch erscheinen mag, lassen die SOEP-Befunde doch vermuten, dass die Einkommensarmut keineswegs nur ein großstädtisches Problem ist (wie dies in der Stadtforschung auf Basis der Sozialhilfedaten zumeist unterstellt wird), sondern im ländlichen Raum wesentlich höher ist, als dies in den Sozialhilfezahlen zum Ausdruck kommt (vgl. dazu auch Chasse 1996).

Prozesse der sozialökonomischen Ungleichheit sowie der Kumulation von Armut und Unterversorgung im sozialräumlichen Kontext sind vor allem Gegenstand regionaler bzw. lokaler Untersuchungen und einer darauf aufbauenden Sozialberichterstattung. Kleinräumige Auswertungen von Daten der amtlichen Statistik und von Verwaltungsdaten haben gezeigt, dass in bestimmten Gemeindegebieten eine Konzentration von Bevölkerungsgruppen auftritt, die durch vielfältige Unterversorgungslagen wie geringes Bildungs- und Qualifikationsniveau, randständige Position auf dem Arbeitsmarkt und geringes Einkommen bzw. Sozialhilfebezug gekennzeichnet sind. Die daraus resultierenden Einschränkungen der Teilhabe- und Teilnahmemöglichkeiten am normalen gesellschaftlichen Leben werden häufig durch schlechte Wohn- und Wohnumfeldbedingungen sowie durch die Milieubedingungen im Stadtteil weiter verschärft (vgl. z.B. Herlyn/Lakemann/Lettko 1991; Keller 1999; Friedrichs/Blasius 2000).

Eine gängige Hypothese der empirischen Stadtforschung unterstellt, dass die Städte in der Bundesrepublik durch vielfältige Polarisierungsprozesse gekennzeichnet seien. So vollziehe sich eine Spaltung in unterschiedliche städtische Strukturen (z.B. in die „primäre“, international wettbewerbsfähige Stadt, die „zweite Stadt“ der Mittelschichten sowie die „dritte Stadt“ der Marginalisierten, vgl. Häußermann/Siebel 1987) und in entsprechend unterschiedliche Wohnquartiere, wobei das Herausfallen aus dem Arbeitsmarkt und aus den primären Netzen des sozialen Sicherungssystems überlagert und verschärft wird durch eine sozialräumliche Aus-

grenzung in benachteiligte Quartiere. Allerdings sind die für solche Analysen herangezogenen Indikatoren häufig nur bedingt aussagekräftig (vgl. beispielsweise Alisch/Dangschat 1998). Viel spricht dafür, dass sich die aus dem amerikanischen oder europäischen Kontext stammenden Hypothesen nicht ohne weiteres auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen lassen, da hier die Städte und Gemeinden bislang erst wenig segregiert sind. Dies hängt nicht zuletzt mit der bisherigen Einbettung der Kommunen in überörtliche Netze und Strukturen zusammen (nationale Regulierung des Arbeits- und Wohnungsmarkts, nationale Sicherungssysteme, Gemeindefinanzausgleichsregelungen usw.), durch die eine allzu starke Auseinanderentwicklung der inter- wie intrakommunalen Lebensbedingungen vermieden wurde. Methodisch fundierte Segregationsanalysen, wie sie etwa Bartelheimer (1997) im Rahmen des Ersten Frankfurter Sozialberichts vorgelegt hat, haben denn auch weit weniger eindeutige Ergebnisse erbracht, als auf Basis der genannten Hypothesen erwartet werden konnte.

Während die Wirkung der Netze und Filter als Folge staatlicher Konsolidierungs- und Umbaupolitik schwächer zu werden droht, geht vom wirtschaftlichen Strukturwandel eine Tendenz zunehmender Differenzierung der Wirtschafts- und Lebensbedingungen aus. Auch wenn eine Beurteilung der künftigen ökonomischen Rahmenbedingungen für die Regionen und Kommunen derzeit kaum möglich ist, spricht viel dafür, dass sich die Lebensbedingungen zwischen den Kommunen tendenziell weiter auseinander entwickeln und auch innerhalb der Kommunen eine sozialräumliche Konzentration von Problemlagen weiter zunimmt.

