

**MODERNISIERUNG DER STADT-GESELLSCHAFT
UND DIE
DEZENTRALISIERUNG
DES WOHLFAHRTSSTAATLICHEN ARRANGEMENTS**

Von der gemeinsamen Fakultät für Geistes-
und Sozialwissenschaften der Universität Hannover
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Philosophie (Dr. phil.) genehmigte

Dissertation

Henning Schridde

geboren am 16.7.1966 in Celle

2000

Referenten

Referent: Prof. Dr. Bernhard Blanke

Koreferent: Prof. Dr. Ulfert Herlyn

Tag der mündlichen Prüfung 02.02.2000

Zusammenfassung

Unter dem Mantel der sich voll entfaltenden Industriegesellschaft wirkten schon seit Ende der sechziger Jahren soziale und ökonomische Modernisierungsschübe (Wirtschaftswunder, Vollbeschäftigung, Ausbau des Sozialstaats etc.), die die ökonomischen und sozialen Strukturen der bundesdeutschen Gesellschaft sowie ihre Lebens- und Gesellschaftsauffassungen nachhaltig veränderten. Kennzeichen dieser Modernisierungsprozesse war die „Auflösung“ traditioneller Vergemeinschaftungszusammenhänge, die Individualisierung der Lebensführung, die Pluralisierung der Lebensweisen, das Entstehen neuer sozialer Bewegungen sowie der Wandel von der „Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft“ und damit einhergehend der Wandel der industriellen Produktionsweise. Damit gerieten zentrale Parameter, auf denen das wohlfahrtsstaatliche Arrangement des deutschen Sozialstaates aufbaute, ins Rutschen. Die sozialstaatlichen Institutionen und Programme reagieren auf diese veränderten Grundlagen rein schematisch, entsprechend ihrer an der Normalerwerbs- bzw. Normalfamilienbiographie orientierten Programmierung mit einer „doppelten Exklusion“. Damit geht die deutsche Sozialpolitik den Weg der Abwälzung von Soziallasten durch die verzweigten Netzwerke des bundesdeutschen Sozialstaates, bis diese letztlich bei der letzten gebietskörperschaftlichen Ebene oder bei den privaten Haushalten landen.

Die Erosion des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, verstanden als Set von wohlfahrtsrelevanten Produktions- und Versorgungsformen, das sich aus dem Zusammenspiel der Möglichkeiten von Markt-, Staats- und Eigenversorgung sowie den Leistungen der intermediären Instanzen und der sozialen Selbsthilfe ergibt, wird in der vorliegenden Arbeit einerseits aus einer modernisierungstheoretischen und zum anderen aus einer regulationstheoretischen Perspektive theoretisch und empirisch aufgearbeitet.

Wie die Arbeit zeigt, differenzieren sich die regionalen sozialen und ökonomischen Unterschiede zwischen den Städten aus. Wie weiter gezeigt wird, liegen die lebensweltlichen und politischen Entscheidungsebenen teilweise quer zur sozioökonomischen Umstrukturierung der Stadtgesellschaften. Vereinfachende Modernisierungs- und Verelendungsthesen werden damit widerlegt.

Abstract

Underneath the surface of the fully developing industrial society, waves of social and economic modernisation (the economic miracle, full employment, expansion of the welfare state etc.) have operated since the end of the sixties which have permanently altered the economic and social structures of German society as well as its view of life and society. The characteristic of these modernisation processes was the “dissolution” of traditional community relationships, the individualisation of ways of life, the pluralisation of lifestyles, the emergence of new social movements as well as the changeover from the “industrial society” to the “service society”, which went hand in hand with the change in industrial methods of production. The results was that central parameters on which the German welfare state system was based started to shift. Welfare-state institutions and programmes have reacted to these altered foundations in a purely schematic fashion, in line with their programming for normal employment and normal family circumstances, with a “dual exclusion”. Thus German social policy is going in a direction where welfare costs are passed on down through the networks of the federal German welfare state until finally it ends up at the lowest regional administrative level or in private households.

The erosion of the welfare-state system, which is understood as a set of forms of production and provision relevant to welfare which result from the interaction of the possibilities of market, state and personal provision as well as the benefits of intermediate agencies and social self-help, is dealt with theoretically and empirically in this thesis, on the one hand from the perspective of modernisation theory and on the other hand in terms of regulation theory.

As the thesis shows, the regional social and economic differences between cities are becoming more subtly differentiated. The thesis also shows that the decision-making levels in everyday life and in politics are partly at odds with the socio-economic restructuring of urban societies. Modernisation and impoverishment theories that simplify the situation are thus refuted.

Schlagworte

deutsch:

Modernisierungsprozesse

Städtesystem

lokale Sozialpolitik

englisch:

modernisation processes

system of cities

local social policy

Abkürzungsverzeichnis:

Abteilung	Abt.
Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit	ANBA
Arbeitsförderungsgesetz	AFG
Arbeitskreis	AK
Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit	ANBA
Asylbewerberleistungsgesetz	AsylBG
Aus Politik und Zeitgeschichte	APuZ
Archiv für Kommunalwissenschaft	AFK
Alternative Kommunalpolitik	AKP
American Sociological Review	ASR
Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung	BfLR
Blätter der Wohlfahrtspflege	BldW
Blätter für deutsche und internationale Politik	BIfDIP
Berliner Journal für Soziologie	BJfS
Bundesregierung	BReg
Bundessozialhilfegesetz	BSHG
beziehungsweise	bzw.
Deutsches Institut für Urbanistik	Difu
et cetera	etc.
Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen	FNSB
Frankfurter Rundschau	FR
Frankfurter Allgemeine Zeitung	FAZ
frankfurter statistische berichte	fsb
Geographische Rundschau	GR
Geographische Zeitschrift	GZ
Gewerkschaftliche Monatshefte	GMH
Grundgesetz	GG
Hannoversche Allgemeine Zeitung	HAZ
Hilfe zur Arbeit	HZA

Informationen zur Raumentwicklung	IzR
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung	ILS
International Journal of Urban and Regional Research	IJURR
Informationsdienst soziale Indikatoren	ISI
Kinder- und Jugendhilfegesetz	KJHG
Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie	KZfSS
Landeshauptstadt	LH
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales	MAGS
Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	MittAB
Medizin, Mensch, Gesellschaft	MMG
Nachrichtendienst des Deutschen Vereins	NDV
Neue Praxis	np
Neues Steuerungsmodell	NSM
Politisches Vierteljahresschrift	PVS
Raumforschung und Raumordnung	RuR
Sozialgesetzbuch	SGB
Statistisches Bundesamt	StaBu
Süddeutsche Zeitung	SZ
tageszeitung	taz
Tausend	Tsd.
Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit	TuPSA
unter anderem	u.a.
vergleiche	vgl.
Westdeutsche Allgemeine Zeitung	WAZ
Wirtschaft und Statistik	WiSta
Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft	ZfB
Zeitschrift für Soziologie	ZFS
Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch	ZfSH/SGB
Zeitschrift für Sozialreform	ZfSozref
Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie	ZfW
Zeitschrift	Zs.

Inhaltsverzeichnis:

1	Einführung:	16
1.1	Methoden und Vorgehensweise	26
1.2	Aufbau der Arbeit:	32
2	Die Modernisierung von Gesellschaften	34
2.1	Modernisierung und Integration:	37
2.1.1	Modernisierung moderner Gesellschaften:	38
2.1.2	Funktionale Differenzierung, Ressourcentransfer und das Handlungspotential von Akteuren	42
2.1.3	„Akteurzentrierter Institutionalismus“- vom Handeln in Systemen	45
2.1.4	Soziale Milieus und die Modernisierung der Stadtgesellschaft	53
2.2	Soziale Probleme und soziale Ungleichheit als Bezugspunkt lokaler Sozialpolitik	80
2.2.1	Sozialpolitik und Normalerwerbsbiographie:	84
2.2.2	Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit:	86
2.2.3	Wandel der Familienformen zwischen Normalbiographie und Bastelbiographie	111
2.2.4	Demographische Aspekte gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse	140
2.2.5	Migration und Integration	159
2.3	Das „Veralten wohlfahrtsstaatlicher Arrangements“ - Armut und neue Exklusionsrisiken im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß	190
2.4	Regulationstheoretische Zugangsweisen zu gesellschaftlichen und ökonomischen Umstrukturierungsprozessen	242
2.5	Akkumulationsregime	244

2.5.1	Regulationsweise	246
2.5.2	Krise und Stabilität gesellschaftlicher Formationen - vom Fordismus zum Postfordismus	247
2.5.3	Postfordistische Raumstrukturen und lokaler Staat	254
2.5.4	Globalisierung und die Formierung eines neuen Städtesystems (global city).....	271
2.5.5	Soziale Umstrukturierung der Stadtgesellschaft im Postfordismus	291
2.6	Lokale Sozialpolitik und die Modernisierung der Stadtgesellschaft - eine Zusammenfassung	340
3	Soziale Differenzierung und Polarisierung im deutschen Städtesystem.....	359
3.1	Multidimensionale Skalierung - eine graphische Annäherung an unterschiedliche Städtegruppen und sozio-ökonomische Kontexte.....	365
3.2	Die Uneinheitlichkeit der Städtelandschaft - eine clusteranalytische Annäherung	379
3.3	Städteprofile - eine faktorialanalytische Annäherung	397
4	Lokale Sozialpolitik - Differenzierung und Polarisierung.....	410
4.1	Lokale Sozialpolitik und Kommunale Finanzkrise	410
4.1.1	Differenzierung und Polarisierung der Kommunalfinanzen.....	428
4.1.2	Strategien und Folgen der fiskalischen Krise der lokalen Sozialpolitik.....	442
4.2	Der sozio-demographische Umbau der Städte.....	451
4.3	Differenzierung und Polarisierung der Stadtentwicklung - Ökonomische Umstrukturierung, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe.....	468
4.4	Entwicklungen und Strukturen lokaler Arbeitsmarktpolitik	495
4.4.1	Handlungsfelder lokaler Arbeitsmarktpolitik	495
4.4.2	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Hilfe zur Arbeit als Kernbereiche lokaler Arbeitsmarktpolitik	497
4.4.3	Zur Praxis der Hilfe zur Arbeit	507

4.4.4 Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik - von fragmentierten Ansätzen zu integrierten arbeitsmarktpolitischen Systemen	512
4.5 Lokale Sozialpolitik in Ostdeutschland	538
4.5.1 Persistenz und Wandel lokaler Sozialpolitik in Ostdeutschland.....	539
4.5.2 Ostdeutsche Milieus und lokale Sozialpolitik	552
4.5.3 Kommunale Sozialpolitik und Kommunale Finanzkrise.....	557
4.5.4 Demographischer und sozialer Wandel	562
4.5.5 Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung.....	568
4.5.6 Soziale Probleme und soziale Infrastruktur.....	590
4.5.7 Lokale Sozialpolitik - Konvergenz oder Divergenz ?	597
 5 Dezentralisierung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.....	 599
 Literatur.....	 606
 Anhang: Variablensatz Großstadtvergleich.....	 638

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Szenarien der Modernisierung von Stadtgesellschaften.....	76
Tabelle 2: Erwerbspersonen/ -potential im früheren Bundesgebiet	92
Tabelle 3: Demographisch bedingte Veränderungen informeller solidarischer Potentiale im früheren Bundesgebiet.....	153
Tabelle 4: Arbeitsmarktzugang nach Immigrantengruppen	166
Tabelle 5: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer nach Wirtschaftsabteilungen 1980 und 1996	170
Tabelle 6: Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer 1980 und 1996 im früheren Bundesgebiet nach Wirtschaftsabteilungen	170
Tabelle 7: Bevölkerungsentwicklung in Großstädten 1980-1995	186
Tabelle 8: Mittlere Ausländeranteile 1985 und 1992 nach Stadtteiltypen in %	187
Tabelle 9: Untersuchungsbereiche und Indikatoren für die multidimensionale Skalierung	366
Tabelle 10: Ausgewählte Mediane nach Clustern	384
Tabelle 11: Mittelwerte für ausgewählte Variablen im Cluster „Teilmodernisierte Städte“.....	386
Tabelle 12: Mittelwerte (M) und Standardabweichungen (S) der standardisierten Policy- Input- und Output - Indikatoren.....	389
Tabelle 13: Faktorladungen der rotierten Faktorenmatrix.....	399
Tabelle 14: Faktorenwerte der einzelnen Städte.....	401
Tabelle 15: Einnahmen der Gemeinden in den alten Bundesländern.....	418
Tabelle 16: Struktur der kommunalen Gesamtausgaben in den alten Bundesländern.....	420
Tabelle 17: Ausgaben für Hilfe in besonderen Lebenslagen in ausgewählten Großstädten (örtlicher Träger)	427
Tabelle 18: Einnahmen des Verwaltungshaushaltes 1980, 1989 und 1996.....	429
Tabelle 19: Ausgaben des Verwaltungshaushaltes 1980, 1989,1996.....	435
Tabelle 20: Einsparungsmaßnahmen im Bereich soziale Sicherung bei den Mitgliedsstädten des deutschen Städtetages 1983, 1993 und 1996	443

Tabelle 21: Anteil der ausländischen Bevölkerung 1980 - 2005.....	461
Tabelle 22: Anteil der Altersgruppen an der Bevölkerung in ausgewählten Städten.....	463
Tabelle 23: Altersspezifische Geburtenziffern in ausgewählten Großstädten	464
Tabelle 24: Anteil der Einpersonenhaushalte und Drei- und Mehrpersonenhaushalte an allen Haushalten 1961, 1987 und 1995.....	466
Tabelle 25: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in verschiedenen Wirtschaftsbereichen 1996.....	475
Tabelle 26: Anteil der arbeitslosen Frauen und Ausländer 1986, 1992 1996, 1997	482
Tabelle 27: Anteil von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt in ausgewählten Großstädten	487
Tabelle 28: Anteil verschiedener Bedarfsgemeinschaften in ausgewählten Großstädten 1995	488
Tabelle 29: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in den neuen Ländern.....	557
Tabelle 30: Indikatoren zur finanziellen Lage in ausgewählten ostdeutschen Städten.....	561
Tabelle 31: Bevölkerung nach Altersgruppen in ostdeutschen Städten 1989/94	567
Tabelle 32: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Arbeitnehmer am 30.6.1995 nach Wirtschaftszweigen	571
Tabelle 33: Unterbeschäftigung, arbeitsmarktpolitische Instrumente und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 1992 und 1996	574
Tabelle 34: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und pauschalisierte Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG Dezember 1996.....	575
Tabelle 35: Städtische ABM 1993.....	578
Tabelle 36: Hilfe zur Arbeit 1993 - Beschäftigte	579
Tabelle 37: Arbeitslose Hilfeempfänger mit Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt in Rostock, Magdeburg und Halle 1994 - 1997	592
Tabelle 38: Versorgungsgrade im Kindertagesstättenbereich 1992	595

Verzeichnis der Abbildungen:

Abbildung 1: Akteur-Struktur-Dynamiken.....	49
Abbildung 2: Gesellschaftliche Teilsysteme und Soziale Milieus	55
Abbildung 3: Gesamtlandkarte sozialer Milieus in Westdeutschland	62
Abbildung 4: Wechselwirkung zwischen gesellschaftspolitischen Milieus	64
Abbildung 5: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen 1882-1995	89
Abbildung 6: Arbeitslosigkeit und offene Stelle 1950 - 1996.....	94
Abbildung 7: Erwerbsquoten von Männern nach Altersgruppen 1970 und 1995	98
Abbildung 8: Erwerbsquoten lediger und verheirateter Frauen nach Altersgruppen 1970 und 1995.....	99
Abbildung 9: Ausländische Bevölkerung, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und arbeitslose Ausländer 1960-1996 im früheren Bundesgebiet (in 1000).....	102
Abbildung 10: Segmentierung von Arbeitsmärkten	107
Abbildung 11: Zahl der Eheschließungen und der Ehescheidungen je 1000 Einwohner	122
Abbildung 12: Durchschnittliches Heiratsalter lediger Männer und Frauen 1951-1995.....	123
Abbildung 13: Ehen aus den Jahren 1900 bis 1974 nach der Zahl der Lebendgeborenen Kinder.....	125
Abbildung 14: Haushaltsgrößen im früheren Bundesgebiet.....	126
Abbildung 15: Einkommensrelationen für verschiedene Familientypen	133
Abbildung 16: Familiennettoeinkommen von Ein-Eltern-Familien mit einem Kind unter 18 Jahren.....	134
Abbildung 17: Armut in Westdeutschland nach Haushaltskontext 1995	137
Abbildung 18: Folgen der Arbeitslosigkeit für Kinder.....	139
Abbildung 19: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1950-1996 und Prognose 2000 bis 2040	146
Abbildung 20: Altersspezifische Geburtenrate in Deutschland 1950-1995	148
Abbildung 21: Jugend- und Altenquotient in Deutschland 1950 - 2040.....	152

Abbildung 22: Wanderungen von und nach Deutschland 1970-1997.....	165
Abbildung 23: Altersaufbau der deutschen und ausländischen Bevölkerung	180
Abbildung 24: Haushaltsstrukturen deutscher und ausländischer Haushalte 1996.....	182
Abbildung 25: Ausländische Haushalte nach Einkommensgruppen 1996.....	183
Abbildung 26: The Social Transition Hypothesis: Features of Change	198
Abbildung 27: Die lebensweltlichen Sozialmilieus in Westdeutschland 1991 ⇒ 1995: Soziale Segregation.....	206
Abbildung 28: Armutskonzepte.....	240
Abbildung 29: Regulationstheoretische Grundstruktur der wirtschaftlich- gesellschaftlichen Beziehungen innerhalb einer Volkswirtschaft	245
Abbildung 30: Globalisierung und territoriale Integration.....	283
Abbildung 31: Hierarchie und Dynamik von Stadtregionen in zwei Dimensionen	289
Abbildung 32: Multidimensionale Skalierung westdeutscher Großstädte	373
Abbildung 33: Multidimensionale Skalierung für west- und ostdeutsche Städte.....	377
Abbildung 34: Dendogramm für westdeutsche Städte	381
Abbildung 35: Streudiagramme für Faktorenwerte der Faktoren „Flexibilisierung und Polarisierung“, „Tertiärisierung“ und „Konzentration sozialer Problemlagen“	406
Abbildung 36: Finanzierungssalden der Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden 1970-1997.....	415
Abbildung 37: Steuer-/Schuldenquotient von Bund, Ländern (West) und Gemeinden (West)	417
Abbildung 38: Entwicklung der Sozialhilfeausgaben 1963 bis 1997.....	422
Abbildung 39: Bruttoausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt in % der kommunalen Ausgaben.....	424
Abbildung 40: Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt in ausgewählten Großstädten 1978-1996.....	426
Abbildung 41: Ausprägung der Kommunalfinanzen in ausgewählten Städten 1996...	439
Abbildung 42: Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten Großstädten.....	455
Abbildung 43: Wanderungsrate in ausgewählten Großstädten 1980/1983/1990/1995	458

Abbildung 44: Fort- und Zuzüge je 1000 Einwohner nach der deutschen und der ausländischen Bevölkerung 1992 und 1995	459
Abbildung 45: Anteil der Bevölkerung in verschiedenen Privathaushalte an der Bevölkerung insgesamt 1961 und 1987	466
Abbildung 46: Bruttowertschöpfung je Einwohner zu Marktpreisen 1972- 994 in ausgewählten Großstädten.....	471
Abbildung 47: Beschäftigungswachstum 1980-1990 und 1980-1996 in ausgewählten Großstädten	473
Abbildung 48: Arbeitslosenquote in großstädtischen Arbeitsamtsbezirken 1978- 1998	478
Abbildung 49: Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in ausgewählten großstädtischen Arbeitsamtsbezirken 1995 in Wochen.....	484
Abbildung 50: Arbeitslosenquote und Sozialhilfedichte in ausgewählten Großstädten 1978 bis 1996	486
Abbildung 51: Sozialhilfedichte in deutschen Großstädten 1963-1996 - Erosion des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements?.....	492
Abbildung 52: Instrumente kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ...	496
Abbildung 53: Kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik	517
Abbildung 54: Die lebensweltlichen Sozialmilieus in Ostdeutschland 1991	554
Abbildung 55: Sozialausgaben in ausgewählten ostdeutschen Städten je Einwohner 1991 - 1996.....	561
Abbildung 56: Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten ostdeutschen Großstädten 1989-1996.....	564
Abbildung 57: Bevölkerungsentwicklung in % gegenüber dem Vorjahr 1989-1996 in ausgewählten ostdeutschen Großstädten	565
Abbildung 58: Arbeitslosenquote in ausgewählten ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken 1991-1997	573
Abbildung 59: Sozialhilfedichte in ostdeutschen Großstädten.....	593
Abbildung 60: Alten- und Pflegeheime nach Trägern 1994.....	596

1 Einführung:

Die „Krise“ des Sozialstaats ist zum Allgemeinplatz geworden. Aber so selbstverständlich und eingängig uns die Krisendiagnosen (Finanzierungs-, Legitimations- und Wirkungskrisen) erscheinen mögen, so unterschiedlich sind die Rezepte diese zu überwinden. Die Debatte um den „Umbau des Sozialstaats“, wie es feinfühlig genannt wird, wird derzeit dominiert durch eine fiskalische Engführung, die auf Sicherung bestehender Strukturen insbesondere des „Sozialversicherungsstaats“ und weniger auf die *zielgerichtete Gestaltung von sozialen Bedarfs- und Lebenslagen* abzielt (vgl. Blanke/von Bandemer 1995, 404). Dabei werden die Grenzen des Sozialversicherungsstaats immer enger gezogen (boundary specification) und die Kosten auf die Kommunen und privaten Haushalte verschoben (cost shifting). Obgleich mit dieser „Strategie“ die Architektur des bundesdeutschen Sozialstaates nach wie vor aufrechterhalten werden kann, vollzieht sich doch dahinter ein schleichender Umbau des Sozialstaates und eine „Sozialstaatsüberwälzung“ auf die dezentrale Ebene. Lokaler Sozialpolitik kommt vor diesem Hintergrund eine zweifache Aufgabe zu: Einerseits kann sie als Widerstand gegen zentralstaatliche Modernisierung, andererseits als Potential für eine an neuartige Problemstellungen angepasste Praxis begriffen werden (Hesse/Benz 1990: 233, vgl. auch Pitschas 1988, 1014 f.). Lokale Sozialpolitik ist demnach durch die Ambivalenz ihrer Rolle als „Sozialstaat von unten“ und in ihrer Einbindung in das verflochtene Handlungsgefüge gesamtstaatlicher Sozialpolitik als „Sozialstaat in Reserve“ gekennzeichnet. Das entscheidende Potential lokaler Sozialpolitik liegt nun darin, wie *sie sich in Zusammenarbeit mit dem Bürger und gesellschaftlichen Verantwortungsträgern in die Dynamik sozialer Konflikte einmischt, diese mitbearbeitet und zu Lösungen unter Beachtung kooperativer Sozialverantwortung und gesellschaftlicher Selbstregulierung gelangt* (Pitschas 1988, 1038, vgl. auch Keim 1983, 64). Lokale Sozialpolitik i.d.S. stellt damit ein zentrales gesellschaftspolitisches Politikfeld dar, in der soziale Gruppen um die Verteilung und die Struktur von Lebenschancen kämpfen (vgl. Kaufmann 1987, 14, 39). Die Frage, welche Gestalt unsere Gesellschaft annehmen soll und welche Teilhaberechte die Gesellschaft dem Einzelnen zugesteht, ist angesichts der bundespolitischen Blockaden, dekrementaler Sparstrategien und nicht zuletzt der sozialen und ökonomischen

Umbrüche deswegen vor allem eine lokale Frage¹ (vgl. auch Schridde 1997; Blanke/Evers/Wollmann 1986). Integration und Ausgrenzung markieren dabei den Spannungsbogen zwischen denen sich nicht nur die lokale Sozialpolitik, sondern die ganze Gesellschaft bewegt.

Um die Stellung und Bedeutung lokaler Sozialpolitik im föderativen Sozialstaat zu kennzeichnen sind im Laufe der Zeit und aus verschiedenen Perspektiven unterschiedliche Begriffe eingeführt worden wie z.B. „Restsozialstaat“, „Sozialstaat in Reserve“, „Ausfallbürge“, „Sozialstaat von unten“, „Experimentier-, Ergänzungs- und Umsetzungsinstanz“ etc.. All diese Begriffe thematisieren das Verhältnis und den Wandel der vertikalen Aufgabenverteilung von lokaler und zentraler Sozialpolitik. Die Bewertungen schwanken dabei zwischen einer Aufwertung lokaler Sozialpolitik bis hin zu einer Sozialstaatsüberwälzung und -überlastung. Chancen und Grenzen einer lokalen Sozialpolitik sind dabei analytisch unter zwei Perspektiven zu fassen (vgl. auch Krüger/Pankoke 1985, 4): Einerseits ist das Verhältnis der Kommune zu ihrer Umwelt zu bestimmen. Hierbei gilt es weiter zu unterscheiden a) zwischen dem Verhältnis Kommune zu sozialen und ökonomischen Veränderungen und b) zum anderen das Verhältnis der Kommune und Zentralstaat im Kontext der Dynamik der vertikalen Aufgabenverteilung im föderativen Sozialstaat. Andererseits bestimmen sich Chancen und Grenzen lokaler Sozialpolitik aus den sozialpolitisch relevanten Binnenstrukturen sowie den sozialpolitisch mobilisierbaren Ressourcen auf lokaler Ebene. Stellung und Inhalte lokaler Sozialpolitik innerhalb der föderalstaatlichen Problembewältigung sozialer und ökonomischer Modernisierungsprozesse stehen dabei a priori nicht fest. Die Stellung und die Inhalte lokaler Sozialpolitik resultieren vielmehr aus den komplexen Beziehungen zwischen verschiedenen Politikebenen und sozialen Sicherungssystemen einerseits sowie den sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen andererseits (Blanke/Heinelt/Macke 1987, 17). Gerade die großen Städte sind heute zu Fixpunkten gesell-

¹ Dieses bedeutet auch, die dominierende etatistische Denkweise zu durchbrechen, wonach die Bearbeitung sozialer Probleme ausschließlich an den Staat delegiert und im Rahmen von Zuständigkeiten gehandhabt wird. Vielmehr ist es notwendig, im politischen Prozeß die Frage der accountability neu zu klären, also welche Akteure sollen im Entscheidungsprozeß miteingebunden werden, welche Sektoren der Gesellschaft sollen für welche Aufgaben zuständig sein und welche Produktionsformen sollen angewandt werden (vgl. Blanke/von Bandemer 1995, 408).

schaftlicher Modernisierungsprozesse geworden, an denen sich die Widersprüche moderner Gesellschaften ablagern. Städte integrieren nicht mehr - sie spalten (Alich/Dangschat 1998). Häußermann sieht eine Krise der europäischen Stadt und Hanesch die der sozialen Stadt (Häußermann 1997, Hanesch 1996).

Es scheint, als ob die Großstädte heute zu einem Synonym für die Krisen der Gesellschaft geworden sind. In das Zentrum lokaler Sozialpolitik rückt nunmehr die Krise des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements. Die „Dezentralisierung des Wohlfahrtsstaats“ ist in den vergangenen Jahren als eine Krise kommunaler Sozialstaatlichkeit interpretiert worden (Wollmann/Schnapp 1995). Auf der anderen Seite bewerteten dagegen Hesse und Benz die Dezentralisierung als eine Form prozessualer Anpassung an veränderte ökonomische und soziale Rahmenbedingungen (Hesse/Benz 1990). Welche Probleme und Problemlösungsmuster auf der Agenda lokaler Sozialpolitik auftauchen, hängt im wesentlichen von den jeweils divergierenden Problemlagen und -wahrnehmungen ab.

Lokale Sozialpolitik im föderativen Sozialstaat:

Sozialpolitik im sozialen Bundesstaat stellt eine verflochtene Gesamtheit der Handlungsvollzüge von Zentralstaat, Gliedstaaten und Kommunen dar (Pitschas 1988. 1014). Den Kern des bundesdeutschen Sozialstaates stellt der „Sozialversicherungsstaat“ mit seinen nunmehr fünf Säulen (Renten-, Arbeitslosen-, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung) dar (Riedmüller/Olk 1994). Den zentralen Zugangsmechanismus zum Sozialversicherungssystem bildet das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis, insbesondere in der Form des sog. „Normalarbeitsverhältnisses“. Dieses mag historisch insofern gerechtfertigt gewesen sein, als in der Form des aus den traditionellen Bezügen der Dorfgemeinschaft herausgerissenen Lohnarbeiters die sich generalisierende Lebensform eines neuen Zeitalters gesehen wurde. Aufgabe der Sozialpolitik war es daher an der Schaffung dieser neuen Lebensform mitzuwirken und sie auf „neue Formen von Dauer“ zu stellen (Achinger 1958, 42). Die sozialversicherungsrechtliche Privilegierung der Lohnarbeit führte allerdings gleichzeitig zur Diskriminierung anderer Sicherungsbedürfnisse, wie z.B. der sozialen Absicherung von Familien, von Personen

mit Behinderungen, aber auch von Selbständigen (vgl. schon Achinger 1958, 35, 40). Diesen kam entweder eine abgeleitete soziale Absicherung zu oder sie wurden auf andere Zweige des sozialen Sicherungssystems, insbesondere der Fürsorge und Wohlfahrt verwiesen. Nun war diese Spaltung der Sozialpolitik in einen sozialversicherungsrechtlichen Kern und einen „fürsorgerischen Randbereich“ solange nicht problematisch, wie die diesem Modell unterstellten Normalitätsannahmen (Normalarbeitsverhältnis, Normalbiographie, traditionelle Kleinfamilie mit dem Modell Ernährer-Ehemann-Vollzeiterwerbstätigkeit und Ehefrau-Mutter-Teilzeiterwerbstätigkeit) Bestand hatten. Demzufolge konzentrierte sich Sozialpolitik bis in die 70er Jahre hauptsächlich auf eine zentralisierte, staatlich vermittelte Einkommensumverteilungspolitik (Kaufmann 1979, 13). Mit der Umorientierung der Sozialpolitik auf eine Dienstleistungsstrategie, in der sich das Postulat „Lebensqualität“ und die sozialpolitische Forderung nach einer bewußten politischen Gestaltung von Lebenslagen miteinander verbanden, gewann die lokale Ebene zunächst an Bedeutung, da die Leistungen sozialer Infrastruktur und Dienste die Anwesenheit und Mitarbeit der Empfänger (uno-actu-Prinzip) erfordern, mithin also die situativen Kontexte der sozialpolitischen Klientel realitätsgerecht nur noch auf der lokalen Ebene abbildbar und in sozialpolitisches Handeln übersetzbar erschienen (Krüger 1985, 22; Kaufmann 1979, 30). In diesem Zusammenhang erfuhren auch intermediäre Organisation und Selbsthilfeinitiativen, freie Träger und die örtlichen Gliederungen der Sozialversicherungen, hier vor allem das Arbeitsamt, eine erhebliche Aufwertung. Allerdings stellten sich in diesem Prozeß durchaus widersprüchliche Tendenzen ein. So verdichteten sich durch die Einbindung der lokalen Politik in die Globalsteuerung von Wirtschaft und Gesellschaft die vertikalen Verflechtungszusammenhänge, wodurch Entscheidungskompetenzen auf zentrale staatliche Ebenen hochgezogen wurden, während zeitgleich Durchführungskompetenzen an die lokale Ebene weitergeleitet wurden bzw. dort entstanden (Olk/Otto 1985a, 50). Die Reformstrategie einer dienstleistungsorientierten Sozialpolitik und die sich ausweitende Selbsthilfebewegung waren aber auch zugleich ein Signal auf eine sich „verändernde sozialpolitische Klientel“. In diesem Zusammenhang gerieten zunächst die „inneren Rationalitätsgrenzen“ des Sozialstaates ins Blickfeld (Krüger 1985, 20). Kritisiert wurden die Verrechtlichung, Bürokratisierung, Ökonomisierung und Professionalisierung des Sozialstaates

ebenso wie die begrenzte Reichweite seiner generalisierten und zentralisierten Steuerungsmedien Recht und Geld bei der Gestaltung komplexer Problemlagen. Hinzu traten insbesondere seit den 80er Jahren auch „äußere Rationalitätsgrenzen“ des Sozialstaates. Wirtschaftliche Umstrukturierungen und steigende Arbeitslosigkeit gefährden zunehmend die ökonomischen Voraussetzungen des Sozialstaates. Sie markieren damit aber auch einen Paradigmenwandel lokaler Sozialpolitik. Die Entwicklung lokaler Sozialpolitik in den 70er und frühen 80er Jahren war im wesentlichen auf die Abstützung und Absicherung der volkswirtschaftlichen Modernisierung und auf ihre Einbindung als systemnotwendiger Ko-Akteur im Implementationsprozeß einer aktiven, zukunftsgestaltenden Politik gerichtet. Insofern war sie inhaltlich positiv bestimmt. Lokale Sozialpolitik in den 90er Jahren dagegen ist aufgrund der „äußeren Rationalitätsgrenzen“ des Wohlfahrtsstaates, also den wirtschaftlichen Umstrukturierungen und der steigenden Arbeitslosigkeit, aber auch durch die Folgen einer sich ausdifferenzierenden Gesellschaft (vgl. Abschnitt 2) und der darauf bezogenen mangelnden wohlfahrtsstaatlichen Modernisierung negativ bestimmt. Nicht mehr Lebensqualität, sondern zunehmend Krisenmanagement rückt ins Zentrum lokaler Sozialpolitik. So führt die seit den frühen 80er Jahren und in den 90er Jahren dramatisch verschärfte „Krise der Arbeitsgesellschaft“ (Matthes) entsprechend der Programmierung der sozialen Sicherungssysteme zu einer Exklusion von Leistungen und indirekt über Leistungsausschluß (oder -minderung) zur Exklusion von Personen (Blanke/von Bandemer 1995, 404). Der Sozialstaat, geschaffen als Gegenpol zu den über Marktprozessen erzeugten sozialen Ungleichheiten, um soziale Sicherheit, Teilhaberechte und gesellschaftliche Stabilität zu erzeugen, verlängert damit die aus der Krise des Erwerbssystems resultierenden Risiken. Diese doppelte Exklusion führt damit zu einem Anwachsen der Armutspotentiale in der Gesellschaft und ihrer Überführung auf das basale Sicherungssystem, der Sozialhilfe. Eine solche Tendenz führt, wie Nullmeier und Rüb es überspitzt formuliert haben, vom Sozialversicherungsstaat zum Sozialhilfestaat, zu einer Verschiebung der Zuständigkeiten für verschiedene soziale Risiken von der zentralen Ebene auf die kommunale Ebene und zu einer Transformation sozialpolitischer Handlungsrationaltäten hin zu einem fürsorgerischen, residualen Sozialstaat (Nullmeier/Rüb 1994, 61). Demzufolge dürfte auch in Zukunft das Interesse zentraler staatlicher Ebenen an der Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen im

der Entscheidungskompetenzen im Bereich der Sozialpolitik und die Herabzonung von Durchführungskompetenzen auf die lokale Ebene weiter steigen. An dieser Stelle würde es zu weit führen, wollte man diese Tendenzen hier in Gänze darstellen. Einige Beispiele mögen jedoch als Beleg für diese Tendenz ausreichen: So sollen z.B. die örtlichen Arbeitsämter Vorstellungen des Gesetzgebers zufolge ein eigenes Budget für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Fortbildungen erhalten, mit denen sie selbständig im Rahmen regionaler Arbeitsmarktpolitik arbeiten können. Während das Budget zentral festgesetzt werden soll, um die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung zu kontrollieren, werden die Durchführungskompetenzen stärker auf die lokale Ebene delegiert (Frankfurter Rundschau vom 7.8.1997). Auch zeigen sich angesichts von Leistungseinschränkungen in der Arbeitsmarktpolitik zu Lasten eines höheren Eigenbeitrags der Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie nach einer Phase der Annäherung und der zunehmenden Durchlässigkeit zwischen Sozialhilfe und Arbeitsförderungs-gesetz im Rahmen lokaler Arbeitsmarktpolitik erneute Tendenzen einer stärkeren Abgrenzung der Systeme (vgl. SZ vom 21.8.1997, Schridde 1996, 127, 136, Bunzenthal 1995, Adamy 1995, 204 ff.). Aber auch in den Kernbereichen kommunaler Sozialpolitik, der Sozial- und Jugendhilfe lassen sich Beispiele für eine Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen und eine Verlagerung von Durchführungskompetenzen auf die lokale Ebene feststellen. So ist seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums die Sozialhilfe mit ihren ein menschenwürdiges Existenzminimum garantierenden Regeln unmittelbar in das Zentrum fiskalischer Konsolidierungsbemühungen geraten (Hanesch 1995). Diskussionen um eine bundeseinheitliche Festsetzung der Regelsätze, Deckelung der Regelsatzanpassungen, Abschaffung von Mehrbedarfszuschlägen, Einhaltung und Regulierung des Lohnabstandsgebotes über die Höhe der Regelsätze etc. deuten hier auf das zunehmende Interesse des Bundesstaates hin (vgl. Steffen 1995). Die Sozialhilfe wird hier zum Hebel, um ein „downsizing“ der vorgelagerten Sicherungssysteme zu ermöglichen. Zunehmendes Interesse weist die Bundesebene auch an der Hilfe zur Arbeit auf. So sollen nach dem Willen des Gesetzgebers für Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Damit ist die Hilfe zur Arbeit zur Soll-Verpflichtung geworden. Abgesehen davon, daß die Kommunen mit dieser Aufgabe strukturell überfordert sind, deutet sich durch die Vielzahl detaillierter

strukturell überfordert sind, deutet sich durch die Vielzahl detaillierter Regelungen (Lohnkostenzuschüsse, Qualifizierung, Leiharbeitsverhältnisse etc.) auch eine Neujustierung der Hilfe zur Arbeit an. Das inhaltliche Schwergewicht der Hilfe zur Arbeit verschiebt sich von der rehabilitativen zu einer stärker arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Funktion². Zwei weitere Beispiele sind der im Rahmen des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes eingeräumte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, der den Kommunen erhebliche Anstrengungen abverlangte. Allerdings enthielten die Länder ihren Kommunen die entsprechenden Investitionskosten vor (Einigung auf Kosten Dritter). Ein abschließendes Beispiel ist die Einrichtung der Pflegeversicherung. Von den Kommunen zunächst begrüßt, zeigen sich mittlerweile mehrere Probleme. So werden die Investitionskosten für die erforderlichen Heime vielfach auf die Kommunen abgewälzt. Auch zeigt sich, daß die Leistungen der Pflegeversicherung (im stationären Bereich) nicht kostendeckend sind und die darüber nicht abgedeckten Leistungen durch die Sozialhilfe zu tragen sind. Problematisch ist ferner, daß mit der Pflegeversicherung ein weiterer Akteur in der lokalen Alten- und Pflegepolitik die Arena betritt, wodurch sich die Binnenkomplexität eines an sich schon schwer zu steuernden Politikfeldes erhöht. Hinzu tritt aufgrund des Schwergewichts der Pflegeversicherung mit ihrer Einzelleistungsvergütung eine Veränderung der Handlungsrationitäten hin zu einer marktkonformen Pflege („Satt-und-Sauber-Pflege“) (vgl. Hoffmann 1995).

Die Einbindung lokaler Sozialpolitik in den 70er und frühen 80er Jahren in die wohlfahrtsstaatliche Modernisierung wie aber auch die „Sozialstaatsüberwälzung“ der 80er und 90er Jahre, hat schon immer dazu geführt, die Spielräume lokaler Sozialpolitik als begrenzt anzusehen. Einseitige Zentralisierungsthesen sind aber ebenso wie einseitige Hoffnungen auf dezentrale Handlungsspielräume unfruchtbar; vielmehr sollte die Interdependenz des gesamtstaatlichen Systems, das nicht-hierarchische Geflecht von Funktionsbereichen und die issue-spezifische Vernetzung sektoraler Politikbereiche und ge-

²„Fürsorgerische Arbeitsmarktpolitik“ in dieser Form ist nicht mehr darauf orientiert „unterwertige Beschäftigung“ zu vermeiden, sondern es geht darum, *daß bei Arbeitslosen, selbst wenn sie noch einen Anspruch auf Leistungen passiver Arbeitsmarktpolitik besitzen, das Ziel einer stabilen Reintegration ins Erwerbssystem aufgegeben und stattdessen auf eine fürsorgerisch-betreuende Beschäftigung gesetzt wird* (Heinelt 1994a, 173).

bietskörperschaftlicher Ebenen ins Blickfeld (Blanke/Benzler 1991). Einfluß und Stellenwert lokaler Sozialpolitik erscheint dann in einem anderen Licht je nachdem, ob sie juristisch aus der Perspektive einzelner Institutionen oder im Kontext der Politikverflechtung betrachtet werden (vgl. auch Keim 1983, 64).

