

# ***Die Zukunft der Sozialen Stadt***

***Prof. Dr. Walter Hanesch***

*Städteinitiative Sozialpolitik  
Herbstkonferenz Basel 2010*

## **Übersicht**

- 1 Das deutsche Modell kommunaler Sozialstaatlichkeit
- 2 ... vor neuen Herausforderungen
- 3 ... unter veränderten Rahmenbedingungen
- 4 Leitbilddiskussion zur „Sozialen Stadt“
- 5 Entwicklung neuer Bewältigungsstrategien
- 6 Beispiel 1: Integrierte Stadtentwicklung
- 7 Beispiel 2: Kommunale Armutsprävention
- 8 Ausblick: Hat die „Soziale Stadt“ eine Zukunft?

## Das deutsche Modell kommunaler Sozialstaatlichkeit

- Grundsätzlich gelten die sozialstaatlichen Zielbestimmungen des Grundgesetzes in Deutschland nicht nur für Bund und Länder, sondern auch für die Kommunen
- Im diesem Modell lokaler Sozialstaatlichkeit ist den Kommunen die Aufgabe zugewiesen, sozial ausgewogene Lebensverhältnisse auf örtlicher Ebene sicherzustellen
  - durch Begrenzung der sozialräumlichen Ungleichheit im Stadtgebiet und
  - durch Sicherung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen aller Bevölkerungsgruppen
- Dazu haben die Kommunen im Rahmen ihres Rechts auf Selbstverwaltung eine Allzuständigkeit für die Gestaltung der örtlichen Lebensbedingungen
  - Allerdings sind die Kommunen als lokaler Sozialstaat eingebunden in ein föderales Mehrebenensystem: Einschränkungen gegeben durch Vorrang der Bundes- und Landesgesetzgebung sowie durch die unzureichende finanzielle Mittelausstattung

## Das deutsche Modell kommunaler Sozialstaatlichkeit

- Der sozialstaatliche Auftrag umfasst die Bereitstellung von Leistungen und Hilfen, die den Kommunen durch Bund und Länder als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben übertragen sind oder die sie als freiwillige Leistungen erbringen
- Der Auftrag der Kommunen liegt darin, das Gemeinde sozialer Hilfen entsprechend den spezifisch örtlichen Problem- und Bedarfslagen zu planen und abzustimmen
- Dazu gehört nicht zuletzt eine flächendeckende Versorgung mit Einrichtungen und Diensten der örtlichen Daseinsvorsorge
- Insgesamt geht der Handlungsauftrag der Kommunen als lokaler Sozialstaat, sozial ausgewogene Lebensverhältnisse in den örtlichen Gemeinwesen sicher zu stellen, weit über den Handlungsrahmen der Sozialpolitik hinaus
- Er umfasst vielmehr die gesamte Palette kommunaler Aufgaben- und Handlungsfelder

## Das deutsche Modell kommunaler Sozialstaatlichkeit

- In Deutschland hat seit mehr als einem Jahrzehnt auf nationaler wie auf lokaler Ebene eine Zunahme sozialer Ungleichheit eingesetzt, die den sozialen Zusammenhalt in den Städten zu gefährden droht
- Im gleichen Zeitraum haben sich auch die Rahmenbedingungen des Handelns der Kommunen nachhaltig verändert
- Damit stellt sich die Frage, inwieweit die Kommunen angesichts der veränderten Herausforderungen und Rahmenbedingungen auch in Zukunft ihrem sozialstaatlichen Auftrag gerecht werden können
- Im Folgenden
  - Soll zunächst ein Blick auf die veränderten Herausforderungen sowie auf den Wandel der Rahmenbedingungen für das Handeln der Kommunen geworfen werden
  - In einem zweiten Schritt werde ich neue Handlungsansätze im Sinne des Local Governance skizzieren
  - Dieser Ansatz soll am Beispiel der Integrierten Stadtpolitik wie der Kommunalen Armutsprävention exemplarisch erläutert werden
  - Abschließend werde ich noch einmal die Frage nach den Überlebenschancen und Perspektiven der Sozialen Stadt aufgreifen