4. Die Rolle der Kommunen im Kampf gegen die Armut

Aus den skizzierten Befunden ergibt sich, dass das Bild einer massenhaft anwachsenden Armut, die nicht zuletzt im Rahmen der lokalen Stadtforschung immer wieder beschworen wird, relativiert werden muss. Die vorliegenden Befunde legen eher nahe, das Bild einer Armut zu zeichnen, die durch ein hohes Maß an Veränderung und Bewegung gekennzeichnet ist. Dennoch treten – bei quantitativ vorerst begrenzten Bevölkerungsgruppen – Prozesse der Verfestigung von Armut und Unterversorgung auf, die mit der Gefahr anhaltender Ausgrenzung und wachsender Desintegration verbunden sind.

Zweifellos erleben wir heute in der Bundesrepublik eine Beschleunigung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels, die mit einer zunehmenden Aktualisierung materieller Existenzrisiken sowie wachsenden psycho-sozialen Notlagen und deren Folgewirkungen einhergeht. Der Wandel der Ursachenkonstellationen hat in der sich verändernden bevölkerungsstrukturellen Zusammensetzung der Armen seinen Niederschlag gefunden. Als eine zentrale Ursache erweist sich die anhaltende

Misere am Arbeitsmarkt, die zu einem starken Anstieg der Armut durch Arbeitslosigkeit geführt hat. Ebenso wächst die Gefahr einer Armut bei Erwerbstätigkeit, nicht zuletzt als Folge der Zunahme prekärer Arbeit.⁷ Auch der Wandel der Lebensformen spielt für die Aktualisierung der Einkommensarmut eine wichtige Rolle, wird doch der Einzelne durch den Bedeutungsverlust traditioneller Familien- und Haushaltsstrukturen sehr viel unmittelbarer und „ungeschützter“ mit dem Auftreten der genannten Risikofaktoren konfrontiert. Aber auch die Strukturängel des bestehenden sozialen Sicherungssystems ebenso wie die Konsolidierungs- und Umbaupolitik auf nationaler und lokaler Ebene tragen dazu bei, dass allgemeine Lebensrisiken immer weniger durch das System sozialer Sicherung aufgefangen werden. Vor dem Hintergrund der rückläufigen Bedeutung der primären Sicherungsnetze (Sozialversicherung, Familienlastenausgleich) ist der Sozialhilfe immer mehr die Funktion einer allgemeinen Grundsicherung zugewachsen.

Damit ist den Kommunen in den beiden letzten Jahrzehnten eine zunehmend wichtige Rolle im Kampf gegen die Armut zugefallen. De facto wurde der kommunale „Sozialstaat in Reserve“ dafür immer stärker beansprucht. Die Kommunen müssen nicht nur für wachsende Teilgruppen der Armenbevölkerung die Aufgabe einer materiellen Basissicherung übernehmen; parallel dazu haben sich auch die Anforderungen an die örtliche Infrastruktur von sozialen Einrichtungen und Diensten erhöht, für die mit dem Auftreten von Armut verbundenen materiellen und psycho-sozialen Problemkonstellationen angemessene Hilfen bereitzustellen.

Die bisher bereits eingetretene Verlagerung der politischen und fiskalischen Verantwortung für das Armutsproblem droht sich in den kommenden Jahren fortzusetzen – wird doch gegenwärtig heftiger denn je über die Frage gestritten, worin die Ursachen der arbeitsmarktsbedingten Armut liegt. Die dabei verwendeten Erklärungsmuster für das Auftreten von Armut und die daraus gezogenen Schlüsse laufen auf eine weitere Ausweitung der Rolle der Kommunen im „Kampf gegen die Armut“ hinaus.