Lokale Sozialpolitik stellt kein wohlkoordiniertes Ganzes dar. Ganz im Gegenteil ist sie durch eine hohe Politiksegmentierung und Fragmentierung der Verwaltungsstrukturen gekennzeichnet (Windhoff-Heritier 1989, 263; Krüger 1985, 31). Lokale Sozialpolitik zerfällt in verschiedene Teilpolitiken, die auf jeweils verschiedenen gesetzlichen Grundlagen beruhen, einen jeweils spezifischen organisatorischen Unterbau aufweisen und durch unterschiedliche Akteure gekennzeichnet sind. Die hohe Binnenkomplexität und Ausdifferenzierung lokaler Sozialpolitik erweist sich damit als Korrelat zur Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften in eine Vielzahl eigenlogisch spezialisierter Funktionssysteme, deren systemische Rationalitäten sich als Lebensbedingungen der Individuen innerhalb dieser Systeme umsetzen.

Gesellschaftlicher Wandel als Bezugspunkt lokaler Sozialpolitik

Unter den Bedingungen von Wirtschafts-, Arbeitsplatz- und Bevölkerungswachstum hatte Stadtpolitik es bis Mitte der 1970er Jahre nahezu überall mit ähnlichen Problemen zu tun. Der Einbindung lokaler Sozialpolitik in den sich entfaltenden Wohlfahrts- und Sozialstaat entsprach die in den Städten praktizierte „Simultanpolitik“, einer auf soziale Integration und Funktionsfähigkeit der ganzen Stadt gerichteten Politik für das Wachstum der Städte. Aber spätestens seit den 1980er Jahren ist dieses einheitliche Entwicklungsmuster zerbrochen. Im bundesdeutschen Städtesystem zeigten sich Tendenzen einer „doppelten Spaltung“. *Einigen wenigen Städten, die noch das gewohnte Bild von wachsendem Wohlstand, neuen Arbeitsplätzen und spektakulären Neubauten bieten, stehen stagnierende oder gar schrumpfende Städte gegenüber. Zum anderen vollzieht sich innerhalb jeder einzelnen Stadt eine Spaltung(...): die Spaltung zwischen jenen mit sicheren Arbeitsplätzen und gesicherter Lebensperspektive und den an den Rand gedrängten, den Ausländern, den Armen, den dauerhaft Arbeitslosen* (Häußermann/Siebel 1987, 8). Das

gewohnte Bild des Süd-Nord-Gefälles und seit der Vereinigung des West-Ost-Gefälles wich angesichts der Globalisierung wirtschaftlicher Prozesse zunehmend dem differenzierteren Bild eines „funktionalen patchwork“, in dem die auf fragmentierten Raumstrukturen basierenden Machtverhältnisse der globalen Ökonomie nunmehr jeweils „unterschiedlich dimensionierte Zentren und Peripherien“ hervorbrachten (Noller/Prigge/Ronneberger 1994, 18). Die Abnahme der räumlichen und politischen Barrieren der Kapitalverwertung, steigerte paradoxerweise die Sensibilität der Ökonomie für die Verschiedenartigkeit der Städte innerhalb der global-integrierten Wirtschaftsräume, wodurch der Anreiz für die Stadtregerungen wuchs, durch eine „unternehmerische Stadtpolitik“ die Besonderheit ihrer Stadt in der Städtekonkurrenz herauszuarbeiten. Ungleichzeitige Regionalentwicklung, lange Zeit mißverstanden als prämoderner, traditionaler Restbestand, der sich den gesamtgesellschaftlichen Tendenzen sozialen und ökonomischen Wandels sperrte, wird so Voraussetzung der ökonomisch-sozialen Restrukturierung im Globalisierungsprozesses.

Mit der Globalisierung einhergeht eine Konzentration von Steuerungs-, Entscheidungs-, Finanzierungs-, Vermarktungs- und Kontrollfunktionen („headquarter economy“) in den Städten, während Arbeitsplätze in Produktion und Vertrieb in periphere Länder verlagert wurden. Je nach Einbindung in globale, nationale oder regionale Wirtschaftskreisläufe kommt es zu lokal unterschiedlichen Umstrukturierungen der Arbeitsmärkte, wobei sich in den „global cities“ (z.B. Frankfurt a.M.) die Tendenzen einer sozialen Polarisierung der Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen herausbilden (vgl. Sassen 1996). Ökonomische und soziale Modernisierungslogik treiben damit die gesellschaftliche Entwicklung in Richtung einer Heterogenisierung der Sozialstruktur, der Arbeitsverhältnisse wie der sozialen (Lebens-)Lagen voran in Richtung einer extremen Mischung divergenter Lebenslagen und zunehmender sozialer Umschichtung (Chasseu u.a. 1992, 12). In Bezug auf soziale Sicherung heißt dieses, daß mit der Ausdifferenzierung der Sozialstruktur in den stärker in den Globalisierungsprozeß einbezogenen Städten die herkömmlichen soziale Sicherungssysteme nicht mehr greifen und eine zunehmende Zahl von Personen auf das basale soziale Sicherungssystem der Sozialhilfe und komplementärer Hilfen lokaler Sozialpolitik verwiesen werden (vgl. Bommers/Scherr 1996, 116).

Nicht alle Städte und Gemeinden sind gleichermaßen in den Globalisierungsprozeß einbezogen. Während in den prosperierenden Großstädten die Dynamik von Lebensläufen, die Individualisierung und Pluralisierung, Chancen und Risiken des je individuellen Lebenslaufes zunehmen, lassen sich in den altindustrialisierten Städten eher industriegesellschaftliche Sozialstrukturen finden. Dort wird der „fordistische Lebenslauf“ durch die Interventionen des Sozialversicherungsstaates, sei es durch Arbeitsbeschaffungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, durch betriebliche Sozialvereinbarungen (Sozialplan) und durch Frühverrentungsmaßnahmen wie aber auch aufgrund der montan-industriell geprägten Arbeitsmarktstrukturen, konserviert. Die suburbanen Vorstädte, entstanden vorwiegend aus der Zuwanderung von Familien seit den 60er Jahren, dagegen entpuppen sich vielfach als Zonen gesicherter Arbeitsmarkt- und Lebensperspektiven der aus den Städten flüchtenden Mittelklasse (vanishing middle class), die überwiegend der „Normalerwerbs-“ bzw. „Normalfamilienbiographie“ folgt.

Entsprechend der sozial selektiven Wanderungen nahm in den Kernstädten die Zahl der Familien, die Geburten- und damit Kinderzahlen ebenso wie die Zahl der Eheschließungen ab. Gleichzeitig nahm die Zahl der Scheidungen zu, wodurch einerseits mehr Kinder Scheidungserfahrungen durchlebten und die Zahl der Alleinerziehenden gerade in den Großstädten anstieg³. Begünstigt durch modernisierte Arbeitsmarktstrukturen nahm auch die Frauenerwerbsquote zu, so daß die traditionell geprägten familiären Hilfenetze kleiner wurden und die Bedeutung sozialer Dienste entsprechend zunahm (vgl. Strohmeier 1997). Zusätzlich üben Großstädte eine Gravitationsdynamik auf verschiedene Bevölkerungsgruppen (Alleinerziehende, Immigranten, Obdachlose, Drogenabhängige etc.) aus, denn Großstädte bieten Optionen, ein Leben auch abseits der „Normalbiographie“ in den „Nischen“ der Großstadtgesellschaft zu leben.

³zur Eigendynamik der Scheidungsentwicklung, zu gesellschaftlichen, individuellen und kohortenspezifischen Aspekten der Ehe- und Familienentwicklung vgl. Beck-Gernsheim 1997.

1.1 Methoden und Vorgehensweise

Der Modernisierungsprozeß läßt sich als nicht-linearer, konflikthafter, evolutionärer, in alle gesellschaftlichen Teilbereiche diffundierender Prozeß verstehen. Die Brüche und Widersprüche gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse geben den Städten und Regionen ihre spezifische Prägung. Dieser läßt sich als soziokultureller bzw. sozialpolitischer Kontext zu verstehen, in dem lokale Sozialpolitik stattfindet.

Aufgrund dieser Erkenntnisse wurde in der vorliegenden Arbeit ein breiter methodischer Zugang gewählt. Zunächst werden die Makrotendenzen lokaler Sozialpolitik sekundäranalytisch aufgearbeitet. Hierbei ist einerseits der Wandel der sozialen und ökonomischen Bezugspunkte von Sozialpolitik in Rechnung zu stellen, der eine Änderung der Sozialpolitik auf zentraler wie dezentraler Ebene hervorruft sowie andererseits die Anpassungsleistungen auf zentraler Ebene, welche überwiegend als „Sozialstaatsüberwälzung“ zusätzliche Handlungsparameter auf dezentraler Ebene festlegen.

Im dritten Kapitel werden dann multivariate Analysen für 22 Großstädte in Westdeutschland durchgeführt. Ziel der multidimensionalen Skalierung und der Clusteranalyse ist es, Gruppen von Städtetypen zu identifizieren, um so zu verallgemeinerungsfähigen Aussagen über ihre lokale Sozialpolitik zu gelangen. Ziel der Faktorenanalyse ist es, für die Großstädte gemeinsame Faktoren der für die lokale Sozialpolitik, aber auch für die Stadtentwicklung, relevanten Faktoren zu extrahieren.

Im vierten Kapitel sollen die unterschiedlichen Modernisierungspfade der Modernisierung der Städte anhand ausgewählter Beispiel illustriert werden.

Datenmaterial

Als Datenmaterial für die vorliegenden Untersuchungen wurden Ergebnisse der amtlichen Statistik (Angaben zur Altersstruktur, zur Staatsangehörigkeit, zum Wohngeld- und Sozialhilfebezug, zur Erwerbstätigkeit, Wirtschaftsstruktur und zu den kommunalen Finanzen),

der Volkszählung, zur sozialen Infrastruktur und Wahlergebnisse herangezogen. Die Daten wurden von den statistischen Landesämtern, den Statistischen Ämtern der Städte, von der BfLR, vom deutschen Städtetag sowie aus den Zeitungen, die WELT und FOCUS bezogen.

In die multivariate Analyse wurden die 22 größten Städte Westdeutschlands hinsichtlich der Einwohnerzahl (München, Köln, Frankfurt a.M., Essen, Dortmund, Stuttgart, Düsseldorf, Duisburg, Hannover, Nürnberg, Bochum, Wuppertal, Bielefeld, Mannheim, Bonn, Gelsenkirchen, Karlsruhe, Wiesbaden, Münster, Mönchengladbach, Augsburg und Braunschweig) mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen einbezogen. Ausgeschlossen wurden aus der Analyse die ostdeutschen Großstädte, da nach wie vor die Transformationsprozesse einen geplanten Städtevergleich verzerren würden und allenfalls für eng begrenzte Fragestellungen sinnvoll erscheinen (vgl. auch Senatsverwaltung Berlin 1995, 9). Die Städte Leipzig, Dresden, Halle, Magdeburg und Rostock wurden daher gesondert betrachtet.

Beschreibung der Einzeldaten:

Zunächst wurde in Vorbereitung der vorliegenden Untersuchung ein Datensatz gebildet. Dieser umfaßte insgesamt mit den ostdeutschen Großstädten 27 Fälle a 258 Variablen. Diese Variablen entstammen aus den Bereichen Demographie und Haushaltsstruktur, Bildung, Erwerbstätigkeit, Sozialleistungsbezug und soziale Infrastruktur, Wirtschaftsstruktur, kommunale Finanzen und Wahlen. Ein Teil der Variablen diente lediglich dem intertemporalen Vergleich von Zusammenhängen. Der anfängliche Variablensatz wurde dann unter statistisch methodischen Gesichtspunkten reduziert (vgl. auch Senatsverwaltung Berlin 1995, 9):

- So wurde ein Teil der bipolaren Variablen ohne Informationsverlust ausgeschlossen (sie ergänzen sich zu 100%).
- Ausgeschlossen wurden auch Variablen, die sich gegenseitig erklären, d.h. die eine starke inhaltliche Korrelation zueinander aufweisen (sog. Redundanzen).

- Außerdem wurden aus der weiteren Analyse auch diejenigen Variablen ausgeschlossen, die nur geringe Korrelationen zu den anderen Variablen aufwiesen.

Die für die Multidimensionale Skalierung, die Faktoren- und Clusteranalyse verwandten Variablen sind im Anhang abgedruckt. Für die multivariaten Analysen wurden die Rohdaten einer sog. Z-Transformation unterzogen⁴. Dadurch konnte ein Datensatz aufgebaut werden, der lediglich die z-transformierten Werte der Ausgangsvariablen enthielt. Dieses war insofern erforderlich, als die Variablen unterschiedliche Skalierungsniveaus (Raten, Anteilswerte) aufwiesen (vgl. Härle 1994, 11; Brosius 1989, 178 f.).

Multidimensionale Skalierung und Clusteranalyse

Ziel der Clusteranalyse in der vorliegenden Untersuchung ist es, Gruppen von Städten zu identifizieren. Diese Städtegruppen repräsentieren Städtetypen. Nimmt man also eine Stadt aus einer Gruppe, am besten diejenige, welche die Gruppe am besten repräsentiert, so gelangt man zu einer empirisch begründeten, statistisch nachvollziehbaren Fallauswahl von Städten für eine vertiefende Analyse ihrer lokalen Sozialpolitik.

Städtetypen und -klassen:

Die Klassifizierung und Typisierung der Städte wurde in den Sozialwissenschaften bislang mit unterschiedlicher Intensität betrieben. Hochkonjunktur herrschte in den 70er Jahren - nicht zuletzt auch aufgrund der seinerzeit entstandenen Möglichkeiten der Auswertung großer Datenmengen mittels EDV (vgl. de Lange 1980, Hradil/ Müller, 1992, Müller/Buitkamp 1994, zuletzt Friedrichs 1997b).

⁴Die z-Transformation ist definiert als die Division der Abweichung eines Meßwertes von dem Mittelwert durch die Standardabweichung. Die z-Werte geben Aufschluß über die Lage eines Meßwertes innerhalb einer normalverteilten Population von Meßwerten.

Äußerst beliebt sind darüber hinaus auch die in populärer Aufmachung erschienenen sog. Städte-Rankings⁵. Methodisch weisen diese Untersuchungen allerdings, was die Auswahl der Variablen und die verwandten Methoden betrifft, erhebliche Mängel auf (vgl. Blinkert 1989).

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch die Klassifikation der BfLR, die über Dichtekriterien und Zentralitätsmerkmale „siedlungsstrukturelle, Gebiets-, Regionen- und Kreistypen bildet. Die BfLR zielt damit auf eine „überregional vergleichbare Entwicklungsmessung“ ab. Eine solche Abgrenzung aber ist für den in der vorliegenden Untersuchung geplanten Städtevergleich ungeeignet.

Ein anderer Ansatz klassifiziert die Städte nach der Zahl der Einwohner. So wird unterschieden zwischen den Grenzen 1 Mio. Einwohner, 500 Tsd., 100 Tsd., 50 Tsd. Einwohner. Zwar bestimmt die Zahl der Einwohner maßgeblich auch den Infrastrukturbedarf einer Stadt und mag sich insofern auch als Klassifizierungsmerkmal eignen, aber unter der Annahme eines sich zunehmend ausdifferenzierenden Städtesystems erscheint diese Annahme zunehmend weniger zuzutreffen. Die Bildung von Städtetypen hat sich daher an den jeweiligen Erkenntnisinteressen und dem theoretischen Bezugsrahmen zu orientieren. Von daher habe ich mich pragmatisch für eine modifizierte Orientierung anhand der Einwohnerzahlen entschieden. Entscheidend war dabei auch aus forschungsökonomischen Gründen eine Beschränkung der Analyse. So wurden die 22 größten Städte Westdeutschlands mit einer Einwohnerzahl von über 250 Tsd. in die Analyse einbezogen. Diese 22 Großstädte liegen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Durch die Beschränkung auf fünf Bundesländer konnte ich auch die vertikalen Verflechtungen zwischen Stadt und Bundesland in die Analysen einfließen lassen. Ausgeschlossen wurden die ostdeutschen Großstädte und die Stadtstaaten.

⁵Als eines der letzten Beispiele mag der FOCUS-Städtefest unter dem Titel „Nepper, Schlepper, Bürgermeister“ dienen (FOCUS 49/1995, S. 254-260) oder auch der Städtevergleich von impulse zum Wohnwert deutscher Städte, vgl. impulse 3/1989, S. 210 ff.

Die Städtegruppen bzw. -typen in der vorliegenden Untersuchung wurden durch eine Multidimensionale Skalierung und eine Clusteranalyse gewonnen. Selbstverständlich ließen sich weitere Einteilungen vornehmen, um Aussagen über Städtegruppen zu treffen. So ließen sich diskriminierende Variablen als Unterscheidungsmerkmal verwenden (vgl. diverse Untersuchungen zur Haushaltspolitik in: Schimanke 1989) oder aber auch mehrere Variablen zu einem Index zusammenfassen, der wiederum zu diskreten Werten umcodiert wird, so daß Fälle sinnvoll zu Gruppen zusammengefaßt werden können (zu den Problemen vgl. auch Brosius 1989, 175).

Multidimensionale Skalierung:

Für eine erste optische Annäherung an die Analyse von Städtetypen habe ich das Verfahren der Multidimensionalen Skalierung angewandt. Dabei werden Berechnungen durchgeführt, die auch für die Clusteranalyse notwendig sind. Ziel der Analysen ist es, Städtegruppen so zu bilden, daß die untersuchten Städte innerhalb der Gruppen einander möglichst ähnlich sind, und zwischen den Gruppen deutliche Unterschiede bestehen (sog. interne Homogenität und externe Separation; vgl. de Lange 1980, 20 f.). Um also möglichst „ähnliche“ Städte zu identifizieren, gilt es einen geeigneten Maßstab zu wählen. Als Maßstab wurde hier der euklidische Abstand gewählt. Er beschreibt den Abstand zwischen zwei Objekten bezüglich ihrer Merkmalsausprägungen und läßt sich graphisch als die Länge der Verbindungsgraden zwischen zwei Punkten interpretieren. Dieser 51-dimensionale Merkmalsraum wird dann durch die Multidimensionale Skalierung auf eine zweidimensionale Ebene projiziert, wobei die ursprünglichen Distanzen zwischen den Objekten weitgehend erhalten bleiben (vgl. Härle 1994, 13). Die Multidimensionale Skalierung vermag allerdings nur einen optischen Eindruck von Städtegruppen zu vermitteln, zumal der Informationsverlust bei diesem Verfahren groß ist. Deshalb wurde zusätzlich eine Clusteranalyse durchgeführt.

Clusteranalyse:

Ziel der Clusteranalyse ist es die Fälle zu in sich homogenen Clustern zusammenzufassen, wobei die verschiedenen Cluster sich möglichst deutlich unterscheiden sollen. Für die Clusteranalyse wurde als Distanzmaß erneut der Euklidische Abstand verwendet. Berechnet wurde eine hierarchische Clusteranalyse. Als Agglomerationsmethode wurde die Ward-Methode⁶ angewendet (vgl. Brosius/Brosius 1995, 869).

Faktorenanalyse:

Der gesamtgesellschaftliche Wandel ist ein äußerst komplexer Vorgang und er erfaßt nahezu alle Teilbereiche der Gesellschaft. Selbst wenn die Teilbereiche in einem kontingenten Verhältnis zueinander stehen, so sind doch Interdependenzen vorhanden. Auf die hier vorliegende Untersuchung bezogen heißt dieses, daß die gesamtgesellschaftlichen Wandlungsprozesse, die ihren realen Ort auf der lokalen Ebene von Städten und Gemeinden haben, zu mehr oder minder typischen „strukturellen Kontexten“ (Merkmalskonstellationen) führen, mit denen man z.B. altindustrialisierte Städte von modernen unterscheiden kann (vgl. z.B. de Lange 1980). Solche bevorzugt in der Regionalökonomie verwandten Analysen haben aber bisher kaum berücksichtigt, daß ökonomischer Strukturwandel mit sozialem und politischem Wandel in einem interdependenten Beziehungsgefüge steht. Erst in jüngerer Zeit gibt es einige Ansätze,⁷ die regionalökonomische mit sozialstrukturellen Analysen

⁶Die verschiedenen Agglomerationsmethoden unterscheiden sich darin, wie die Distanz zwischen den Clustern ermittelt wird. Für die hier verwendete Zentroid-Methode werden die Variablenmittelwerte für jeden Cluster und anschließend die Distanz zwischen den Zentroiden berechnet (für weitere Methoden vgl. Brosius 1989, 182 f., Brosius/Brosius 1995, 869 f.).

⁷Eine Ausnahme bildet hier, zumindest was die Datenbasis betrifft, die Untersuchung von Rainer Berger über SPD und Grüne. Allerdings wird die Analyse vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der Parteienforschung, weniger der Regionalökonomie oder der Forschung zur lokalen Sozialpolitik vorgenommen. Wie Berger selbst ausführt, geht es ihm darum, regionalistische Fallstudien mit nicht weiter differenzierten nationalen Studien zu verschmelzen. Es geht ihm also darum, SPD und Grüne in ihrem jeweiligen lokalen Kontext zu analysieren, um so z.B. die SPD des Ruhrgebietes von der in den „world cities“ zu unterscheiden. Ziel seiner Analysen ist daher zunächst die Bildung von Realtypen (vgl. Berger 1995, 82). Allerdings stellt Bergers Arbeit eine wichtige methodische und inhaltliche Anregung dar, da seine Arbeit grundsätzlich mit zahlreichen Untersuchungen bricht, die nationale parteipolitische Orientierungen in eins auf die lokale Ebene projizieren (vgl. lediglich als Auswahl: Jaedicke u.a. 1991; Grüner/Jaedicke/Ruhland u.a. 1988), um dann festzustellen, daß der parteipolitische Einfluß gering ist. Häußermanns These, wonach Parteipolitik keine Rolle spiele und der Handlungsspielraum der Kommune

verknüpfen (vgl. hierzu Hradil/Müller 1992, Müller/Buitkamp 1996). Indikatoren zum Output lokaler Sozialpolitik, zum Parteienwettbewerb und zu Wahlergebnissen bleiben aber auch in diesen Untersuchungen unberücksichtigt

Ausgangspunkt der Faktorenanalyse ist zunächst eine Vielzahl von Variablen, von denen a priori nicht bekannt ist, ob und in welcher Weise sie miteinander etwas zu tun haben. *Mit der Faktorenanalyse soll nun ermittelt werden, ob unter den untersuchten Variablen solche Gruppen von Variablen vorhanden sind, hinter denen jeweils eine neue komplexe „Hintergrundvariable“ steht* (Brosius, 1989, 137). Diese Hintergrundvariablen werden Faktoren genannt. Ziel der Faktorenanalyse ist es nun, die komplexen Zusammenhänge zwischen den Variablen auf möglichst wenige Faktoren zurückzuführen. Üblicherweise wird, so Brosius, die Faktorenanalyse in vier Schritten durchgeführt (Brosius 1989, 141, vgl. auch Senatsverwaltung Berlin 1995 13 f.): Berechnung der Korrelationsmatrizen, Faktorenextraktion, Rotation, Berechnung der Faktorwerte.

1.2 Aufbau der Arbeit:

Die Arbeit teilt sich zunächst in zwei große Blöcke. Im ersten Teil wird eine modernisierungstheoretische Zugangsweise zu gesellschaftlichen Differenzierungsprozessen gewählt. Dabei steht zunächst eine systemtheoretische Herangehensweise an gesellschaftliche Modernisierungsprozesse. Diese wird unter akteurtheoretischen Gesichtspunkten rekonstruiert. Dadurch gelingt es den Handlungsspielraum von Akteuren innerhalb gesellschaftlicher Strukturen näher zu bestimmen.

In einem zweiten Schritt wird diese akteurstheoretisch rekonstruierte Herangehensweise an gesellschaftliche Modernisierungsprozesse mit dem Milieuansatz verknüpft. Für eine Analyse lokaler Politik ist dabei der Begriff des Deutungsmusters von zentraler Rolle. Durch

weitgehend durch externe Rahmenbedingungen determiniert sei, muß insofern nochmals überprüft werden, denn die lokale Einbindung der Parteien spielt also eine weitaus größere Rolle, als bislang vermutet wurde. Benzler/ Heinelt haben daher in ihrer vergleichenden Untersuchung zur örtlichen Arbeitsmarktpolitik zu Recht dem sozio-kulturellen Kontext auch eine bedeutende Rolle beigemessen (Benzler/ Heinelt 1991).

die Einführung des Begriff Deutungsmuster gelingt eine Verknüpfung von der lebensweltlichen Ebene zur Ebene politischer Akteure. Hierbei wird auf Argumentationen von Downs zur ökonomischen Theorie der Politik (Downs 1968), wie sie Gerhards für die politische Kommunikation übernommen hat, zurückgegriffen. Dadurch gelingt es, ein alle Ebenen übergreifenden Ansatz lokaler Politik zu entwickeln. Daran schließt sich eine Betrachtung sozialstruktureller Modernisierungsprozesse und ihre Folgen für den Wandel des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements an.

Im zweiten großen Block wird ein regulationstheoretischer Zugang zu gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen dargelegt. Dabei wird an verschiedenen Stellen gezeigt, welche Lücke der Regulationsansatz hat und es wird versucht, diese auszufüllen.

Im dritten Kapitel schließlich wird eine multivariate Analyse von 22 (27) deutschen Großstädten vorgenommen. Zur Anwendung kommen eine multidimensionale Skalierung, eine Clusteranalyse und eine Faktorenanalyse. Die dabei gewonnen Ergebnisse werden anschließend im vierten Kapitel nochmals im Detail illustriert. Das fünfte Kapitel schließlich dient dem Resümee.

2 Die Modernisierung von Gesellschaften

Der Begriff der Modernisierung hat in den letzten Jahren wieder eine hohe Wertschätzung erfahren. Modernisierung ist in aller Munde. Kaum ein Repräsentant aus Politik, Wirtschaft oder Gesellschaft, der nicht die Forderung nach Modernisierung aufnimmt. In der Regel geht es dabei um die Forderung einer sozialen Gruppe bzw. eines Teilbereiches der Gesellschaft, daß sich andere Gruppen bzw. Teilbereiche der Gesellschaft den veränderten Umweltbedingungen anpassen mögen. Im Vordergrund stehen derzeit die ökonomischen Krisentendenzen, die vornehmlich unter dem Schlagwort von der „Globalisierung“ thematisiert und ideologisch verklärt werden, ohne daß die Widersprüchlichkeiten und Inkonsistenzen des Globalisierungsprozesses hinreichend berücksichtigt werden.

In einer historischen Perspektive haben aber nicht nur die einer vermeintlich naturgesetzlichen Logik folgenden ökonomischen Umstrukturierungsprozesse Forderungen nach einer „Modernisierung“ von Staat, Politik, Gesellschaft und Wirtschaft hervorgerufen, sondern ebenso gab es auch Perioden, in denen eine Modernisierung von Staat, Politik und Wirtschaft in Folge soziokulturellen Wandels auftrat. Modernisierung, verstanden als Forderung, beinhaltet die Anpassung an veränderte Umweltbedingungen (Hondrich 1996, 28). Welche Maßnahmen zur Anpassung ergriffen werden sollten und wie die sich verändernden Umweltbedingungen zu interpretieren sind, ist allerdings je nach Akteursperspektive unterschiedlich. Modernisierung ist insofern ein hoch wertgeladener Begriff, in dem nur der Wandel als modern gilt, der in die „richtige“ Richtung verläuft (Hondrich 1996, 29). Dies führt zu einem zweiten Moment des Begriffes Modernisierung. Mit Modernisierung werden auch die sich (scheinbar) evolutionär vollziehenden, quasi naturwüchsigen Entwicklungen im ökonomischen und im sozialstrukturellen Bereich gekennzeichnet (Offermann 1995, 124). Der „Globalisierungsprozeß“ läßt sich so als ökonomischer Modernisierungsprozeß interpretieren, der Modernisierungsgewinner und -verlierer und veränderte Regulationsmuster gegenüber dem status ante hervorbringt. Aber auch im sozialstrukturellen Bereich finden wir einen Wandel, der als sozialer Modernisierungsprozeß begriffen werden kann, ungeachtet dessen, ob er durch die Leistungsausweitung des (Sozial-)Staates,

durch die ökonomischen Umstrukturierungsprozesse oder durch spezifische Eigendynamiken hervorgebracht wurde.

Mit dem Modernisierungsbegriff werden also derzeit zwei Momente angesprochen, die aufeinander bezogen sind: Es geht um die Modernisierung gesellschaftlicher Institutionen als Antwort auf die sich vollziehenden Modernisierungsprozesse jeweiliger Umweltbedingungen⁸ (Berger 1996, 52). Modernisierung kann so verstanden werden als Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Anpassungs- und Selbststeuerungsfähigkeiten (Zapf 1994, 19).

Die Modernisierung gesellschaftlicher Institutionen zielt auf eine Bewältigung krisenhafter bzw. als krisenhaft wahrgenommener Entwicklungsprozesse. Für den ökonomischen Bereich habe ich schon die Globalisierung angesprochen, die die Handlungsfähigkeit nationaler Politik zunehmend einschränkt und die sozialstaatlichen Sicherungssysteme einzuebnen droht (Scharpf 1992, Leibfried/Rieger 1996, allgemeiner Willke 1990, 266). Arbeitslosigkeit, wachsende Armut und soziale Polarisierung sind dabei ebenso die Folge wie die Erosion bisheriger ökonomischer Regulationsmodi. Flächentarifverträge beinhalten z.B. zunehmend mehr Öffnungsklauseln, sofern sie überhaupt noch abgeschlossen werden (können). Auch werden sie zunehmend gänzlich in Frage gestellt. Die „Entstrukturierung“ gesellschaftlicher Strukturen scheint sich so massenhaft auszuweiten. Die Arbeitgeberverbände, Industrie- und Handelskammern und die Gewerkschaften z.B. klagen über interne Konflikte oder aber auch über erhebliche Mitgliederverluste, die die Handlungsfähigkeit der Verbände schmälern. Solche Zerfallstendenzen machen auch vor anderen Verbänden und Vereinen nicht halt. Mitgliederverluste sind auch bei Kirchen, Sportvereinen oder ehrenamtlichen Diensten vielfach konstatiert worden. Auch familiäre, verwandtschaftliche und nachbarschaftliche Beziehungen weisen angeblich nicht mehr die Stabilität vergange-

⁸ Dies impliziert zunächst einen Widerspruch in sich, da gesellschaftliche Institutionen Teil eben jener sich modernisierenden Umweltbedingungen sind. Dieser Widerspruch wird in modernisierungstheoretischen Ansätzen durch das Begriffspaar Struktur und Handeln abgebildet. Neue modernisierungstheoretische Ansätze versuchen Modernisierung als einen Gesamtprozeß von Entwicklungsdynamiken funktional ausdifferenzierter Systeme mit dem Handlungspotential autonomer Individuen zu verbinden. Auch in der Regulationstheorie wird zunehmend die Rolle von Politik, Institutionen und Akteuren im Entwicklungsprozeß kapitalistischer Gesellschaften diskutiert (vgl. Esser/Görg/Hirsch 1994, Keil 1997). Aber auch steuerungstheoretische Ansätze greifen zunehmend das Verhältnis von Struktur und Handeln auf (vgl. z.B. das Konzept des „akteurszentrierten Institutionalismus“ bei Mayntz/Scharpf 1995).

ner Jahrzehnte auf. Ursache bzw. Ergebnis dieser Entwicklungen sei ein massiver Individualisierungsschub, der massenhaft egozentrierte Hedonisten (Modernisierungsgewinner) hervorbringt und je nach Standpunkt eine „Erlebnisgesellschaft“, einen „kollektiven Freizeitpark“ oder auch eine „Anspruchsinflation“ an den Staat herbeiführt. Auf der anderen Seite dagegen wird eine wachsende Armut in den Städten beobachtet, die sich räumlich in der Ausweitung sozialer Brennpunkte manifestiert. Desintegration, Gewalt, Kriminalität und sonstige Formen devianten Verhaltens, nicht zuletzt der „Werteverfall“ sind weitere begleitende Phänomene dieser Prozesse. Sie kulminieren in der Annahme eines Verfalls der Stadtgesellschaft (Kronawitter).

Die These vom Verfall der Stadtgesellschaft wirft auch die Frage nach der Integration moderner Gesellschaften auf⁹. Folgt man der „Entstrukturierungs-“ und der „Individualisierungshypothese“ scheinen sich die gesellschaftlichen Strukturen und „Ligaturen“ zu verflüssigen. Ein großer Teil der Untersuchungen zu diesem Themenfeld allerdings operiert ohne räumliche Differenzierungen bzw. die analytische Einbeziehung der Kategorie Raum (vgl. allerdings Bertram 1992, Dangschat 1994a, 1995b, Herlyn 1980, Herlyn/ Lettko/ Lakemann 1991), ohne die Analyse politischer Interventionen auf die Gestaltung gesellschaftlicher Strukturen (vgl. allerdings lebenslauftheoretische Arbeiten, Allmendinger 1995, Kohli 1994, 1990, Mayer 1994) und ohne eine hinreichende Analyse der verschiedenen Akteursperspektiven (vgl. Mayntz/ Scharpf 1995, Schimank 1996). Im folgenden werde ich die theoretischen wie empirischen Erträge dieser Forschungen unter zwei Aspekten, einerseits modernisierungs- und andererseits regulationstheoretischer Überlegungen bündeln. Dabei geht es nicht darum, Theoriearbeit zu leisten und diese verschiedensten Ansätze bis in ihren kleinsten Verästelungen vereinbar zu gestalten, sondern sie empirisch fruchtbar zu machen für eine Analyse lokaler Sozialpolitik. Angesichts einer empirisch orientierten Arbeit scheint dieses Vorgehen gerechtfertigt.

⁹ Ganz zu Recht weisen Brock/Junge daraufhin, daß die gesellschaftliche Integration der zentrale Angelpunkt ist, an dem die Leistungsfähigkeit einer jeden Theorie gesellschaftlicher Modernisierung abgelesen werden kann (Brock/Junge 1995, 166).

Zunächst wird die Modernisierung von Gesellschaften anhand eines deskriptiv-ideengeschichtlichen Zugangs beschrieben. Anschließend wird ein zentrales Paradigma modernisierungstheoretischer Ansätze, die Differenzierung, unter systemtheoretischer Perspektive aufgenommen und dann akteurtheoretisch rekonstruiert. Diese akteurtheoretisch rekonstruierte systemtheoretische Herangehensweise an gesellschaftliche Modernisierungsprozesse wird dann wiederum mit milieu- und netzwerktheoretischen Überlegungen verknüpft. Dadurch wird es möglich, einerseits individuelle Handlungen mit der Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme in eins zu denken und andererseits eine „holistische“ Perspektive auf die Entwicklung von Stadtgesellschaften zu entwickeln, in der die Varianz lokaler Sozialpolitik aus einem komplexen Wirkungsfeld sozialer Kräfte, eben der Stadtgesellschaft, resultiert. Dadurch lassen, wie weiter unten noch ausgeführt wird, idealtypisch vier Szenarien einer die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche und Ebenen (Mikro-/Makroebene) überspannenden Entwicklung der Stadtgesellschaft und -politik denken.

2.1 Modernisierung und Integration:

Unter dem Dach der Modernisierungstheorie versammeln sich disparate Ansätze und verschiedenste Untersuchungen. Häufig wird unter Modernisierung lediglich ein Prozeß sozialen Wandels verstanden, ohne daß die beobachteten Phänomene in einen theoretischen Zusammenhang eingeordnet werden. Die Kennzeichnung von Ansätzen und Untersuchungen als „modernisierungstheoretisch“ unterstellt dabei eine Geschlossenheit, die diese kaum besitzen. Zu Recht äußert Berger daher Zweifel, ob es sich bei diesen Forschungen nicht *um einen Kranz recht locker gewebter forschungsleitender Überzeugungen handelt* (Berger 1996, 46). Dabei lassen sich drei Arten von theoretischen Bemühungen innerhalb der sozialwissenschaftlichen Diskussion um die Entwicklung moderner Gesellschaften identifizieren (vgl. dazu Peters 1993, 48 f.):

- a) Ein erster Zugang besteht in der Analyse postmoderner Tendenzen im Bereich der Sozialwissenschaften, welche die Zentralität kultureller Phänomene betonen (Wandel im kulturellen Weltbild, Verbindungen zwischen kulturellen Wandlungen und sozialstrukturellen Veränderungen).

- b) Eine zweite Form stellen Versuche einer umfassenden, „synthetischen“ Theorie moderner Gesellschaften (z.B. system- und handlungstheoretische Ansätze, bei denen insbesondere das Problem des Verhältnisses von Struktur und Handeln eine wichtige Rolle spielt) dar
- c) Ein dritter Zugang zur Erklärung der Entwicklung moderner Gesellschaften wird anhand empirisch fundierter Studien über Entwicklungen in sozialen Bereichen (Familie, Beruf, Lebenslauf, Religion, Subkulturen etc.) gesucht.

2.1.1 Modernisierung moderner Gesellschaften:

Im herkömmlichen Verständnis bezeichnen Modernisierungsprozesse den Übergang von agrarisch zu industriegesellschaftlich strukturierten, von segmentär zu funktional ausdifferenzierten Gesellschaften. Dieser Prozeß ist in einem engen Zusammenhang mit der industriellen Revolution und den politischen Revolutionen und seinen Begleiterscheinungen gestellt. Modernisierung ist ein multidimensionaler, systemischer Prozeß, unter dem die sich wechselseitig beeinflussenden Strukturveränderungen in modernen Gesellschaften verstanden werden¹⁰ (Zapf 1994, 18, Berger 1996, 48 f.): Staaten- und Nationenbildung, Demokratisierung und wohlfahrtsstaatliche Sicherung und Umverteilung im politischen Bereich, Industrialisierung, selbsttragendes Wirtschaftswachstum, und sodann Tertiärisierung, Massenkonsum, Urbanisierung, Bildungsanstieg, soziale Mobilität, Massenkommunikation, Säkularisierung, Rationalismus, und Universalismus, mit ihren Folgen für den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt im kulturellen Bereich, Individualisierung und Leistungsorientierung im personalen Bereich. Dieser Modernisierungsprozeß hat eine „moderne Gesellschaft“ mit ihren Universalien und Basisinstitutionen hervorgebracht. Die aktuellen Umbrüche in den modernen Gesellschaften dagegen sind jedoch als Modernisie-

¹⁰ Diese Feststellung sollte allerdings nicht in der Weise mißverstanden werden, daß die Modernisierung von Gesellschaften zwangsläufig von einer Kohärenz der Entwicklung ausginge (für die Konvergenzannahme vgl. Berger 1996, 59; Abramson/Inglehart 1995, Zapf 1994, 194 ff.). Mittlerweile wird allgemein anerkannt, daß Ungleichzeitigkeiten, strukturelle Inkompatibilitäten, Krisen, Widerstände gegen Innovationen, Neuerungsängste die Entwicklung moderner Gesellschaften kennzeichnen (Peters 1993, 44, Zapf 1994, 188, Hradil 1995, 15; Berger 1996, 49). Diese Erkenntnis führt dazu, den Modernisierungsprozeß als einen nicht-linearen, konflikthaften, evolutionären, in alle gesellschaftlichen Teilbereiche diffundierenden Prozeß zu konzeptualisieren (vgl. auch Zapf 1994, 16 ff.).

rungsprozeß bereits moderner Gesellschaften zu begreifen ¹¹. Modernisierung gerät so zu einem laufenden Prozeß der Zerstörung von Modernität (Hondrich 1996, 28). Dabei muß man jedoch zwischen verschiedenen Ebenen der Moderne unterscheiden, denn, wie Berger ausführt, kommt die moderne Gesellschaft zwar durch den radikalen Bruch mit der Tradition zur Existenz; *aber sie selbst kontinuieriert sich; mit der Tradition der modernen Gesellschaft kann nicht gebrochen werden* ¹²(Berger 1986, 73). Diese Irreversibilitätsannahme der Modernisierung verweist darauf, daß im Modernisierungsprozeß unterschiedliche Ebenen zu berücksichtigen sind¹³. Hradil folgend lassen sich diese verschiedenen Ebenen, die er zugleich auch als Epochen versteht, folgendermaßen zusammenfassen. Demnach nahm die „Modernisierung“ ihren Ausgangspunkt in der „geistigen Moderne“ ¹⁴ (vgl. Hradil 1990,128). Aber erst als das geistige Programm der Moderne in Gestalt der Aufklärung zum politischen Programm wurde und in den sozialen und politischen Bewegungen des wirtschaftlich erstarkenden Bürgertums seine Träger fand, konnte sich die „*politische Moderne*“ durchsetzen. Im 19. und 20. Jhd. wurde das politische Programm der Moderne, angetrieben durch liberale Reformen und die „industrielle Revolution“, in Form der modernen Industriegesellschaft durch- und umgesetzt. Diese „*gesellschaftliche Moderne*“, ist dadurch geprägt, daß Wirtschaft, Staat und zwischenmenschliche Beziehungen zunehmend durch funktionale Differenzierung und gleichzeitig weiträumige Verflechtung verbunden sind. In Gestalt der „Industriegesellschaft“ verdichteten sich diese Prinzipien zu einer historisch spezifischen Gesellschaftsformation. Merkmale der Industriegesellschaft war die Standardisierung von Produktions- und Konsumtionsweisen, die Synchronisierung und Rationalisierung aller Arbeits- und Lebensbereiche, die Konzentration und Zentralisierung

¹¹ Dementsprechend entwickelte sich in den vergangenen Jahren auch eine Debatte um die „zweite Moderne“ bzw. um eine „reflexive Modernisierung“ (vgl. Beck/Giddens/Lash 1996).