## ... vor neuen Herausforderungen

- Die Städte und Stadtregionen in Deutschland sind seit den 90er Jahren durch wachsende Ungleichheit und zunehmende Heterogenität gekennzeichnet
- Zu dem Bündel von Entwicklungstrends, die die Städte vor neue Herausforderungen stellen, gehören insbesondere
  - Eine zunehmende Ungleichheit der Erwerbschancen und -risiken durch den Strukturwandel des Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystems
  - Ein kontinuierlicher Wandel der Haushaltsstrukturen und Lebensformen
  - Ein demographischer Wandel, der vor allem in einer Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung zum Ausdruck kommt sowie
  - Eine zunehmende ethnische Heterogenität der Stadtbevölkerung als Folge von Zuwanderungsprozessen
- Seit Anfang der 90er Jahre ist vor allem eine zunehmende Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung und eine Zunahme und Verfestigung materieller Armutslagen zu beobachten

### ... vor neuen Herausforderungen

- Die Zunahme sozial-ökonomischer Ungleichheit kommt am gravierendsten zum Ausdruck in
  - einer Erosion der Mittelschicht und
  - einer zunehmenden Polarisierung der Einkommens- und Vermögensverteilung
- Die Zunahme von Armut und Reichtum sind daher lediglich extreme Ausprägungen der wachsenden Ungleichheit
- Die zunehmende Ungleichheitsentwicklung resultiert
  - Aus dem beschleunigten sozial-ökonomischen Wandel wie auch
  - Aus dem Umbau des Sozialstaats in der Bundesrepublik auf nationaler Ebene, durch den die Schutzfunktion der nationalen Sicherungssysteme und die Ausgleichsfunktion des Steuer- und Transfersystems in den letzten Jahren zurückgenommen wurden

### ... vor neuen Herausforderungen

- Die zunehmende sozial-ökonomische Ungleichheit wird überlagert durch eine Zunahme sozialräumlicher Ungleichheit
  - Im Sinne der Ungleichheit zwischen den Stadtregionen
  - Wie auch der Ungleichheit innerhalb der Stadtregionen
- Ganze Regionen, aber auch bestimmte städtische Teilräume drohen immer mehr von der gesellschaftliche Entwicklung abgekoppelt zu werden
- Aus der wachsenden Armut und Ungleichheit resultiert ein wachsender Bedarf an sozialstaatlichen Integrationsleistungen
  - Zur Verringerung objektiver und subjektiver Gefährdungslagen einzelner Stadtregionen bzw. Teilräume und Bevölkerungsgruppen
  - Und zum Erhalt des sozialen Zusammenhalts auf nationaler wie auf lokaler Ebene

### ... unter veränderten Rahmenbedingungen

- Zugleich haben sich auch die Rahmenbedingungen für das Handeln der Kommunen verändert
- Die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden befindet sich gegenwärtig im Umbruch:
  - Die Zunahme sozialökonomischer Polarisierungsprozesse wird immer weniger durch nationale Regelungen- und Sicherungssysteme aufgefangen
  - Zu beobachten ist eine Dezentralisierung der Aufgaben- und der Umsetzungsverantwortung ohne entsprechende Erweiterung der fiskalischen Ressourcenbasis für die Kommunen
- Hintergrund dieser Entwicklung:
  - Ein Rückzug des nationalen Sozialstaats aus der Regulierung der Märkte, den nationalen Sicherungssystemen sowie den finanziellen Ausgleichssystemen
  - Ein Rückzug der Länder durch Konsolidierung und Kommunalisierung der sozialpolitischen Programme
  - Die neu eingeführte Verschuldungsbremse im Grundgesetz wird die fiskalischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in den kommenden Jahren weiter einschränken