So wird in wirtschaftswissenschaftlichen Analysen das Auftreten arbeitsmarktbedingter Armut primär darauf zurückgeführt, dass bei Arbeitslosen (insbesondere Langzeitarbeitslosen) die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit nicht ausreichend entwickelt sei (vgl. z.B. Klös 1998; Institut für Weltwirtschaft 1999). Diese seien vielmehr „Opfer“ einer „Arbeitslosigkeits- bzw. Armutsfalle“ als Ergebnis von „Blockierungen“ im überregulierten Beschäftigungssystem und von „Fehlreizen“ durch eine zu großzügige Gewährung sozialstaatlicher Transfers. Letztlich

7 Während im Rahmen der Stadtforschung vielfach eine Erosion traditioneller Strukturen der Erwerbsarbeit beschworen wird, zeigen differenziertere Analysen, dass die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen bisher eher ergänzende als ersetzende Bedeutung im Vergleich zum traditionell dominierenden Normalarbeitsverhältnis hat (vgl. z.B. Hanesch u.a. 2000).

wird die arbeitsmarktbedingte Armut als ein Ergebnis „sozialstaatlicher Fehlsteuerung“ und als ein selbstverschuldetes Problem desorientierter Personen und Haushalte interpretiert. Vor diesem Erklärungshintergrund werden die Absenkung der sozialen Sicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit sowie die Stärkung der Anreize bzw. des Zwangs zur (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gefordert. Dies soll vor allem im Rahmen einer Dezentralisierung von sozialen Sicherungs- und Eingliederungsleistungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Zum einen lasse sich das Sicherungsniveau insbesondere für die Langzeitarbeitslosen dadurch senken, dass sie ausschließlich auf die HLU verwiesen würden. In diesem Sinne wird heute für eine Zusammenführung der sozialen Sicherungsnetze der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe plädiert. Zudem seien die Kommunen aufgrund ihrer Kenntnisse der örtlichen Bedingungen am besten geeignet, eine passgenaue Vermittlung zu leisten. Auch die Aufgabe einer Aktivierung und (Wieder-)Eingliederung soll daher in den kommenden Jahren verstärkt von den Kommunen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ wahrgenommen werden.

Auch wenn die skizzierte Argumentation nicht unwidersprochen geblieben ist und bis heute Belege für die empirische Relevanz der „Fallen“ bzw. für die angeblich fehlende Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen ausstehen, hat diese Argumentation die armutspolitische Debatte der letzten Jahre doch nachhaltig beeinflusst. Nicht zuletzt bildet sie die Grundlage für die Forderung nach einer „Integrationspolitik“, die die Hauptlast dieser Eingliederungsaufgabe den Kommunen zuweist. Da die primäre Verantwortung für die Armut den Armen selbst zugewiesen wird, stehen zudem Lösungsstrategien im Vordergrund, die sich als Formen „negativer Integration“ charakterisieren lassen – handelt es sich doch bei den geforderten Maßnahmen wie der Absenkung des Sicherungsniveaus, dem Ausbau befristeter materieller Anreize sowie dem verschärften Druck zur Annahme jedweder Arbeit um einen Ansatz, dem es weniger um eine dauerhafte Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft geht, der vielmehr darauf abzielt, die Fallzahlen und die Aufwendungen in der Sozialhilfe zu reduzieren und die Betroffenen der Dynamik des Marktsystems zu überlassen.