¹² sog. Irreversibilität der Moderne. Diese meint, daß ein Rückfall in die Vormoderne nicht mehr möglich bzw. weniger wahrscheinlich ist (Berger 1996, 47 f.). Gegenbeispiele wie z.B. zunehmende ethnische Konflikte werden unter dem „Huntington-Paradox“ als Folge von Modernisierungsprozessen thematisiert.

¹³ Erst vor diesen unterschiedlichen Ebenen läßt sich die Frage von Kontinuität und Diskontinuität der Moderne sinnvoll aufwerfen.

¹⁴ Die „Moderne“ wird von Hradil als ein dynamischer Begriff im Sinne einer Diffusionstheorie der Modernisierung begriffen.

politischer und wirtschaftlicher Entscheidungskompetenzen und nicht zuletzt auch die Etablierung eines Wohlfahrtsstaates¹⁵ (vgl. Hradil 1992a, 4).

Die gegenwärtigen Umstrukturierungsprozesse moderner Industriegesellschaften („von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft“) sind vor allem auf der Ebene der „gesellschaftlichen Moderne“ thematisiert worden. Die Ungewißheit über die weitere gesellschaftliche Entwicklung, die Geschwindigkeit gegenwärtiger Veränderungsprozesse und nicht zuletzt die Erfahrung realer Deklassierungs- und Entwertungsvorgänge hat in Teilen der Gesellschaft zu großen Verunsicherungen und Modernisierungsängsten geführt¹⁶. Doch längst greift der Modernisierungsprozeß tiefer in die gesellschaftlichen Strukturen ein und tangiert die Grundlagen der „politischen“ und „geistigen Moderne“¹⁷. Die Frage nach dem Zusammenhalt und der Integration¹⁸ sich modernisierender Gesellschaften ist im ausgehenden 20. Jahrhundert einer der zentralen gesellschaftspolitischen Aufgabenstellungen. Denn wie Berger ausführt, gibt es in modernen Gesellschaften gesellschaftliche Errungenschaften, an die nicht gerührt werden darf, soll die Anpassungsfähigkeiten dieser Gesellschaften nicht

¹⁵ Dem Wohlfahrtsstaat kamen drei Funktionen zu: Zum einen diente er der Absicherung der volkswirtschaftlichen Modernisierung, zum zweiten der Legitimationssicherung der politischen Ordnung und zum dritten der Gestaltung individueller Lebenslagen. Er sicherte damit die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechte seiner Bürger.

¹⁶ Folgt man den Ergebnissen vieler Umfragen, so lassen sich steigende Unsicherheit und Modernisierungsängste gegenüber der gesellschaftlichen wie individuellen Zukunftsperspektiven feststellen (vgl. Zapf 1987). Modernisierungsängste und Anomiesymptome konzentrieren sich auf verschiedene sozialstrukturelle Gruppen, so z.B. ältere Menschen, Einpersonenhaushalte, auf Arbeitslose und Arme (vgl. StaBu 1997, 432, 435).

¹⁷ Gesellschaftlicher Wandel kann somit auch hinter die politische und geistige Moderne zurückfallen. Diese Form „fundamentalistischer Regression“ (Schimank) führt somit zunächst zu einer Einschränkung der sog. Irreversibilitätsannahme der Moderne. Allerdings gehen modernisierungstheoretische Ansätze über einen längeren Zeitraum grundsätzlich von einer progressiven Tendenz des Modernisierungsprozesses aus. Die „fundamentalistische Regression“ wäre demnach eine Reaktion auf Modernisierungsprozesse. Zugleich wird damit auch deutlich, daß es keinesfalls nur funktionale Erfordernisse systemischer Zusammenhänge sind, die den Modernisierungsprozeß vorantreiben, sondern ganz wesentlich Institutionen und Akteure (vgl. auch Berger 1996, 59 f., Schimank 1996, 241 ff.).

¹⁸ Integration ist hier in einem doppelten Sinn zu verstehen: Zum einen meint Integration die Integration der sich ausdifferenzierenden Teilsysteme und zum anderen die Inklusion der Individuen in diese Teilsysteme. Man könnte hier auch die Unterscheidung von Lockwood zwischen System- und Sozialintegration heranziehen. Demnach wäre das Problem der Systemintegration „die geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen zwischen den Teilen eines sozialen Systems“, während Gegenstand der Sozialintegration „die geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen der Handelnden eines Systems“ wären (Lockwood 1979, 125). Aus dem Konflikt zwischen Sozial- und Systemintegration entstünde eine Spannung, die den gesellschaftlichen Wandel vorantreibt.

beeinträchtigt werden (Berger/ Hradil 1990, 91). Insbesondere lokaler Sozialpolitik kommt vor dem Hintergrund veränderter Exklusionsrisiken der nachmodernen Gesellschaft die Aufgabe zu, Inklusion in die ausdifferenzierten Teilsysteme zu moderieren (vgl. Schridde 1999b).

2.1.2 Funktionale Differenzierung, Ressourcentransfer und das Handlungspotential von Akteuren

Ein zentrales Merkmal moderner Gesellschaften ist ihr Grad an sozialer Differenzierung. Soziale Differenzierung scheint zum Bewegungsgesetz und zur „Grundfigur der Moderne“ (Berger) schlechthin geworden zu sein (Hellmann 1996, 36). Theorien sozialer Differenzierung stellen keine Einheit dar, sondern es lassen sich einerseits system- und andererseits akteurtheoretische Varianten unterscheiden (vgl. Schimank 1996). Historisch betrachtet erscheint die Modernisierung als das Umschlagen von segmentärer auf funktionale Differenzierung, in dem die Gesellschaften sich nicht mehr über die Aneinanderreihung ähnlicher und relativ autarker Dorf- bzw. Stadtstrukturen entwickeln, sondern in ein Nebeneinander spezialisierter Funktionssysteme auseinanderfallen¹⁹, zwischen denen eine hohe Interdependenz besteht (Brock/Junge 1995, 168, Hellmann 1996, 34, Willke 1990, 19, Peters 1993, 153). Nun ist es eine offene Frage, welches die Antriebskräfte der sozialen Differenzierung waren bzw. sind, ob man z.B. funktionale Argumente bemüht oder ob man wie bei Durkheim, den Konkurrenzmechanismus als eine entscheidende Antriebskraft sieht, und Differenzierung somit als unbeabsichtigtes Produkt interessegeleiteter individueller Handlungen begreift (Mayntz 1988, 27, Willke 1990, 20). Resultat dieses komplexen gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses war die Herausbildung von verselbständigten, jeweils auf spezifische gesellschaftliche Funktionen und Leistungen spezialisierten Teilsystemen (Wirtschaft, Politik, Rechtswesen, Familie, Erziehung, Gesundheitswesen etc.).

¹⁹ Segmentierung, so Luhmann, teilt ein System in gleiche Untersysteme. Eine archaische Gesellschaft, z.B. in Stämme, diese in Sippen und diese in Familien; oder sie gliedert sich primär lokal in Dörfer bzw. Häuser mit jeweils gleicher Infrastruktur (Luhmann, 1972, 148). Gesellschaften sind daher nur als historisch spezifische Formation zu begreifen (archaische, Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft); auch in modernen funktional differenzierten Gesellschaften bestehen Formen segmentärer und stratifikatorischer Differenzierung fort.. Das Zusammenwirken unterschiedlicher Differenzierungsformen im Zuge gesellschaftlichen Wandels könnte möglicherweise auch die empirisch beobachtbaren Ungleichzeitigkeiten, Inkompatibilitäten, Regressionen und blockierten Differenzierungsvorgänge in den Städten erklären.

Durch die Trennung von Haushalt und Betrieb z. B. entstand eine zunehmend institutionell abgegrenzte „ökonomische Sphäre“ der Produktion und Verteilung der Güter und Dienste, in der sich die ökonomische Rationalität über spezialisierte Organisationen und Märkte entfaltete. Der der ökonomischen Rationalität innewohnende Konkurrenzmechanismus trieb dann u.a. endogen die weitere Ausdifferenzierung des ökonomischen Systems voran. Zugleich entstand durch die Trennung von Haushalt und Betrieb auch die moderne Familie bzw. die Privatsphäre, die der relativ autonomen, emotionalen und intimen Ausgestaltung der Beteiligten überlassen bleibt (Meyer 1992, 31 ff., Peters 1993, 154). Komplementär dazu differenzierte sich auch eine staatlich-politische Sphäre aus, der die Aufgabe zukommt, kollektiv verbindliche Entscheidungen herzustellen bzw. Handlungen auf gesellschaftliche Ziele auszurichten. Auch sie trennte zwischen öffentlicher und privater Sphäre, zwischen politisch und nicht-politisch, so daß der Bereich der Familie oder z.B. der Freund- und Nachbarschaften als ein unpolitischer Raum zurückblieb²⁰ (Mayntz 1988, 38). Luhmann folgend orientiert sich die Primärdifferenzierung moderner Gesellschaften an funktionaler Differenzierung²¹. Funktionale Differenzierung besagt, daß Systemdifferenzierung des Gesellschaftssystems sich an Problemen orientiert, die gesamtgesellschaftlich von Belang sind (Hellmann 1996, 37). Die so ausdifferenzierten Teilsysteme sind zuständig für ein gesamtgesellschaftlich relevantes Problem. Brock/Junge heben hierbei in Anlehnung an Webers Verständnis der Ausdifferenzierung der Berufe den Prozeß der spezialisierten Wissensentwicklung heraus, in dem durch eine immer weitere Ausdifferenzierung von Frage-, Problemstellungen und Spezialsprachen menschliche Energien sich auf immer

²⁰Mayntz bezeichnet diese Prozeßvariante der Differenzierung als funktionelle Reduktion, in der ein zuvor multifunktionales soziales Gebilde Funktionen verliert. Daneben weist Mayntz auch auf zwei weitere Varianten hin: zum einen die einem Industriebetriebsparadigma folgende Dekomposition, in der ein existierendes Ganzes unterteilt wird, und zum anderen die Aggregation bzw. Synthese, in der sich durch Eingliederung und gleichzeitiges „Umfunktionieren“ existenter Einheiten aus der Systemumwelt gesellschaftliche Teilsysteme herausbilden (vgl. hierzu die vertikale Differenzierung des Staates) (Mayntz 1988, 29).

²¹ Hervorzuheben gilt es an dieser Stelle, daß funktionale Differenzierung lediglich eine die moderne Gesellschaft primär charakterisierende Differenzierungsform darstellt. Neben dieser Form der Differenzierung lassen sich auch in modernen Gesellschaften drei weitere Differenzierungsformen finden. Zum einen finden sich nach wie vor Formen segmentärer Differenzierung, Formen stratifikatorischer sowie der Zentrum-Peripherie-Differenzierung (vgl. auch Mayntz 1988, 20, ff./ Willke 1990, 135, Schimank 1996, 150 f.). Diese stehen in einem interdependenten Verhältnis zueinander und erfüllen auch in modernen Gesellschaften jeweils spezifische Funktionen. Für eine Analyse lokaler Sozialpolitik erscheinen mir gerade diese verschiedenen Formen der Differenzierung und ihr Wechselverhältnis von besonderem Interesse.

engere Problemfelder bündeln lassen (Brock/Junge 1995, 172). Diese Bündelung umschließt neben den kognitiven Prozessen zwangsläufig soziale Prozesse der Autonomisierung in zweierlei Hinsicht mit ein: einerseits in der Freisetzung für die Beschäftigung mit spezialisierten Wissenssystemen und andererseits i.S. *einer an den immanenten Sachlogiken des jeweiligen Feldes orientierten und gegen Externe relativ abgeschotteten Organisation spezialisierter Problembearbeitung* (Brock/Junge 1995, 172, vgl. auch Braun 1993, 210 f.). Dieses Theorem der „relativen Autonomie“ und der Verselbständigung (Mayntz), mit dem die Fähigkeit zur Abwehr äußerer Interventionen und die Neutralisierung von unmittelbaren externen Einflüssen verstanden werden kann, konstituiert also einen über spezifische Sinnstrukturen abgrenzbaren Sinnzusammenhang, der in relativer Unabhängigkeit zur jeweiligen Umwelt den Aufbau exklusiver, systemspezifischer Eigenrationalitäten, Sinnhorizonte, Verhaltensmuster und Zuständigkeiten ohne „externe Rücksicht“ und mit „legitimer Indifferenz“ gegenüber anderen sozialen Teilsystemen ermöglicht (Meyer 1992, 23).

Spätestens aber als sich die gesellschaftlichen Teilsysteme ausdifferenziert und verselbständigt hatten und sich eine „dezentrierte“ moderne Industriegesellschaft durchgesetzt hatte, entstand zwischen den verselbständigten Teilsystemen eine immer weiter verflochtene Tauschsphäre, in der die für die Reproduktion der ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsysteme benötigten Ressourcen²² getauscht wurden. Die verselbständigten Teilsysteme *benötigen dafür Zugriffschancen auf systemexterne Ressourcen. Zugleich müssen die sozialen Systeme allerdings umgekehrt in der Lage sein, ihre eigenen Leistungen auch als nachfragbare Ressource für andere Systeme bzw. Individuen darzustellen. Soziale Systeme können sich nur in dem Maße reproduzieren, wie es ihnen gelingt, sich eine systemexterne Nachfrage nach ihren Leistungen zu schaffen und zugleich Zugriff auf systemexterne Ressourcen zu sichern (...)* Die Ressourcenproduktion und der Ressourcenzugriff verlangen einen *Übersetzungsprozeß systeminterner Codierungen auf anonyme Nachfrager hin* (Brock/Junge 1995, 173, vgl. auch Mayntz 1988, 40 f., Hellmann 1996, 39, Schimank

²² Ressourcen sind Produkte menschlicher Arbeit; Güter, Dienstleistungen und Informationen, die auf eine verallgemeinerte Nachfrage hin codiert sind. Der Ressourcentransfer löst die Aufgabe, potentielle Ressourcen systemischer Differenzierung aus lokalen Bindungen herauszulösen und sie den spezialisierten Funktionssystemen zugänglich zu machen (Brock/Junge 1995, 174)

1996, 249). Dieser Ressourcentransfer wirkt wiederum als Antriebskraft weiterer Aus- und Innendifferenzierung²³. Funktionale Differenzierung und Ressourcentransfer sind daher zwei Seiten einer Medaille. *Der Ressourcentransfer ist ein gegenüber dem Prozeß funktionaler Differenzierung gleichrangiges Organisationsprinzip hochmoderner Gesellschaften* (Brock/Junge 1995, 174).

Die Integration der funktional differenzierten Teilsysteme, ein Grundproblem der Soziologie schon seit Durkheim („organische Solidarität“), wird bei Brock und Junge durch die Verknüpfung system- und handlungstheoretischer Argumentationen durch den Ressourcentransfer aufgelöst. *Das integrative Potential dieses Bereichs hängt gerade damit zusammen, daß er Möglichkeitsstrukturen bereitstellt, die erst nach Selektionsentscheidungen von Personen und Systemen strukturierend wirken. Diese Freiwilligkeit sichert Akzeptanz und Lernprozesse nach dem Muster von Selbstsozialisation* (ebd.). Systemische Rationalitäten setzen sich in Lebensbedingungen der Akteure innerhalb dieser Systeme um; sie strukturieren als die den Akteuren zugängliche Ressourcen deren Alltag vor, aber dennoch bleiben sie auf die durch Individualinteressen motivierten „zweckrationalen“ Handlungen der Akteure angewiesen (vgl. ähnlich auch Braun 1993, Brock/ Junge 1995, 175, Schimank 1996, 238). Für den (Sozial-)Staat hat diese Doppelgleisigkeit zunehmender systemischer Interdependenzen und gleichzeitig zunehmender Verflechtung der in die gesellschaftlichen Systeme eingelassenen Interessen womöglich fatale Folgen, da sie die gesellschaftliche Entwicklung in Modernisierungsblockaden zu führen droht (Vobruba 1991, 30; Berger/Hradil 1990, 91). Diese Modernisierungsblockaden bestehen weniger darin, daß nichts mehr zu bewegen ist, sondern vor allem darin, daß in einer sich ausdifferenzierenden Gesellschaft politisch zunehmend umstrittener ist, wohin sich die „gesellschaftliche Modernisierung“ bewegen soll²⁴. Entgegen dem Steuerungs-

²³ Es kann daher nicht verwundern, wenn in den letzten Jahren in modernen Gesellschaften eine massive Beschleunigung gesellschaftlichen Wandels konstatiert wird, denn mit der Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften muß zumindest mathematisch zwangsläufig die Zahl der Interaktionen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen exorbitant in die Höhe schnellen (vgl. auch Willke 1990, 143 f.). Der Ressourcentransfer läßt sich nur dann aufrechterhalten, wenn z.B. Interaktionen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen beschleunigt werden.

²⁴ Die Entwicklungsrichtung gesellschaftlicher Modernisierung ist dabei unter zweierlei Gesichtspunkten zunehmend umstritten: 1) Funktionale Teilsysteme besitzen eine exklusive Zuständigkeit für eine bestimmte gesellschaftlich relevante Funktion. Sie können in ihrer Umwelt aber nur erkennen, was im Be-

skeptizismus Luhmannscher Prägung, der einen Steuerungsverlust des politischen Systems in funktional differenzierten Gesellschaften behauptet, wird das Tempo, der Tiefgang und die Richtung gesellschaftlicher Modernisierung und die darauf bezogenen Maßnahmen des politischen Systems durch das Handeln der Akteure in Systemen bestimmt.

2.1.3 „Akteurzentrierter Institutionalismus“- vom Handeln in Systemen

Aus systemtheoretischer Sicht erscheint die moderne Gesellschaft als in eine Vielzahl funktional ausdifferenzierter, selbstreferentieller und operativ geschlossener gesellschaftlicher Teilsysteme auseinanderfallende Gesamtheit, deren Einheit und Integration durch die Eigendynamik und zentrifugalen Tendenzen eben jener gesellschaftlicher Teilsysteme bedroht ist (Willke 1990, 55). *Für jedes Teilsystem gibt es zwar eine Einheit der Gesellschaft, aber gerade deshalb keine übergreifende für alle Teile der Gesellschaft verbindliche Einheit der Gesellschaft* (Willke 1996, 43). Dementsprechend sehen systemtheoretische Ansätze die Steuerungsfähigkeit der Politik als begrenzt an. Der Politik sei es nur begrenzt möglich, politisch regulierend in den Ablauf von Teilsystemen einzugreifen (Luhmann 1981, 84)²⁵. Wollte Politik dennoch in die teilsystemische Autonomie eingreifen, so könnte sie es nur um den Preis der Zerstörung der Autopoiesis und damit der Entdifferenzierung (Luhmann 1981, 120). Die Schlußfolgerung daraus zielt auf eine Selbstbeschränkung der Politik, die sich auf ihre

zugsräumen des beobachtenden Systems Sinn macht. Wie und was ein System beobachtet, hängt von den Eigenarten und der Identität eines Systems ab. Insofern ist die Wahrnehmung der Umwelt zwar ganzheitlich, aber sie bildet nicht das Ganze ab. (Willke 1996, 42, 1990, 181; vgl. auch Hellmann 1996, 52) Die unterschiedlichen teilsystemspezifischen Perspektiven sind daher immer auch ein potentieller Konfliktherd. 2) Sozio-kultureller und sozio-ökonomischer Wandel differenzieren die Gesellschaft in einem Maße aus, daß der gesellschaftliche Modernisierungsprozeß in der Tat von den verschiedenen Milieus unterschiedlich bewertet wird (Für Politik machen also die verschiedenen Formen der Differenzierung allemal ein Unterschied).

²⁵ Zugleich konstatiert Luhmann eine wachsende Diskrepanz zwischen wachsenden Ansprüchen und beschränkten Handlungsmöglichkeiten der Politik, da prinzipiell alle Lebensumstände einer Politisierung zugänglich sind, denn dadurch, daß die gesellschaftliche Existenz im Ernstfall immer politische Existenz ist, wird die Schwelle der Politisierung von Themen und Problemen gesenkt. Ungleichheiten dienen als Anlaß für Ansprüche; Probleme, die in einem anderen System lösbar wären, werden fast automatisch zu politischen Problemen, die das politische System aufnimmt, um die Basis seiner Massenloyalität zu sichern (vgl. Luhmann 1981, 123).

genuine Funktion, die „Befriedigung des Bedarfs für kollektiv-bindende Entscheidungen“ zurückziehen sollte, um nicht der Diskrepanz zwischen wachsenden Ansprüchen und beschränkten Handlungsmöglichkeiten ausgeliefert zu sein (Luhmann 1981, 144, vgl. auch Braun 1993, 202). Zu Recht weist Braun daraufhin, daß Luhmann im Grunde einen Bereich staatlicher Steuerung thematisiert, der in den heutigen modernen, demokratisch verfaßten Gesellschaften praktisch seine Bedeutung verloren hat. Für moderne, demokratisch verfaßte Industriegesellschaften ist eine Akzeptanz der Leitorientierungen in Teilsystemen seitens der Politik selbstverständlich²⁶. Politik zielt auf „Differenzminderung“, also auf staatliche Bemühungen zur Reduzierung der Differenz von politisch Gewünschtem und gegebenen Tatsachen unterhalb der Schwelle eines Eingriffs in die Autopoiesis²⁷ (Braun 1993, 203). Die mangelnde Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme folgt dann aus der Verquickung von ausdifferenzierten Systemen und über Institutionen gefestigten Akteursinteressen, die an dem Fortbestand ihrer erworbenen Machtpositionen interessiert sind. Politische Steuerung vollzieht sich somit im Spannungsfeld von Akteursinteressen einerseits und teilsystemischen Zumutungen an diese Akteure andererseits. In diesem Spannungsfeld entstehen sowohl Steuerungsrestriktionen und Steuerungschancen für die Politik (Braun 1993, 200; Mayntz/ Scharpf 1995).

Politische Steuerung wird dabei nicht allein von staatlichen Akteuren ausgeübt. Vielmehr versuchen alle beteiligten Akteure die jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnisse und die in ihnen agierenden Akteure zielgerichtet zu beeinflussen und Einfluß auf die Gestaltung von Politik zu nehmen (vgl. Kooiman 1993, Mayntz/Scharpf 1995; Mayntz 1997, 268, 275 ff.). Die abnehmende Bedeutung einseitig-hoheitlicher Entscheidungen des Staates und die zunehmende Bedeutung von mit der Gesellschaft vernetzten Handlungssystemen für die staatliche Entscheidungsproduktion erscheint dann einerseits als Zeichen eines „schwachen Staates“, andererseits signalisiert es auch eine *Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen*

²⁶ Dementsprechend argumentiert Braun weiter: *Wenn die Politik demnach keinen Eingriff in selbstreferentielle Mechanismen der Teilsysteme anstrebt, kann politische Steuerung eo ipso aber auch nicht zur Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit politischer Steuerung führen* (Braun 1993, 203).

²⁷ Politik ist damit auf der Ebene der policy nicht binär codiert (vgl. Schimank 1996, 261).

demokratischen Gesellschaften (Mayntz 1993, 41). Solche vernetzten Handlungssysteme bilden sich aber nur in den Gesellschaften, in denen es korporative Akteure gibt, die imstande sind, strategische Entscheidungen zu fällen, mit anderen kooperativen Akteuren zu verhandeln und Kompromisse zu schließen (Mayntz 1993, 43). Die Existenz von Politiknetzwerken²⁸ ist damit zugleich auch ein Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung²⁹ und eines neuen Integrationsmodus' moderner Gesellschaften (Mayntz 1993, 43). Wie Benz zutreffend bemerkt, treten Politiknetzwerke aber nicht an die Stelle vermeintlich „herkömmlicher“ Steuerungsstrukturen wie Markt oder Hierarchie, sondern vielmehr stellen sie einen - wenngleich zunehmend verbreiteten - Fall von Akteurskonstellationen³⁰ dar. Sie treten zu den existierenden Institutionen und etablierten Governance-Strukturen hinzu und unterstützen deren Funktionsweise (Benz 1996, 24). Sie können von lose bis hin zu eng gekoppelten Akteursnetzwerken reichen³¹, in denen die Akteure gemeinsame Situationsdeutungen, Zielvorstellungen und Problemdefinitionen entwickeln.

Die Modernisierung von Stadtgesellschaften und die jeweilige Ausprägung lokaler (Sozial-) Politik erfolgt dabei vor dem Hintergrund jeweils tradierter Akteurskonstellationen, institutioneller Ordnungen und teilsystemischer Orientierungshorizonte. Diese drei gesellschaftlichen Strukturdimensionen seien im folgenden näher erläutert, wobei ich mich an den Ausführungen von Schimank zum „akteurzentrierten Institutionalismus“ und seiner

²⁸ Politiknetzwerke sind relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, durch wechselseitige Abhängigkeiten und gemeinsame Verhaltenserwartungen bzw. -orientierungen stabilisierte Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zwischen Angehörigen von Organisationen, die in politische Prozesse involviert sind (Benz 1996, 24)

²⁹ Die Entstehung von Netzwerken ist nach Mayntz Folge eines dialektischen Prozesses: Das Aufkommen formaler Organisationen zerstört zunächst quasi-unstrukturierte Gruppen und setzt an ihre Stelle formale Hierarchien; letztlich aber zerstören die zunehmende Anzahl und die wachsende Größe von Organisationen die Hierarchien und ersetzen sie durch Netzwerke. Dementsprechend wurde die politische Macht im modernen Staat zunächst konzentriert und zentralisiert; mit zunehmender Expansion begann sie sich aber intern in ein aus vielen korporativen Akteuren bestehendes komplexes System zu differenzieren, welches nicht länger eine einzige, integrierte Hierarchie bildet (Mayntz 1993, 45).

³⁰ Mayntz und Scharpf unterscheiden z.B. fünf Varianten: Korporatismus, Kolonisierung, Etatismus, Markt, Eigendynamik, Politikfeldnetzwerke (Mayntz/Scharpf, 1995, 24 ff.).

³¹ Mayntz und Scharpf unterscheiden drei Funktionsweisen von Politiknetzwerken: 1. Strategische Interdependenzen von Akteuren und wechselseitige Perception des Handelns anderer Akteure z.B. in einem nichtkooperativen Spiel, 2. interessenorientierter Tausch von Einflußpotentialen in pluralistischen Bargaining- und Logrolling-Prozessen, 3. Ausbildung gemeinsamer Situationsdeutungen und gemeinsamer Zielvorstellungen oder Problemdefinitionen z.B. in korporatistischen Konstellationen (Mayntz/Scharpf 1995, 26 f.).

akteurtheoretisch rekonstruierten systemtheoretischen Herangehensweise an gesellschaftliche Modernisierungsprozesse anlehne. Dadurch wird es möglich, die Modernisierung von Stadtgesellschaften, die wachsende Exklusionsproblematik aus eben diesen Modernisierungsprozessen und den darauf bezogenen Maßnahmen im Feld lokaler Sozialpolitik präziser zu fokussieren (vgl. im folgenden Schimank 1996, 243 ff.; vgl. ähnlich auch Kraft/Ulrich 1997).

■ Zunächst gilt es in Anlehnung an die (struktur-)funktionalistische Systemtheorie gesellschaftliche Teilsysteme zu unterscheiden, die - akteurtheoretisch rekonstruiert - als *teilsystemische Orientierungshorizonte* für die Akteure die Komplexität der Welt reduzieren. Dabei erweist sich die Komplexitätsreduktion als um so stärker, je mehr sich eine selbstreferentiell geschlossene teilsystemspezifische Handlungslogik (Zentrierung um den binären Code) herausbildet. Aufgrund seiner Teilsystemzugehörigkeit in seiner jeweiligen Funktionsrolle weiß der Akteur, welcher Richtung des *Wollens* er sich zuwenden kann (evaluative Modalität). Zugleich wird damit dem Gegenüber des Akteurs durch die jeweilige Funktionsrolle vermittelt, wonach dieser strebt. Die Wechselseitigkeit dieser Unterstellungen macht die teilsystemischen Handlungslogiken damit zu intersubjektiv stabilisierten Orientierungen.

■ Eine zweite gesellschaftliche Strukturdimension ist die der *institutionellen Ordnungen*. Sie erst geben den gesellschaftlichen Teilsystemen jenen Grad an (relativer) Autonomie, wie es für moderne Gesellschaften charakteristisch ist (Mayntz 1993, 42). Institutionelle Ordnungen schaffen wie teilsystemische Orientierungshorizonte, jedoch auf einem viel spezifischeren Niveau, wechselseitige Erwartungssicherheit der Akteure (Schimank 1996, 245). Sie können unterschiedliche Formen annehmen: als informelle Regeln wie Sitten, Umgangsformen oder aber auch formalisiert als Rechtsnormen, Verfahrensregeln oder Mitgliedschaftserwartungen von Organisationen. Institutionelle Regelungen vermitteln demjenigen, der ihnen unterliegt, was er in der jeweiligen Hinsicht zu tun bzw. zu lassen hat, also welcher Richtung des *Sollens* er sich zuzuwenden hat (normative Modalität). Institutionen sind einerseits als dem Zugriff von Akteuren entrückte, zwar von ihnen geschaffene, aber sie dann durch strukturellen Zwang beherrschende und so

zur gesellschaftlichen Ordnungswahrung beitragende Gegebenheiten. Andererseits werden Institutionen als von den Akteuren situativ modifizierbare und aushandelbare Größen dargestellt.

- Die dritte gesellschaftliche Strukturdimension ist die der *Akteurkonstellation*. Innerhalb und zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen bestehen zahllose Akteurkonstellationen, welche bestimmte Ziele bzw. Interessen unter anderem über die ihnen zur Verfügung stehenden Einflußpotentiale verfolgen. Durch Zielinterferenzen und wechselseitige Beeinflussung geraten Akteure in Konstellationen zueinander, wobei die „Konstellationen handelnden Zusammenwirkens“ einer Pluralität von Akteuren soziale Strukturen schaffen. Die generelle Haltung der Akteure bezeichnet Schimank als „strategisch kalkulierendes Miteinandergehen“, die die primär kognitive Modalität der Handlungsorientierung in der Konstellationsdimension zum Ausdruck bringt³². Diese Strukturdimension rückt das *Können* der Akteure in den Mittelpunkt.

Abbildung 1: Akteur-Struktur-Dynamiken

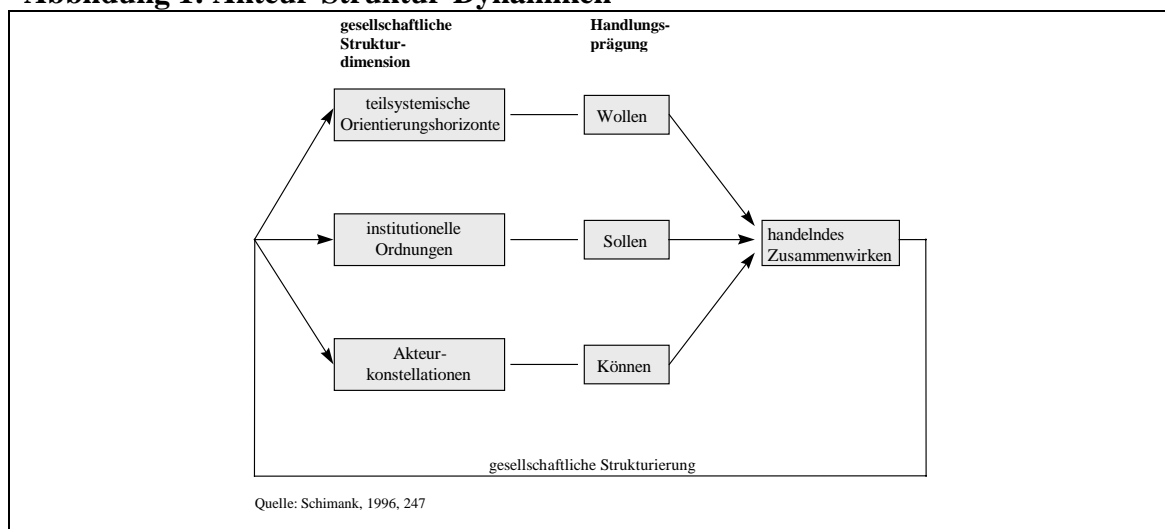


Abbildung 1 verdeutlicht das Zusammenwirken der oben ausgeführten Strukturdimensionen. Wollens- und Sollensvorgaben sowie Könnenskalküle bestimmen vereint die Hand-

³² Aus der Beobachtung der anderen, ihrer Situationsdeutung und ihres Handelns erhält der Akteur Informationen darüber, was von ihnen zu erwarten ist, wie sie möglicherweise zu beeinflussen sind und welche Auswirkungen deren Handeln auf die Realisierung der eigenen Intentionen hat.

lungssituation. *Die evaluative Modalität der teilsystemischen Orientierungshorizonte geht in die normative Modalität der institutionellen Ordnungen und diese in die kognitive Modalität der Akteurkonstellation über; und so geht das teilsystemische Wollen in das institutionell geprägte Sollen und dieses in das konstellationsgeprägte Können der Akteure ein* (Schimank 1996, 246).

Diese Strukturdimensionen weisen ein unterschiedliches Generalisierungsniveau, eine verschiedene Anzahl unterschiedlicher Strukturmuster und Rigiditäten auf: Die Wollensvorgaben der teilsystemischen Orientierungshorizonte z.B. sind hochgradig generalisiert, es gibt nur wenige Teilsysteme und diese verändern sich kaum. Anders dagegen die Sollensvorgaben der institutionellen Ordnung; sie liegen auf einem mittleren Generalisierungsniveau; es gibt vielmehr institutionelle Ordnungen als Teilsysteme und diese verändern sich erheblich öfter als die teilsystemischen Handlungslogiken. Die Könnenskalküle in Akteurskonstellationen dagegen sind viel spezifischerer Natur als institutionelle Regelungen; Akteurskonstellationen sind zahlreicher als institutionelle Ordnungen und sie verändern sich auch schneller. Nun erscheint dieses vertikal gestufte Ordnungsmodell der Vielfalt real auffindbarer sozialer, ökonomischer und politischer Phänomene nicht angemessen zu sein. Schimank selbst nennt daher einige Einschränkungen bzw. nähere Spezifikationen seines Ordnungsmodells.

- So fällt der Grad der Durchorganisation der modernen Gesellschaft in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen unterschiedlich hoch aus.
- Der Grad der Durchorganisation folgt zweitens nicht strikt der teilsystemischen Differenzierung; vielmehr finden sich erhebliche institutionelle Varianzen und organisatorische Koexistenzen zwischen den Teilsystemen (z.B. „Querkoalitionen“, vgl. dazu auch Mayntz/ Scharpf 1995, 12, Braun 1993, 216).
- Drittens stehen, wie Brock und Junge es in dem Konzept des Ressourcentransfers dargelegt haben, die Teilsysteme über ihre Leistungsorganisationen in einem komplexen Leistungszusammenhang und damit in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander.

- Schließlich werfen nicht alle Teilsysteme gleichermaßen starke und zunehmende gesellschaftliche Integrationsprobleme auf, die dann Gegenstand politischer Steuerung werden. Ausmaß und Art der gesellschaftlichen Folgenträchtigkeit teilsystemischen Handelns variieren je nachdem, wie bedeutsam und unersetzbar die Leistungen eines Teilsystems gesellschaftlich sind und welche negativen Externalitäten mit der teilsystemischen Leistungsproduktion einhergehen.

Im Hinblick auf die sozialen und ökonomischen Modernisierungsprozesse von Stadtgesellschaften muß das von Schimank entworfene Modell der Akteur-Struktur-Dynamiken, erweitert werden, denn es vermag das Handeln von Akteuren und gesellschaftliche Differenzierungsprozessen lediglich innerhalb eines gesellschaftlichen Teilsystems bzw. innerhalb eines Politikfeldes zu beschreiben. Individuen handeln vor dem Hintergrund verschiedener systemischer Orientierungshorizonte in jeweils verschiedenen institutionellen Ordnungen in ihrer Rolle als Schüler, Arbeitnehmer, Unternehmer, Konsument, Wähler etc.. Diese hochgradige Rollendifferenzierung oder wie es Simmel formulierte, die „Kreuzung sozialer Kreise“ und wie es im Begriff der Individualisierung angelegt ist, ist sowohl Resultat als auch funktionale Voraussetzung zur Bewältigung der sich aus den Differenzierungsprozessen ergebenden Integrationsprobleme. Individuen haben innerhalb ihrer alltagsweltlichen Lebenszusammenhänge diese „Kombination der Kreise“ herzustellen, d.h. die unterschiedlichen systemischen Anforderungen aufeinander abzustimmen. Mit zunehmender Ausdifferenzierung der Gesellschaft muß die Anzahl möglicher Kombinationen exponentiell steigen. Die Vielfalt möglicher Kombinationen bedingt zugleich, daß es immer weniger soziale Vorgaben für bestimmte Kombinationen geben kann bzw. gibt. Die Kontingenz unterschiedlicher Rollenkombinationen und damit auch unterschiedlicher Lebenslagen, Lebensläufe und Lebensstile bedingt ferner, daß im Zuge gesellschaftlicher Modernisierung sowohl die Erfahrung der Einzigartigkeit und der Möglichkeiten der Selbstbestimmung des Individuums steigen, zugleich aber auch als Schattenseite der Modernisierung der „Rollenstreß“ und die „Sicherheitsbedürfnisse“ (Zapf) durch die Individualisierungsanforderungen und Orientierungsunsicherheiten zunehmen.