### ... unter veränderten Rahmenbedingungen

- Die gegenwärtige Verlagerung von Aufgabenzuständigkeiten ohne grundlegende Veränderung der Mittelausstattung
  - ist mit der Gefahr einer strukturellen Überforderung der Kommunen verbunden
  - Seit Jahren ist ein erheblicher Teil der Kommunen nicht mehr in der Lage, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen und muss auf seinen Haushalt auf der Basis von Haushaltssicherungskonzepten führen
- Zugleich erhöht sich durch den Rückzug des nationalen Staates aus der sozialstaatlichen Verantwortung der Handlungsdruck für die lokale Ebene
  - Dem lokalen Sozialstaat ist dadurch immer stärker die Funktion eines Lückenbüßers bzw. eines „Sozialstaat in Reserve“ zugewachsen
- Zwar ist die Verlagerung politischer Entscheidungskompetenzen auf die örtliche Ebene mit der Chance verbunden, in Kenntnis der lokalen Problemlagen zielgenauere Hilfen bereitzustellen zu können
- Dies setzt allerdings voraus, dass bei wachsendem Problemdruck die notwendigen Handlungsressourcen auf lokaler Ebene verfügbar sind
- Die Stärkung der städtischen Finanzkraft ist daher eine zentrale Voraussetzung für eine sozial ausgewogene Gestaltung der Lebensbedingungen in den Städten

## Leitbilddiskussion zur „Sozialen Stadt“

- Die kommunale Politik in Deutschland ist traditionell am Leitbild einer sozial durchmischten Stadt ausgerichtet
- Ziel war und ist eine Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs, durch die gleichwertige Lebensbedingungen für alle Bevölkerungsgruppen im gesamten Stadtgebiet angestrebt werden
- Dieses Leitbild der „Sozialen Stadt“ steht heute in Zeiten erhöhter Anforderungen und begrenzter Mittel auf dem Prüfstand
- Angesichts der zunehmenden Ungleichheit im nationalen Kontext stellt sich die Frage, inwieweit auf örtlicher Ebene am Konzept einer „Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs“ festgehalten werden kann
- Nach Häusermann u.a. sind in den meisten Kommunen zwei „Urbane Regimes“ anzutreffen, das „Wachstumsregime“ und das „Integrationsregime“

## Leitbilddiskussion zur „Sozialen Stadt“

- Das „Wachstumsregime“
  - Wird von Wirtschaftsverbänden, Kammern, Einzelunternehmen, wirtschaftsnahen Parteien u. a. getragen und setzt vor allem darauf, die Position der Stadt in der nationalen und internationalen Städtekonkurrenz zu festigen und zu erhöhen.
  - 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.
- Das „Integrationsregime“
  - Dieser Spaltung arbeitet das „Integrationsregime“ entgegen, das explizit eine Politik gegen soziale und räumliche Ausgrenzung betreibt.
  - Diesem Regime, das insbes. von den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen, Teilen der Verwaltung und der politischen Parteien getragen wird, liegt ein Verständnis von Stadtpolitik als sozial-integrativer Politik zugrunde

## Leitbilddiskussion zur „Sozialen Stadt“

- Die Leitbilddiskussion ist im letzten Jahrzehnt in vielen Kommunen durch eine immer stärkere Dominanz wirtschaftlicher Leitbilder und Leitziele im Sinne einer wirtschaftsorientierten Standortpolitik bestimmt worden.
- Dennoch hat auch die Zahl der Kommunen zugenommen, die auf neue sozialintegrative Leitbilder als Teil eines umfassenderen Nachhaltigkeitskonzepts setzen
- Die Entwicklung von solchen Leitbildern der „sozialen“, „sozialintegrativen“ oder „solidarischen Stadt“ setzt die Herstellung eines breiten politischen Konsenses für eine Politik des sozialen Ausgleichs unter Beteiligung möglichst aller relevanten lokalen Akteursgruppen voraus
- Es gilt, die verschiedenen städtischen Interessengruppen und –koalitionen mit ihrem strategischen Handeln für das Ziel einer nachhaltigen, sozialintegrativen Politik zu gewinnen
- Dies erfordert einen kontinuierlich öffentlichen Diskurs, in dem die Chancen wie die Risiken, der Nutzen wie die Kosten einer derartigen Politik abgewogen und zur Diskussion gestellt werden