Mit dem genannten Zuwachs an Aufgaben und Aufwendungen bei den Kommunen ging gleichzeitig eine Verengung des ökonomischen und fiskalischen Spielraums für kommunale Politik einher. Diese Entwicklung resultierte aus der zunehmenden In-Pflicht-Nahme der Kommunen durch Bund und Länder, indem den Kommunen neue bzw. zusätzliche Aufgaben ohne entsprechende Haushaltsmittel zugewiesen wurden, indem als Folge der Haushaltskonsolidierung vorgelagerte Sicherungssysteme abgebaut und damit zusätzliche Folgelasten für die Gemeinden provoziert wurden und indem die eigenständige Einnahmehasis der Kommunen im Zuge der Steuersenkungspolitik immer mehr schrumpfte. Da die Kommunen ihre Einnahmen nicht beliebig erweitern können und ihrer Verschul-

dung enge Grenzen gesetzt sind, standen und stehen den wachsenden Aufgaben und Ausgabenlasten strukturell beschränkte Einnahmeressourcen gegenüber. In den letzten Jahren ist daher bei vielen Kommunen die Bereitschaft gestiegen, die wachsenden Sozialaufwendungen dadurch zu beschneiden, dass die Bedingungen der Leistungsvergabe restriktiver definiert und insbesondere gegenüber arbeitslosen Sozialhilfeempfängern der Druck verstärkt wurde, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (vgl. z.B. Hanesch/Balzter 2000).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Kommunen heute tatsächlich in der Lage sind, den gewachsenen Anforderungen durch Probleme der Armut und Unterversorgung gerecht zu werden. Zweifellos hat die Idee der „sozialen Stadt“ (Hanesch 1997b) im Sinne einer sozial ausgewogenen Gestaltung örtlicher Lebensbedingungen nur dann eine Überlebenschance, wenn der Handlungsspielraum der Kommunen durch Bund und Länder erweitert wird und damit das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung funktionsfähig bleibt. Notwendig wäre hierfür ein Bündel von Maßnahmen, das unter anderem die folgenden Elemente einschließen sollte:

- die Verbesserung der Ausstattung der Kommunen mit eigenen Steuereinnahmen im Rahmen einer Gemeindefinanzreform,
- die rechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips, das heißt des Verbots, neue Aufgaben auf die Gemeinden zu übertragen, ohne ihnen entsprechende Zusatzeinnahmen zuzubilligen, sowie
- der Verzicht auf den Abbau vorgelagerter Sicherungssysteme durch den Bund.

Da kaum zu erwarten ist, dass sich in absehbarer Zeit die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln entscheidend verbessern, wird sich auf der örtlichen Ebene die Auseinandersetzung darüber verschärfen, ob bzw. wie die soziale Stadt erhalten oder gar bedarfsgerecht weiterentwickelt werden kann. Insofern müssen die Kommunen nach Mitteln und Wegen suchen, wie sie den veränderten Anforderungen gerecht werden können, wie sie bestehende Hilfen bedarfsgerechter bereitstellen und neue Hilfen entwickeln können.

5. Sozialräumliche Orientierung kommunaler Armutsbekämpfung

Wenngleich eine Politik der Armutsbekämpfung auf der nationalen Ebene ihr Schwergewicht haben muss, ist auch die kommunale Ebene gefordert, eigene Handlungskonzepte zu entwickeln. Damit stellt sich auf kommunaler Ebene die Frage, wie eine rationale, durchschaubare und an den Bedürfnissen der Bürger ausgerichtete Bewältigung der aktuellen Problementwicklung realisiert werden

kann. Eine solche strategische Orientierung kommunaler Sozialpolitik umfasst vor allem drei Elemente: (1) Notwendig ist eine klare politische Prioritätensetzung auf der Basis eines sozial ausgewogenen Konzepts der Stadtentwicklung. (2) Dabei kommt der örtlichen Sozialberichterstattung die Aufgabe zu, eine aktuell gehaltene Bestandsaufnahme zur Entwicklung von Problem- und Bedarfslagen auf gesamtstädtischer wie auf teilsräumlicher Ebene für den politischen Entscheidungsprozess zur Verfügung zu stellen. (3) Eine solche Berichterstattung sollte zudem eng verzahnt und abgestimmt sein mit der Definition von Versorgungsstandards und einer darauf abzielenden Maßnahmenplanung im Rahmen der kommunalen Sozialplanung (vgl. Hanesch 1999c).