Diese Kontingenz wird allerdings dadurch eingeschränkt, daß Individuen sich in sozialen Milieus bewegen. Diese regulieren einerseits die Bedeutung, den Gebrauch und das „Aufarbeiten“ von vorteilhaften und unvorteilhaften Lebensbedingungen; andererseits werden im Lebensstil sozialer Milieus Ungleichheitswirkungen nicht nur auf die eigenen Mitglieder, sondern auch auf Außenstehende manifestiert, „verdoppelt“ und „nach außen“ demonstriert (Hradil 1987, 167). Soziale Milieus reduzieren somit die Kontingenz möglicher Rollenkombinationen wie die Kombination unterschiedlicher Systemanforderungen. *Soziale Milieus sind kollektive Konstruktionen im Ordnungsvakuum. Sie schränken Variabilität ein und verhindern so Chaos* (Schulze 1992, 413, vgl. auch Nassehi 1997, 144). *Insofern leisten sie Komplexitätsreduktion, und zwar bezogen auf die Lebensverhältnisse von Personen in funktional differenzierten Gesellschaften* (Hellmann 1996, 133). Dementsprechend sind es die sozialen Milieus und die in ihnen agierenden Individuen, welche die *Integration der modernen Gesellschaft* erbringen (müssen) (vgl. Abbildung 2). Der Begriff der Integration ist dabei mehrdeutig. Einerseits beschreibt er die Systemintegration, also die Abstimmung und Relationierung von gesellschaftlichen Teilsystemen sowie der Handlungen der Individuen aufeinander und ihre Einbindung in ein kohärentes Muster der Lebensführung. Aus Sicht der Individuen erscheint Integration als Teilhabe (Inklusion) an gesellschaftlichen Teilsystemen. Die Sozialintegration dagegen bezieht sich in die Einbindung in verschiedene Sozialverbände, hier Milieus³³.

Gesellschaftliche Modernisierungsschübe gefährden die Integration moderner Gesellschaften. Um sie erneut herzustellen bedarf es sozialer, ökonomischer und politischer Innovationen (vgl. Zapf 1994, 23ff.). Soziale Innovationen sind z.B. auf der lebensweltlichen Ebene in den „individuellen Institutionalisierungen von Problemlösungen“ neuer Lebensstilmilieus zu sehen. Unter sozialen Innovationen können aber auch soziale Erfindungen in Form von Selbsthilfeprojekten, -initiativen oder Genossenschaften z.B. im Feld lokaler Arbeits- und Sozialpolitik verstanden werden (vgl. Blanke u.a. 1986). Wirtschaftliche Innovationen können z.B. auf der betriebswirtschaftlichen Ebene anhand flexibler Produktionsweisen, der Abkehr von tayloristischen Formen der Arbeitsteilung aber auch in den sich internationalisierenden und globalisierenden Güter- und Finanzmärkten gesehen werden. Politische

³³ Zur Unterscheidung zwischen System- und Sozialintegration vgl. Lockwood 1979

Innovationen dagegen sind neben neuen Formen der politischen Willensbildung und politischer Abstimmungsprozesse auch in der Herausbildung neuer Governance-Strukturen, speziell von multidimensionalen Politiknetzwerken zu sehen, in denen der Politik die Aufgabe des „Interdependenzmanagements“ zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen zukommt (Mayntz 1997, 283). *Politisches Steuerungshandeln ist nur ein sozialer Teilprozeß, der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel beiträgt, ohne ihn lenken zu können* (Mayntz 1997, 286). Wenn aber politische Steuerung und Gesellschaftsteuerung auseinanderfallen, dann stellt sich die Frage, welche Faktoren Strukturbildung und -wandel von Stadtgesellschaften beeinflussen. Neben den systemspezifischen Eigenlogiken, den speziellen politischen Entscheidungsprozessen und Maßnahmen müssen dann die Milieus und ihre Perzeption wirtschaftlicher und politischer Prozesse näher untersucht werden. Interessanterweise rückt in den vergangenen Jahren der Milieubegriff in einer Vielzahl von wissenschaftlichen Disziplinen erneut in den Mittelpunkt des Interesses; so z.B. in der Stadtsoziologie (Keim 1979, 1997; Herlyn/ Lettko/ Lakemann 1991; 1996, Albrow 1997), in der Regionalökonomie (Camagni 1991, Fromhold-Eisebith 1995, OECD 1996), aber auch in der Sozialstruktur- und Lebensstilforschung (vgl. Hradil 1983, 1987; Vester u.a. 1993, 1995; Schulze 1992; Blasius/Dangschat 1994; SINUS 1996). Zunächst soll nochmals kurz an systemtheoretische Überlegungen und an die lebensweltliche Ebene von Milieus angeknüpft werden, bevor die Zusammenhänge zwischen den in den verschiedenen Disziplinen verwandten Milieukonzepten und ihre Vermittlungsmuster in das politische und ökonomische System hinein diskutiert werden.

2.1.4 Soziale Milieus und die Modernisierung der Stadtgesellschaft

Aus systemtheoretischer Sicht scheint die moderne Gesellschaften sich in eine Vielzahl eigenlogisch spezialisierter gesellschaftlicher Funktionssysteme ausdifferenziert zu haben, deren systemische Rationalitäten sich als Lebensbedingungen der Individuen innerhalb dieser Systeme umsetzen. Das moderne Individuum ist prinzipiell außerhalb der Funktionssysteme gestellt („Exklusionsindividualität“) und muß entsprechend den systemspezifischen Bedingungen in der jeweiligen Rolle als Arbeitnehmer, Konsument, Wähler, Schüler, Sozialhilfeempfänger etc. Zugang zu den Funktionssystemen finden. Aus der Sicht der

Funktionssysteme wird somit die gesamte Bevölkerung einbezogen („Inklusion“), aber nur mit den aus der Sicht des jeweiligen Funktionssystems *relevanten Ausschnitten der Lebensführung* (Luhmann 1981, 25 ff.). Inklusion und Exklusion ergeben sich aus der systemspezifischen Operationsweise. Deshalb gibt es auch keine gesellschaftseinheitliche Inklusion, da diese den einzelnen Funktionssystemen überlassen bleibt (Luhmann 1995, 254). Nun leben die Individuen nicht ausschließlich in der durch die jeweilige Systemvorgabe oder um den Begriff von Schimank aufzunehmen, vor dem Hintergrund der durch „teilsystemische Orientierungen“ definierten Rolle, sondern sie müssen die unterschiedlichsten z.T. inkompatiblen systemischen Anforderungen und Widersprüchlichkeiten in ihrem alltäglichen Handeln und in ihrem Lebenslauf integrieren und sie koordinieren (vgl. Berger/Hradil 1990, 19). Die für die Individuen handlungsrelevanten Ressourcen entstammen nicht nur einem gesellschaftlichen Subsystem, sondern fließen immer aus mehreren Quellen zu spezifischen Lebenslagen zusammen. Die individuellen Lebensläufe finden somit nicht nur innerhalb differenzierter Teilbereiche statt, *sondern beziehen Übergänge zwischen diesen mit ein und sind häufig als parallele, jedoch nicht unbedingt „synchronisierte“ Karrieren (...) organisiert; Lebensstile schließlich können Brücken schlagen - oder auch bewußt abbrechen - zwischen Arbeits- und Freizeitbereich, über räumliche und zeitliche Distanzen, zwischen „herrschender“ und alternativer Kultur* (ebd.).

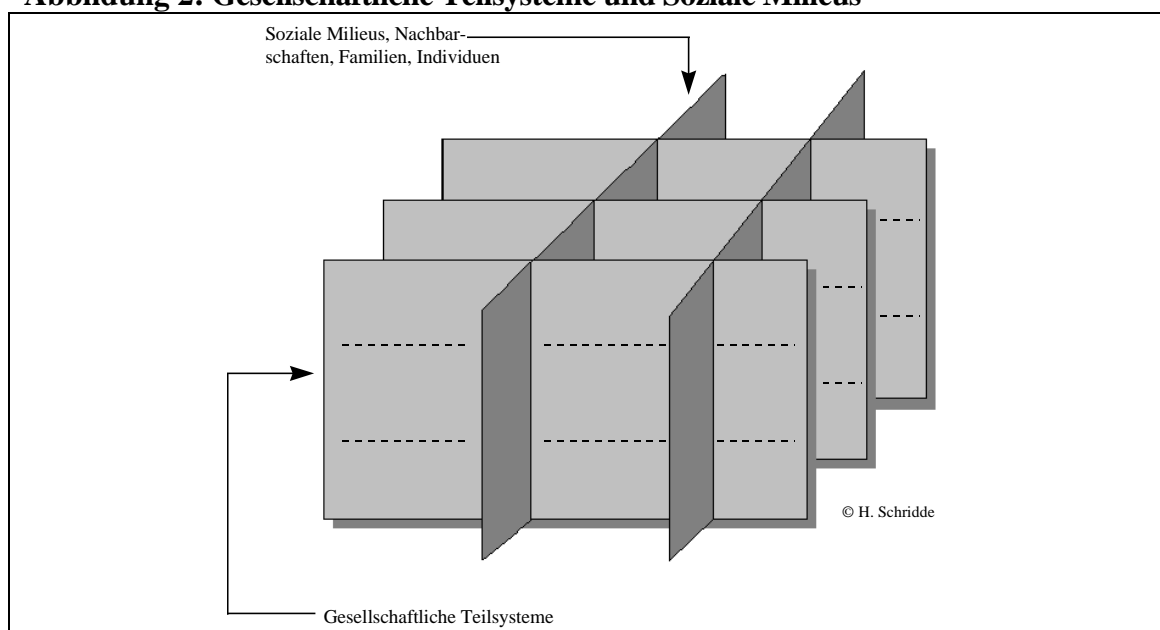
Unterhalb bzw. quer zu systemischen Integrationsmechanismen öffnet sich dadurch der Blick auf die alltäglichen Integrationsanstrengungen von Individuen und Familien. *Die Herstellung und Aufrechterhaltung kohärenter Lebenslagen, Lebensläufe und Lebensstile³⁴ - und seien sie nur subjektiv stimmig - wird den Individuen, Paaren und Familien selbst und unmittelbar abverlangt, ohne daß in „nach-traditionalen“ Gesellschaften der Rückgriff auf „institutionalisierte“ Lösungen jederzeit und für alle gleichermaßen möglich ist.*

³⁴ Berger und Hradil definieren diese drei Begriffe wie folgt:

- „Lebenslagen“ bündeln auf der Ebene von Individuen, Haushalten und Familien in der Sachdimension vielfältige Handlungsressourcen und -bedingungen, die getrennten Institutionen und gegeneinander autonomisierten Subsystemen entstammen.
- „Lebensläufe“ lösen sachliche und soziale Inkompatibilitäten z.T. in ein zeitliches Nacheinander auf, organisieren und „integrieren“ sie aber damit zugleich wieder um individuelle Karrieren herum.
- „Lebensstile“ schließlich stellen mehr oder weniger gelingende Versuche dar, über gesellschaftliche Teilbereiche und subsystemspezifische Anforderungen hinweg nicht nur personale Identität zu stützen, sondern oft auch soziale oder soziokulturelle Identitäten fortzuschreiben oder neu zu konstruieren.

Dies kann gelingen oder mißlingen, hängt von den **Möglichkeiten**, aber auch von den **Fähigkeiten** oder **Kenntnissen** ab (Berger/Hradil 1990, 20; Hervorhebung H.S.). Ähnlichkeiten oder Unterschiede von Lebenslagen, Lebensläufen und Lebensstilen sind dann Ergebnis alltagspraktischer Auseinandersetzungen mit den gesellschaftlichen Vorgaben, mit den Zwängen und widersprüchlichen Anforderungen sowie den eigenen Lebenszielen unter Verwendung der jeweils vorhandenen Ressourcen und unter Ausnutzung zugänglicher Ressourcen. Diese objektiven Strukturen und individuelle Dispositionen vermitteln sich in alltagsweltlichen Lebenszusammenhängen, die auch als soziale Milieus bezeichnet werden können (vgl. Vester u.a. 1993, 124).

Abbildung 2: Gesellschaftliche Teilsysteme und Soziale Milieus³⁵



Aus der Abbildung 2 wird deutlich, daß sich systemische Rationalitäten in den Lebensbedingungen der Akteure umsetzen und als die den Akteuren zugänglichen Ressourcen, deren Alltag vorstrukturieren. Wie Hradil ausführt, fließen diese Ressourcen immer aus mehreren Quellen zu spezifischen Lebenslagen zusammen, bündeln

³⁵ Anschlußfähig wären in diesem Modell die von Mayntz/ Scharpf angesprochenen „Querkoalitionen“ oder die von Braun angedeuteten Kooperationsstrukturen zwischen politischen und professionellen Eliten (Mayntz/Scharpf 1995,12; Braun 1993, 216). Diese können neben den gemeinsamen Interessen der Eliten an der Wahrung ihres Status’ oder funktionalen Erfordernissen der Koevolution auch z.B. aufgrund parteiideologischer Gleichgesinnung, affektiven Bindungen (z.B. Heimatverbundenheit) oder sonstigen moralisch-integrativen Orientierungen bedingt sein.

gruppenspezifisch strukturell bedingte vorteilhafte bzw. nachteilige Lebensbedingungen (Hradil 1983, 112; Berger/ Hradil 1990, 19). Umgekehrt bedeutet dies, daß Individuen wie soziale Milieus quer zur funktionalen Systemdifferenzierung stehen und immer auch in den gesellschaftlichen Teilsystemen verankert sind. Nun scheint dieses zunächst banal (vgl. Nassehi 1997, 140). Nimmt man aber erneut die Überlegungen von Schimank zur akteurtheoretisch rekonstruierten, systemtheoretischen Herangehensweise an gesellschaftliche Modernisierungsprozesse auf, dann läßt sich die Frage der Verankerung und der Teilhabe sozialer Milieus und von Individuen an gesellschaftlichen Teilsystemen neu stellen. Die Frage nach der Teilhabe an und der Verankerung in gesellschaftlichen Teilsystemen ist dann wesentlich eine Frage der *institutionellen Ordnungen* und der jeweiligen *Akteurskonstellationen* innerhalb und zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen³⁶.

Daraus folgt weiter, daß sowohl die institutionellen Ausprägungen gesellschaftlicher Teilsysteme und die jeweiligen Akteurskonstellationen einerseits, sowie die Ausprägung sozialer Milieus und Mentalitäten andererseits, an verschiedenen Orten variieren kann. Allerdings ist zu erwarten, daß sich diese Dimensionen wechselseitig bedingen und damit auch den mehr oder minder unverwechselbaren „Charakter“ und die Pfadabhängigkeit der Modernisierung einer Stadt(-gesellschaft) prägen³⁷.

In den bisherigen Ausführungen wurde der Milieubegriff als eine sehr unscharfe, funktional bestimmte Kategorie eingeführt, die zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen und Individuen vermittelt (Hradil 1987, 170). Die Art der Vermittlung und ihr Gelingen hängt

³⁶ Soziale Lagen, Milieus und Lebensstile kennzeichnen unterschiedliche Formen von Arrangements in der Handhabung von Exklusion und Inklusion, die sich im Exklusionsbereich der Gesellschaft herausbilden (Nassehi 1997, 144). Unterschiedliche Formen des Arrangements können allerdings nicht binär codiert sein, sondern sie machen nur Sinn, sofern man sie auf die Ebene institutioneller Ordnungen und Akteurskonstellationen bezieht oder einfacher ausgedrückt auf die Ebene der Wahl und der Ausgestaltung von je spezifischen Institutionen und von Machtkämpfen zwischen sozialen Gruppen.

³⁷ Daraus folgt ferner, daß die gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse aufgrund persistenter Milieustrukturen und Mentalitäten aber auch aufgrund der in einem historischen-spezifischen Prozeß gefundenen und etablierten institutionellen Lösungsmuster pfadabhängig sind (vgl. Kaufmann 1997, 26). Akteure und Institutionen lassen sich dabei als in dem gesellschaftlichen Kräftefeld „positioniert“ begreifen, wobei Milieus und Institutionen Ausgangsoptionen und Handlungskorridore für spezifische Politikprozesse definieren. Als etablierte „Problemlösungsmuster“ gewinnen Institutionen, aber auch die spezifische „Milieufärbung“ an Deutungsmacht, die fortan selbst weitere Problemlösungen generiert.

neben überlokalen ökonomischen und politischen Faktoren ab von der Kultur der sozialen Milieus und der sozialen Kohäsion zwischen den sozialen Milieus auf der lokalen Ebene.

Soziale Milieus:

Bis in die 1970er Jahre hinein wurde die Sozialstruktur moderner Gesellschaften als eine geschichtete oder aber auch als eine Klassengesellschaft beschrieben. Demnach resultierte die Position, Lebensbedingungen und die Lebensweise des Einzelnen aus seiner Stellung innerhalb der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse oder um einen weniger „belasteten“ Begriff zu verwenden, aus seiner Stellung innerhalb der Arbeits- und Einkommensverhältnisse (Berger/ Hradil 1990). Selbst in den Bereichen, in denen man keine direkte Prägung durch die Arbeitswelt annehmen konnte, wie z.B. Familie oder Freizeit wurden schicht- und klassenspezifischen Faktoren eine zumindest indirekte Wirkung zugesprochen. Die bis teilweise in die frühen 80er Jahre hineinreichende „deterministische Perspektive“ unterstellte somit enge Zusammenhänge zwischen

- den äußeren, „objektiven“ Lebens- und Handlungsbedingungen (die primär aus der Stellung innerhalb der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse folgten),
- der lebensweltlichen Wahrnehmung und Interpretation dieser Umweltbedingungen (, die i.d.R. objektivistisch gedeutet wurde),
- den zentralen Werten, Normen und Handlungszielen (, die auf eine materialistische Kultur hinausliefen),
- und den (alltags-)praktischen Handlungen selbst (Hradil 1992b, 16).

Unter dem Mantel der sich voll entfaltenden Industriegesellschaft wirkten jedoch schon seit den 60er Jahren soziale und ökonomische Modernisierungsschübe (Wirtschaftswunder, Vollbeschäftigung, Ausbau des Sozialstaates etc.), die die ökonomischen und sozialen Strukturen der bundesdeutschen Gesellschaft sowie ihre Lebens- und Gesellschaftsauffassungen nachhaltig verändern sollten und die in der Wissenschaft erst mit einem time-lag von fast zwei Jahrzehnten zur Kenntnis genommen wurden³⁸. Empirische Untersuchungen förderten immer neue Erkenntnisse über neue soziale Ungleichheiten, über eine Pluralisie-

³⁸ Vergleiche hierzu z.B. Kreckel, R. [Hrsg.] Soziale Ungleichheiten, Sonderband 2 der Sozialen Welt, Göttingen 1983.

rung der Lebensweisen zu Tage, die sich nicht mehr mit den herkömmlichen schichtungs- und klassentheoretischen Ansätzen erklären ließen (Berger/ Hradil 1990). Diese veränderten Sozialstrukturen wurden zurückgeführt auf Prozesse gesellschaftlicher Ausdifferenzierung und schneller Veränderungen sozialer Lagen und damit einhergehend wachsender Verschiedenartigkeiten und Unbeständigkeiten sozialer Prägung, aber auch auf die allgemeine Erhöhung des Wohlfahrtsniveaus (Vollbeschäftigung, Ausbau der sozialen Sicherungssysteme), der Abnahme der Arbeitszeit und damit einhergehend der Zunahme individueller Freiheitsgrade und neuer, sog. „postmaterieller“ Werte (vgl. Hradil 1992b mit weiteren Nachweisen). Dementsprechend wurde in den 80er Jahren eine Auflösung der Klassengesellschaft behauptet, die einhergeht mit einer fortschreitenden Individualisierung sozialer Ungleichheit³⁹ (Beck 1983). Es waren somit nicht nur ökonomische oder berufliche Mechanismen, sondern in wachsendem Maße auch politisch-administrative und sozio-kulturelle Prozesse, die als Quellen sozialer Ungleichheit wirkten (Hradil 1987, 171). Zugleich wurde aber auch die Beobachtung gemacht, daß sich neue soziale Formationen, Identitäten und Vergemeinschaftungsformen insbesondere in Gestalt der neuen sozialen Bewegungen herausbildeten, die die Funktionen der sich auflösenden Klassenmilieus übernahmen. Hradil machte daher den Vorschlag von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus überzugehen. Unter sozialer Lage wird Hradil folgend die Gesamtheit einer gruppentypischen Ausstattung mit „harten“, kurzfristig nicht veränderbaren, insofern „objektiven“ Voraussetzungen des Handelns oder kürzer formuliert, die objektiven Lebensbedingungen einer sozialen Gruppe verstanden (Hradil 1992b, 31). Diese können sowohl als instrumentell nutzbare Ressourcen, als stetig prägende Einflüsse, als aktuell oder potentiell einschränkende Zwänge und Risiken wirken. Der Milieubegriff dagegen zielt auf eine Verschränkung und gegenseitige Beeinflussung solcher „objektiver“ sozialer Lagen mit Syndromen subjektiver Faktoren ab⁴⁰. Er zielt auf die Wahrnehmung, Interpretation, Nutzung

³⁹ Einerseits bindet Beck die Individualisierung an gesellschaftliche Rahmenbedingungen, wie die wirtschaftliche Entwicklung oder den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und damit der Überwindung materieller Verelendung, andererseits beschreibt Individualisierung die Auflösung ständisch gefärbter Traditionen und Subkulturen, so daß der Einzelne zunehmend selbst zum Organisator seiner eigenen sozialen Kontaktkreise werden muß (vgl. dazu kritisch Dangschat 1998a+b)

⁴⁰ Unter „Milieu“ wird [...] eine Gruppe von Menschen verstanden, die solche äußeren Lebensbedingungen und/ oder inneren Haltungen aufweisen, aus denen sich gemeinsame Lebensstile herausbilden (Hradil 1987, 165).

und Gestaltung der unmittelbaren Lebensbedingungen und den sich hieraus ergebenden Gruppenbildungen und Prägungen der Lebensweise (ebd.) ab. Die Zugehörigkeit zu sozialen Milieus bestimmt sich nach der Selbstzuordnung der Menschen, die sie in ihrer sozialen Praxis vollziehen (Vester u.a. 1993, 73). Sozialen Milieus kommt eine Doppelfunktion zu: einerseits reproduzieren, präzisieren und modifizieren soziale Milieus ihre Lebensbedingungen, indem sie auf den verschiedenen Ebenen engere bzw. lockere Beziehungszusammenhänge pflegen und in denen eine bestimmte Weltdeutung und Mentalität zum Ausdruck kommt⁴¹; andererseits produzieren sie gleichzeitig auch die Lebensbedingungen für ihre Mitmenschen, da sie sich in der sozialen Praxis von anderen Milieus abgrenzen. Die in diesem Paradigmenwechsel zum Ausdruck kommenden Entwicklungstendenzen lassen sich mit Vester u.a. wie folgt zusammenfassen: Auf der Ebene der Vergemeinschaftung, also der Milieus und Mentalitäten wurden drei Tendenzen konstatiert, die in jedem Milieu eine spezifische Geltung haben:

- 1) *Individualisierung* als Erweiterung individueller Kompetenz und Selbstbestimmung sowie von gesellschaftlicher Mitbestimmung, aber auch die Gefahr der Anomie.
- 2) *Pluralisierung* als Auflösung der konformistischen alten Großmilieus in vielfältigere Gesellungen des Zusammenlebens und des Gemeinschaftshandelns.
- 3) *Entkopplung* der alltäglichen Lebensführung von den typischen Schemata der Klassenmentalitäten.

Auf der Ebene der *Vergesellschaftung*, also der sozialen Positionen und Lagen dagegen traten neben den alten sozialen Ungleichheiten, die aus der Stellung des Menschen im Erwerbssystem folgten, zunehmend neue Formen sozialer Ungleichheiten, die sich zum Teil überlagern. Diese Veränderungstendenzen blieben auch nicht ohne Folgen auf die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen. Individualisierung, Pluralisierung und Entkopplung bewirkten so eine vertikale und horizontale „*Pluralisierung der Klassengesell-*

⁴¹ In sozialen Beziehungen entwickeln sich üblicherweise gemeinsame Definitionen der jeweiligen „objektiven Handlungsbedingungen“. Die Einstellung und Bewußtseinsformen der miteinander lebenden Menschen gleichen sich in Prozessen gegenseitiger Auseinandersetzung und Anpassung an. Die Kohäsion in solchen Gruppen kann also durchaus unterschiedliche Formen annehmen und auch in dem Grad der Kohäsion schwanken [„extended milieu“; gedehnte Milieustrukturen“] (vgl. auch Albrow 1997, Keim 1997).

schaft“⁴² (Vester u.a. 1993, 42). Die Ergebnisse zeigen ferner, daß zwischen der alltagspraktischen bzw. der lebensweltlichen Ebene der sozialen Milieus und der Ebene der politisch gesellschaftlichen Praxis der gesellschaftspolitischen Milieus ein „praxeologischer Bruch“ verläuft, d.h. als lebensweltliche Zusammenhänge haben Milieus ein Eigenleben und eine Eigenlogik ebenso wie die gesellschaftspolitischen Milieus (Vester u.a. 1993, 77) Es finden sich zwar Entsprechungen zwischen den verschiedenen Milieuformen, aber sie gehen nicht ineinander auf. Die gesellschaftspolitischen Milieus (und man könnte ergänzen, die regionalen Produktions- oder Innovations-Milieus) spiegeln sich somit einerseits konkret-lebensweltlich in den Mikro-Milieus wider, andererseits in Form normativer Konzepte als Makro-Milieus.

Die Unterscheidung von Mikro- und Makromilieus geht zurück auf Hradil (Hradil 1987, 167 f.). Demnach werden Mikromilieus bezeichnet *als Lebensstilgruppierungen*⁴³, *deren Mitglieder in unmittelbarem persönlichem Kontakt stehen: Familien, Kollegenkreise, Jugendgruppen, Nachbarschaften, Dorfgemeinschaften etc.. Unter Makromilieus [dagegen] sind alle Menschen mit ähnlichem Lebensstil zu verstehen, auch wenn sie ganz unterschiedlichen Kontaktkreisen angehören und sich niemals begegnen.* Während sich Deutungs- und Handlungsmuster von Mikromilieus in Prozessen alltäglicher Abgrenzung von anderen Milieus und vor dem Hintergrund äußerer Rahmenbedingungen herausbilden, resultieren aus den Deutungs- und Handlungsmustern von Makromilieus normative Horizonte und Grundorientierungen (Normalitätskonstruktionen, Albrow) an allge-

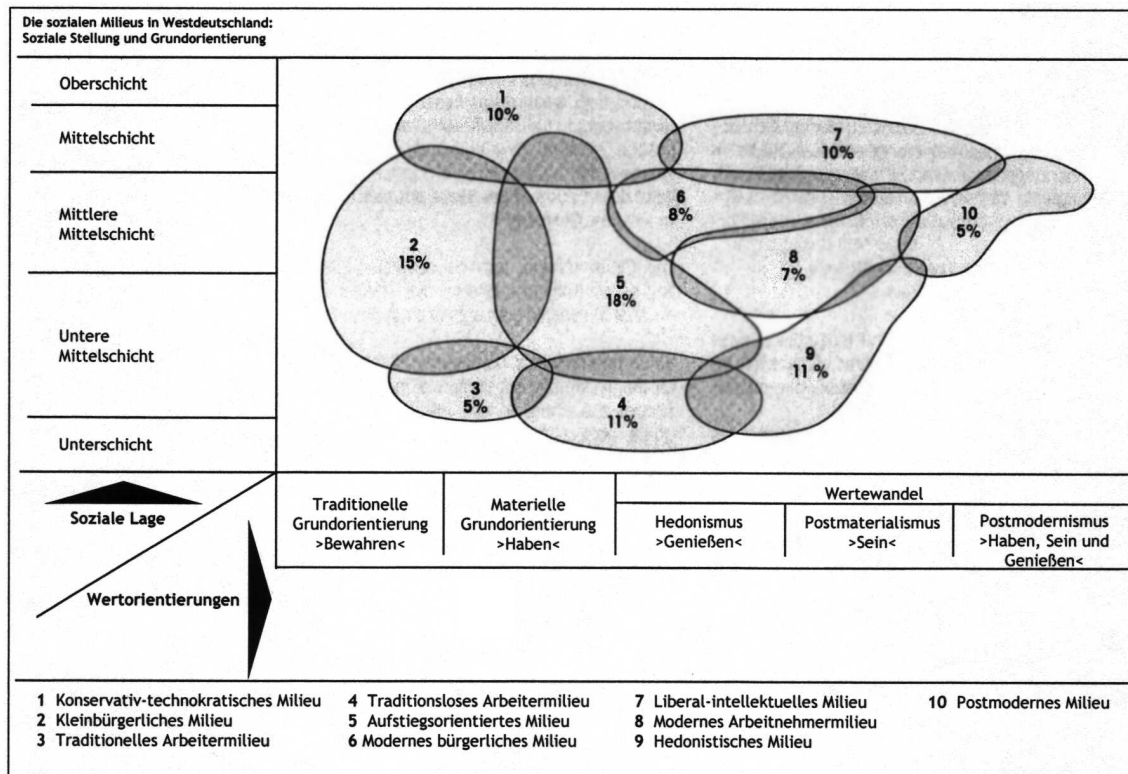
⁴² Vester u.a. unterscheiden dabei einerseits zwischen Veränderungstendenzen objektiver sozialer Ungleichheit und subjektiver sozialer Ungleichheit andererseits. Bei den objektiven sozialen Ungleichheiten stellen sie eine horizontale Pluralisierung (Öffnung des sozialen Raums), vertikale Klassenbarrieren (Fahrstuhleffekt), Verteilungsdisparitäten (Wiederkehr der Privilegienschere) sowie vier Differenzierungslinien sozialer Ungleichheit (industriegesellschaftliche Konfliktlinie, ständische Linie, postindustrielle Linie und die vormoderne Linie) fest. Die Veränderung subjektiver sozialer Ungleichheiten dagegen zeichnet sich durch Optionssteigerungen, durch eine Sensibilisierung für die Legitimationsprobleme der Eliten, politischer Verdrossenheit als sozial bedingte Unzufriedenheit und durch vier Formen (ethische Gerechtigkeitskritik, Desillusionierung und Skepsis, relative Zufriedenheit und durch Ressentiments der Modernisierungsverlierer) der Kritik am sozialen Verteilungssystem aus.

⁴³ Lebensstil läßt sich definieren als mehr oder weniger gelingende Versuche, über gesellschaftliche Teilbereiche und subsystemspezifische Anforderungen hinweg nicht nur die personale Identität zu stützen, sondern auch soziale oder soziokulturelle Identitäten fortzuschreiben oder neu zu konstruieren. (Berger/Hradil 1990, 19). Zapf folgend bezeichnet Lebensstil ein *relativ stabiles Muster der Organisation des Alltags im Rahmen gegebener Lebenslagen, verfügbarer Ressourcen und getroffener Lebensplanung* (Zapf 1987, 14).

mein akzeptierten Lebenszielen (ebd., 168). Seit den 80er Jahren wurde eine Vielzahl von Milieuuntersuchungen vorgelegt (vgl. zusammenfassend Hradil 1992b, 33ff.). Eine der bekanntesten Milieuuntersuchungen ist die des SINUS-Institutes. Auch wenn man eine Grundannahme des SINUS-Milieumodells nicht teilen mag, daß die Alltagsästhetik zum entscheidenden Faktor für die soziale Differenzierung geworden ist und alltagsästhetische Muster in zunehmenden Maße die alten sozialökonomischen Differenzierungsmuster zu überlagern und zu verdrängen beginnen und man somit objektiven Faktoren eine höhere Bedeutung zumißt, so bietet das SINUS-Milieumodell doch die Möglichkeit die verschiedenen lebensweltlichen Makro-Milieus in einem Gesamtbild zu integrieren. Die nachfolgend skizzierten SINUS-Milieus fassen Menschen zusammen, die sich in Lebensauffassung und Lebensweise ähneln. Sie rücken den gesamten Menschen und das gesamte Bezugssystem seiner Lebenswelt ganzheitlich ins Blickfeld (SINUS 1996, 30). Allerdings lassen sich die Milieugrenzen nicht exakt bestimmen, vielmehr sind die Grenzen fließend (Unschärferelation der Alltagswirklichkeit). Dies verweist darauf, daß Milieus ihren Zusammenhalt und ihre milieuspezifische Identität in Prozessen sozialer Praxis sowie wechselseitiger Ab- und Ausgrenzungen gewinnen und verändern (vgl. Vester 1998, 133). Soziale Milieus konstituieren und bewegen sich in einer Dialektik von Kohäsion und Abgrenzung (Vester u.a. 1993, 76/ vgl. auch Hradil 1987, 163). Sie erzeugen sich selbst wie sie auch erzeugt werden und sie entwickeln sich kontinuierlich fort. Dabei bleiben die Mentalitäten der Milieus auch in Zeiten raschen Wandels relativ konstant, wenngleich auch sie sich im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse wandeln (sog. Metamorphosen der Mentalitäten) (Vester u.a. 1993, 15). Die Veränderungen objektiver Lebensbedingungen wirken als Lernauforderungen, als neue Verhaltenszumutungen, aber auch als erweiterte Horizonte der Lebensmöglichkeiten an die sozialen Milieus (ebd., 245, SINUS 1996, 34). Abbildung 3 veranschaulicht die Gesamtstruktur der sozialen Milieus in Westdeutschland in ihren vertikalen und horizontalen Abstufungen. Nicht alle Milieus sind von den gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen in gleicher Weise betroffen; die „Öffnung des sozialen Raums“ wirkte insbesondere seit den 1970er Jahren zunehmend selektiv. Neben die Chancenerweiterungen für bestimmte Gruppen traten politisch-ökonomische Schließungen, die die Chancengleichheit anderer Gruppen minderten (Vester u.a. 1993, 44). Damit entstand ein doppeltes Desintegrationspotential, einerseits zwischen den Eliten und Klienteln

innerhalb eines gesellschaftspolitischen Lagers und zum anderen zwischen den konkurrierenden sozialen Lagern und Gruppen.

Abbildung 3: Gesamtlandkarte sozialer Milieus in Westdeutschland



Quelle: SINUS, Soll und Haben, Spiegel-Dokumentation, Hamburg 1996, S. 33

Entsprechend stellt auch das SINUS-Institut drei zentrale, durchaus widersprüchliche Veränderungstendenzen der (west-) deutschen Gesellschaft fest (SINUS 1996, 34):

- **Modernisierung:** Öffnung des sozialen Raums durch höhere Bildungsqualifikationen, wachsende Mobilität und damit erweiterter Entfaltungsspielräume, andererseits aber auch
- **Regression:** wachsende soziale Deklassierungsprozesse; Orientierungslosigkeit, Sinn- und Werteverlust und dadurch verstärkt autoritäre und aggressive Neigungen sowie
- **Segregation:** Auseinanderdriften der Lebens- und Wertewelten, eine sozialhierarchische Differenzierung und zunehmende Abschottung der sozialen Milieus gegeneinander.

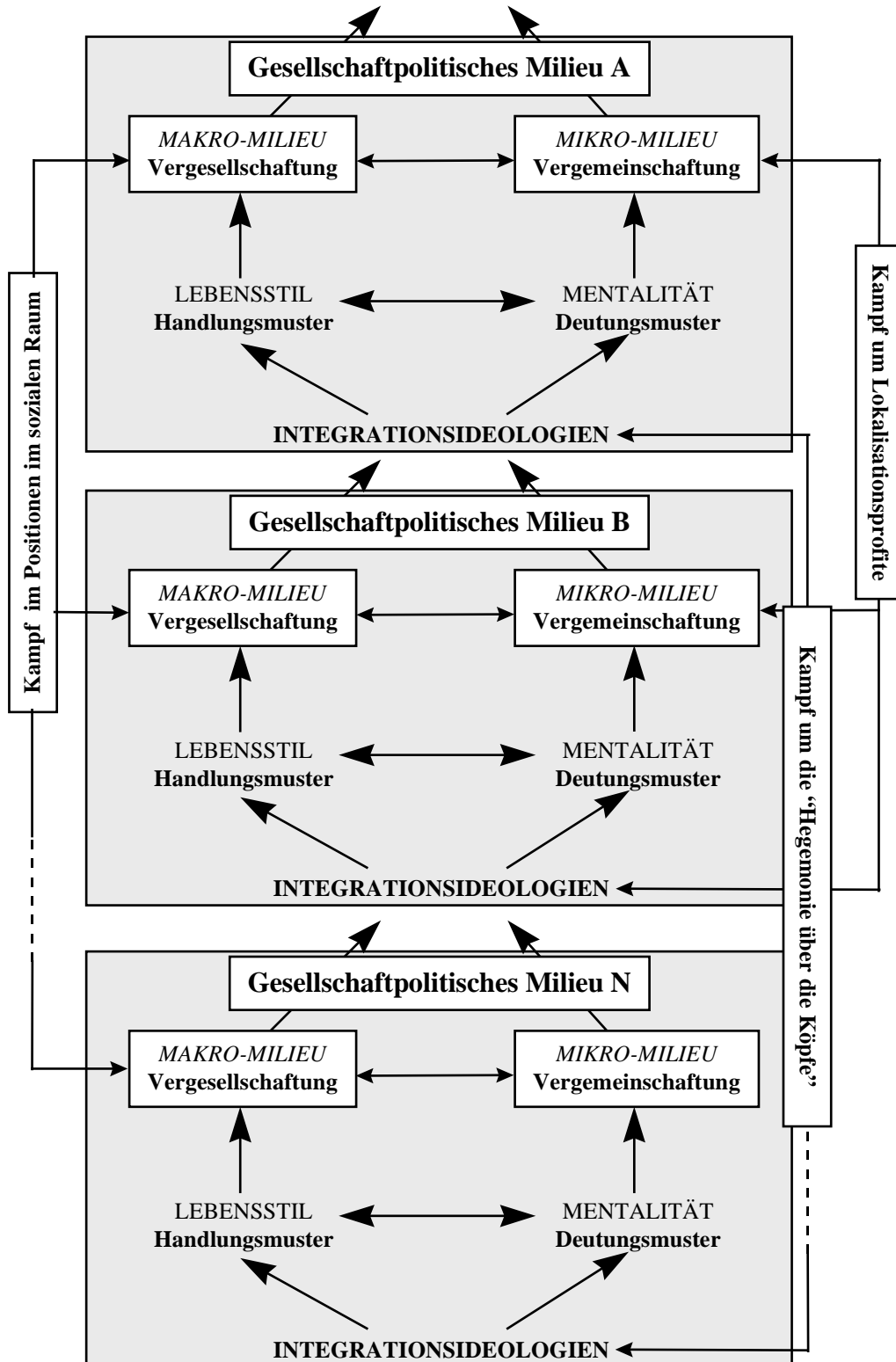
Mit diesen Thesen und Modellen ist aber noch nicht die Verbindung zwischen den lebensweltlichen und den gesellschaftspolitischen Milieus oder gar den regionalen Produktionsmilieus aufgezeigt. Wie sich lebensweltliche soziale Milieus zu gesellschaftspolitischen Milieus umsortieren, bleibt vielfach ungeklärt. Vester u.a. folgend resultiert diese Neufor-

mierung der Milieus aus den sozialisierenden Erfahrungen gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen auf der politisch-ideologischen Ebene⁴⁴ (Vester u.a. 1993, 48, 77, vgl. aus wissenschaftspolitologischer Sicht Nullmeier 1993, 187). In diesen Auseinandersetzungen wirken verschiedene Kräfte der Kohäsion und Abgrenzung in Gestalt von Klassifikationen und Deutungsmustern, von Lebensstilen und Wertpräferenzen sowie von Praktiken und Strukturen der Macht und Abhängigkeit (ebd., 129). Dieser Gedanke wurde jüngst von Dangschat aufgenommen (vgl. Dangschat 1998a). Gesellschaftspolitische Milieus bilden sich demzufolge aufgrund milieuspezifischer Integrationsideologien unter deren Einfluß einerseits Handlungsmuster (Lebensstile), andererseits Deutungsmuster (Mentalitäten, Habitusformen) herausgebildet werden (Dangschat 1998a, vgl. auch Hradil 1987, 168). *Mentalitäten und Lebensstile bedingen einander und bilden die Grundlage milieuspezifischer Formen der Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung. Dabei kämpfen soziale Gruppen um Positionen im sozialen Raum bzw. günstige Positionen im Vergesellschaftungsprozeß und um die Hegemonie der Setzung der „richtigen“ Integrationsideologien.* In diesen Auseinandersetzungen stehen nicht nur die Integrationsideologien, sondern auch die Vergemeinschaftungs- und Vergesellschaftungsprozesse selbst in einem Wettbewerb zueinander. Schließlich beeinflußt auch die Art der Vergemeinschaftungs- und Vergesellschaftungsformen/-prozesse die Integrationsideologien anderer Milieus (vgl. Abbildung 4, Dangschat 1998a, 58).