## Entwicklung neuer Bewältigungsstrategien

- Angesichts der wachsenden Herausforderungen und veränderten 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 wurden Prozesse der Verwaltungsreform bzw. -modernisierung angestoßen
- Die seit den 90er Jahren intensiv diskutierte und in nahezu allen Kommunen eingeleitete Übertragung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente auf die öffentliche Verwaltung im Rahmen des New Public Management hat allerdings die großen Erwartungen nicht erfüllen können
- Die sog. „Neue Steuerung“ hat vielmehr die Risiken einer segmentierten Problembearbeitung in den verschiedenen kommunalen Fachressorts eher noch verschärft und damit zu Effektivitäts- und Effizienzverlusten geführt

## Entwicklung neuer Bewältigungsstrategien

- Statt dessen hat ein weiterer Reformansatz zunehmende Beachtung gefunden:
- Als Folge zunehmend komplexer Aufgabenstellungen und wachsender Anforderungen an die öffentliche Aufgabenerfüllung sind die traditionellen Fachpolitiken in den Kommunen überfordert
- Gefordert wird daher die Entwicklung von neuen und flexibleren Steuerungskonzepten im Sinne eines „Local Governance“:
  - Ein solcher Ansatz fordert sowohl eine stärkere interne Verzahnung und Koordination der Maßnahmen und Leistungen der verschiedenen Dezernate und Verwaltungsressorts im Hinblick auf übergreifende Leitziele und Programme
  - Er fordert ebenso eine Vernetzung der relevanten lokalen Akteure, um eine Koordinierung der Ziele und eine Abstimmung des Handelns der verschiedenen Gruppen zu erreichen und eine Verbesserung der Handlungswirkungen zu erzielen
- Insgesamt beinhaltet der Local Governance Ansatz eine verstärkte Beteiligung der Akteure der Marktökonomie wie der Zivilgesellschaft an den Planungs- und Abstimmungsprozessen lokaler Politik und Verwaltung
- Im Folgenden sollen zwei Handlungsfelder lokaler Politik – die für die „Soziale Stadt von zentraler Bedeutung sind - daraufhin betrachtet werden, wie dieser Ansatz umgesetzt wird, die integrierte Stadtentwicklung und die kommunale Armutsprävention

## Integrierte Stadtentwicklung

- Angesichts der zunehmenden Gefahr einer sozialen Polarisierung hat eine wachsende Zahl von Kommunen begonnen, integrierte Stadtentwicklungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen
- Damit 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,
  - Die Formulierung realistischer Ziele für die Stadt wie für einzelne Teilgebiete,
  - Ein koordinierter Mitteleinsatz durch Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel,
  - Die Abstimmung (teil-)räumlicher und ressortspezifischer Pläne,
  - Die Beteiligung der lokalen Akteursgruppen,
  - Die interkommunale Abstimmung der Entwicklungsziele
- Bisher ist in den Kommunen hierzu eine große Vielfalt von Konzepten und Erfahrungen anzutreffen

## Integrierte Stadtentwicklung

- Parallel dazu hat die sich abzeichnende Gefährdung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse im letzten Jahrzehnt zur Entwicklung einer „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ in Deutschland geführt.
- Dabei wird der Versuch unternommen, mit nationalen Städtebauförderungsprogrammen Einfluss zu nehmen auf die Bearbeitung der zunehmenden sozialräumlichen Ungleichheit im Rahmen der kommunalen Stadtentwicklungspolitik
- Allein im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ sind seit 1999 bundesweit rund 570 Quartiere in ca. 350 Gemeinden gefördert worden
- 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.

## Integrierte Stadtentwicklung

- Programmziel ist eine integrierte Herangehensweise und sektorübergreifende Kooperation der lokalen Akteure in der Stadt- bzw. Stadtteilentwicklungspolitik
- Zur Verbesserung des Handlungserfolgs sind dazu gefordert
  - Ein ganzheitlicher, integrierter Handlungsansatz für die Problembearbeitung
  - Die dezentrale Steuerung im städtischen Mehrebenensystem
  - Die Einführung ressortübergreifender Handlungsstrukturen in der Verwaltung
  - Die Vernetzung und kooperative Steuerung der lokalen Akteure
  - Die Bündelung der vorhandenen Ressourcen
  - Die Entwicklung und Umsetzung sozialraumorientierter integrierte Handlungskonzepte
- Insgesamt wird das Programm als ein wichtiges Innovationsfeld für eine Neuausrichtung kommunaler Politik und Verwaltung bewertet
- Dennoch sieht sich das Programm derzeit mit gravierenden Einschnitten konfrontiert, die sich gerade auf die soziale Dimension dieses neuen Ansatzes der Städtebauförderung konzentrieren