Gerade auf der Gemeindeebene ist die Sozialpolitik im weitesten Sinne gefordert, Lebenslagenpolitik zu sein, die eine möglichst gleichmäßige Entwicklung und Verteilung von Lebenschancen und Lebensbedingungen für die Bürgerinnen und Bürger anstrebt und dem Ziel der Schaffung und Erhaltung eines integrierten, funktionsfähigen Gemeinwesens verpflichtet ist. Dabei ist das Leitziel einer sozialen Stadtpolitik bis heute durch die Idee einer relativ homogenen, sozialräumlich durchmischten Stadt bestimmt. Trotz der in einer Marktökonomie bestehenden ökonomischen und sozialen Ungleichheit in der Bevölkerung sollen Prozesse der sozialen Segregation vermieden (bzw. rückgängig gemacht) werden. Die Ungleichheit am Arbeitsmarkt und in der Einkommenslage soll sich also nicht auch noch in der räumlichen Struktur der Wohnungsversorgung und der Qualität städtischer Lebensbedingungen niederschlagen. Vor allem im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik und -planung ist diese umfassende Gestaltungsaufgabe aufzugreifen und umzusetzen.

Viele Kommunen haben in den letzten Jahren die Suche nach neuen Lösungsstrategien für die Bewältigung der wachsenden sozialen Probleme verstärkt. Je weniger die nationalen Netze funktionieren und je mehr der soziale Problemdruck in den Kommunen wächst, desto dringlicher stellt sich die Frage nach angemessenen Bewältigungsmustern. Auch wenn – schon wegen der restriktiven fiskalischen Rahmenbedingungen – die quantitativen Effekte begrenzt sind, haben kommunale Initiativen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik gezeigt, dass neue und adressatengerechtere Formen der Problembewältigung sehr wohl möglich und praktikabel sind. Allerdings reichen solche Einzelmaßnahmen nicht aus, um der derzeitigen Herausforderung gerecht zu werden. Angesichts der drohenden oder sich bereits abzeichnenden Spaltungen der Lebensbedingungen in den Städten sind vielmehr Entwicklung und Umsetzung eines Gesamtkonzepts für eine „Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs“ (Alisch/Dangschat 1993) gefordert, die gleichwertige Lebensbedingungen für alle Bevölkerungsgruppen im gesamten Stadtgebiet schaffen will.

Eine zentrale Aufgabe liegt zweifellos darin, die Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtteilen zu verhindern. Insofern bedarf es einer verstärkten Ausrichtung kommunaler Sozialpolitik auf benachteiligte soziale Räume, wobei eine solche Politik sowohl zielgruppenbezogene als auch sozialräumlich orientierte Integrationspolitik sein sollte. Zugleich sollte sie eingebettet sein in eine gesamtstädtische Politik des sozialen Ausgleichs, die nicht nur eine Neuverteilung von finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen beinhaltet, sondern auch Entwicklungsprozesse vor allem in gefährdeten bzw. benachteiligten Quartieren unterstützt.

Sicherlich erfordert die Komplexität von benachteiligten Lebenslagen mehrdimensionale Problemlösungsstrategien; Interventionen in einzelnen Bereichen können ins Leere laufen, wenn andere relevante Politikbereiche unberücksichtigt bleiben. Eine entscheidende Frage künftiger Politik wird daher sein, inwieweit es gelingt, systematische Formen der Unterstützung solcher Stadtgebiete und zugleich neue Formen der Partizipation der Bevölkerung zu entwickeln. Dabei geht es zum einen darum, gemeinwesenbezogene Verknüpfungen von Aufgaben und Handlungsfeldern herzustellen. Zum anderen geht es darum, durch neue institutionelle Arrangements der Kooperation, Koordination und Selbstorganisation selbsttragende Strukturen der Beteiligung der Quartiersbevölkerung an der Planung und Gestaltung der Quartiersentwicklung zu schaffen bzw. zu fördern (vgl. z.B. Alisch/Dangschat 1993 und 1998; Fritz/Thies 1997 und Thies 2000).