Die spezifische Konstitution gesellschaftspolitischer Milieus oder auch von Milieubündnissen und die Frage nach der spezifischen Ausformung und den Ergebnissen von lokaler Politik ist demnach nicht a priori festgelegt, sondern historisch kontingent und nur empirisch ermittelbar. Welche Probleme in das politische System gelangen und die Ausprägung lokaler (Sozial-)Politik bestimmen, hängt von relativ stabilen Parametern einerseits und von dynamischen Faktoren andererseits ab (vgl. Sabatier 1993).

⁴⁴ Die Differenz zwischen den Eigenlogiken der gesellschaftspolitischen und lebensweltlichen Milieus stützt das von Schimank entwickelte Modell des akteurstheoretischen Institutionalismus. Demnach handeln die Akteure auf der politisch-ideologischen Ebene unter Berücksichtigung teilsystemischer Orientierung (also der Politik) im Rahmen gegebener institutioneller Ordnungen und innerhalb der sich in politischen Kämpfen jeweils formierenden Akteurskonstellationen. Lebensweltliche, gesellschaftspolitische Milieus oder regionale Produktionsmilieus bezeichnen demnach also jeweils unter verschiedenen teilsystemischen Perspektiven Zusammenhänge von Menschen, die zwischen objektiven Strukturen und subjektiven Haltungen und Dispositionen vermitteln (vgl. auch Hradil 1987, 168, Vester 1998, 144)

Abbildung 4: Wechselwirkung zwischen gesellschaftspolitischen Milieus



Quelle: Dangschat 1998a,59

Unter den relativ stabilen Parametern werden neben institutionellen Faktoren wie z.B. Verfassungsstrukturen oder Merkmale des Problembereichs auch grundlegende soziokulturelle Wertvorstellungen begriffen. Im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit können diese Wertvorstellungen als Mentalitäten sozialer Milieus verstanden werden. Dynamische Faktoren, von Sabatier als externe (System-) Ereignisse bezeichnet, repräsentieren Policy-Entscheidungen und Auswirkungen aus anderen Bereichen der Gesellschaft, einen Wandel in den sozioökonomischen Bedingungen oder einen Wandel in der öffentlichen Meinung. Wenn sich zentrale Rahmenbedingungen lokaler Politik (externe Ereignisse) ändern, dann werden sowohl die lebensweltlichen Milieus als auch die zentralen Akteure und Institutionen zu Lernprozessen herausgefordert (vgl. Sabatier 1993, 125, Vester u.a. 1993, 75, Hofmann/Rinke 1996, 190). Die dadurch aufgeworfenen Probleme werden sowohl auf der Ebene einzelner gesellschaftlicher Teilsysteme, wie der Lebenswelt, der Ökonomie und der Wirtschaft thematisiert und bearbeitet. Die Akteure und Institutionen müssen demzufolge diese Veränderungen antizipieren und auf diese in einer Art und Weise reagieren, die mit ihren zentralen handlungsleitenden Orientierungen und Interessen konsistent ist (Sabatier 1993, 125). Im Bereich der Politik treffen die durch die systemexternen Ereignisse aufgeworfenen Probleme auf die längerfristigen Policy-Wertvorstellungen der politischen Akteure und Koalitionen. Sabatier gliedert diese policy-orientierten „belief systems“ in drei Kategorien: einen *Hauptkern* („deep core belief“), der die grundlegenden normativen und ontologischen Axiome enthält und der die allgemeine politische Philosophie eines Akteurs über verschiedene Politikbereiche hinweg bestimmt, einen *Policy Kern*, in dem die grundlegenden Wertvorstellungen und Kausalannahmen enthalten sind, um die „deep core beliefs“ zu realisieren und drittens in ein Set von *sekundären Aspekten*, die eine Vielzahl von instrumentellen Entscheidungen und Informationssuchprozessen erfordern, um den Policy Core in einem bestimmten Politikfeld zu implementieren (Sabatier 1993, 133).

Um die langfristige Politikentwicklung im Feld lokaler Sozialpolitik zu erklären, muß nun eine Verbindung zwischen der Ebene der „deep core beliefs“ der politischen Akteure und Institutionen und der Ebene der Mentalitäten und Deutungsmuster sozialer Milieus geschlagen werden.

Lepsius folgend baut das deutsche Parteiensystem auf die vorkonfliktlich strukturierten sozialen Milieus auf. Unter „sozial-moralischen Milieus“, wie sie Lepsius nennt, versteht er soziale Einheiten, *die durch die Koinzidenz mehrerer Strukturdimensionen wie z.B. Religion, regionale Tradition, wirtschaftliche Lage, kulturelle Orientierung, schichtspezifische Zusammensetzung der intermediären Gruppen, gebildet werden. Das Milieu ist ein soziokulturelles Gebilde, das durch eine spezifische Zuordnung solcher Dimensionen auf einen bestimmten Bevölkerungsteil bestimmt wird* (Lepsius 1966, 383). Erst in dem Moment, wo eine Schließung der Milieus erfolgt und die Zugehörigkeit an Bekenntnishaltungen gebunden wird, d.h. sich die Führungsschicht eines Milieus homogenisiert und nun ihrerseits auf Homogenisierung des Milieus drängt, grenzt es sich als Gesinnungsgemeinschaft, als ein gesellschaftspolitisches Milieu nach außen ab (vgl. Berger 1995, 53). Eine solche Interpretation geht zunächst von der Kongruenz bzw. Integrationsfähigkeit zwischen den „deep core beliefs“ der politischen Akteure und Institutionen und den Mentalitäten und Deutungsmustern ihrer Klientel aus. Hinzu kommt, daß das Verhältnis zwischen der individuellen Ebene und den deutlich komplexeren sozial-moralischen bzw. gesellschaftspolitischen Milieus auch durch lokale intermediäre Institutionen vermittelt und durch positive Rückkopplungsschleifen bekräftigt wird. Bleiben die Parteien den sie tragenden Subkulturen stärker verpflichtet, dann schlägt die soziale Fragmentierung der Gesellschaft durch bis in die politische Fragmentierung⁴⁵ (vgl. Hirsch/Roth 1986, 137). Durch den sich vor allem in den Großstädten abzeichnenden gesamtgesellschaftlichen Wandel und die ihn begleitenden politisch-ökonomischen Strukturkrisen wird dadurch ein doppeltes Desintegrationspotential aufgeworfen. Einerseits kann es zu „Systemdisparitäten“ zwischen konkurrierenden La-

⁴⁵ Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Sozialstrukturen und Parteienbindung kommen zu dem Ergebnis, daß die traditionellen Konfliktlinien zwar noch verhaltensprägend wirken, jedoch an Bedeutung verlieren. Einerseits schrumpfen die traditionellen Kernwählerschaften in Folge der Erosion der jeweiligen sozialmoralischen Milieus, andererseits haben sich aber auch die Beziehungen zwischen den traditionellen Stammwählerschaften und den Parteien gelockert (vgl. Gluchowski/von Wilamowitz-Moellendorf 1997). Diese Ergebnisse werden durch Untersuchungen zur Entwicklung und Sozialstruktur von Parteimitgliedern gestützt. Demzufolge ist die Sozialstruktur der Parteien nach wie vor durch ihre jeweiligen Herkunftsmilieus geprägt, aber diese Bindung zu den Herkunftsmilieus hat sich aufgrund des gesellschaftlichen Wandels zunehmend gelöst (vgl. Gabriel/ Niedermayer 1997). Die Entkopplung von gesellschaftspolitischer und lebensweltlicher Ebene bedeutet auch, daß die Parteien und gesellschaftlichen Institutionen nunmehr zunehmend heterogene Interessenlagen und Werthaltungen integrieren müssen.

gern und sozialen Gruppen kommen und zum anderen zu „Milieudisparitäten“⁴⁶ zwischen Eliten und Klientelen innerhalb eines gesellschaftspolitischen Lagers (Vester u.a. 1993, 35). Die Integration der Stadtgesellschaft wäre somit nicht nur eine politische Verteilungsfrage, sondern auch eine Milieufrage. Daran anschließend läßt sich fragen, wie es um die Integrationskraft und -bestrebungen der zentralen Eliten und Institutionen bestellt ist. *Wenn in den heutigen politisch-ökonomischen Strukturkrisen ein mühsam erkämpftes Gleichgewicht der Systemintegration, also der Verteilungsgerechtigkeit und der politischen Mitwirkung ins Rutschen gerät, muß sich die Konkurrenz zwischen den sozialen Gruppen und Menschen verschärfen. Der Problemdruck nimmt zu, wenn die Systemintegration, Aufgabe der zentralen Eliten und Institutionen keine überzeugende Verteilungsgerechtigkeit mehr herstellt. Dann hängt der soziale Ausgleich entscheidend von der Kultur der verschiedenen sozialen Milieus ab* (ebd., 25).

Eine zentrale Bedeutung erhalten in diesem Kontext die Wertvorstellungen und Deutungsmuster sowohl auf Seiten der verschiedenen sozialen Milieus als auch auf Seiten der politischen Akteure und Institutionen. Politische Akteure betreiben Deutungsarbeit; sie nehmen sich gesellschaftlicher Probleme an und versuchen sie auf die politische Agenda zu setzen. (Gerhards 1995, 219). In den Deutungsmustern der Akteure spiegeln sich sowohl die ursprünglichen sozialstrukturellen Bindungen an spezifische Erfahrungen als auch die Ergebnisse und Ablagerungen einer langen Reihe von politischen Interpretationskämpfen wider (Nullmeier 1993, 187). Die Thematisierung und Konstruktion sozialer Probleme und ihre Einbindung in ein übergreifendes Deutungsmuster verweist darauf, daß dieser Prozeß immer in einem institutionalisierten und strukturierten sozialen Kontext stattfindet, der, als Resultat vorangegangener Konstruktionen und Praktiken kollektiver Akteure diesen, in „objektiver Form als Handlungsressource oder Beschränkung, gegenübertritt (Groenemeyer 1996, 77). *Welche Probleme von einem politischen Akteur als wichtig erachtet werden, die Präferenzordnung seiner Themen, die Etikettierung von Ursachen und Schuldigen und das Aufzeigen von Lösungen, sind empirisch nicht beliebig miteinander kombiniert und kombinierbar, sondern bilden zusammen ein Muster, eine sinnhafte Verknüpfung der ver-*

⁴⁶ Das Integrationsproblem liegt in der Milieufeme der gesellschaftlichen und politischen Eliten begründet. Es handelt sich dabei nur teilweise um Prozesse objektiver „Verelendung“, sondern wesentlich um eine Verletzung der Legitimitätsnormen sozialer Gerechtigkeit (Vester u.a 1993, 57).

schiedenen Elemente und sind mit dem Akteur, der dieses Muster benutzt, eng verknüpft (Gerhards 1995, 219). Deutungsmuster finden sich in vielen Bereichen wie der politischen, ökonomischen oder der alltäglichen Kommunikation. Diese werden über die sich in den verschiedenen Organisationen, Institutionen und sozialen Bewegungen herausbildenden Öffentlichkeiten, der Fachöffentlichkeit der einzelnen Policies sowie in der massenmedial dominierten Öffentlichkeit über jeweilige „Deutungsmärkte“ (Nullmeier) kommuniziert. Deutungsmuster verschiedener sozialer Milieus auf der lebensweltlichen Ebene sind vielfach rückgekoppelt (feedback loops) mit den Akteuren und Institutionen lokaler (Sozial-)Politik, wie z.B. sozialen Bewegungen, Wohlfahrtsverbänden, Kammern und Verbänden, der Sozialverwaltung und den jeweiligen Parteien, wobei sich diese Akteure und Institutionen auf der politisch-ideologischen Ebene ebenfalls mit konkurrierenden Deutungsmustern einander gegenüberstehen⁴⁷ (vgl. auch Painter 1997, Becher 1996, 152). Die Verknüpfung zwischen der Ebene lebensweltlicher und politischer Deutungsmuster läßt sich so einerseits als Frage nach der Bindung zwischen zentralen Akteuren und Institutionen und ihren weltanschaulichen und/oder sozialstrukturellen Klientel thematisieren, wie als Frage nach den politischen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen gesellschaftspolitischen Lagern⁴⁸.

In demokratisch verfaßten Gesellschaften muß die (Stadt-)Politik die Themen aufgreifen, die von den Akteuren als wichtig erachtet werden. Welche Themen von den Akteuren als wichtig erachtet werden, mag milieuspezifisch variieren. Parteien müssen nun um ein politisches Mandat zu erhalten, ihre Wählerstimmen maximieren. Sie müssen die von den Bürgern erachteten Themen in ein übergreifendes Deutungsmuster integrieren und dieses dann kommunizieren. Gerhards unterscheidet dabei drei Dimensionen eines Deutungsmusters: die *Reichweite* der durch das Deutungsmuster angesprochenen Themen, den *Grad der Verknüpfung* zwischen den verschiedenen Elementen eines Deutungsmusters und *den Grad der Generalisierung* (Gerhards 1995, 226). Diese drei Dimensionen stehen in einem Ziel-

⁴⁷ Der „politische Ort“ solcher konkurrierender Deutungsmuster wäre aus analytischer Sicht die Diskussionsarena (vgl. Blanke/ Benzler/ Heinelt 1989).

⁴⁸ Die Bindung zwischen gesellschaftspolitischen und sozialem Milieu kann ebenso wie die Interaktionen zwischen gesellschaftspolitischen Milieus ritualisiert und traditionsbehaftet sein. In einem solchen Fall ließe sich ein die gesellschaftspolitischen Lager übergreifendes „deep core belief system“ identifizieren.

konflikt zueinander. Volksparteien wie die CDU oder die SPD müssen nun in ihren Deutungsmustern entsprechend für Bürger mit unterschiedlichen Interessenlagen, Mentalitäten und Werthaltungen wählbar sein, um ein möglichst großes Elektorat für sich zu gewinnen. *Je heterogener nun das Klientel einer Partei, desto höher muß der Grad der Generalisierung und die Reichweite eines Deutungsmusters und desto geringer kann und muß der Grad der ideologischen Integration und Verknüpfung sein. Die zentralen steuernden Ideen eines Deutungsmusters müssen abstrakter werden, um verschiedene policies zu integrieren, die Reichweite breiter und der Grad der Verknüpfung der Elemente eines Deutungsmusters lockerer* (ebd., 227f.). Die daraus folgende Konturlosigkeit der Parteien und die Entideologisierung ihrer Programme erschwert in der Folge die Orientierungsmöglichkeiten für ihre Wähler und löst damit die Bindung zwischen den Parteien und den sie einstmals tragenden Subkulturen (vgl. auch Zapf 1994, 268).

Die größere integrative Reichweite der Volksparteien trug somit paradoxerweise die Auflösung der Bindung zwischen Partei und Wahlvolk in sich. Wo die Orientierungs- und Identifikationsmöglichkeiten für die Wähler schwinden, sind die Parteien auf funktionale Äquivalente angewiesen. Dies können persönliche Eigenschaften der Kandidaten, das Image einer Partei, aber auch Fachqualifikationen sein. Die Entwicklung von an Subkulturen gebundenen Parteien zu Volksparteien war zugleich auch ein Ergebnis der sich verändernden Sozialstruktur und ideologischen Orientierung des Elektorats. Die Individualisierung der Lebensführung und die Pluralisierung der Lebensformen, die Entkopplung von sozialen Lagen und Mentalitäten führte und führt zu einem polymodalen Verteilungsmuster der Interessen und Werthaltungen der Wählerschaft⁴⁹ und aufgrund der veränderten Legitimations- und Repräsentationsbasis der zentralen Akteure und Institutionen zu einer nachhaltigen Veränderung der (lokal-) politischen Arenen. Unterstellt man nun, die Anzahl der Parteien bliebe konstant, dann müßten die Deutungsmuster der Parteien sich verändern. Die Entideologisierung der Parteien führt zwangsläufig dazu, daß sich die Bindungen zwischen den Parteien und den sie tragenden Milieus auflöst. Dieses kann zweierlei zur Folge haben:

⁴⁹ Vgl. auch „mehrgipfliger Parteienwettbewerb“, Downs 1968

- Erstens kann, sofern die Bindungen formal aufrechterhalten werden, eine „innere Fragmentierung“ der Parteien einsetzen, d.h. die soziale Fragmentierung der Wählerschaft schlägt durch in die inneren Strukturen der Parteien. Eine solche Partei kämpft mit zahlreichen inneren Konflikten. Sie mag zwar auf einer oberflächlichen Ebene die Glaubwürdigkeit des politischen Gegners und seine Handlungsfähigkeit zu diskreditieren versuchen, aber vielmehr als eine fragmentierte, situativ gebundene oder symbolische Politik wird sie nicht zu Wege bringen können. Diese Entwicklung wiederum forciert auf Seiten der Wählerschaft eine weitere Politikverdrossenheit.
- Zweitens ist es aber wahrscheinlicher, daß es aufgrund der zunehmenden Heterogenität des Elektorats zur Bildung einer neuen Partei bzw. einer Neuformierung der Parteienlandschaft kommt. Einhergeht damit eine Veränderung der politischen Deutungsmuster. Die Pluralisierung der Wählerschaft führt zu einer polymodalen Verteilung der Interessenlagen und Werthaltungen, die die Wahrscheinlichkeit eines Vielparteiensystems bzw. einer Zersplitterung des Parteiensystems wahrscheinlicher machen. Die Folge könnte die Gründung von single-issue-parties sein, in denen die Reichweite der Themen und der Grad der Generalisierung des Deutungsmusters eher gering sein wird und der Grad der ideologischen Integration und der Verknüpfung der Elemente eher hoch. *Das Gesamtspektrum der angebotenen Deutungsmuster weist dann eine segmentierte Struktur von verschiedenen Deutungsmustern auf, die jeweils eine geringe Reichweite und einen hohen Grad der Integration und Verknüpfung besitzen* (Gerhards 1995, 230). Die Folge wäre eine Steigerung der Konfliktintensität in der Stadtpolitik („Alles-oder-Nichts-Entscheidungen“), eine inkonsistente und in sich widersprüchliche fragmentierte Stadtpolitik, die zum Klientelismus neigt.

Nun lassen sich diese theoretischen Ausführungen auf die Akteure im Feld lokaler (Sozial-) Politik ausdehnen und an gesellschaftliche Differenzierungsprozesse, sowohl auf der Ebene sozialer Milieus als auch gesellschaftlicher Teilsysteme, zurückbinden⁵⁰.

⁵⁰ Man könnte die folgenden Überlegungen auch auf Klassiker der soziologischen Stadtforschung, wie Simmel, Dürkheim, Wirth, Park u.a. beziehen. Wirth folgend ist die Stadt durch drei Merkmale gekennzeichnet: durch die Größe, die Dichte und die Heterogenität der Stadtbevölkerung. Diese Merkmale wiederum stehen in einem wechselseitigen Zusammenhang. Die Größe einer Stadt führt demnach zur Heterogenität und zu einer erhöhten Dichte. Erreichen Teilgruppen eine „kritische Masse“, so wird ihre Nachfrage groß genug sein, um neue Einrichtungen und Assoziationen entstehen zu lassen (Friedrichs 1995,

Die Pluralisierungstendenzen der Sozialstruktur führen auf Seiten der Bevölkerung zu einem polymodalen Verteilungsmuster von Deutungsmustern, Mentalitäten und Interessenlagen. Der Ausdifferenzierung der Sozialstruktur entspricht die Tendenz der Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Teilsysteme. Dabei handelt es sich um eine interne Ausdifferenzierung der Teilsysteme auf der Ebene „institutioneller Ordnungen“ (Schimank). Die Folge ist eine Zunahme formaler Organisationen, die die Handlungen vieler Einzelpersonen koordinieren und damit große Quasi-Gruppen repräsentieren und integrieren können (Mayntz 1993, 42). Die Ausdifferenzierung der Sozialstruktur und der gesellschaftlichen Teilsysteme auf der Ebene institutioneller Ordnung führt dann dazu, daß analog zu den obigen theoretischen Ausführungen zum Verhältnis Elektorat und Parteien, die großen Quasi-Gruppen auseinanderfallen. So konstatiert man in der Soziologie die Auflösung kleinerer Vergemeinschaftungen (Familien, Nachbarschaften, Vereine etc.) und auf der gesellschaftlichen Makroebene die Bindungsverluste der Großgruppengesellschaft (z.B. Parteien, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände etc.) und auch im Bereich der Wirtschaft (Flexibilisierung der Nachfrage, neue Produktionskonzepte, Streuung der Produktionsfunktionen Zentralisierung der Steuerungsfunktionen und Dezentralisierung der Produktionsstätten etc.) lassen sich solchen Tendenzen feststellen.

Gesellschaftliche Differenzierung hat somit zur Folge, daß die Umwelten jeweiliger Akteure und Institutionen zunehmend komplexer werden und die Zahl der Interaktionen zunimmt. Um diese Komplexität und die aufgrund der wachsenden Zahl der Interaktionen entstehenden „Transaktionskosten“ für kollektives Handeln zu reduzieren, haben sich Netzwerke als Form politischer Steuerung herausgebildet. Sie können von lose bis hin zu eng gekoppelten Akteursnetzwerken reichen, in denen die Akteure gemeinsame Situations-

150). Damit entsteht eine subkulturspezifische Gelegenheitsstruktur, die den Mitgliedern der Subkultur als Angebot von Kristallisationspunkten dient. In Friedrichs unnachahmlicher Weise zur Formalisierung von Thesen lautet der daraus folgende Schluß: Die Größe einer Stadt führt zu einer zunehmenden Heterogenität der Stadtbevölkerung und diese Heterogenität zur Ausdifferenzierung von Gelegenheitsstrukturen. Gelegenheitsstrukturen sind Vereine, Verbände, Initiativen, Infrastruktureinrichtungen (Einzelhandel, Beratungsstellen etc.) und Arbeitsplätze. Die differenzierten Gelegenheitsstrukturen selbst können aufgrund ihrer Agglomerationsvorteile die subkulturspezifische Nachfrage erhöhen. Die Folge ist eine zunehmende Größe der Subkultur mit der Folge einer Binnendifferenzierung entsprechender Milieus und damit einer weiteren Zunahme der Heterogenität. Die Pluralisierung der Lebensstile in den Großstädten und die Ausdifferenzierung der lokalen Sozialpolitik in den Großstädten ist dann der sichtbare Ausdruck dieser Zusammenhänge.

deutungen, Zielvorstellungen und Problemdefinitionen entwickeln. Dabei läßt sich die Entstehung von Netzwerken einerseits als Resultat des Suchprozesses von Akteuren auf die Steuerungsdefizite moderner Gesellschaften verstehen⁵¹ (sog. innovative networks), zum anderen aber auch auf die Neubewertung traditioneller Interaktionszusammenhänge, die teilweise zwischen der lebensweltlichen und der Ebene formaler Organisationen (innovative milieu) vermitteln. *An innovative „milieus“ may be defined as the set, or the complex network of mainly informal social relationships on a limited geographical area, often determining a specific external „image“ and a specific internal „representation“ and a sense of belonging, which enhance the local innovative capability through synergetic and collective learning processes* (Camagni 1991, 3). Solche Milieus bauen auf einer gemeinsam geteilten Vergangenheit auf, sie reduzieren Verhandlungskosten, ermöglichen vertrauliche Kooperationen und durch gemeinsame Situationsdeutungen und unspezifische, aber stabile Interaktionsmuster, die teilweise in die lebensweltlichen wie in die institutionellen Ordnungen reichen, spill-over-Effekte auf die sozialen und ökonomischen Aktivitäten der verschiedenen Bevölkerungskreise und gesellschaftlichen Teilbereiche in den jeweiligen Städten. Versteht man nun Akteure und Institutionen als Knotenpunkte lokaler Beziehungsnetze und Milieus, dann lassen sich je nach Stellung im „Milieu“-Kontaktnetz wichtige oder weniger wichtige Akteure unterscheiden (vgl. Fromhold-Eisebith 1994, 38). Die Bedeutung der Akteure ist dabei, wie Netzwerkuntersuchungen zeigen, von der Anzahl und der Qualität der Kontakte abhängig (vgl. Schweizer 1996). Begreift man nun die Kontaktfelder als gesellschaftliche Teilsysteme mit ihren jeweiligen institutionellen Ausprägungen, dann steigt die Bedeutung politischer Akteure mit der Anzahl ihrer Einbindung in diese verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche bzw. in die für die Stadtgesellschaft bedeutsamen gesellschaftlichen Teilsysteme. Dementsprechend können ein- und mehrdimensionale Akteure unterschieden werden (vgl. Kaamann/Nijkamp 1991). Eindimensionale Akteure verfügen nur über Beziehungen zu Akteuren und Institutionen ihres gesellschaftlichen Teilsystems. Ihre Bedeutung ist eher gering, kann aber innerhalb des gesellschaftlichen Teilsystems und mit der Bedeutung des Teilsystems durchaus bedeutsam sein (z.B. Vorstände von Großunternehmen). Mehrdimensionale

⁵¹ Innovative Netzwerke wären somit Ausdruck eines funktionalen Erfordernisses zur Steuerung moderner Gesellschaften.

Akteure dagegen verfügen über Kontakte zu Akteuren aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen bzw. sind in mehreren gesellschaftlichen Bereichen gleichzeitig vertreten⁵². Dies ist z.B. der Fall bei Ämterkumulationen, wie sie gerade im kommunalpolitischen Bereich häufig anzutreffen sind (vgl. z.B. Scheuch/Scheuch 1991). Ihnen kommt eine große Bedeutung in der Stadtpolitik zu, da sie eine „Scharnier- bzw. Gate-keeper-Funktion“ zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen übernehmen. Entsprechend dieser Akteursunterscheidung lässt sich zwischen einer multiplexen und einer uniplexen Netzwerkstruktur (vgl. Schweizer 1996, Kardoff 1991) unterscheiden. Multiplexe Netzwerke sind charakteristisch für Formen der Vergemeinschaftung, also hier z.B. den Mikromilieus, oder aber auch für eine weitgehend homogene Stadtgesellschaft, die durch kohärente Makromilieus (z.B. lebensweltliche, gesellschaftspolitische oder innovative Milieus) und multidimensionale Akteure geprägt ist. Jeder kennt jeden⁵³ und ist über eine Vielzahl an Beziehungen miteinander verbunden. Solche Netzwerke weisen einen hohen Grad der sozialen Kontrolle und daraus folgender Konformität des Verhaltens auf. Moderne Gesellschaften dagegen zeichnen sich durch funktionale Differenzierung aus. Sie manifestieren sich in uniplexen Netzwerkstrukturen, in denen die Akteure von sozialer Kontrolle freigestellt sind und sich somit individuelle Handlungsspielräume öffnen. Wie Untersuchungen zeigen, steigt die Bedeutung und die Macht von Akteuren je mehr sie über multiplexe Beziehungen verfügen (vgl. Elias/Scotson 1993, Schweizer 1996). Politiknetzwerke sind in diesem Sinn ein funktionales Äquivalent zu multiplexen Netzwerken in vormodernen Gesellschaften gerade in den *new fields of social-political activities, in which organizational forms and patterns of interest mediation are not (yet) strongly established and existing and traditional structures of authority, methods and instruments, have failed or are eroded* (Kooiman 1993, 251). Gesellschaftliche Modernisierungs- und Differenzierungsprozesse führen nun, wie oben dar-

⁵² Fromhold-Eisebith legt eine ähnliche Differenzierung vor. Sie unterscheidet zwischen ein-, mehrdimensionalen und Akteuren in „interlocking systems“. Eindimensionale Akteure pflegen lediglich Beziehungen zu ihrer eigenen Organisation (Betrieb); mehrdimensionale Akteure dagegen verfügen über Kontakte mit Akteuren aus anderen Organisationen, während Akteure in „interlocking systems“ schließlich gleichzeitig in mehreren Organisationen vertreten sind und damit eine „Scharnierfunktion“ übernehmen (Fromhold-Eisebith 1994).

⁵³ Während die Beziehungen in Mikromilieus auf unmittelbaren, persönlichen Kontakten beruhen, bauen die mittelbaren Beziehungen in Makromilieus auf der gegenseitigen Kenntnis der Mentalitäten, Deutungs- und Handlungsmuster der Milieugehörigen auf.

gelegt, zu einer Vervielfältigung eindimensionaler Akteure. Ihren Ausdruck findet dieser Prozeß in der Verselbständigung gesellschaftlicher Teilsysteme. Die Folge uniplexer Netzwerkstrukturen ist nun, daß die Interessen der verschiedenen Akteure und Institutionen unmittelbar aufeinanderprallen. Die Akteure verfolgen ihre teilsystemspezifischen und institutionellen Eigenlogiken ohne Rücksicht auf negative Externalitäten⁵⁴. Die Vervielfältigung von Sinnhorizonten und die Durchsetzung von Institutions- und Organisationsidentitäten sowie entsprechender Loyalitäten gegenüber richtungspolitischen sozialstrukturellen, klientelistischen, ethnischen oder gemeinschaftlichen Bindungen führt dann dazu, daß sich zwischen der ökonomischen Situation, der Sozialstruktur, Gruppenzugehörigkeiten, Institutionen einerseits und dem individuellen oder kollektiven Handeln andererseits ein zunehmend breiterer Raum für Deutungsprozesse schiebt. Je mehr Selbst- und Weltdeutung zu einem Entscheidungsproblem wird, desto eher wird sie politischen Aushandlungs- und Steuerungsprozessen zugänglich (Nullmeier 1993, 187). Das bedeutet aber, daß die Konfliktintensität politischer Auseinandersetzungen in modernen Stadtgesellschaften zunimmt (Schridde 1997, 880). Angesichts dieser Zunahme der Konfliktintensität bedarf es eines vermittelnden Akteurs oder vermittelnder Netzwerke, damit der Modernisierungsprozeß der Stadtgesellschaft nicht durch unversöhnliche Ab- und Ausgrenzung der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure zur Fragmentierung, Sektoralisierung und Atomisierung, mithin zu anomischen und sklerotischen Tendenzen in der Stadtgesellschaft führt (vgl. auch Zapf 1994, 48)⁵⁵. Sind die Konfliktparteien jedoch in einem multiplexen Netzwerk eingebunden, dann haben die in diesem Netz eingebundenen Akteure ein größeres Interesse an der Aufrechterhaltung der sozialen Beziehungen bzw. der etablierten Handlungs- und Lösungsmuster, aber auch der gemeinsamen Machtposition im gesamtstädtischen Gefüge. Verhandlung und Vermittlung werden anstelle von scharfen Interessenkonflikten eine solche Netzwerkstruktur charakterisieren (Schweizer 1996, 116). Begreift man nun lebensweltliche, innovative oder gesellschaftspolitische Milieus, aber auch Policy-Netzwerke als verschiedene Formen multiplexer Netzwerke, dann kommt ihnen für die Integration der Stadtgesellschaft eine entscheidende Bedeutung zu. Die gesellschaftli-

⁵⁴ Aus systemtheoretischer Sicht wäre zu ergänzen, daß die Verfolgung teilsystemspezifischer Eigenlogiken mit *legitimer* Indifferenz erfolgt.

⁵⁵ Läßle prägte hierfür aus regionalökonomischer Sicht den Begriff des „sklerotischen Milieus“.

che Kohäsion hängt dann entscheidend von der Kultur dieser Milieus und Netzwerke ab. Das Problem moderner Gesellschaften ist aber, daß diese Voraussetzungen, sei es auf der lebensweltlichen Ebene durch die Pluralisierung der Milieus, aber auch auf der institutionellen Ebene durch die Vervielfältigung eindimensionaler Akteure zunehmend unwahrscheinlicher werden. Insofern ist eine neue Kombination aus Systemintegration und Sozialintegration gefragt oder konkreter auf das Feld lokaler Sozialpolitik bezogen, eine Neudefinition, Konkretisierung und Kombination von Sozialstaatsprinzip, Subsidiaritätsprinzip, Solidaritätsprinzip und Eigenverantwortung (Zapf 1994). Diese ist jedoch Ergebnis sozialer und politischer Auseinandersetzungen, die von den örtlich differierenden Bedingungen abhängen (vgl. Blanke/Benzler/Heinelt 1989).

Erschien in der bisherigen Argumentation die sich ausdifferenzierende Stadtgesellschaft als Problem an sich, die nur durch modernisierte Formen multiplexer Netzwerke (z.B. social-political governance) noch gesteuert und integriert werden könnte, so muß an dieser Stelle auch die Gefährdung von Stadtgesellschaften durch multiplexe Netzwerke, insbesondere traditionell überlieferter Formen, angesprochen werden. So können Grabher folgend in festen Beziehungen, wie sie in multiplexen Netzwerken häufig zu finden sind, gemeinsame Situations-, Selbst- und Weltdeutungen entwickelt werden; aber sie können, sofern diese Beziehungen zu stark sind, also die gesellschaftliche Kohäsion hoch ist, zu kognitiven, funktionalen und politischen Blockierungen führen, die die Anpassung der Stadtgesellschaft an veränderte Rahmenbedingungen behindert (Grabher 1993). Aus elitentheoretischer Sicht sind solche Blockaden auch nicht unwahrscheinlich, denn die etablierten ökonomischen, politischen und sozialen Strukturen figurieren zugleich immer auch spezifische Einflußsphären und Machtkonstellationen. Gesellschaftliche Modernisierungsprozesse und die durch sie aufgeworfenen Probleme gefährden daher die Machtkonfiguration etablierter Akteurskonstellationen (vgl. auch Zapf 1994, 124, 188; Groenemeyer 1996, 81). Diese wiederum können einerseits durch Vereinnahmungs-, aber auch durch Schließungsstrategien gegenüber den Trägern wirtschaftlicher, politischer und kultureller Neuerungen reagieren, um somit ihre etablierte Machtposition zu reproduzieren.

„Feste Beziehungen“ zwischen Akteuren und Institutionen insbesondere in der Form multiplexer Netzwerkstrukturen können also ebenso wie „lose Beziehungen“, z.B. in uniplexen Netzwerken zu Krisen der Stadtgesellschaft führen. Modernisierungsblockaden, Fragmentierung und Anomie der Stadtgesellschaft kennzeichnen den Spannungsbogen, in dem sich die Stadtgesellschaft bewegt. Dementsprechend plädiert Grabher auch für eine mittlere Position: *Lose Kopplung innerhalb eines Netzwerkes schafft die Voraussetzungen für interaktives Lernen und Innovation, indem es ein hohes an Ambiguität in der Wahrnehmung und Interpretation der einzelnen Akteure zulässt. (...) Lose Kopplung von funktional weitgehend eigenständigen Akteuren ermöglicht elastisches Abpuffern von unvorhersehbaren Ereignissen, lokale Anpassungen an Umweltveränderungen und dezentrales Lernen und Vergessen - und bietet damit Redundanz, die die Anpassungsfähigkeit des Netzwerkes erhöht und das Risiko kumulativer Fehlentscheidungen und „falschen Lernens“ auf der Basis von positiven Rückkopplungsschleifen reduziert* (Grabher 1993, 751). Nun sind solche „Milieus stimulierender Unsicherheit“ (Zapf) keine Selbstverständlichkeit. Ihre Genese und ihre Reproduktion, sei es auf der lebensweltlichen Ebene, der gesellschaftspolitischen oder der regionalökonomischen Ebene, hängt von den sich im lokalen Raum jeweils überlagernden und sich durchdringenden Funktions- und Handlungszusammenhängen sowie den örtlich differierenden Konflikt- und Konsensbildungsprozessen ab (vgl. Läßle 1991).

Sofern man nun Modernisierungs- und Differenzierungsprozesse sowohl auf der gesellschaftlichen Mikro- als auch auf der Makro-Ebene berücksichtigt, lassen sich vier Szenarien der Entwicklung von Stadtgesellschaften denken:

Tabelle 1: Szenarien der Modernisierung von Stadtgesellschaften

<i>Ebene</i>	<i>Grad der Kohäsion</i>			
	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4
Mikroebene Vergemeinschaftung	+	–	+	–
Makroebene Vergesellschaftung	+	+	–	–

- 1) Zum einen können Stadtgesellschaften durch ein hohes Maß an festen Beziehungen, sowohl auf der Ebene der Vergemeinschaftungen als auch der Vergesellschaftungen,

gekennzeichnet sein. Es dominieren starke kohäsive Kräfte auf beiden Ebenen. Ausdruck einer solchen hohen Kohäsion können z.B. stabile Milieuzusammenhänge im Stadtteil sein, eine geringe Konfliktintensität innerhalb der lokalen (Sozial-) Politik, eine hohe Kohärenz der politischen Programme etc., sowie die Dominanz multidimensionaler Akteure. Ein solches Szenario ist aber sehr unwahrscheinlich, da z.B. Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen auf der sozialstrukturellen Ebene, aber auch die Differenzierungsprozesse in den gesellschaftlichen Teilsystemen, die Voraussetzungen für ein solches Modell untergraben.

- 2) Das zweite Szenario schließlich kennzeichnet eine sich auf der Mikroebene ausdifferenzierende Stadtgesellschaft. In der Regel ist dann zu erwarten, daß sich auch auf der Makroebene Tendenzen einer Differenzierung beobachten lassen. In diesem Szenario jedoch kommt es zu einer Entkopplung zwischen den Entwicklungen auf der Mikro- und der Makroebene. Unter dem Mantel der Stabilität gesellschaftlicher Institutionen kommt es zu einem Wandel, der zu einem späteren Zeitpunkt auch auf die Makroebene umschlagen kann. Dabei werden traditionelle Bindungen durch rationale Wahlkalküle und issue-orientierte Bindungen ersetzt. Umgekehrt heißt dies aber auch, daß die Stadtpolitik gegenüber politischen und ökonomischen Konjunkturen zunehmend anfälliger wird.
- 3) Das dritte Szenario ist durch feste, multiplexe Netzwerke auf der Mikroebene gekennzeichnet. Solche stabilen Vergemeinschaftungszusammenhänge, wie sie z.B. im traditionellen Arbeitermilieu zu beobachten sind, können eine Filterwirkung bei der Vermittlung strukturell ungleicher Lebensbedingungen übernehmen und so die sich auf der Makroebene vollziehenden Modernisierungs- und Differenzierungsprozesse abfedern. Andererseits resultiert aus solchen engen Vergemeinschaftungszusammenhängen aber auch die Gefahr, daß sich die Angehörigen dieses Milieus den veränderten Rahmenbedingungen verschließen. In einem solchen Fall können sich die auf der Makroebene vollziehenden Modernisierungs- und Differenzierungsprozesse verschärft werden. In diesem Szenario gingen stabile Milieus- und Quartierszusammenhänge einher mit einer Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Teilsysteme und institu-

tioneller Ordnungen. Wenngleich ein solches Szenario den Wunschvorstellungen zahlreicher Stadtpolitiker entsprechen mag, so erscheint es doch unwahrscheinlich, da traditionelle Vergemeinschaftungszusammenhänge im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse sich nach der Beck'schen Lesart zu verflüchtigen drohen. Eine solche Kombination wäre nur denkbar, wenn es sich dabei um modernisierte Varianten stabiler Milieu- und Quartierszusammenhänge handelte.

- 4) Im vierten Szenario, daß den Schilderungen von Kronawitter zum „Verfall der Stadtgesellschaft“ folgen könnte, wären auf der Mikro- und Makroebene uniplexe soziale Beziehungen zu beobachten. Die Differenzierungsprozesse auf der Mikro- und Makroebene ließen eine Auflösung kleinerer Vergemeinschaftungen und Bindungen zu gesellschaftlichen Institutionen, eine zunehmende Zahl formaler Organisationen und Institutionen sowie damit einhergehend von eindimensionalen Akteuren erwarten. Instabile Milieu- und Quartierszusammenhänge oder auch sich unversöhnlich voneinander abgrenzende Milieus, inkonsistente bzw. differenzierte sozialpolitische Programme, wachsende öffentliche Sozialausgaben, die die negativen Externalitäten anderer gesellschaftlicher Bereiche auffangen müssen und die auf der Ebene der Vergemeinschaftung nicht mehr bearbeitet werden können, Fragmentierung, Klientelismus lokaler Sozialpolitik, aber auch, resultierend aus den gesellschaftlichen Differenzierungsprozessen, eine hohe soziale und ökonomische Produktivität der Stadtgesellschaft wären die Folgen. Die Stabilisierung der Stadtgesellschaft hinge davon ab, inwiefern es der lokalen Sozialpolitik gelingt, die vielfältig in sich ausdifferenzierte Stadtgesellschaft durch eine „Simultanpolitik“ sowie durch soziale und politische Innovationen zu integrieren.