## Kommunale Armutsprävention

- Auch wenn die Armutsbekämpfung primär eine nationale Aufgabe darstellt, können sich die Kommunen - angesichts der zunehmenden Armuts- und Ausgrenzungsrisiken - am wenigsten dem wachsenden Handlungsdruck entziehen
- Den Kernbereich der kommunalen Armutsprävention bildet die kommunale Sozialpolitik im engeren Sinne
  - Die Gewährung einer materiellen Grundsicherung (SGB XII und SGB II) und
  - die Bereitstellung einer sozialen Infrastruktur für Not- und Bedarfslagen unterschiedlichster Art
- Ausgehend von einem Verständnis von Armut als Mangel an Teilhabe- und Verwirklichungschancen kommt der „aktiven Integrationsförderung“ dabei ein immer wichtigerer Stellenwert zu
- Darüber hinaus muss eine kommunale Armutsprävention als Querschnittsaufgabe definiert werden, die einen ressortübergreifenden Ansatz erfordert

## Kommunale Armutsprävention

- Dabei sind nahezu alle kommunalen Fachressorts gefordert, mit eigenen Maßnahmen daran mitzuwirken, dem Auftreten von Armut entgegenzuwirken. Eine kommunale Armutsprävention erfordert somit eine kommunale Gesamtstrategie, die neben sozialen Mindestsicherungsleistungen Maßnahmen der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Jugendhilfe-, Familien-, Gesundheits- und Wohnungspolitik etc. einschließt.
- Eine sozial-integrative Gestaltung kommunaler Lebensbedingungen erfordert schließlich einen Mix
  - aus sowohl lebenslagen- und zielgruppenbezogenen
  - als auch aus 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

## Kommunale Armutsprävention

- Im letzten Jahrzehnt sind in einer Reihe von Kommunen dazu beispielhafte Initiativen und Programme entwickelt worden
- Bis heute gibt es keine systematischen Auswertungen dieser lokalen Programme
  - Sie basieren auf einem Ausbau eines Systems der Sozialberichterstattung und Sozialplanung
  - Sie sind verknüpft mit einer sozialräumlichen Ausrichtung der kommunalen Hilfestellung
  - Sie sind verbunden mit Koordinierungs- und Vernetzungsstrukturen, in denen neben der Politik und Verwaltung auch die weiteren lokalen Akteursgruppen eingebunden sind
  - Sie beinhalten schließlich häufig Ansätze zu einer stärkeren Aktivierung und Beteiligung gerade der benachteiligten Bevölkerungsgruppen an den Planungs- und Abstimmungsprozessen der „Sozialen Stadt“

## Ausblick: Hat die „Soziale Stadt“ eine Zukunft?

- Angesichts der zunehmenden Ungleichheit im nationalen Kontext stellt sich die Frage, inwieweit künftig auf lokaler Ebene am Konzept einer „Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs“ festgehalten werden kann
- Das Leitbild der „Sozialen Stadt“ steht in Zeiten erhöhter Anforderungen und begrenzter Mittel mehr denn je auf dem Prüfstand.
- Zweifellos wäre eine Preisgabe dieses Leitbilds mit der Gefahr verbunden,
  - Dass es zu zunehmenden strukturellen Verwerfungen im ökonomischen und sozialen Gefüge auf lokaler Ebene kommt
  - Die eine Erosion des sozialen Zusammenhalts in den städtischen Gemeinwesen auslösen könnten
- Dennoch ist ein Festhalten am Leitbild der „Sozialen Stadt“ keine Selbstverständlichkeit - sie muss vielmehr immer wieder neu begründet und gerechtfertigt werden – nicht zuletzt durch den Nachweis der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Produktivität einer solchen Strategischen Ausrichtung
- Und schließlich bleiben die Kommunen darauf angewiesen, dass sie durch Bund und Länder in die Lage versetzt werden, den wachsenden sozialstaatlichen Aufgaben gerecht zu werden