Es liegt auf der Hand, dass eine derartige Aufgabe die Grenzen des kommunalen Handlungsrahmens sehr rasch zu überfordern droht. Insofern sind die Kommunen bei der Entwicklung und Umsetzung eines solchen Ansatzes dringend auf Unterstützung durch Bund und Länder angewiesen. Nachdem entsprechende Förderprogramme auf Länderebene zunächst nur in einigen Stadtstaaten und Flächenstaaten entwickelt worden sind („Hamburger Armutsbekämpfungsprogramm“, „Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement“), hat vor allem das neu geschaffene Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ diesen Ansatz aufgegriffen. Ihm liegt das Ziel zugrunde, zur Lösung der wachsenden sozialen Probleme in den Städten eine nachhaltige Stadtentwicklung anzuregen und zu fördern, die auf einem integrierten, quartierbezogenen Ansatz basiert. Um die Lebenssituation der Menschen in benachteiligten Quartieren zu verbessern, soll zur Gesamtkoordination des Quartiersentwicklungsprozesses ein Leitprogramm formuliert werden, das durch eine geeignete konzeptionelle und organisatorische Infrastruktur auf Stadtteilebene ergänzt werden muss. Zentrale Elemente sind

- a) die Kooperation der verschiedenen Fachressorts der Gemeindeverwaltung, um durch den abgestimmten bzw. koordinierten Einsatz der finanziellen, planeri-

schen und intervenierenden Instrumente bauliche, wirtschaftliche und soziale Verbesserungen in den Problemquartieren zu ermöglichen,

- b) eine Beschreibung der Defizite der ausgewählten Quartiere und die Formulierung realistischer Ziele für die angestrebte Quartiersentwicklung,
- c) die Schaffung eines leistungsfähigen Stadtteilmanagements zur Bündelung und zum zielgenauen Einsatz der verfügbaren Ressourcen durch Heranziehung qualifizierter Gebietsmanager und Entwicklungsträger sowie
- d) die Sicherstellung einer aktiven Bürgerbeteiligung, da erst durch diese das angestrebte aktivierende Moment des Entwicklungsprozesses in Gang kommen kann.

Zweifellos kann ein derartiger integrierter, quartierbezogener Ansatz einen wichtigen Schritt hin zu einer wirksameren Prävention und Bekämpfung von Armut darstellen. Allerdings zeigen die Erfahrungen in der Praxis, dass die Umsetzung eines stadtteilbezogenen Konzepts eine Vielzahl von Problemen aufwirft, da politische Rhetorik und politische Praxis häufig genug auseinander fallen (vgl. z.B. die kritische Bewertung bei Lanz 2000).

6. Ausblick

Die Einlösung des Anspruchs der „sozialen Stadt“ erfordert einen öffentlichen Diskurs über die kurzfristige Lösung der anstehenden Probleme ebenso wie über die künftige Gestaltung städtischer Lebensbedingungen und die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Leistungsangebots. Angesichts der drohenden und zum Teil bereits eingetretenen Spaltung der Lebensbedingungen in den Städten ist eine Strategie des „sozialen Ausgleichs“ dringender denn je gefordert. Diese muss am Ziel ausgerichtet sein, gleichwertige Lebensbedingungen für alle Stadtteile und Bevölkerungsgruppen herzustellen. Die dazu notwendigen Auseinandersetzungen dürfen nicht nur verwaltungsintern bzw. in den Kommunalparlamenten geführt werden, sondern müssen Gegenstand (fach-)öffentlicher Debatten sein. Notwendig ist daher die Initiierung öffentlicher Foren (Armutskonferenzen, Sozialgipfel usw.), die von sozialpolitischen Aktionsbündnissen aus Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften, Kirchen, Hochschulen und Betroffeneninitiativen mitgetragen und mitgestaltet werden.