Welchem Szenario Stadtpolitik folgen wird, hängt von den sich im lokalen Raum jeweils überlagernden und sich durchdringenden Funktions- und Handlungszusammenhängen, von den örtlich differierenden Konflikt- und Konsensbildungsprozessen zwischen den zentralen Akteuren und Institutionen, sowie der Kultur der Milieus ab. Städte entwickeln ein ökonomisches, soziales und kulturelles Profil, das sich von dem anderer Städte abhebt und in denen lokal divergierende Sozial- und Wirtschaftsstrukturen, kul-

turelle Milieus und städtische Lebensweisen durch eingespielte politische und gesellschaftliche Verflechtungen und institutionelle Verbindungen miteinander verbunden sind (vgl. Häußermann/Siebel 1988, 92). Die Ausprägung lokaler Sozialpolitik läßt sich nicht automatisch, dem hydraulischen Prinzip folgend, aus dem jeweiligen Problemdruck, oder als Resultante verschiedener sozialer Probleme im Kräfteparallelogramm lokaler Politik verstehen. Vielmehr müssen, um die Ausprägung lokaler Sozialpolitik zu verstehen, die sich wechselseitig überlagernden und durchdringenden Handlungszusammenhänge, die darin zum Ausdruck kommenden örtlich differierenden gesellschaftlichen Konflikt- und Konsensbildungsprozesse in den lokalen Akteursnetzwerken und die Perzeption gesellschaftlichen Wandels durch die lokalen Akteure in den Blickwinkel genommen werden (vgl. auch Groenemeyer 1996, 80 f.).

Das entscheidende Potential lokaler Sozialpolitik liegt darin, wie *sie sich in Zusammenarbeit mit dem Bürger und gesellschaftlichen Verantwortungsträgern in die Dynamik sozialer Konflikte einmischt, diese mitbearbeitet und zu Lösungen unter Beachtung kooperativer Sozialverantwortung und gesellschaftlicher Selbstregulierung gelangt* (Pitschas 1988, 1038). Lokale Sozialpolitik stellt damit ein zentrales gesellschaftspolitisches Politikfeld dar, in der soziale Gruppen um die Verteilung und die Struktur von Lebenschancen kämpfen (vgl. Kaufmann 1987: 14, 39). Die Bedeutung dieses Politikfeldes steigt in dem Maße, in dem im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse Diskontinuitäten und Unsicherheiten in die Lebensläufe der Individuen einschleichen und die Lebensformen des Industriezeitalters zu verflüssigen drohen. Wenn die Aufgabe des Sozialstaates in der institutionell verbürgten Sicherheit und der Garantie der Teilhabe an den gesellschaftlichen Möglichkeiten liegt, dann ist zu befürchten, daß die politisch-ökonomischen Strukturkrisen ebenso wie der sozialstrukturelle Wandel zu einer wachsenden Differenz zwischen sozialpolitischer Normalitätsfiktion und der Programmierung etablierter sozialstaatlicher Institutionen führt. Im Schatten zentraler sozialstaatlicher Institutionen wachsen so die sozialen Probleme heran, die innerhalb der gewachsenen Struktur des „föderativen Sozialstaates“ zur Bearbeitung der lokalen Sozialpolitik „zugewiesen“ werden (Schridde 1997, 878).

2.2 Soziale Probleme und soziale Ungleichheit als Bezugspunkt lokaler Sozialpolitik

Der Sozialstaat ist als institutionelle Antwort auf die sozialen Probleme des Modernisierungsprozesses entstanden (vgl. z.B. Vobruba 1991, Mayer/Müller 1994). Dieser Modernisierungsprozeß war auf das Engste verknüpft mit der durch die Industrialisierung verursachten Auflösung traditionaler Sicherungssysteme. Im Vordergrund stand dabei die sog. „Arbeiterfrage“. Im Zuge seiner Entfaltung ergriff der Sozialstaat aber nach und nach große Teile der Bevölkerung und schuf damit zentrale gesellschaftliche Institutionen der sozialen Integration und der Systemintegration. Der Sozialstaat gehört somit zu den Basisinstitutionen moderner Gesellschaften und zum „institutionellen Kapital“ der Bürger. So resümiert Zapf, daß Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat zugleich Ergebnis und fortwährende Bedingung der Modernisierung sind (Zapf 1994, 58). In seinen institutionellen Grundstrukturen reflektiert der Sozialstaat von heute weitgehend die seiner Entstehung zugrunde liegenden historisch-politischen und -institutionellen Voraussetzungen. Wenn sich nun die Sozialstrukturen und damit einhergehend die Sicherungsbedürfnisse in der Bevölkerung verändern und die den sozialstaatlichen Institutionen und Programmen inhärenten Normalitätsannahmen und die gesellschaftliche Wirklichkeit sozialer Strukturen auseinanderfallen, dann gerät das Verhältnis zwischen sozialstaatlichen Institutionen und Sozialstruktur unter Druck.

Zentraler Bezugspunkt der Sozialpolitik ist die Existenz sozialer Probleme, die in ihrem Entstehungszusammenhang als entweder gesellschaftlich verursacht angesehen werden oder aber als Problemlagen, die ihren Ursprung in individuellen, teilweise lebensbiographischen Konstellationen haben und die die Fähigkeiten und Möglichkeiten zur individuellen Problemlösung übersteigen. Anders formuliert: der Sozialstaat übernimmt, in Abhängigkeit von den sozialpolitischen Herausforderungen auf der Basis unterschiedlicher Deutungen vor dem Hintergrund institutioneller Rahmenbedingungen und politischer Kräfteverhältnisse, eine mehr oder minder umfassende Verantwortung für das Wohlergehen der Gesellschaftsmitglieder in grundlegenden Belangen (vgl. Kaufmann 1997, 21). Soziale Probleme bezeichnen demnach also soziale Sachverhalte, die die Teilhabe an den Lebensmöglichkeiten einer Gesellschaft gefährden und damit das Wohlergehen in grundlegenden Belangen

beeinträchtigen. Die Zurechnung darüber, was nun ein soziales oder aber ein privates Problem ist und welche Maßnahmen und Prioritäten gesetzt werden, ist zutiefst politischer Natur (Bäcker u.a. 1989, 25)⁵⁶.

Soziale Probleme bezeichnen komplexe und komplizierte Lebenslagen (z.B. Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot, Armut und Machtlosigkeit); sie können aber auch zentrale und/oder exemplarische Aspekte der übergeordneten problematischen Lebenslage oder problematische Einzelphänomene beinhalten. Die Problematisierung eines sozialen Sachverhaltes als soziales Problem birgt immer auch ein revolutionäres Element gegenüber den bestehenden Bedingungen, und ist in modernen Gesellschaften vielfach mit der Wirtschaftsform des Kapitalismus verbunden. Implizit enthält der Begriff „soziales Problem“ immer auch ein Programm, in dem eine Zurechnung der Verantwortlichkeiten gegenüber dritten Akteuren vorgenommen wird sowie die Vorstellung einer besseren, gerechteren, idealeren Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Dem „Wertkonfliktansatz“ folgend lassen sich soziale Probleme auch als Wertkonflikt verstehen. Wertideen und Ideologien definieren dabei den kulturellen Rahmen, in dem soziale Bedingungen als Problem begriffen werden können und an dem sich kollektive Akteure (z.B. soziale Bewegungen) konstituieren können bzw. aus dem sie in Konflikten ihre Legitimation beziehen müssen (Groenemeyer 1996, 79; vgl. auch Hellmann 1996a; Gerhards 1995). Eine Zunahme der Heterogenität der Stadtgesellschaft würde demzufolge zu einer Zunahme von Wertkonflikten führen, was wiederum die Wahrscheinlichkeit erhöht, daß die sozialen Probleme in einer Stadtgesellschaft zunehmen. Die erfolgreiche Problematisierung eines sozialen Sachverhaltes als soziales Problem und damit ein erfolgreiches Agenda-Setting ist dabei das Ergebnis einer *Mobilisierung und Durchsetzung einer sozial konstruierten Diskrepanz zwischen normativen Standards und den Erfahrungen gesellschaftlicher Sachverhalte*, (Groenemeyer 1996, 79). Die Mobilisierung verlangt Legitimation und diese wiederum einen Rückgriff auf geteilte Weltbilder

⁵⁶ In Anlehnung an den „Wertkonfliktansatz“ sozialer Probleme ließe sich die Frage nach der Zurechnung als „moralisches Problem“ klassifizieren, in dem die grundlegenden Definitionen eines Problems strittig sind. Davon zu unterscheiden wären „ameliorative Probleme“, über die zwar Konsens im Hinblick auf ihren problematischen Charakter besteht, wobei aber die Entwicklung von spezifischen Maßnahmen und Prioritäten Gegenstand eines Wertkonfliktes ist (Groenemeyer 1996, 81). Analog dazu ließen sich „moralische Probleme“ als Differenz zwischen konträren „deep core beliefs“ (Sabatier) skizzieren, während „ameliorative Probleme“ sich auf Differenzen zwischen verschiedenen Policy-Kernen und sekundären Aspekten bezögen.

oder kollektive Handlungsrahmen. Dieses können z.B. „sozial-moralische Milieus“ oder Politiknetzwerke sein, in dem die Akteure gemeinsame Situationsdeutungen, Zielvorstellungen und Problemdefinitionen entwickeln.

In der Regel werden soziale Probleme von den etablierten (sozialpolitischen) Akteuren formuliert, wobei vorrangiger Adressat sozialer Probleme wiederum etablierte Akteure (z.B. Parteipolitik, Sozialverwaltung, Wohlfahrtsverbände, Vereine, Verbände und Initiativen) sind. Die Kritik und der Kampf auf der gesellschaftspolitischen Ebene nimmt dann die Form einer „Elitenkonkurrenz“ an, so daß sich in den Problematisierungsprozessen sozialer Sachverhalte oberhalb der „objektiven“ Betroffenheit stets auch die Machtfrage, zumindest der Durchsetzungsmacht der jeweiligen Definitionen stellt⁵⁷. Die erfolgreiche Thematisierung sozialer Probleme erfolgt dabei über die macht- und interessengestützte Politik kollektiver Akteure, ihre politischen Ressourcen und ihre institutionalisierten Handlungsmöglichkeiten zunächst als Ergebnis lokaler Diskurse, die sich aus den Alltagserfahrungen und dem Alltagswissen ergeben und sich in sozialen Konflikten als allgemeine kulturelle Orientierungsmuster verbreitern, verallgemeinern und reproduzieren (Groenemeyer 1996, 80). Die sich in Konflikt- und Konsensbildungsprozessen zwischen den kollektiven Akteuren manifestierenden Auffassungen über gesellschaftliche Zustände führen zu veränderten oder neuen Institutionen, die ihrerseits dann wiederum strukturierend auf das Alltagswissen und die Alltagserfahrungen zurückwirken⁵⁸.

Interpretiert man staatliche Institutionen und Programme als Erwartungsstrukturen, die zu normativen Erwartungen geworden sind und in denen eine Zurechnung von Verantwortlichkeiten gegenüber den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen⁵⁹ vorgenommen

⁵⁷ Zugleich droht damit auch die Gefahr, daß die Betroffenen erneut zu Objekten auf dem politischen Feld werden oder anders formuliert, *daß die Probleme der Betroffenen nicht behoben werden, weil die Programme sich dazu von ihrer kategorialen Basis der Betroffenheit ablösen* (Becher 1996, 152).

⁵⁸ Entsprechend heißt es mit Blick auf das für moderne Gesellschaften zentrale soziale Problem der Armut: *Terms of new poverty are symbolic resources in political conflicts which may result in social change* (Silver 1996, 108).

⁵⁹ Sabatier folgend enthalten staatliche Programme implizite Theorien darüber, wie bestimmte Ziele zu erreichen sind; sie können in ähnlicher Weise wie handlungsleitende Orientierungen verstanden werden, die Wertvorstellungen, Annahmen über wichtige Kausalbeziehungen, Perzeptionen von Weltzuständen,

wird, dann muß die Differenz zwischen „sozialpolitischer Normalitätsfiktion“ (Plum) und der realen Entwicklung der Sozialstrukturen zur Enttäuschung einer Erwartung führen⁶⁰. Diese Enttäuschung wird der Entscheidung jeweils anderer gesellschaftlicher Bereiche zugerechnet. Der jeweilige Zurechnungsmodus konturiert dann in spezifischer Weise ein soziales Problem (z.B. Arbeitslosigkeit, „unvollständige Familien“, Jugendgewalt etc.) (Hellmann 1994, 145). Soziale Probleme in diesem Sinn können in allen gesellschaftlichen Bereichen und auf allen Ebenen, z.B. im lebensweltlichen, politischen oder ökonomischen Bereich auftreten und unter jeweils näher zu bestimmenden Bedingungen Eingang in die Politik finden. Sie gefährden die Teilhabe an den Lebensmöglichkeiten einer Gesellschaft oder allgemeiner: die Inklusion aller Gesellschaftsmitglieder in die funktional ausdifferenzierten gesellschaftlichen Bereiche. Wenn aber Inklusionsvermittlung eine zentrale Aufgabe des Wohlfahrtsstaates ist, aus der er letztlich seine Legitimität bezieht und gesellschaftliche Eigendynamiken die etablierten Inklusionsbedingungen unterlaufen, dann liegt es an dem Staat, diese zu gewährleisten. Im folgenden sei auf einige zentrale Phänomene sozialstrukturellen Wandels eingegangen, die die Normalitätsannahmen der herrschenden Sozialpolitik unterlaufen und letztlich auf der lokalen Ebene zum Gegenstand lokaler Sozialpolitik werden.

Unter Sozialstruktur läßt sich die *demographische Grundgliederung der Bevölkerung, die Verteilung zentraler Ressourcen wie Bildung, Einkommen und Beruf, die Gliederung nach Klassen und Schichten, Sozialmilieus und Lebensstilen, aber auch die sozialen Prägungen des Lebenslaufes in der Abfolge der Generationen* verstehen (Zapf 1989). Die Sozialstruk-

eine Auffassung über die Wirksamkeit von Policy- Instrumenten etc. enthalten (Sabatier 1993, 121; vgl. ähnlich unter dem Begriff „paradigms“, Silver 1996, 107). Als Institutionen wirken diese Programme aber wiederum zurück auf die Erfahrungen der Publikums und der Betroffenen, indem sie Interpretationsregeln und Deutungsmuster bereitstellen, an denen Handlungsorientierungen gewonnen werden können (Groenemeyer 1996, 77).

⁶⁰ Diese Argumentation gilt für alle gesellschaftlichen Akteure. Alle Akteure operieren mit teilsystem- und/oder milieuspezifischen Orientierungshorizonten. Damit divergieren Erwartungsstrukturen und Zurechnungsmodi von Entscheidungen Dritter. Folglich variiert auch die Enttäuschung unter teilsystem- und/oder milieuspezifischen Gesichtspunkten. So resümiert Kaufmann, daß der gesellschaftstheoretische Rang der Sozialpolitik darin bestünde, daß sie die negativen Folgen der heute unter dem Stichwort Modernisierung zusammengefaßten Prozesse kompensiert, ohne die damit verbundenen strukturellen Differenzierungen in Frage zu stellen. Die Entwicklung der Sozialpolitik ist damit *ein wesentliches Element der Lösung von Folgeproblemen einer Verselbständigung von Politik und Ökonomie; sie folgt deshalb*

tur steht somit in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung von Strukturen sozialer Ungleichheit und damit sozialer Probleme, die von der (lokalen) Sozialpolitik als Bezugspunkt ihrer Interventionen gewählt wird.

2.2.1 Sozialpolitik und Normalerwerbsbiographie:

Ein zentrales Merkmal moderner Gesellschaften ist (war) die Einbeziehung aller Personengruppen im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt, sowie die wachsende Bedeutung der Lohnarbeit und des marktvermittelten Einkommens zur Existenzsicherung. Die „Lohnarbeiterexistenz“ setzte die Individuen aus der vormals ständischen Gesellschaftsformation frei und eröffnete individuelle Handlungsspielräume, unterwarf sie andererseits auch den Zwängen des Arbeitsmarktes⁶¹. Die Reproduktion der Arbeitskraft, bzw. die Sicherung der Existenz, mußte daher zwangsläufig in marktwirtschaft-kapitalistischen Gesellschaften in den Fällen, in denen der Einsatz der Arbeitskraft vorübergehend oder endgültig nicht möglich ist, strukturell unsicher bleiben. Auf diese Gefährdungen reagierte Sozialpolitik, indem sie die Reproduktion der Arbeitskraft zum Gegenstand sozialer Sicherungsmaßnahmen machte.

Sowohl in ökonomischer als auch in politischer Hinsicht kommt der Sozialpolitik eine systemstabilisierende Funktion zu. So ist *die Gewährleistung der dauerhaften und im Niveau steigenden Reproduktion der Arbeitskraft allein vom Standpunkt der rein ökonomischen Systemerhaltung eine unabdingbare Voraussetzung* (Bäcker u.a. 1989, 31). Über ökonomische Zusammenhänge hinaus entfaltete Sozialpolitik auch eine systemintegrative Wirkung auf der politisch-ideologischen Ebene, insofern sie sukzessiv nahezu die gesamte Bevölkerung in die sozialen Sicherungssysteme einbezog und damit die Teilhabe an den Lebensmöglichkeiten moderner Gesellschaften ermöglichte.

auch keiner einheitlichen Logik, sondern strebt nach einer Synthese unterschiedlicher - politischer, wirtschaftlicher, kultureller und sozialer - Logiken (Kaufmann 1997, 30).

⁶¹ Dementsprechend heißt es allgemeiner bei Luhmann: *Inklusion meint die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung in die Leistungen der einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme. Er betrifft einerseits den Zugang und andererseits Abhängigkeit der individuellen Lebensführung von Ihnen* (Luhmann 1981, 25).

Nun beruhte der Erfolg der westlichen Wohlfahrtsstaaten *auf dem dynamischen Zusammenhang zwischen einem starken, d.h. entscheidungs- und steuerungsfähigen Staat, einer die Dispositionsfreiheit der Unternehmer sichernden, ihre Produktivität fortwährend steigenden Marktwirtschaft, dem Ausbau eines die Folgeprobleme der Wirtschaftsdynamik auffangenden und die Lebensbedingungen der Gesamtbevölkerung stabilisierenden Sozialsektors und den Leistungen der privaten Haushalte, insbesondere der Familien* (Kaufmann 1997,11). Jeder dieser Bereiche entwickelte seine spezifische Eigendynamik, wodurch Probleme in den anderen Bereichen hervorgerufen und der historisch einmalige gesellschaftliche Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, einer steigenden Integrationskraft des Arbeitsmarktes und dadurch geschaffener Handlungsmöglichkeiten zerrissen wurde.

Ein zentrale Bedeutung für die Krise des Wohlfahrtsstaates haben die Veränderung im Bereich der Erwerbsarbeit, dieses umso mehr, als in einer auf Erwerbsarbeit basierenden Gesellschaft („Arbeitsgesellschaft“) die Erwerbsarbeit sich als Normalform der Existenzsicherung etablierte und zum zentralen Zugangsmechanismus für eine umfassende Teilhabe, insbesondere aber auch der sozialen Sicherung wurde. Die Betonung und die Bedeutung des „Normalarbeitsverhältnisses“ gegenüber anderen Formen der Erwerbstätigkeit in Deutschland ist dabei das Ergebnis ihrer sozialpolitischen Privilegierung in der Form des sozialversicherungspflichtigen und tarifvertraglich abgesicherten Beschäftigungsverhältnisses. Erst als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen und wechselseitiger positiver Rückkopplungsschleifen der sozialpolitischen Akteure, der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie der individuellen Wahlhandlungen der abhängig Beschäftigten bezüglich ihrer Erwerbstätigkeit, wurde das „Normalarbeitsverhältnis“ zum Bezugspunkt des je individuellen Handelns und strategischer Orientierungen und institutionell in fast allen gesellschaftlichen Bereichen verankert.

Seit den 70er Jahre ist dieser arbeitsgesellschaftliche Konsens ins Rutschen geraten. Das „Normalarbeitsverhältnis“ und damit das „bundesdeutsche Lebenslaufregime“ (Kohli) wird destandardisiert, bzw. durch die längerfristige oder dauerhafte Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt erheblich unter Druck gesetzt mit der Folge, daß die Integrationskraft des „ar-

beitsgesellschaftlichen Kerns“ abnimmt. Die Differenzierung des Normalarbeitsverhältnisses und der Normalerwerbsbiographie in eine Vielzahl von Erwerbsformen und -verläufen führt entsprechend der Programmierung der sozialen Sicherungssysteme zu einer Verschiebung zwischen einzelnen oder mehreren Zweigen des sozialen Sicherungssystems⁶². Dabei steigt angesichts der „Sozialstaatsüberwälzung“ (Rehm) und den veränderten Exklusionsrisiken der „postmodernen“ Gesellschaft insbesondere die Bedeutung der als Auffang- und Zweitsicherung gedachten lokalen Sozialpolitik, sowie der familiären bzw. gemeinschaftlich-privaten Sicherungs- und Unterstützungsformen (vgl. Schridde 1997, 878).

2.2.2 Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit:

Der Umfang und die Struktur der Erwerbstätigkeit unterliegt, in Abhängigkeit vom Wandel der Wirtschaftsstrukturen, von konjunkturellen Schwankungen und politische Regulierungen sowie demographischen Faktoren, ständigen Veränderungen.

Der wirtschaftsstrukturelle Wandel wurde in der Vergangenheit als ein Wandel von der Agrar- zur Industrie- und schließlich zur Dienstleistungsgesellschaft interpretiert. Ausgangspunkt der „Drei-Sektoren-Hypothese“ des Ökonomen Jean Fourastiè ist die Einteilung der Produktionsstruktur in drei Sektoren, des primären, des sekundären und des tertiären Sektors. Demzufolge verlagert sich der Schwerpunkt der wirtschaftlichen Tätigkeiten in allen modernen Gesellschaften zunächst vom primären zum sekundären und schließlich zum tertiären Sektor. Mit der Veränderung der Wirtschaftsstrukturen gehen Veränderungen in der Sozialstruktur, des Schichtgefüges und in den Lebens- und Arbeitsbedingungen einher (Geißler 1992a, 117; Häußermann/Siebel 1995). Fourastiè verband mit diesem Strukturwandel die optimistische Erwartung steigenden Wohlstands, aufblühender Bildung und Kultur, ein höheres Qualifikationsniveau, eine Humanisierung des Arbeitslebens und nicht

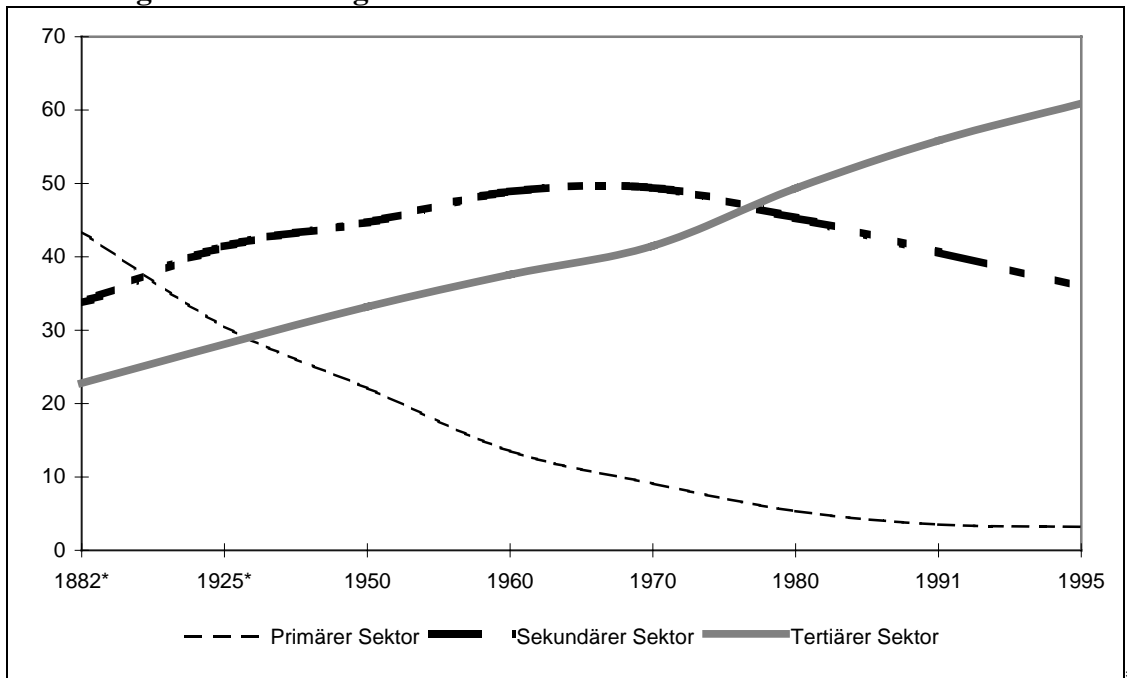
⁶² Eine der bedeutsamsten Strukturverschiebungen ist in diesem Zusammenhang die Verschiebung zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Allerdings ist das Normalarbeitsverhältnis und die Normalerwerbsbiographie als wohlfahrtsstaatliches Programm tief in den institutionellen Strukturen moderner Gesellschaften eingelagert, so daß diese Strukturverschiebungen zugleich auch den Ausschluß aus weiteren Bereichen der Gesellschaft nach sich ziehen können. Ein Beispiel mag z.B. die Vermögensbildung oder aber auch die Weigerung von zahlreichen Banken sein, Girokonten für Sozialhilfebezieher zu führen.

zuletzt die Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Im Zentrum der These vom Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft stehen die konsumorientierten Dienstleistungen und weniger die produktionsorientierten Dienstleistungen. Wie Häußermann und Siebel hervorheben steht und fällt Fourastièrs optimistische Annahme mit der Entwicklung dieser konsumorientierten Dienstleistungen. Ob allerdings die optimistische Annahme einer allgemeinen Anhebung der Lebensweise in modernen Gesellschaften auf der Grundlage von Fourastièrs These so behauptet werden kann, muß bezweifelt werden. Vielmehr mehren sich die Befunde, wonach der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft mit einer Polarisierung der Beschäftigungs- und Einkommenstrukturen einhergeht (vgl. z.B. Sassen 1992a, 1996, Häußermann/Siebel 1995, Freyberg 1996). Allerdings hängen diese Tendenzen wiederum vom Ausmaß politischer Regulation ab (vgl. Hamnett 1996). Insofern lassen sich unterschiedliche Wege in die Dienstleistungsgesellschaft denken (Häußermann/Siebel 1995, 50).

Die Veränderungen der Wirtschafts- und Erwerbsstrukturen gingen einher mit einer Veränderung in den Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Tätigkeitsfeldern. In allen Wirtschaftssektoren nahmen diejenigen Beschäftigungen anteilmäßig zu, zu deren Ausübung ein vermehrter Erwerb von Bildung bzw. (institutionalisiertem) kulturellem Kapital⁶³ erforderlich war. Diese neuen Berufe eröffneten für zahlreiche Bevölkerungskreise die Möglichkeit eines beruflichen und sozialen Aufstiegs. Die „Öffnung des sozialen Raums“ war somit auf das Engste mit der Veränderung der Wirtschaftsstrukturen verknüpft. Das produzierende Gewerbe z.B. wuchs bis in die 1970er Jahre noch auf 48%, während es durch Umstrukturierungen, technische Rationalisierungen und wirtschaftliche Krisen bis 1995 auf 36% fiel (1882: 34%) (vgl. Abbildung 5). Gleichzeitig stieg der Anteil der Erwerbstätigen im tertiären Sektor von 42% im Jahre 1970 auf 61% im Jahre 1995 (1882: 23%) (StaBu 1997).

⁶³ Dieser Kapitalbegriff wurde von Bourdieu entwickelt. Er unterscheidet neben dem kulturellen auch ökonomisches und soziales Kapital. Kulturelles Kapital kann in drei Formen existieren: 1. In verinnerlichten, inkorporiertem Zustand, 2. in objektiviertem Zustand (z.B. Bücher) und 3. in institutionalisiertem Zustand (z.B. schulische/ berufliche Titel) (Bourdieu 1983, 185 f.) Zuweilen wird in der Literatur auch eine vierte Kapitalsorte, das politische Kapital genannt. Sie repräsentiert die Organisations- und Konfliktfähigkeit einer sozialen Gruppe. Ein entscheidender Vorteil dieses Bourdieuschen Konzeptes ist, daß diese Kapitalarten ineinander transformierbar sind.

Abbildung 5: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen 1882-1995



früheres Reichsgebiet; Quelle: StaBu 1997, 83

Der sich in Abbildung 5 abzeichnende säkulare Trend hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft war und ist durch erhebliche regionale Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet. Auf diese Ungleichzeitigkeiten wird im späteren Verlauf noch einzugehen sein. Neben den regionalen Variationen in der Zusammensetzung und Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstrukturen hatte der wirtschaftliche Strukturwandel auch erhebliche Auswirkungen auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen⁶⁴. Zahlreichen Menschen bot der Strukturwandel die Möglichkeit eines beruflichen und sozialen Aufstiegs, während für andere Arbeitnehmer der Verlust ihres angestammten Tätigkeitsfeldes, wie es in den vergangenen Jahren wohl am deutlichsten in den neuen Bundesländern zu beobachten war, einen beruflichen und/ oder auch sozialen Abstieg mit sich brachte (vgl. z.B.Hradil 1995, Vester/Hofmann/Zierke 1995, Geißler 1992a, b, Geiling/Vester 1991, 258). Diese Form „horizontaler Pluralisierung“, in der auf Kosten der traditionellen Arbeiter- und Bauernberufe die neuen Berufsfelder im Angestelltenbereich wuchsen, brachte somit Modernisierungsverlierer, aber auch -gewinner hervor.

⁶⁴ Dabei kam es insbesondere seit den 60er Jahren zu einem Auseinanderdriften der Verhaltensorientierungen im Bereich der Produktions- und Arbeitssphäre und der sich entfaltenden Konsum- und Freizeitwelt. Diese Form „kultureller Inkonsistenz“ kam deutlich in den Jugendkonflikten der 60er Jahre zum Ausdruck in Form von Generationenkonflikten zum Ausdruck (vgl. Geiling/ Vester 1991, 150).

- Die Modernisierungsgewinner rekrutierten sich vor allem aus Arbeiter- und Angestelltenkindern, die die in den 60er Jahre neu entstandenen Bildungschancen durch die Öffnung des Bildungssystems wahrnahmen (Vester u.a. 1993, 257). Diese Phase charakterisieren Vester u.a. als die „Öffnung des sozialen Raums“. Die Bildungsexpansion festigte aber auch die Individualisierungstendenzen in der deutschen Gesellschaft. Verlängerte (Aus-) Bildungsphasen ermöglichten längere Selbstfindungs- und Reflexionsprozesse und die Förderung individueller Aufstiegsorientierungen und lösten damit die von der Öffnung des Bildungssystems profitierenden jüngeren Kohorten aus ihren Herkunftsmilieus (Beck 1994, 47).
- Waren die frühen 70er Jahre noch durch die Bildungsreformen und einem Wachstum der Beschäftigung im öffentlichen Sektor gekennzeichnet, so traten gegen Ende der 70er Jahre zunehmend Tendenzen einer „politisch-ökonomischen Schließung“ der Erwerbsstrukturen ein (Vester u.a. 1993, 267). Die ersten Wirtschaftskrisen, steigende Arbeitslosigkeit, Einschränkungen der öffentlichen Haushalte und nicht zuletzt die Entwertung von Abschlüssen durch ihre „Inflationierung“ führten zu einer verschärften Konkurrenz und zu einem „Mobilitätsstau“ unter den Aufstiegswilligen (Geißler 1992a, 210). Bildung veränderte ihren Charakter; statt Mittel zum Aufstieg wurde es zu einem Mittel gegen den Abstieg, wie es Beck pointierend formuliert (Beck 1994, 47).
- In den 80er Jahren schließlich setzten sich Tendenzen einer „sozialen Schließung“ durch. Dabei konnten durchaus widersprüchliche Entwicklungen beobachtet werden. So wuchs die Zahl der Erwerbstätigen in den Sozial- und Gesundheits-, sowie den technischen Berufen noch weiter an, während sich in den einfachen Büro- und Verwaltungsberufen stagnierende und im produzierenden Gewerbe sogar negative Entwicklungen zeigten. In den Sozial- und Gesundheitsberufen, sowie musischen, künstlerischen und wissensvermittelnden Berufen zeigten sich jedoch Tendenzen einer Verlagerung aus dem öffentlichen in den kommerziellen Bereich. Seit den 90er Jahren haben sich diese Tendenzen noch verschärft. Vermeintlich sichere Beschäftigungen im Dienstleistungsbereich stehen nunmehr unter demselben Rationalisierungsdruck, wie er lange Zeit nur für das produzierende Gewerbe bekannt war.

Die Folgen des fortgesetzten Mobilitätsstaus und der Verschiebung zahlreicher Berufsfelder von den traditionellen Berufen zu den „neuen Dienstleistungsberufen“ einerseits, sowie aus dem staatsnahen in den ökonomischen Bereich andererseits hatten nunmehr zur Folge, daß sich die Privilegienschere innerhalb dieser Berufsfelder weitet, d.h. daß das Leistungs- bzw. das meritokratische Prinzip, nach dem die auf Leistungsunterschiede beruhende soziale Ungleichheit als legitim angesehen wird, durch die Betonung askriptiver Merkmale (z.B. Zugehörigkeit zu den Gruppen der „neuen sozialen Ungleichheiten“) außer Kraft gesetzt wird (Freyberg 1996, 26 ff.). Dementsprechend nimmt die Zahl derer zu, die in ihrem Vertrauen auf Leistungsgerechtigkeit enttäuscht und sich geprellt sehen (Vester u.a 1993, 302).

Zum zweiten hat die zunehmende Bedeutung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten auch in den Berufsfeldern, die vormals öffentlich angeboten wurden, zu einer erhöhten Bedeutung individueller und ungleicher Einkommensverhältnisse auf Seiten der Nachfrager nach diesen Leistungen geführt⁶⁵.

Nun wird die Dynamik der durch den wirtschaftlichen Strukturwandel hervorgerufenen sozialen und kulturellen Begleitscheinungen nochmals dadurch verschärft, daß in diesem Strukturwandel das gesellschaftliche Leitbild des „Normalarbeitsverhältnisses“ bzw. der „Normalerwerbsbiographie“ zunehmend unter Druck gerät, und der „alte Gegensatz“ von Kapital und Arbeit reaktualisiert wird. So beginnt sich das Normalarbeitsverhältnis zugunsten einer Vielfalt von flexiblen Erwerbsformen, seien es nun ungeschützte oder sonstige atypische Arbeitsverhältnisse, Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigungen, befristete Arbeitsverhältnisse, Leiharbeit, Formen einer Scheinselbständigkeit etc., aufzulösen (vgl. Kern/Schumann 1984; Kohli 1994, 226 f.; Berger 1995; Ludwig-Mayerhofer 1996, Mutz

⁶⁵ Als Beispiel mag hier die „Desinvestitionspolitik“ an den Schulen und weiterführenden Ausbildungseinrichtungen dienen. Angesichts der sich verschlechternden Lage an den Schulen, tritt der Effekt ein, daß Kinder z.B. zusätzlich Nachhilfestunden erhalten oder daß gleich eine private Schule („soziale Entmischung“) bevorzugt wird. „Nachhilfestunden“ verändern dann ihren Charakter: anstatt z.B. Lernschwierigkeiten zu beheben werden sie zunehmend zu einem Instrument sozialer Schließung, in dem sich die ökonomische Ungleichheit in den Bereich der schulischen Grundausbildung zu verlängern droht und nachträglich als unterschiedliche Leistungsfähigkeit, z.B. bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz, legitimiert wird. In gleicher Weise wirken die Mechanismen an den Universitäten. Die unterschiedliche

1997, vgl. auch Beckenbach/ Treeck 1994). Die Flexibilisierung des Erwerbssystem und die dadurch bewirkten Diskontinuitätserfahrungen im Erwerbsverlauf sind *Teil der marktwirtschaftlich-kapitalistischen Organisation von gesellschaftlicher Arbeit* (Mutz 1997, 162). Die Umschichtungen, Schließungen, die Flexibilisierung und Deregulierung⁶⁶ der Erwerbsstrukturen folgen dabei nicht nur einer immanenten Logik des ökonomischen Systems, sondern sind politisch und gesellschaftlich überformt. Wenn also die gesellschaftliche Organisation der Arbeit a priori nicht feststeht, dann müssen die Determinanten und die Strukturen des Arbeitsmarktes wie die hinter ihnen waltenden gesellschaftlichen Kräfte näher untersucht werden.

Determinanten der Arbeitsmarktentwicklung

Arbeit ist sowohl Produktionsfaktor im betrieblichen Produktionsprozeß wie Quelle der Reproduktion in einer „Arbeitsgesellschaft“. Aufgrund dieses Doppelcharakters bildet Arbeitslosigkeit das zentrale soziale Risiko, da sie die Erzielung eines angemessenen Einkommens für den Lebensunterhalt gefährdet. Arbeitslosigkeit bedeutet, daß nicht alle erwerbsfähigen und -willigen Menschen einen Arbeitsplatz erhalten. Zwischen dem Arbeitskräfteangebot und der Nachfrage nach Arbeitskräften herrscht dann eine Lücke. Das Arbeitskräfteangebot wird entscheidend durch die Entwicklung des Potentials an Erwerbspersonen beeinflußt und dieses wiederum

- von der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburten- und Sterbefälle) und ihren Auswirkung auf die Zahl der Erwerbspersonen,
- der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie von jüngeren und älteren Menschen,
- und schließlich durch Wanderungsbewegungen ausländischer Arbeitskräfte.

Zahlungskraft von Personen bzw. Armut wird so durch subtile, scheinbar interessen- und wertneutrale Sachprinzipien reproduziert.

⁶⁶ In der Unterscheidung von Flexibilisierung und Deregulierung folge ich Keller und Seifert (1997). Flexibilisierungsstrategien zielen auf die intensivere Nutzung des Faktors Arbeit (z.B. Entkopplung von individuellen Arbeitszeiten und Maschinenlaufzeiten, Lohndifferenzierung, neue Beschäftigungs- und Vertragsformen). Deregulierung dagegen bezieht sich auf einen möglichst weitgehenden Rückzug des Staates aus dem Bereich des historisch gewachsenen sozialstaatlichen Regelwerkes (z.B. Vorschriften im Arbeits- und Sozialrechts)

All diese Faktoren wiederum bedingen, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, einander. So kann die Erwerbsbeteiligung z.B. von Frauen, von jüngeren und älteren Menschen durch sozialpolitische Maßnahmen reguliert werden. (vgl. Blanke u.a. 1987). Die Erwerbsbeteiligung von Frauen oder die Verlängerung der Ausbildungsphasen wiederum kann Auswirkungen auf die Geburtenhäufigkeit und damit auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung haben. Die Wanderungsbewegungen ausländischer Arbeitskräfte dagegen sind unter anderem abhängig von aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen und beeinflussen somit nicht nur das Erwerbspersonenpotential, sondern auch die Strukturierung der Arbeitsmärkte. In Tabelle 2 ist die Arbeitskräftebilanz für die Jahre 1970 bis 1996 aufgeführt.

Tabelle 2: Erwerbspersonen/ -potential im früheren Bundesgebiet

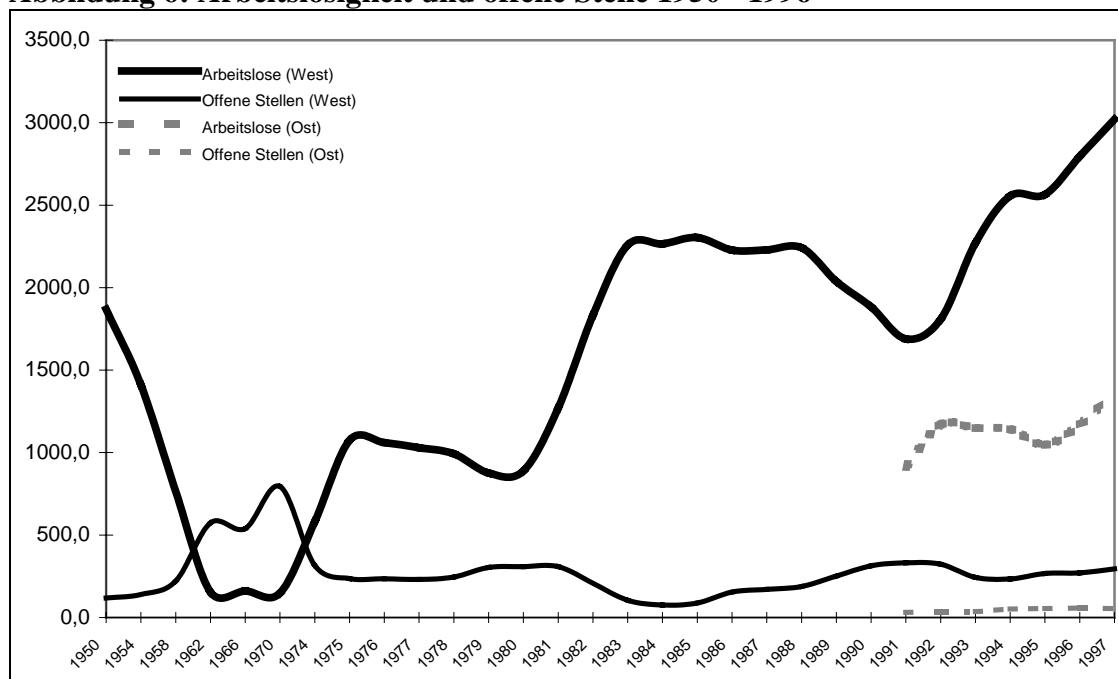
Erwerbspersonen/ -potential										
	Bevölkerung		Erwerbspersonen		Erwerbstätige		abhängige Beschäftigte		Arbeitslose	
1970	61001		26817		26668		22246		149	
1980	61658	+657	27217	+400	25810	-858	23009	+763	889	+740
1985	61020	-638	27844	+627	26328	+518	22274	-735	2304	+1415
1990	63726	+2706	30362	+2518	28479	+2151	25460	+3186	1883	-421
1991	64485	+759	30878	+516	29189	+710	25920	+460	1689	-194
1992	65289	+804	31263	+385	29455	+266	26068	+148	1808	+119
1993	65740	+451	31277	+14	29007	-448	25606	-462	2270	+462
1994	66007	+267	31221	-56	28665	-342	25230	-376	2556	+286
1995	66342	+335	31047	-174	28482	-183	24984	-246	2565	+9
1996	66560	+218	30982	-65	28186	-296	24671	-313	2796	+231

Quelle: StaBu; eigene Berechnungen

Seit 1970 ist die Bevölkerungszahl im früheren Bundesgebiet abgesehen von der ersten Hälfte der 1980er Jahre von 61 auf nunmehr über 65 Millionen angewachsen. Der Zuwachs der Bevölkerung konzentrierte sich vor allem auf die zweite Hälfte der 1980er und der frühen 1990er Jahre und steht damit in einem engen Zusammenhang mit den politischen Öffnungen in Osteuropa, den aufbrechenden Bürgerkriegen, der damit wachsenden Zahl von Aussiedlern, Asylbewerbern und Flüchtlingen, sowie der Übersiedlung von Deutschen aus den neuen in die alten Bundesländer (vgl. Velling 1996). Einige Zahlen mögen dieses verdeutlichen: So sank die Bevölkerungszahl in den neuen Bundesländern von 16,4 Millionen im Jahre 1989 auf nunmehr 15,4 Millionen. Die Zahl der Aussiedler erreichte mit ca. 400 Tsd. im Jahre 1990 seinen höchsten Wert und liegt seitdem bei ca. 200 Tsd. Personen pro Jahr. Auch die Zahl der Asylsuchenden lag seit Ende der 1980er Jahre beständig über 100 Tsd. und stieg bis 1992 auf 438 Tsd. an. Im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der ausländi-

schen Bevölkerung um über 2 Millionen zu. Diese Zuwanderung der ausländischen Bevölkerung konzentrierte sich vor allem auf die alten Bundesländer. Summa summarum offenbaren die Zahlen für die Zeit nach Mitte der 1980er Jahre also einen erheblichen Zuwanderungsdruck, insbesondere auf die alten Bundesländer. Mit der Zunahme der Bevölkerung ging gleichfalls eine Ausweitung des Erwerbspersonenpotentials einher. Die Zahl der Erwerbspersonen stieg um 4 Millionen. Allerdings verteilte sich dieser Zuwachs je nach konjunktureller Lage unterschiedlich auf verschiedene Gruppen. So brach die Zahl der Erwerbstätigen in Gefolge der Wirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre ein und wuchs dann um 3,6 Millionen auf 29,5 Millionen Erwerbstätige im Jahr 1992 an. Seit dem Auslaufen der vereinigungsbedingten Sonderkonjunktur ist die Zahl der Erwerbstätigen allerdings um 1,3 Millionen zurückgegangen. Dieser Rückgang ging vor allem zu Lasten der abhängig Beschäftigten, von denen ein großer Teil in die Arbeitslosigkeit entlassen wurde. So stieg die Zahl der Arbeitslosen seit 1990 von 1,9 auf über 2,8 Millionen.

Abbildung 6: Arbeitslosigkeit und offene Stelle 1950 - 1996



Quelle: ANBA; versch. Jahrgänge

Der hohe Sockel an Arbeitslosigkeit resultiert vor allem aus dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der 1980er Jahre sowie der Zeit nach 1992. Die wachsende Zahl von Arbeitslosen in der ersten Hälfte der 1980er Jahre war vor allem auf die konjunkturellen Einflüsse sowie den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Arbeitsmarkt zurück-

zuführen. Der hohe Sockel an Arbeitslosen konnte in der Folge durch den Eintritt der geburtsstarken Jahrgänge und der Zuwanderung nicht in größerem Maße abgetragen werden. Seit 1992 ist die Zahl der Arbeitslosen daher auch im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Umstrukturierungen erneut auf 3,3 Millionen angestiegen. Arbeitsmarktentlastend wirkten sich die „Aussteuerung“ von potentiell erwerbsfähigen Personen aus den Arbeitsmarkt, z.B. durch Frühverrentungsmaßnahmen oder durch Ausgliederung in die „stille Reserve“⁶⁷, aus. Diese wuchs z.B. in den 1970er Jahren von ca. 400 Tsd. auf 1,3 Millionen Mitte der 1980er Jahre und auf ca. 2,2 Millionen im Jahr 1996 an. Von der Ausgliederung auf dem Arbeitsmarkt waren nun verschiedene Gruppen in je spezifischer Weise betroffen.

- So führten die geburtsstarken Jahrgänge Mitte der 1980er Jahre zu einer verschärften Konkurrenz um Lehrstellen⁶⁸. Die Lehrstellenkrise wiederum führte zu einem starken Anwachsen der Zahl der Jugendlichen ohne eine abgeschlossene Ausbildung oder ihre Verdrängung in andere Ausbildungswege, die häufig die Funktion von „Warteschleifen“ übernahmen (z.B. universitäre Ausbildung oder Berufsgrundbildungsjahr). Eine fehlende Ausbildung wiederum zog die Gefahr von Arbeitslosigkeit nach sich, da durch den wirtschaftlichen Wandel in Deutschland die Zahl der un- und angelernten Tätigkeiten schwindet. Aber auch für die Jugendlichen, die eine Ausbildung abschlossen, verschärfte sich das Risiko, arbeitslos zu werden, denn zum einen blieb der Konkurrenzdruck innerhalb der Alterskohorte in der Phase der Berufseinmündung erhalten und zum anderen hatte die Lehrstellenkrise dazu geführt, daß zahlreiche Jugendliche eine Ausbildung durchliefen, die ihren Neigungen und Fähigkeiten nicht entsprach oder die schlechte Arbeitsmarktperspektiven versprach. Wenngleich sich die Situation Anfang der 1990er Jahre auf dem Lehrstellenmarkt durch den konjunkturellen Aufschwung und das Auslaufen der geburtsstarken Jahrgänge verbesserte, so traten seit Mitte der 1990er Jahre erneute Schwierigkeiten auf dem Lehrstellenmarkt auf. Nunmehr machten sich jedoch

⁶⁷ Die sog. „Stille Reserve“ besteht aus Arbeitssuchenden, die aus verschiedenen Gründen nicht offiziell bei den Arbeitsämtern gemeldet sind, die aber z.B. unter normalen Arbeitsmarktbedingungen einen Arbeitsplatz suchen würden, aber angesichts der Arbeitsmarktlage und Arbeitslosigkeit resigniert haben oder aber auch die, die Anspruchsvoraussetzungen für einen Leistungsbezug nicht erfüllen.

⁶⁸ So weist Mayer anhand von kohortenspezifischen Untersuchungen nach, daß für die geburtsstarken Jahrgänge der um 1960 geborenen Männer sich nicht nur berufliche Ungleichheiten trendartig, sondern auch kohortenspezifisch verstärkt haben (Mayer 1995, 35).

neben den konjunkturellen Einflüssen die wirtschaftlichen Umstrukturierungen bemerkbar. Ausbildung wurde unter Kostengesichtspunkten zunehmend auf mittelständische Betriebe oder auf den öffentlichen Sektor abgewälzt.

- Um den Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt zu entlasten und damit auch den Zugang zum Arbeitsmarkt für jüngere Arbeitnehmer potentiell offenzuhalten, wurden seit den 1980er Jahren zahlreiche ältere Arbeitnehmer durch Frühverrentung vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert und in die sozial akzeptierte Rentenphase überführt. So wurden zahlreiche ältere Arbeitnehmer zunächst in die Arbeitslosigkeit entlassen, wo sie von der Bundesanstalt für Arbeit Altersübergangsgeld erhielten. Häufig wurden solche Ausgliederungen von älteren Arbeitnehmern auch noch durch Sozialplanregelungen finanziell abgefedert. Seit 1980 verdreifachte sich so die Zahl der Rentempfänger wegen Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeitarbeit. Die Rente wegen Arbeitslosigkeit wurde somit zu einem Instrument betrieblicher Personalanpassung, die zu einer Belastung der Sozialversicherungshaushalte führte.
- Eine dritte Gruppe, die je nach konjunktureller Lage als „Verfügungsmasse“ auf dem Arbeitsmarkt gehandelt wird, stellen die Frauen dar. Während die Erwerbsquote bei den Männern in den mittleren Jahrgängen über 90% beträgt, liegt diese bei den Frauen in Abhängigkeit von der Familienphase um 15-20% niedriger. Zwar fiel der Anteil der arbeitslosen Frauen von 46 % im Jahr 1980 auf 40% (1996) und analog dazu stieg der Anteil der Frauen unter den Erwerbstätigen von 37% auf 45%, doch waren diese Entwicklungen vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen: Zum einen begünstigt der wirtschaftliche Wandel weiblich Erwerbstätige, da diese eher in Dienstleistungsberufen arbeiten und zum anderen und als Folge dieses Wandels wie auch als Versuch, individuelle Wege zur Vereinbarung von Familie und Beruf zu finden, sind Frauen häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (geringfügige Beschäftigung) oder in Teilzeitarbeit zu finden. Geschlechtsspezifisch geteilte Bildungs- und Arbeitsmärkte erhöhen die geschlechtsspezifische Ungleichheit im Verlauf der männlichen und weiblichen Bildungs- und Erwerbskarrieren selbst dann, wenn keine familienbedingten Unterbrechungen vorliegen (vgl. Krüger 1995, 140).
- Wie oben dargestellt, gab es in den 1980 und 1990er Jahre eine erhebliche Zuwanderung nach Deutschland. Darunter waren Aussiedler, Asylbewerber und Flüchtlinge.

Diese Gruppen unterlagen jeweils unterschiedlichen aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Flüchtlinge und Asylbewerber besitzen z.B. nur eine befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis (vgl. dazu Velling 1996). Mit zunehmenden Arbeitsmarktproblemen setzen zudem Schließungsmechanismen am Arbeitsmarkt ein. So soll z.B. das Arbeitsamt vorrangig Arbeitsplätze an Deutsche und an die ihnen gleichgestellten EU-Bürger vermitteln (sog. Inländerprimat). Für bestimmte Tätigkeiten sind auch Quoten für ausländische Arbeitnehmer festgesetzt und schließlich stehen für ausländische Arbeitnehmer nur bestimmte Arbeitsmarktsegmente offen (vgl. auch Häußermann/Oswald 1997).

In Abhängigkeit von den konjunkturellen Schwankungen und der strukturell bedingten Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage, aber auch von demographischen, regionalen oder ethnischen Faktoren öffnen bzw. schließen sich die Zugänge für die o.g. „Problemgruppen“. Es sind dann diese strukturellen Rahmenbedingungen, wie die Arbeitsmarktstrukturen oder institutionelle Regelungen, wie z.B. die des Ausländerrechts, die diese Problemgruppen des Arbeitsmarktes erst erzeugen. Hinzu treten Leistungen staatlicher Sozialpolitik, soweit sie arbeitsmarktbezogen sind, indem sie sich auf die Veränderung der Angebotsmenge oder als Entlastung vom Angebotsdruck auswirken (Blanke u.a. 1987). Sozialpolitik kann so den Zugang zu einer arbeitsmarktexternen Existenzsicherung sicherstellen. Die Niveauregulierung der Angebotsmenge hat darüber hinaus selektive bzw. strukturierende Wirkungen. Sie verteilt die Bevölkerungsgruppen auf die jeweils arbeitenden bzw. nicht-arbeitenden Gruppen⁶⁹. Damit reguliert sie Umfang und Struktur der arbeitenden bzw. nicht-arbeitenden Gruppen.

Frauerwerbstätigkeit

Die Normalbiographie in modernen Gesellschaften ist eine geschlechtsspezifisch gesplante Biographie. Während die männliche Biographie als ein dreistufiger Lebenslauf konzi-

⁶⁹ Beispiele hierfür sind die Frühverrentung von Arbeitnehmern, die Ausgliederung älterer Arbeitsloser ab 60 Jahren aus der Arbeitslosen- in die Rentenversicherung oder auch die in vielen Städten praktizierte Regelung, daß Alleinerziehende mit Kindern bis zu drei Jahren für Tätigkeiten im Rahmen der Hilfe zur Arbeit schlichtweg nicht in Betracht gezogen werden.

piert werden kann, in dem auf die vorberufliche die Erwerbsphase und schließlich die nachberufliche Phase folgt, ist die weibliche Biographie in modernen Gesellschaften durch eine höhere Diskontinuität geprägt, die auf den mangelhaften Möglichkeiten der Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen beruht⁷⁰ und/ oder auf den geschlechtsspezifischen Ungleichheiten, welche Eingang in die institutionellen Strukturen der Bildungs- und Arbeitsmärkte gefunden haben (vgl. Krüger 1995).

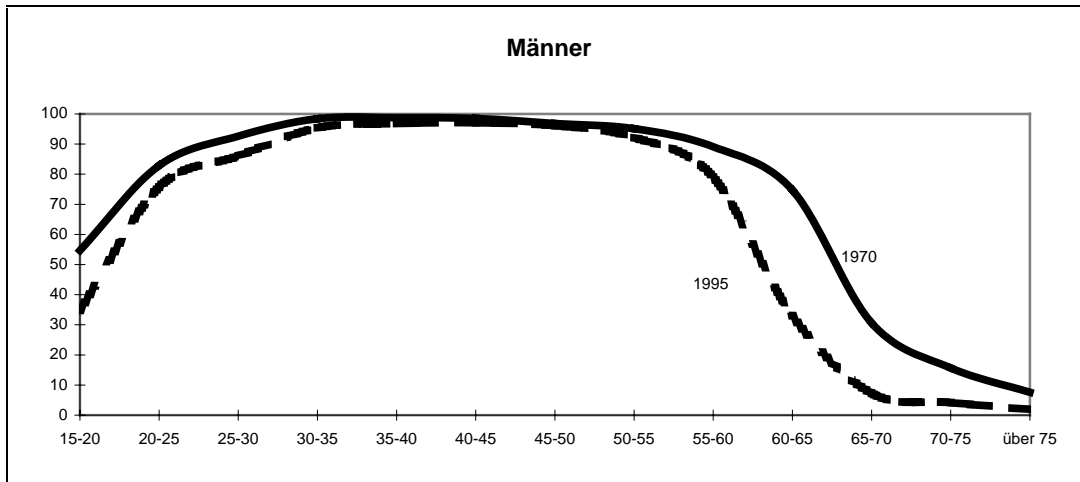
Zieht man als Bezugsrahmen für die Bewertung der Frauenerwerbstätigkeit die Normalerwerbsbiographie der Männer heran, so läßt sich über das Alter eine Art Normalverteilung erkennen, d.h. die Erwerbsquote ist in den mittleren Altersgruppen am höchsten und in der vor- und nachberuflichen Phase am geringsten (vgl. Abbildung 7)⁷¹. Die Phase zwischen Schule bzw. Ausbildung und Beruf wird dabei zunehmend entstrukturiert, mit der Folge einer Pluralisierung der Lebenslagen und der Individualisierung der Übergangsverläufe. Entsprechend erstreckt sich das Alter des Berufseintritts bis auf einen Zeitraum von ca. 30 Jahren. Die nachberufliche Phase im Form des Rentenbezuges setzt demgegenüber mit ca. 60 Jahren ein. Auch hier zeigen sich begünstigt durch die Verrentungspraxis, aber auch durch die Änderungen im Rentenrecht und vor allem der Arbeitslosigkeit, Tendenzen einer Entstrukturierung des Übergangs aus dem Erwerbsleben in das Alter. Ein Vergleich zwischen 1970 und 1995 zeigt zudem, daß sich die Erwerbsquote in den jüngeren und den älteren Gruppen verringert hat. Gründe hierfür sind die verlängerten Ausbildungszeiten und die vorzeitige Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus dem Produktionsprozeß. Insofern franst die Normalerwerbsbiographie an den Rändern aus und konzentriert sich zunehmend mehr auf die Mitte des Erwerbslebens. Dadurch wird auch die Wirkung der Sozialpolitik deutlicher. Indem Sozialpolitik das Niveau der Angebotsmenge auf dem Arbeitsmarkt reguliert, verteilt sie die verschiedenen Bevölkerungsgruppen auf die jeweils arbeitenden bzw. nichtarbeitenden Gruppen und reguliert damit deren Umfang und Struktur. Auf dem Arbeitsmarkt vermochte sie so den Angebotsdruck zu vermindern, da die jüngeren und

⁷⁰ Selbst das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie als ein spezifisches Problem der Frauen reproduziert aufs Neue die geschlechtsspezifisch gespaltenen Lebensläufe und prägt damit sowohl Handlungsmöglichkeiten als auch vor allem Zwänge.

⁷¹ Methodisch wäre es notwendig gewesen, für die nachfolgenden Interpretationen auf kohortenspezifische Längsschnittdaten zurückzugreifen. Diese standen leider nicht zur Verfügung (vgl. Mayer 1995).

älteren Erwerbsgruppen in arbeitsmarktinterne Bereiche ausgegliedert wurden (vgl. Blanke u.a. 1987).

Abbildung 7: Erwerbsquoten von Männern nach Altersgruppen 1970 und 1995



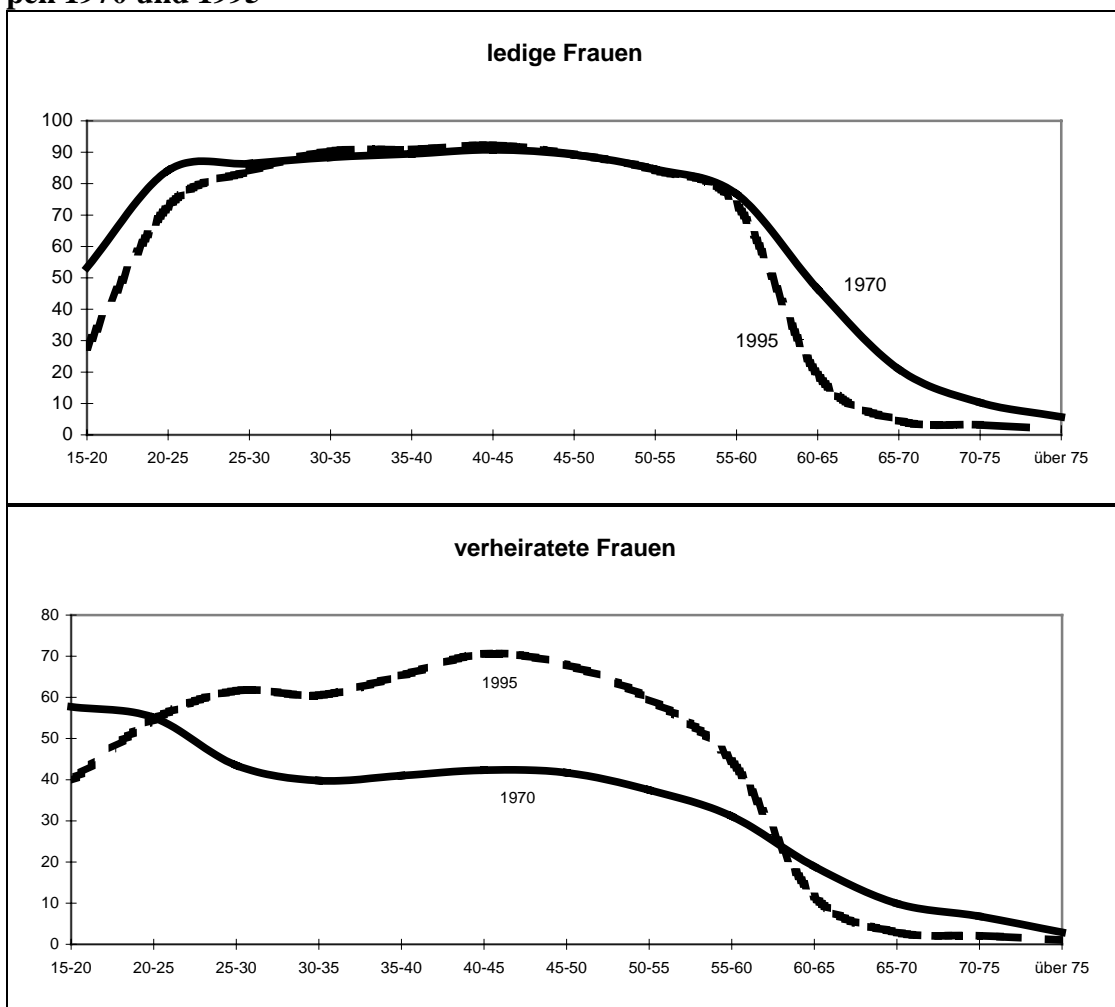
Quelle: Stabu 1997

Vergleicht man nun dazu die Erwerbsquote von ledigen Frauen, so orientiert sich deren Erwerbsbiographie an der männlichen Normalerwerbsbiographie. Allerdings wird deutlich, daß das Niveau der Erwerbsquote in den mittleren Altersgruppen deutlich niedriger liegt als bei den Männern. Ähnlich wie bei den Männern zeigt sich auch bei den ledigen Frauen, daß die Erwerbsquote in den jüngeren und älteren Altersgruppen in den letzten 25 Jahren gesunken ist, was ebenfalls auf längere Ausbildungszeiten und einem früheren Ausscheiden aus dem Erwerbsleben hinweist.

Die Erwerbsbiographie von verheirateten Frauen dagegen weist gegenüber den an der Normalerwerbsbiographie orientierten Verteilungsmuster der ledigen Frauen und Männer ein anderes Muster auf. So war 1970 der Erwerbsverlauf der verheirateten Frauen dadurch gekennzeichnet, daß die Erwerbsquoten in der jüngsten Altersgruppe am höchsten lag und zu den älteren Altersgruppen stetig abfiel. Dieser Erwerbsverlauf verheirateter Frauen spiegelte das klassische Arrangement von Familien- und Erwerbstätigkeit wider, das ähnlich wie die männliche Normalerwerbsbiographie drei Phasen umfaßte: 1. Ausbildung und kurze Erwerbstätigkeit, 2. Eheschließung, Geburt von Kindern und damit Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sowie 3. bei einem Teil der Frauen Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, sofern die Kinder älter sind. (Bäcker u.a. 1989, 171). Die Erwerbsquoten von 1995 hingegen zeigen eine Annäherung an die Normalerwerbsbiographie (vgl. Mayer 1995, 30).

Dabei ist die Erwerbsquote in den jüngeren und älteren Altersgruppen gesunken, ein Effekt der auch bei den oben genannten Gruppen zu beobachten war. Insbesondere jedoch bei den mittleren Altersgruppen ist eine deutlich steigende Erwerbsquote von Frauen zu beobachten. Die höchste Erwerbsquote ist in der Altersgruppe der 40 bis 45jährigen Frauen zu beobachten. In der und durch die Familienphase kommt es somit nicht mehr zu einem endgültigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt, sondern vielfach „nur noch“ zu Unterbrechungen im Erwerbsverlauf.

Abbildung 8: Erwerbsquoten lediger und verheirateter Frauen nach Altersgruppen 1970 und 1995



Quelle: Stabu 1997

Einerseits scheint sich über alle Gruppen hinweg ein säkularer Trend hin zur Normalerwerbsbiographie durchzusetzen. Dabei franst diese Normalerwerbsbiographie gerade an den Rändern aus und verengt sich auf ein zunehmend kleineres Segment in den mittleren Jahrgängen. Die aus dem Arbeitsmarkt resultierenden Pluralisierungs- und

Jahrgängen. Die aus dem Arbeitsmarkt resultierenden Pluralisierungs- und Individualisierungstendenzen setzen daher zunächst an den Rändern der Arbeitsgesellschaft, d.h. beim Zugang und beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben an. Dabei sind diese Entstrukturierungen ambivalenter Natur (Mayer 1995, 31):

- Der positiven Variante der Entstrukturierungshypothese zufolge werden die Lebensverläufe vielfältiger, die äußeren Zwänge nehmen ab, so daß die kompetenteren Männer und Frauen ihre eigenen Lebensentwürfe verfolgen können.
- Die negative Variante dagegen betont die Schattenseiten der Entstrukturierung. Die erweiterten Handlungsspielräume sind ungleich verteilt. Auf dem Arbeitsmarkt führen Entstrukturierungsvorgänge zu einer Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses, zu marginalen Beschäftigungsformen, zu einer höheren Arbeitslosigkeit, einer Ausdehnung der Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt sowie summa summarum zu einer Zunahme diskontinuierlicher, provisorischer und marginaler Ausbildungs- und Berufsgänge, die mit erhöhten Unsicherheiten in den biographischen Orientierungen einhergehen. Auf der anderen Seite der Normalerwerbsbiographie, der „Normalfamilienbiographie“, wird ein Wandel der Familienstrukturen beobachtet. Familienphasen im Lebenslauf verschieben sich in Abhängigkeit von den Ausbildungszeiten in die mittleren Jahrgänge hinein, vielfach werden die Familienzyklen auch nur noch von Teilen in viel weniger standardisierten Weisen durchlaufen, so daß sich im Gesamtbild die Familienformen pluralisieren. Damit löst sich die Synchronität von Normalerwerbs- und Normalfamilienbiographien auf, was wiederum einerseits zu neuen Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf führt und andererseits als Auflösung konstitutiver sozialer und ökonomischer Strukturen empfunden wird.

Die negative Variante der Entstrukturierungsthese läßt jedoch unberücksichtigt, daß die Mehrzahl der von diesen Frauen wahrgenommenen Tätigkeiten lediglich als Teilzeit- oder geringfügige Beschäftigung erfolgt. So sind nahezu 90% der Teilzeitbeschäftigten Frauen. Insofern stellt die höhere Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen nur eine modernisierte Variante der vormaligen Normalbiographie von Frauen mit Kindern dar, um so nach wie vor Familientätigkeiten übernehmen zu können .

Häufig konzentrieren sich die Frauen nicht nur in wenigen „frauentypischen“ Berufen, sondern auch auf eher unqualifizierte, untergeordnete, wenig attraktive Tätigkeiten, in denen sowohl die Verdienst- als auch Aufstiegsmöglichkeiten eher gering sind (Bäcker u.a. 1989, 171). Über 80% der erwerbstätigen Frauen sind in nur vier Branchen, davon allein 42% im Bereich der von Unternehmen oder freien Berufen erbrachten Dienstleistungen tätig. Der Handel, in dem 18% der Frauen erwerbstätig sind, speziell der Einzelhandel, ist z.B. existentiell auf geringfügig beschäftigte Frauen angewiesen. So hat sich die Zahl der geringfügig Beschäftigten Schätzungen zufolge in Westdeutschland von ca. 4,5 Millionen im Jahre 1992 auf ca. 5,6 Millionen erhöht und die Zahl der sozialversicherungsfrei Beschäftigten von 2,6 auf 3,6 Millionen. Schließlich wuchs auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten auf über 3 Millionen im Jahre 1997. Die Zunahme der Erwerbstätigkeit in Deutschland seit den 70er Jahren ist somit überwiegend auf die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung von Frauen zurückzuführen. Diese wiederum sind zu einem großen Teil in Dienstleistungsbereichen tätig. Entsprechend interpretieren Häußermann und Siebel diesen Zusammenhang als die Bestätigung des Drei-Sektoren-Modells von Fourastier. Die Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen und die Ausdehnung der Beschäftigung in den konsumorientierten Dienstleistungen bedingen so einander. Dabei wird die Haushaltsarbeit der Frauen in Erwerbsarbeit transformiert (Häußermann/ Siebel 1995, 186).

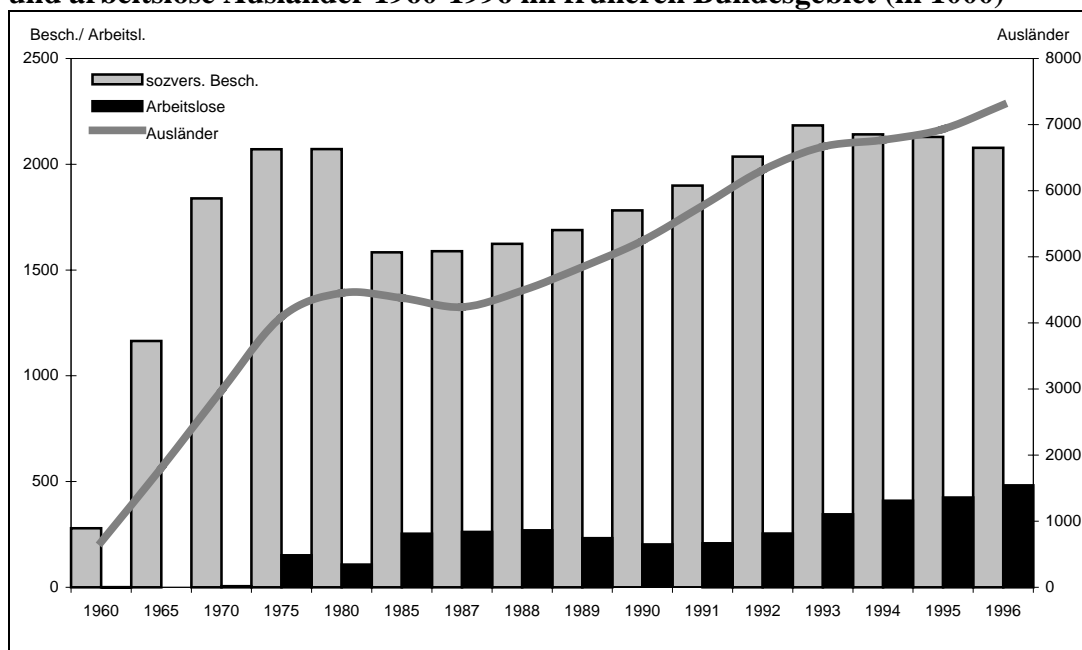
Ausländische Arbeitnehmer

Die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer stellt einen wichtigen Faktor in der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots dar. Nachdem der Mauerbau zu einem Versiegen der Zuwanderung aus Ostdeutschland führte und das wachsende Wirtschaftswachstum einen anhaltenden Arbeitskräftebedarf erforderte, wurden seit den 50er bzw. 60er Jahren zunehmend Arbeitskräfte aus den Mittelmeerländern angeworben⁷². Bei den als „Gastarbeitern“ bezeichneten Menschen handelte es sich überwiegend um Männer, die lediglich einem „Rotationsprinzip“ folgend für eine vergleichsweise kurze Zeit in Deutschland arbeiten

⁷² 1955 wurden die ersten Anwerbeabkommen mit verschiedenen südeuropäischen Ländern abgeschlossen.

sollten, um dann je nach Arbeitskräftebedarf wieder in ihre Heimatländer zurückzukehren. Das Haupteinsatzgebiet war vorzugsweise die industrielle Produktion, wo Ausländer häufig unqualifizierten, belastenden und schlechtbezahlten Tätigkeiten nachgingen (Geißler 1992a, 157 f.). Zunächst ging man von einem zeitlich begrenzten Verbleib der Arbeitsmigranten aus und in der Tat war die Fluktuation unter der ausländischen Bevölkerung in den ersten zwei Jahrzehnten auch erheblich (StaBu 1997, 46; Bommes/Rotthoff 1994, 98 ff.). Das Wanderungsgeschehen der ausländischen Bevölkerung spiegelte sich weitgehend anhand des Konjunkturverlaufs wider (vgl. auch Abbildung 9). So stieg bis Mitte der 1970er Jahre infolge des anhaltenden Arbeitskräftebedarfs die ausländische Bevölkerung auf 4,1 Millionen und die der ausländischen Beschäftigten auf fast 2,5 Millionen. Mit der Konjunkturkrise Mitte der 1970er Jahre und vor allem durch den seit 1973 verhängten und bis heute noch gültigen Anwerbestop jedoch sank die Zahl der ausländischen Beschäftigten um fast eine Million. Allerdings war schon seinerzeit zu beobachten, daß nicht alle sog. „Gastarbeiter“ in ihre Heimat zurückkehrten. Zwar sank die Zahl der ausländischen Bevölkerung, zugleich stieg aber auch die Zahl der arbeitslosen Ausländer sowie die „Stille Reserve“ unter der ausländischen Bevölkerung (vgl. Klauer 1995, 32).

Abbildung 9: Ausländische Bevölkerung, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und arbeitslose Ausländer 1960-1996 im früheren Bundesgebiet (in 1000)



Quelle: StaBu, ANBA, versch. Jahrgänge

Der Anwerbeposten hatte also durchaus gegenteilige Effekte. Ein Teil der ausländischen Bevölkerung entschloß sich also in Deutschland zu bleiben. Entsprechend zogen seit Ende der 70er Jahre vermehrt Familienangehörige nach (Bommes/ Rotthoff 1994, 106). Das Wanderungsverhalten der ausländischen Bevölkerung wurde somit seit Mitte der 1970er Jahre zunehmend von konjunkturunabhängigen Faktoren bestimmt. Aus „Gastarbeitern“ wurden zunehmend länger verweilende ausländische Arbeitnehmer und schließlich ein großer Teil von ihnen zu Einwanderern. Auf die arbeitsmarktinduzierte Zuwanderung von Ausländern in den 50/60er Jahren folgte somit eine Phase der Familienzusammenführung und schließlich eine Phase armutsinduzierter Zuwanderung seit Mitte der 80er Jahre (Strubelt/Veith 1997, 109). Dabei erwies sich das jüngste Wanderungsgeschehen als äußerst vielschichtig. Arbeitsmigranten, Asylbewerber, Flüchtlinge und Aussiedler unterlagen jeweils unterschiedlichen aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen (vgl. Bommes/ Rotthoff 1994, 115; Velling 1996, 382). So gelten z.B. für Asylbewerber (bis 1991), Flüchtlinge und ausländische nachgezogene Familienangehörige Wartefristen von einem Jahr, bevor sie eine Arbeitserlaubnis erhalten können⁷³. Entsprechend stieg auch seit Mitte der 1980er Jahre die Zahl der ausländischen Bevölkerung wieder deutlich auf zuletzt über 7 Millionen Einwohner. Analog dazu wuchs auch die Zahl der ausländischen Beschäftigten und der Arbeitslosen bis 1992 an. Mit dem einsetzenden Konjunkturabschwung jedoch sank die Zahl der ausländischen Beschäftigten, während die der arbeitslosen Ausländer weiterhin anstieg.

War der Anstieg der Arbeitslosigkeit von Ausländern in den späten 80er Jahren also vorwiegend durch die arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen verursacht, so überlagerten sich nun diese mit konjunkturbedingten Einflüssen, von denen die ausländischen Arbeitnehmer in der Regel frühzeitiger und heftiger betroffen waren. Dieses ist vor allem darauf zurückzuführen, daß Ausländer sich auf nur wenige Branchen konzentrieren.

⁷³ Auch hier erweisen sich die aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen als Instrument zur Regulierung der Angebotsmenge auf dem Arbeitsmarkt. Dabei werden die verschiedenen Gruppen der Zuwanderer auf unterschiedliche Zweige des sozialen Sicherungssystems verwiesen, Aussiedler z.B. in von Arbeitsämtern finanzierten Sprachkursen, Flüchtlinge und Asylbewerber in die Sozialhilfe. Sofern keine Aufenthaltsberechtigung - diese kann erst nach acht Jahren Aufenthalt erworben werden - vorliegt, kann im Fall des Bezuges von Sozialhilfe - bis 1991 unter Umständen auch von Arbeitslosigkeit - eine Ausweisung drohen. Die Regulierung der Angebotsmenge auf dem Arbeitsmarkt würde dann an die Grenzen des Nationalstaates verlagert.

So sind allein 40% der ausländischen Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe und 28% im Dienstleistungsbereich (z.B. Gaststätten, Reinigungswesen oder Gesundheitswesen) tätig. Diese „ethnischen Ökonomien“ reflektieren somit die Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt. Hinzu kommt, daß Ausländer häufig als un- oder angelernte Arbeiter tätig sind. Damit kumulieren bei ihnen sog. Risikomerkmale, d.h. die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitslosigkeit ist höher als bei anderen sozialen Gruppen. Angesichts der Arbeitslosigkeit und auch aufgrund der restriktiven ausländerrechtlichen Regelungen beschreiten zunehmend mehr Ausländer den Weg in die Selbständigkeit (vgl. Geißler 1992a, 157). Ob allerdings aus der marginalisierten Erwerbsarbeit nicht Formen marginalisierter Selbständigkeit entstehen, bedarf dabei weiterer Analysen (vgl. Hatz 1997, 173). Aber auch hier stehen ihnen nur bestimmte „gates of entry“, z.B. das Gaststättengewerbe oder der Einzelhandel offen (vgl. allerdings Goldberg/ Sen 1997). Damit setzen sich statt regulierter Arbeitskräftetransfers, die in eine Reihe rechts- und sozialstaatlicher Maßnahmen eingebettet sind, teils staatlich inszenierte, teils geduldete und teils verfolgte bzw. verbotene Deregulierungsprozesse durch, die zu einem massiven Druck auf untere Tarifbereiche und auf den Dienstleistungsbereich wirken (Häußermann/ Oswald 1997, 21 f.). Entsprechend wachsen die sozialen Spannungen zwischen den Deutschen, den länger ansässigen Ausländern sowie den neueren Zuwanderern. Die Vergabe differenter Rechtspositionen gegenüber Zuwanderern schafft selbst Kategorien sozialer Ungleichheit. Indem der Staat Zuwanderern politisch exklusiv, sozial aber inklusiv begegnet, folgt ein widersprüchliches Konzept der Teil-Integration von Nichtzugehörigen (Körper 1997, 358). Einerseits haben die Zuwanderer als Arbeitnehmer und die dadurch bewirkte Einbindung in den Sozialversicherungsstaat ein Recht auf soziale Teilhabe und Partizipation in den sozialpolitischen Interessenorganisationen, andererseits aber bleiben sie von der politischen Teilhabe ausgeschlossen. Diese Form einer widersprüchlichen Integration gerät jedoch ins Wanken, wenn durch die Ausgrenzung am Arbeitsmarkt die in Form der Sozialversicherung institutionell verbürgten sozialen Teilhaberechte unterlaufen würden. Soziale, ökonomische und politische Ausgrenzung würden sich so überlagern und zu verschärften ethno-sozialen Konflikten führen (vgl. Körper 1997, 360; Siebel 1997a, 41; Bade 1994, 18, 57; Bade 1992, 447).