Sicherlich sind die Städte und Gemeinden heute mit schwieriger gewordenen Rahmenbedingungen konfrontiert. Insofern muss vor überzogenen Erwartungen und Hoffnungen gewarnt werden, durch einen Ausbau der kommunalen Sozialpolitik die bundespolitischen Fehlentwicklungen der letzten Jahre in vollem Umfang korrigieren und kompensieren zu können. Entscheidend bleibt, dass es in

den kommenden Jahren gelingt, die politisch-fiskalischen Rahmenbedingungen für kommunales Handeln zu verbessern. Nur dann wird es für die Kommunen möglich sein, am Ziel einer sozial ausgewogenen Stadtentwicklung festzuhalten und die Anstrengungen zu verstärken, effektive wie effiziente Lösungen für die wachsenden Probleme der eigenen Bevölkerung zu entwickeln. Nur wenn es gelingt, ein öffentliches Bewusstsein für die Entwicklung sozialer Problem- und Bedarfslagen wie für machbare Lösungsansätze herzustellen, bestehen Chancen für eine gerechte Verteilung der Lasten des Strukturwandels und für eine ausgewogene Gestaltung lokaler Lebensbedingungen. Und nur dann hat der lokale Sozialstaat auch unter den gegenwärtigen Bedingungen eine Überlebenschance.

Literatur

- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S. (1993), Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich, Darmstadt.
- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S. (1998), Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen.
- Andreas, Hans-Jürgen (1999), Leben in Armut. Analysen der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten, Opladen/Wiesbaden.
- Andreas, Hans-Jürgen (2000), Armut in Deutschland. Prozesse sozialer Ausgrenzung und die Entstehung einer neuen „underclass“, in: Büchel, F. u.a. (Hrsg.), Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland, Opladen.
- Bartelheimer, Peter u.a. (1997), Risiken für Frankfurt als soziale Stadt. Erster Frankfurter Sozialbericht 1995/96, Frankfurt a.M.
- Buhr, Petra (1995), Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug, Opladen.
- Bundesregierung (2001), Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Chassé, Karl August (1996), Ländliche Armut im Umbruch. Lebenslagen und Lebensbewältigung, Opladen.
- Dangschat, Jens S. (1999), Modernisierte Stadt – Gespaltene Stadt. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung, Opladen.
- Dietz, Berthold/Eißel, Dieter/Naumann, Dirk (Hrsg.) (1999), Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen.
- Döhne, Hans-Jochen/Walter, Kurt 1999: Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik. Ziele und Konzeption des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, in: Bundesbaublatt Heft 5.
- Döring, Diether/Hanesch, Walter/Huster, Ernst-Ulrich (1990), Armut im Wohlstand, Frankfurt a.M.
- Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg (2000), Leben in benachteiligten Wohngebieten, Opladen.

- Fritz, Hartmut/Thies, Reinhard (1997), Armutsbekämpfung in benachteiligten Lebensräumen. Stadtteil- und brennpunktbezogene Strategien kommunaler Sozialpolitik und Sozialarbeit, in: Hanesch (Hrsg.) (1997a).
- Hanesch, Walter (Hrsg.) (1993), Lebenslagenforschung und Sozialberichterstattung in den neuen Bundesländern, Düsseldorf.
- Hanesch, Walter (1995), Sozialpolitische Strategien gegen Armut. Opladen.
- Hanesch, Walter (Hrsg.) (1997a), Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen.
- Hanesch, Walter (1997b), Konzeption, Krise und Optionen der sozialen Stadt, in: Hanesch (Hrsg.) (1997a).
- Hanesch, Walter (1999a), Strategien für die soziale Stadt, in: Mirbach (Hrsg.).
- Hanesch, Walter (1999b), Kommunale Armutsprävention im Spannungsfeld von Globalisierung und innerstädtischer Polarisierung, in: Dezernat für Soziales und Gesundheit Leipzig (Hrsg.), „Soziale Stadtentwicklung in Leipzig - Programm und Projekte für einen sozialen Ausgleich“, Leipzig.
- Hanesch, Walter (1999c), Strategische Dimensionen kommunaler Sozialberichterstattung und Sozialplanung, in: Dietz/Eißel/Naumann (Hrsg.).
- Hanesch, Walter (1999d), Armut als Herausforderung für die „soziale Stadt“, in: Fachhochschule Darmstadt (Hrsg.), Querschnitt. Beiträge aus Forschung und Entwicklung der Fachhochschule Darmstadt, Darmstadt.
- Hanesch, Walter u.a. (1994), Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek.
- Hanesch, Walter/Krause, Peter/Bäcker, Gerhard u.a. (2000), Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans Böckler Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek.
- Hanesch, Walter/Balzter, N. (2000), Integrierte Ansätze einer aktiven Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik, Forschungsbericht für die Bundesrepublik Deutschland für die European Foundation, Darmstadt (vervielfältigtes Manuskript).
- Hauser, Richard (2000), Überlegungen zur Abgrenzung einer „underclass“ aus ökonomischer Sicht, in: Büchel, Felix u.a. (Hrsg.), Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland, Opladen.
- Hauser, Richard/Cremer-Schäfer, Helga/Nouvertné, Udo (1981), Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Frankfurt a.M./New York.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987), Neue Urbanität, Frankfurt a.M.
- Herlyn, Ulfert/Lakemann, Ulrich/Lettko, Barbara (1991), Armut und Milieu. Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren, Basel.
- Institut für Weltwirtschaft (1999), Würdigung der Sozialhilfe in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext. Forschungsbericht für das Bundesministerium für Gesundheit, Kiel.
- Keller, Carsten (1999), Armut in der Stadt. Zur Segregation benachteiligter Gruppen in Deutschland, Opladen/Wiesbaden.
- Klös, Hans-Peter (1998), Arbeit plus Transfer. Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik, Köln (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des IW, Band 243).

- Krämer, Walter (2000), Armut in der Bundesrepublik. Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs, Frankfurt a.M./New York.
- Kronauer, Martin (1997), „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“. Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung, in: Leviathan, Heft 1.
- Kronauer, Martin (1998), „Exklusion“ in der Systemtheorie und in der Armutforschung. Anmerkungen zu einer problematischen Beziehung, in Zeitschrift für Sozialreform, Heft 11–12.
- Kronauer, Martin (1999), Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt: Auf dem Weg zu einer neuen „underclass“?, in: Mirbach (Hrsg.).
- Lanz, Stephan (2000), Der Staat verordnet die Zivilgesellschaft, in: Widersprüche, Heft 7–8.
- Leibfried, Stephan u.a. (1995), Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt a.M.
- Leisering, Lutz (2000), „Exclusion“ – Elemente einer soziologischen Rekonstruktion, in: Büchel, Felix u.a. (Hrsg.), Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland, Opladen.
- Lewis, Oscar (1966), The Culture of Poverty, in: Scientific American. No. 1.
- Lompe, Klaus (Hrsg.) (1997), Die Realität der neuen Armut. Analysen der Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in einer Problemregion, Regensburg.
- Ludwig, Monika (1996), Armutskarrieren. Zwischen Abstieg und Aufstieg im Sozialstaat, Opladen.
- Mirbach, Thomas (Hrsg.) (1999), Entwürfe für eine soziale Stadt, Amsterdam.
- Seligman, Martin E. (1975), Helplessness: On Depression, Development, and Death, San Francisco.
- Statistisches Bundesamt (2001), Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1999. Deutschland, Wiesbaden.
- Thies, Reinhard (2000), Kooperatives Stadtteilmanagement und Gemeinwesenarbeit – Neue Ansätze in der Stadtentwicklung und der Gemeinwesenarbeit, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 7.
- Wilson, William J. (1982), The Truly Disadvantaged, Chicago.