Arbeitsmarktsegmente

Herkömmlich wird der Arbeitsmarkt als ein in sich homogener Markt gedacht. Auf dem Arbeitsmarkt stünden sich daher ausschließlich Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften bzw. Arbeitsplätzen einander gegenüber. Über den Zugang zu den höheren Erwerbspositionen entschiede allein das Leistungsprinzip bzw. auf Seiten des Arbeitskraftanbieters dessen Fähigkeiten⁷⁴. Nun sind Fähigkeiten, verstanden als inkorporiertes oder institutionalisiertes kulturelles Kapital in modernen Gesellschaften, sei es sozialisationsbedingt oder aber in der Form von öffentlichen oder betrieblichen Aus- und Fortbildungen, selbst gesellschaftlich produziert. Damit geraten die Zugangsmechanismen zu diesen Bildungssystemen in den Blickpunkt. Wie oben dargestellt, folgten aus der Bildungsexpansion und der zunehmenden Differenzierung von (Aus-) Bildungswegen widersprüchliche Tendenzen der Aufwertung wie aber auch der Entwertung bzw. Inflationierung von Bildungstiteln. Damit einher gingen Chancenerweiterungen wie Chancenminderungen für diejenigen, die an den erweiterten Bildungschancen nicht teilhaben konnten (z.B. junge Ausländer, Kinder von ungelerten Arbeitern; vgl. Geißler 1992a, 212 ff.). Eine solche sozial selektive Entwicklung liefe auf die Entwicklung eines dual gespalteten Arbeitsmarktes hinaus. Diese Entwicklung verschärft sich nochmals dadurch, daß auf dem Arbeitsmarkt seit nahezu zwei Jahrzehnten ein erheblicher Mangel an Arbeitsplätzen herrscht, so daß sich der Zusammenhang zwischen Bildungssystem als notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für den Eintritt in das Beschäftigungssystem verstärkt.

1.) Für die US-amerikanischen Verhältnisse wurde die „*Theorie dualer Arbeitsmärkte*“ entwickelt. Demzufolge wird der Arbeitsmarkt in ein primäres und in ein sekundäres Segment unterteilt.

- Das primäre Arbeitsmarktsegment ist gekennzeichnet durch höhere Löhne, relativ bessere Arbeitsbedingungen, relativ große Arbeitsplatzsicherheit, Beförderungsaussichten, Isolierung von Marktmächten, Teilhabe von Entscheidungsprozessen.
- Das sekundäre Segment dagegen ist charakterisiert durch relativ niedrige Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen, hohe Fluktuationsraten, kein System von Beförderungs-

⁷⁴ Dieses Modell würde also eine hohe berufliche und gesellschaftliche Mobilität behaupten, die empirisch erst nachgewiesen werden müßte. Wie jedoch empirische Arbeiten zeigen, ist in den 90er Jahren eher von gesellschaftlichen Schließungen auszugehen (vgl. Geißler 1992, Vester u.a. 1993, Dangschat 1997, Häußermann/ Oswald 1997).

mechanismen, mangelnde Qualifikationen, einfache Hilfstätigkeiten, hoher Arbeitsplatzunsicherheit

Man könnte die Zweiteilung des Arbeitsmarktes aus modernisierungstheoretischer Perspektive auch dergestalt begreifen, daß der primäre Arbeitsmarkt durch Formen einer post-tayloristischen Arbeitsorganisation gekennzeichnet ist, während der segmentäre Arbeitsmarkt Ausdruck tayloristischer Produktionsverhältnisse ist.

2.) Arbeitsplätze des primären und sekundären Arbeitsmarktsegmentes finden sich sowohl auf „*externen wie internen (betrieblichen) Arbeitsmärkten*“. Der interne Arbeitsmarkt wird dabei verstanden als „administrative Beschäftigungseinheit“, innerhalb derer die sonst vom Markt übernommenen Funktionen (Allokation der Arbeitskräfte, Lohnbestimmung, Ausbildung) nach institutionellen Regeln und Verfahren festgelegt werden (Keller 1993, 242). Auf dem externen Arbeitsmarkt dagegen übernimmt der Preis der Arbeitskraft in Abhängigkeit von der Angebots-Nachfrage-Relation die Allokationsfunktion. Der externe Arbeitsmarkt fungiert dabei als Auffangbecken und als Rekrutierungsreservoir für die internen Arbeitsmärkte.

Kombiniert man die beiden o.g. Ansätze, dann folgen daraus innerbetrieblich z.B. zwei Beschäftigungsformen (vgl. Abbildung 10): Auf der einen Seite findet sich die stabil beschäftigte Kernbelegschaft und auf der anderen Seite die prekär beschäftigte Randbelegschaft. Der Austausch zwischen internen und externen Arbeitsmärkten erfolgt auf ganz bestimmten Stellen des Ein- und Austritts für die einzelnen Qualifikationsstufen („ports of entry and exit“).

3.) Da die bundesrepublikanischen Verhältnisse z.B. im Bereich des Bildungssystems, der Tarifvertragspolitik, der betrieblichen Strukturen etc. deutlich von den amerikanischen Verhältnissen abweichen, wurde der duale Arbeitsmarktansatz zu einer dreigliedrigen Typologie ausgearbeitet. Demzufolge lassen sich also bezogen auf die bundesrepublikanischen Verhältnisse drei Teilarbeitsmärkte voneinander unterscheiden:

- Der (*berufs-*) *fachliche Teilarbeitsmarkt* mit Zugangsbeschränkungen erfordert hohe Investitionen in standardisierte, relativ breite fachliche Qualifikationen (mehrjährige Ausbildung). Die Bindung der Nachfrage bzw. des Angebots erfolgt an eine bestimmte Kategorie von Arbeitskräften.
- Der *betriebsinterne Arbeitsmarkt* umfaßt betriebsspezifisch qualifizierte Arbeitskräfte ohne oder mit nur geringen überbetrieblichen Qualifikationen und geringen Transfermöglichkeiten zwischen den Betrieben. Anpassungsvorgänge von Angebot und Nachfrage erfolgen betriebsintern, wobei die bereits Beschäftigten gegenüber den außenstehenden Arbeitskräften bevorteilt werden.
- Auf dem *unspezifischen, unstrukturierten* („*Jedermann-*“) *Teilarbeitsmarkt* dominieren Arbeitskräfte ohne fachliche und betriebsspezifische Qualifikationen mit nur geringen Mindestbefähigungen und Allgemeinkenntnissen. Fehlende Mobilitätschancen und eine hohe Fluktuationsrate sind u.a. Kennzeichen dieses Arbeitsmarktes.
- In Ergänzung dazu wurde von Widmaier noch ein viertes Arbeitsmarktsegment vorgeschlagen, daß sich aus dem *Jedermann-Arbeitsmarkt* vorzugsweise in Kleinbetrieben und Formen *marginalisierter Beschäftigung* bildet (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Segmentierung von Arbeitsmärkten

	PRIMÄRE	SEKUNDÄRE
INTERNE	Kernbelegschaften Betriebl. Arbeitsmarkt	Randbelegschaften Jedermann-Arbeitsmarkt (Großbetriebe)
EXTERNE	„Entry jobs“ Fachlicher Arbeitsmarkt	Jedermann-Arbeitsmarkt (Klein- und Mittelbetriebe) Marginale Beschäftigung; Arbeitslosigkeit

Quelle: Widmaier 1991, 17

Diese Arbeitsmarktsegmente erweisen sich als mehr oder weniger abgeschirmte Teilarbeitsmärkte mit durchaus unterschiedlichen Funktionsweisen und unterschiedlichen Anpassungsformen, mit systematisch eingeschränkten Mobilitätsmöglichkeiten zwischen, sowie ungleichen Zugangschancen zu den Segmenten (Keller 1993, 241).

Sie bilden eine durch bestimmte Merkmale von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen abgegrenzte Struktureinheit des Gesamtarbeitsmarkts, innerhalb derer die Allokation, Gratifizie-

rung und Qualifizierung der Arbeitskräfte einer besonderen mehr oder weniger stark institutionalisierten Regelung unterliegt (Keller 1993, 244). Diese Strukturierung ist das Ergebnis der im Arbeitsmarktprozeß wirksamen Durchsetzung ökonomischer und politischer Kräfte von kollektiven Akteuren. Die Segmentierung von Arbeitsmärkten ist damit Ausdruck sozialer Schließungsstrategien. Diese wiederum sind abhängig von den jeweils verfolgten politischen und ökonomischen Interessen der Akteure wie von der Perzeption sozialer, ökonomischer und politischer Veränderungen in ihrer Umwelt und ihren normativen Wertannahmen.

Neben den o.g. Formen von Arbeitsmarktsegmenten lassen sich weitere Teilarbeitsmärkte unterscheiden.

- Im *geschlechtsspezifischen Arbeitsmarkt* werden Tätigkeiten angeboten, die überwiegend nur von Frauen oder von Männern ausgeübt werden. Wie Helga Krüger zeigt, ist die geschlechtsspezifische Segmentierung der Arbeitsmärkte nicht zuletzt Folge geschlechtsspezifisch segregierter Berufslaufbahnen, die aus der geschlechtsspezifischen Segmentierung in der Erstausbildung, den innerbetrieblichen Fort- und Weiterbildungen oder dem zweiten Bildungsweg resultieren (Krüger 1995).
- Sozialpolitisch bedeutsam sind auch Unterscheidungen wie z.B. *2. Arbeitsmarkt* oder *Übergangsarbeitsmarkt*. Der zweite Arbeitsmarkt zielt vor allem auf die Verbesserung der Beschäftigungssituation der Problemgruppen am ersten Arbeitsmarkt. Dies kann über direkte Formen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, durch subventionierte Beschäftigungsmöglichkeiten z.B. ABM, Lohnkostenzuschüsse oder Hilfe zur Arbeit, aber auch durch Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen geschehen. Wie Untersuchungen zu Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes zeigen, setzt sich innerhalb der Problemgruppen nochmals eine interne Strukturierung durch, durch die die Chancen für Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes ungleich verteilt werden („Creaming the Poor“; vgl. z.B. Priester/Klein 1992). In einem weitgehend noch konzeptionellen Stadium dagegen befinden sich Vorstellungen über Übergangsarbeitsmärkte. Übergangsarbeitsmärkte können als eine Fortentwicklung des Gedankens des zweiten Arbeitsmarktes gedacht werden. Organisatorisch sollen Übergangsarbeitsmärkte eine Brückenfunktion zwischen bezahlter abhängiger Beschäftigung und anderen Erwerbsformen produk-

tiver Tätigkeiten übernehmen. In rechtlicher Hinsicht sollen sie eine dauerhafte und berechenbare Option zum Wechsel verschiedener Arbeitsverhältnisse darstellen. Finanziell sollen Übergangsmärkte zeitweise verminderte Erwerbseinkommen mit Transferleistungen oder zweckgebundenen eigenen Sparleistungen kompensieren. Übergangsmärkte stellen einen konzeptionellen Ansatz dar, mit dem die starre Trennung zwischen Erwerbsarbeit und anderen produktiven Tätigkeitsformen aufgehoben werden soll.

Regionale Arbeitsmärkte

Arbeitsmärkte sind weder ausschließlich regional noch global strukturiert, sondern sie konstituieren sich vielmehr in jeweils differierenden Bezugsrahmen, in denen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften aufeinandertreffen, d.h. der Arbeitsmarkt für hochqualifizierte Arbeitskräfte ist überregional bzw. global strukturiert, während für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte der Arbeitsmarkt durchaus regional begrenzt ist. Regionale Arbeitsmärkte können dabei auf die begrenzte Mobilität der Arbeitskraftanbieter auf Basis eines vorhandenen Zeitbudgets zurückgeführt werden. Entsprechend sinkt also für einkommenschwache Gruppen die Möglichkeit, entsprechende Distanzen durch die Nutzung von Verkehrsmitteln oder Kommunikationstechniken zu überwinden und damit ihren potentiellen Arbeitsmarktradius zu erweitern (vgl. Ong/ Blumenberg 1998).

Wenn aber für unterschiedliche berufsfachliche Arbeitsmarktsegmente verschiedene regionale, nationale oder internationale Arbeitsmärkte bestehen, dann muß ferner davon ausgegangen werden, daß die oben beschriebenen Arbeitsmarktsegmente und -strukturen in verschiedenen jeweils regionalspezifischen Kombinationen auftreten. Die sich jeweils überlagernden und sich durchdringenden Funktions- und Handlungszusammenhänge konstituieren dann regionale Arbeitsmärkte an ihren jeweils spezifischen Orten⁷⁵. Regionale segmentationstheoretische Ansätze gehen daher von einer inhaltlichen Verbindung zwi-

⁷⁵ Zur Unterscheidung von Ort und Raum vgl. Dangschat 1994a. Dabei läßt sich zwischen einem physischen und einem subjektiven Raumverständnis unterscheiden. Sozialer Raum bezeichnet so eine soziale Konstrukt. Davon zu unterscheiden ist der Ort als empirische Konkretisierung von Raum.

schen der Entwicklung von Arbeitsmarktdisparitäten zwischen Regionen und innerhalb von regionalen Arbeitsmärkten aus (vgl. z.B. Sassen 1992a, 1996, Ronneberger 1994a, Freyberg 1996, Bördlein 1993).

Je nach regionaler Wirtschaftsstruktur und deren Einbindung in lokale, nationale oder globale ökonomische Zusammenhänge kann also die Nachfrage nach Arbeitskräften regional variieren und somit das Beschäftigungsniveau und -strukturen beeinflussen. Herkömmlicherweise werden regionale Arbeitsmärkte daher durch einen Vergleich von Indikatoren wie Beschäftigungsstrukturen, Angebots- und Nachfragestrukturen auf den Arbeitsmärkten, Pendlerverflechtungen und Erreichbarkeitsanalysen voneinander abgegrenzt. Insofern erweisen sich regionale Arbeitsmärkte als eine Form der Arbeitsmarktsegmentation. Deren Funktionsweisen und Anpassungsweisen beginnen sich nun durch neue Formen inner- und zwischenbetrieblicher, regionaler wie weltweiter Arbeitsteilungen neu zu formieren. Die Umstrukturierungen von Arbeitsmärkten wirken aus einer institutionellen bzw. akteurstheoretischen Sicht zugleich auch als Lernaufforderung oder aber auch als Bedrohung für die am Arbeitsmarktgeschehen beteiligten ökonomischen und politischen Akteure und deren Gestaltungsabsichten.

Die Globalisierung wirtschaftlicher Prozesse muß somit durch das lokalpolitische Nadelöhr. Sie führt in Abhängigkeit von der unterschiedlichen Einbindung von Regionen in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung zu einer spezifischen Arbeitsmarktkonfiguration. Dabei stehen sich derzeit zwei Thesen gegenüber:

- Einerseits wird eine Aufhebung der Grenzen regionaler Arbeitsmärkte behauptet die mit einer „Delokation“ von Arbeitsplätzen einhergeht. Insofern käme es zu einer Angleichung von Regionen und tendenziell zu einem Weltarbeitsmarkt.
- Andererseits wird aber auch eine zunehmende Bedeutung regionaler Arbeitsmärkte durch Tendenzen einer zunehmenden Spezialisierung und Polarisierung von Regionen attestiert.

Wie oben dargestellt, beschreiben beide Thesen jeweils verschiedene Seiten der derzeitigen Umstrukturierungsprozesse. Die Globalisierung wirtschaftlicher Prozesse ist somit ein äü-

berst widersprüchlicher Vorgang. Dieser kann zu spezifischen Konzentrationen in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten ebenso wie zu Beschäftigungsrückgängen, Arbeitslosigkeit und Abwanderungen führen (vgl. Friedrichs 1994). Damit werden die Zugänge zu bestimmten Arbeitssegmenten für verschiedene Bevölkerungsgruppen oder allgemeiner die Angebots-Nachfrage-Relationen neu geordnet. Insbesondere für die peripheren Arbeitsmarktsegmente verengen sich damit die je individuellen Handlungsspielräume.

Regionale Arbeitsmärkte werden als funktionale Verflechtungszusammenhänge gedacht. Quer zu diesen funktionalen Verflechtungszusammenhängen dagegen liegen die administrativen Grenzen. Diese wiederum verteilen Zuständigkeiten, Kosten und Nutzen der jeweiligen Umstrukturierungen von Arbeitsmärkten. So beschreibt z.B. der Arbeitsamtsbezirk den Zuständigkeitsbereich des örtlichen Arbeitsamtes. Dies bedeutet, daß der Beobachtungshorizont über das Arbeitsmarktgeschehen zunächst auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereich bezogen ist. Häufig werden daher regionale Arbeitsmärkte auf die Grenzen eines Arbeitsamtsbezirks bezogen. Für die vorliegende Untersuchung von besonderer Bedeutung sind städtische Arbeitsmärkte. Die Abgrenzung städtischer Arbeitsmärkte macht nur insofern Sinn, als daß durch die interne Strukturierung von regionalen Arbeitsmärkten Kosten und Nutzen zwischen einer Stadt als politischer und administrativer Einheit und ihrer Umwelt (Umland, andere Städte etc.) ungleich verteilt werden. Städtische Arbeitsmärkte sind dabei nicht identisch mit den administrativen Grenzen der jeweiligen Gebietskörperschaft, sondern sie können als funktionaler Verflechtungszusammenhang am Arbeitsmarkt aus Sicht der jeweiligen Stadtgesellschaft gedacht werden.

2.2.3 Wandel der Familienformen zwischen Normalbiographie und Bastelbiographie

Wandel von Familienformen in historisch-genetischer Perspektive:

Neben den Veränderungen im Bereich der Erwerbsarbeit stellt der Wandel der Familienformen einen der zentralen Aspekte der Modernisierung von Gesellschaften dar. Die Familie ist als ein gesellschaftliches Phänomen nur in einem engen Zusammenhang mit der Ent-

stehung und Entwicklung von Gesellschaften zu verstehen. Familiäre Lebensformen müssen insofern als historisch wandelbar, kulturgeprägt, umweltabhängig und politikresistent begriffen werden. Ausgehend von diesen Merkmalen müssen dann die gesamtgesellschaftlichen Veränderungen in ihrer Wirksamkeit auf die Entwicklungs- und Bestandsbedingungen von Familie betrachtet werden (vgl. Kaufmann 1990, 6 f.). Im Übergang von einer ständisch zur industriellen und schließlich zu einer „postindustriellen“ Gesellschaft haben sich somit immer auch jeweils spezifische Familienformen herausgebildet.

Innerhalb der ständisch geprägten Gesellschaft spielte die Familie, verstanden als Verwandtschaft oder Hausgenossenschaft, zu der auch das Gesinde gehörte, eine zentrale Rolle im wirtschaftlichen und sozialen Gefüge (vgl. Geißler 1992a, 33ff.). Sie bildete nicht nur eine soziale, sondern auch eine rechtliche, politische und insbesondere wirtschaftliche Einheit. Innerhalb dieser Arbeits- und Wirtschaftsgemeinschaft kam jedem Familienmitglied ein je eigener Platz und Aufgabenbereich zu, der diese den gemeinsamen Ziel der Produktion und dem Erhalt des „Hauses“, wie Familien auch genannt wurden, unterstellte. In diesem Sinn war die Familie eine „Notgemeinschaft“, durch einen Zwang zur Solidarität zusammengehalten, da es außerhalb der Familie keinerlei Erwerbs- und Existenzmöglichkeiten gab (Beck-Gernsheim 1994, 120).

Mit der Industrialisierung als einem ersten gesellschaftlichen Modernisierungsschub nun löste sich diese Arbeits- und Wirtschaftsgemeinschaft auf. Die Familie verlor ihre Funktion als Arbeits- und Wirtschaftsgemeinschaft, in dem die Erwerbsarbeit aus der Familie herausgelöst und in Form verselbständigter Produktionseinheiten an von den Wohnorten separierten Standorten, den Fabriken, konzentriert wurde. In die außerhäusliche Erwerbsarbeit wurden zunächst in Anlehnung an die patriarchalischen vorindustriellen Familienstrukturen die Männer einbezogen. Durch diese Funktionstrennung entwickelte sich eine neue Form wechselseitiger Abhängigkeiten. Die Frau wurde abhängig von dem Verdienst des Mannes, während die alltägliche Reproduktionsarbeit und Versorgung der Frau oblag.

Diese Form der wechselseitigen Abhängigkeit wurde zudem rechtlich und sozialpolitisch abgesichert. So wurde mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch von 1900 die Zivilehe eingeführt

und damit eine Familienform festgelegt, bei der der Ehemann das alleinige Entscheidungsrecht über alle, das Familienleben betreffenden, Angelegenheiten besaß. Gleichzeitig jedoch war er prinzipiell gegenüber der Frau zu Unterhalt verpflichtet. Die Ehefrau dagegen war zur Haushaltsführung verpflichtet (Textor 1991, 11). Selbst bis 1977 galt noch der Grundsatz, daß die Frau nur insofern berechtigt sein sollte, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist (vgl. Bäcker u.a. 1989, 179). Ehe und Familie in ihrer staatlich sanktionierten Form und damit die geschlechtsspezifisch getrennten Normalbiographien wurden zugleich auch Anknüpfungspunkt innerhalb der Sozialpolitik (z.B. Hinterbliebenenrente (Witwenrente), Familienmitversicherung in der Krankenversicherung oder aber auch im Steuerrecht das Ehegattensplitting). Dabei waren die Ansprüche der Frau jeweils abgeleitet und abhängig vom Erwerbseinkommen des Ehemannes und abhängig von der Ehe als Versorgungs- und Sicherungsinstitution. An diese staatlich sanktionierte Form der Institution Ehe schlossen sich dann andere gesellschaftliche Bereiche an, wodurch die Institution der Ehe wechselseitig zum Bezugspunkt und damit auch gesellschaftlich in allen Bereichen durchgesetzt wurde.

Die Trennung von Arbeit und Familie galt im 19. Jahrhundert zunächst nur für die bürgerlichen Familien. In ihnen kam dem Mann die Rolle des Ernährers zu, der für die Beziehungen zur „Außenwelt“ zuständig war, und der Frau eine dienende Rolle in der „Innenwelt der Familie“. Dort war die Frau zuständig für die Erziehung der Kinder, die Versorgung des Ehemannes und die Schaffung einer intimen und gemütlichen Gegenwelt im Verhältnis zur Außenwelt (vgl. Geißler 1992a, 35). Ihre historische Bedeutung erlangten die bürgerlichen Familien in erster Linie allerdings zunächst weniger durch ihre Verbreitung, sondern durch ihre gesellschaftliche Leitbildfunktion. Waren Frauen und Kinder in den bürgerlichen Familien von der Erwerbsarbeit freigestellt, so mußten in den Arbeiterfamilien aufgrund der geringen Löhne zumeist beide Ehepartner und eventuell sogar die älteren Kinder erwerbstätig sein. Entsprechend wurden kleinere Kinder von Geschwistern, von Verwandten oder aber in Kinderbewahranstalten aufgezogen. Lange Arbeitszeiten, erschöpfende Frauen- und Kinderarbeit, und beengte Wohnverhältnisse ließen kaum Raum für eine Familienidylle und für eine gedeihliche Erziehung der Kinder, die zumindest den Kindern den Weg aus der Arbeiterexistenz hätte weisen können. Insofern war es nur zu verständlich,

daß das bürgerliche Familienleitbild, insbesondere auf die sich im Zuge wirtschaftlicher und sozialer Modernisierungsprozesse neu entstehenden Mittelschichten, aber auch auf die unteren Schichten eine starke Anziehungskraft ausübte (Geißler 1992a, 36).

Das allgemein wachsende Wohlstandsniveau und der Ausbau sozialer Sicherungssysteme befreite insbesondere seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zahlreiche Familien aus ihren unmittelbaren ökonomischen Zwängen und bildete somit eine wichtige strukturelle Voraussetzung für die Durchsetzung des bürgerlichen Familientyps, der sog. Klein- bzw. Kernfamilie (vgl. Beck-Gernsheim 1994, 121). Diese Familienform galt als die in der Industriegesellschaft vorherrschende und ihr adäquate Organisationsform. Die auch als „Normalfamilie“ bezeichnete Familienform wurde gebildet aus der auf der Ehe gründenden und aus zwei Generationen beschränkten Gefühlsgemeinschaft der Eltern mit ihren Kindern (vgl. Meyer 1992 mit weiteren Nachweisen). Die „Normalfamilie“ galt als millionenfach gelebte Selbstverständlichkeit und bis in die 60er Jahre als einzig normale, gesellschaftlich „richtige und rechtlich legitimierte private Lebensform. Dementsprechend galten andere Familienformen als defizitär oder moralisch unterwertig⁷⁶.

Aus einer differenzierungstheoretischen Perspektive (vgl. Abschnitt 2.3.1.2) erschien damit die Durchsetzung der bürgerlich geprägten Normalfamilie als ein Prozeß der Herauslösung gesellschaftlicher Teilbereiche aus der Arbeits- und Wirtschaftsgemeinschaft der vor-modernen Familie. Indem sich die gesellschaftlichen Teilsysteme aus der vormodernen Familie ausdifferenzierten blieb die Familie im Exklusionsbereich der Funktionssysteme als ein privater und emotionalisierter Raum zurück⁷⁷. Damit entstand eine Funktionstrennung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen und der Normalfamilie, in der die Familie für Staat und Wirtschaft wichtige Funktionen, wie die

⁷⁶ Untersuchungen Mitte der 1970er Jahre zufolge hatten 95% der Bevölkerung wenigstens einmal im Leben geheiratet und 94% aller Kinder wurden ehelich geboren (vgl. Meyer 1992, 268).

⁷⁷ Die „strukturelle Rücksichtslosigkeit“ gegenüber Familien wäre demnach Ausdruck verselbständigter, jeweils auf spezifische Funktionen und Leistungen spezialisierter Teilsysteme. Da sich Familien im Exklusionsbereich der Funktionssysteme bewegen und, wie Meyer ausführt, auch die Vollinklusion der ganzen Person zu leisten haben, läßt sich die Überlastung der Familien an die Produktion negativer Externalitäten anderer gesellschaftlicher Teilsysteme zurückbinden.

Reproduktionsfunktion, Sozialisationsfunktion, Regenerationsfunktion und Unterstützungsfunktion (verwandtschaftliche Solidarität) übernahm.

Individualisierung und Entstandardisierung des weiblichen Lebenslaufes:

Zugleich entstand aus Sicht der Individuen ein geschlechtsspezifisch gespaltener Lebenslauf. Während sich der männliche Lebenslauf an dem Muster der Normalerwerbsbiographie orientierte, setzte sich bei den Frauen ein familienzentrierter Lebenslauf durch (s.o.). Die allgemeine Anhebung des Lebensstandards, der Ausbau des Bildungssystems und der sozialen Sicherungssysteme zeitigte aber paradoxe Effekte. Der dadurch ausgelöste Individualisierungsschub löste die Individuen aus ihren Herkunftsmilieus und Versorgungsbezügen der Familien heraus, löste kollektiv geteilte Werte, Normen, Handlungsmuster und -orientierungen auf, bzw. unterzog sie einem Wandel. In der Folge müssen immer mehr Menschen ihre Biographie selbst herstellen ohne auf vorgegebene Glaubenssätze, Werte und Regeln zurückgreifen zu können. Gleichzeitig werden jedoch die Individuen verstärkt auf sich selbst und auf ihr (Arbeitsmarkt-)Schicksal mit allen Risiken, Chancen und Widersprüchen verwiesen (Beck 1994, 44). Individuelle Lebenslagen und -läufe werden somit einerseits für die emanzipativen Gestaltungsleistungen des Einzelnen eher zugänglich wie sie andererseits zunehmend in Abhängigkeiten von gesellschaftlichen Institutionen gelangen. Sie werden somit institutionell konstituiert und sind durch ihre Ambivalenz als Chance und als Zumutung gekennzeichnet⁷⁸. Damit einhergeht eine Veränderung des gesellschaftlichen Zurechnungsmodus, in der den Individuen eine methodische Lebensführung auferlegt wird, die diese in Form von handlungsleitenden und institutionell verankerten Bewußtseinsformen internalisieren (vgl. Wohlrab-Sahr 1997, 30).

⁷⁸ So unterscheidet Leisering zwischen Chancen-Individualisierung und Zumutungs-Individualisierung, (vgl. Leisering 1997, 144).

Nun ergriff, insbesondere durch die steigende Bildungs- und Erwerbsbeteiligung der Frauen, der Prozeß der Individualisierung seit den 60er Jahren auch den weiblichen Lebenslauf. Frauen wurden dadurch aus ihrer Familienbindung zumindest teilweise herausgelöst. So ermöglichten die verlängerten Ausbildungsphasen nicht nur längere Selbstfindungs- und Reflexionsprozesse der Frauen, sondern erhöhten auch für Frauen mit längeren Ausbildungszeiten die Opportunitätskosten einer möglichen Aufgabe bzw. Nichtaufnahme der Erwerbsarbeit (Beck-Gernsheim 1997). Ehe und Familie würden so zunehmend zu einer Frage „konditionaler Bindung“ mit der Folge, daß die standardisierte weibliche Normalbiographie und damit der Familienzyklus zunehmend entstandardisiert würde. So verlängert bzw. verschiebt sich z.B. in Abhängigkeit von der beruflichen Laufbahn der Prozeß der Familienbildung (Kohli 1990). Hinzu kommt eine Entkopplung von Ehe und Familie, z.B. in der Form von „nichtehelichen Lebensgemeinschaften“ oder „unvollständigen Familien“. Das selbstverständliche Modell einer Familienkarriere beginnt einer Pluralität von Lebensformen und -läufen zu weichen. Die Gestaltung des individuellen Lebenslaufes oder wie es Peukert formuliert, der privaten Lebenskarriere wird tendenziell zum Gegenstand individueller Entscheidungen bzw. von Entscheidungszumutungen (Peukert 1997, 291)⁷⁹. Wie Strohmeier aber hervorhebt, hat die Entscheidung für Ehe oder für Familie aber auch Bindungswirkungen in anderen Lebensbereichen. Insbesondere die Entscheidung für ein Kind bedeutet (lebenslange) Festlegungen. Zwischen den einzelnen Karrieren von Lebensverläufen (z.B. Berufskarriere, Partnerschaftskarriere, Familienkarriere, Migrationskarriere) bestehen hierarchische Beziehungen (Strohmeier 1991, 188). Dabei orientieren sich die biographischen Karrieren zunehmend an den Sequenzen der Berufskarriere. So fällt z.B. in der männlichen Biographie die vorelterliche mit der vorberuflichen Phase zusammen (Synchronität), während im weiblichen Lebenslauf faktisch noch von einer Asynchronität von Familien- und Berufskarriere ausgegangen werden muß.

⁷⁹ Individuelle Entscheidungsspielräume und -zumutungen resultieren dabei weniger aus der empirisch auffindbaren Pluralität von Lebensformen, denn wie Analysen zeigen, konzentrieren sich die Lebensformen auf wenige überschaubare, eher vertraute Muster, sondern auf die Erfahrungen der Kontingenz individueller Gestaltungsleistungen von Lebensläufen (vgl. z.B. Zapf 1994, Strohmeier 1993, Diewald/Wehner 1996).

Damit entstehen im Modernisierungsprozeß völlig neuartige Probleme im familiären Zusammenhang. So führen die verlängerten Ausbildungsphasen dazu, daß die Synchronität von vorelterlicher und vorberuflicher Phase unter Druck gerät und sich die Familienbildungsphase auf den Prozeß der Berufseinmündung konzentriert. Durch die Überschneidung von Familiengründungs- und Berufseinmündungsphase entstehen besondere materielle und psychische Belastungen für junge Familien (vgl. Cornelius 1993). Insbesondere für Frauen stellt sich diese Problematik in gravierender Form dar, da einerseits die geschlechtsspezifische Benachteiligung besondere Anstrengungen in der Phase der Berufseinmündung verlangt, sie andererseits aber auch an „biologische und sozial normierte Grenzen“ der Geburtsfähigkeit herankommen (vgl. Krüger 1995). Entsprechend verwundert es nicht, daß Frauen aufgrund der sich potentiell überschneidenden Familien- und der Berufseinmündungsphase die Frage nach eigenen Kindern verschieben, mit der Folge, daß viele von ihnen keine Kinder mehr, bzw. nur noch ein Kind bekommen oder wenn sie Kinder bekommen, mit Verzicht und verweigerter Anerkennung konfrontiert werden⁸⁰ (vgl. zur strukturellen Krise der Reproduktionsarbeit auch Rodenstein/Bock/Heeg 1996). Insbesondere hochqualifizierte Frauen geraten so in die „Modernisierungsfalle“ (Peukert 1997, 307).

Die Folgen dieser Schwierigkeiten, mit denen sich die Individuen konfrontiert sehen, sind seit mehreren Jahrzehnten nunmehr an der Erosion der Institution Ehe und (Normal-) Familie ablesbar. Die Folge ist neben den demographischen Auswirkungen in der Pluralisierung der Lebensformen und -läufe zu beobachten. Diese läßt sich als systeminterner Differenzierungsprozeß der einstmals vorherrschenden „Normalfamilie“ be-

⁸⁰ Dementsprechend werden Ein-Kind-Familien auch als Kompromiß-Lebensform bezeichnet (vgl. Strohmeier 1993, 17). Dabei wandelt sich die Bedeutung des Kindes insofern, als daß dem Nachwuchs ein hoher Wert für die Sinnstiftung und Lebenserfüllung zugeschrieben wird (vgl. Peukert 1997, 313). Die zunehmende Kindzentrierung moderner Ehen ist dabei Ausdruck des Individualisierungsprozesses. Ob man ein Kind hat oder wie man die familiäre Arbeitsteilung festlegt, ist Ausdruck individueller Gestaltungsleistungen wie -zumutungen. Von besonderer Bedeutung ist dabei, daß zwischen der Kontingenzerfahrung der Individuen in bezug auf Familie und der in den gesellschaftlichen Institutionen und ihren Programmen enthaltenen normativen Grundannahmen über Familie ein „cultural lag“ liegt, der einerseits auf Seiten der Institutionen zu einer Krisendiagnose der Familie führt, auf der Seite der Familien aber eine Krise („Familienfeindlichkeit“) der gesellschaftlichen Institutionen bedingt. Das Vorhandensein von Familien (mit Kindern) muß demnach also keineswegs Ausdruck traditioneller Lebensverhältnisse sein, sondern unter der Oberfläche einer scheinbaren Normalität mag sich ein erhebliches Konfliktpotential verbergen, durch daß das Politikfeld der Familienpolitik eine Aufwertung erfährt.

greifen (Meyer 1996). Entsprechend ließen sich die ausdifferenzierenden und pluralisierenden Privatheitsformen als soziale Innovationen (Zapf) begreifen, wodurch diese mit den funktionalen Anforderungen einer komplexer werdenden Umwelt zumindest potentiell besser fertig werden würde als die weniger spezialisierte „Normalfamilie“ (Meyer 1996, 17, vgl. auch Strohmeier 1991, 188; Peukert 1997, 296). Gleichzeitig weisen die neuen Privatheitstypen aber auch typische Belastungen und Instabilitäten auf, die ebenso auch aus neuen, komplexer gewordenen Abhängigkeiten und Zwängen resultieren können (Diewald/Wehner 1996, 125). Demzufolge sind neben der Normalfamilie, als einem zunehmend kindorientierten Privatheitssystem, der partnerschaftliche und der individualistische Privatheitstyp getreten (Peukert 1997, 297). Prototyp des partnerschaftlichen Privatheitstyps ist die sog. nichteheliche Lebensgemeinschaft. In zwei Dritteln aller Fälle fungiert sie dabei als Vorstadium zur Ehe (Diewald/Wehner 1996, 139, vgl. auch Niemeyer/Voit 1995, 442; Diewald 1990, 749). Der individualistische Privatheitstyp dagegen ist gekennzeichnet durch ein ausgeprägtes Interesse an Unabhängigkeit und der Betonung des Berufs- und Freizeitbereichs. Gemeinsames Kennzeichen der quantitativ wachsenden partnerschaftlichen und der individualistischen Privatheitstypen ist ihre Kinderlosigkeit und ihre Instabilität, während auf der anderen Seite das zahlenmäßig sich verringernde kindorientierte Privatheitssystem durch die Einschränkung der Entwicklungsoptionen der Frauen, sowohl strukturell als auch von Seiten der Frauen zunehmend unter Druck gerät.

Pluralisierung und Polarisierung:

Die Pluralisierung der Lebensformen tritt, wie Strohmeier gezeigt hat, allerdings vorwiegend im Nichtfamiliensektor auf, während sich im Familiensektor Tendenzen einer Konzentration auf, je nach Kinderzahl, ausgesprochen typische Lebensformen mit abnehmender Varianz zeigt (Strohmeier 1993, 15). Entsprechend nimmt die Zahl der kinderlosen Ehen und der kinderlosen Hausfrauenehen ab und wird in der Rangordnung zunehmend durch das unverheiratete, zusammenlebende, doppelberufstätige Paar („DINKS“) ersetzt. Innerhalb des schrumpfenden Familiensektors dagegen kommt der „Normalfamilie“ nach wie vor noch eine erhebliche Bedeutung zu. Demzufolge beste-

hen gesteigerte biographische Wahlmöglichkeiten nur solange, wie die Option Elternschaft ausgeschlossen wird (Strohmeier 1993, 17). Allerdings zeigen sich seit Ende der 1980er Jahre auch im Bereich der Normalfamilie Tendenzen einer Pluralisierung⁸¹. So ist die Erwerbsquote unter den verheiratet zusammenlebenden Frauen mit Kindern unter 6 Jahren von 35% im Jahre 1980 auf 45% im Jahre 1994 gestiegen. Auch die Erwerbsquote von verheirateten zusammenlebenden Frauen mit 3 und mehr Kindern ist von 38% (1980) auf 43% im Jahre 1994 gestiegen. Insofern ließe sich der These zustimmen, daß sich auch in der weiblichen Normalbiographie, zumal der von Frauen in Familien, die Logik individueller Lebensentwürfe durchzusetzen beginnt (Beck-Gernsheim 1994, 153). Allerdings muß betont werden, daß der Individualisierungsprozeß nicht nur auf gesteigerte Optionen verweist, sondern ebenso auf neue Abhängigkeiten und Zwänge. Die gestiegene Erwerbsquote von Frauen mit Kindern und von verheiratet zusammenlebenden Frauen mit Kindern unter 6 Jahren ist genau durch diese Ambivalenz gekennzeichnet. So kann die höhere Erwerbsquote auf die bessere Arbeitsmarktlage, auf das gestiegene Erwerbsinteresse der Frauen oder aber auch auf den gestiegenen Zwang zur Erwerbstätigkeit aufgrund sich verringernder Familieneinkommen, z.B. durch die Arbeitslosigkeit des Ehemannes, zurückzuführen sein.

Insofern können die jeweiligen Individualisierungsprozesse auch auf bedeutsame sozialstrukturelle Differenzierungen vertikaler sozialer Ungleichheit verweisen (vgl. Strohmeier 1993; Dangschat 1998a; Berger 1994, 1997; Leisering 1997). So kann Strohmeier anhand von Auswertungen des sozio-ökonomischen Panels zeigen, daß die Differenzierung der Lebensformen und -läufe in hohem Maße schichtabhängig sind (Strohmeier 1993, 21). Unter den jungen Erwachsenen (25-29 Jahre) leben nahezu Zweidrittel ohne Kinder. In der ersten Hälfte des vierten Lebensjahrzehnts dagegen hat sich das Verhält-

⁸¹ Unter diffusionstheoretischen Gesichtspunkten mag dieses auch nicht überraschen: Vorreiter der Modernisierung des weiblichen Lebenslaufes waren zunächst alleinstehende Frauen, da diese mit den vergleichsweise geringsten Widerständen bzw. günstigsten Rahmenbedingungen konfrontiert wurden. Da sich die gesellschaftlichen Institutionen aber erst auf die neuen weiblichen Biographien einstellen mußten (und noch immer müssen), wurden Frauen mit Kindern zunächst von dieser Entwicklung ausgeschlossen. Der durch die Kontingenzerfahrung weiblicher Biographien und durch die Persistenz der in den Institutionen eingelagerten traditionellen weiblichen Rollenbilder aufgebrochene „cultural lag“ bedingte im folgenden einen kulturellen und sozialen Wandel, der die gesellschaftlichen Institutionen, wenngleich nicht konfliktfrei, auch für Frauen mit Kindern zunehmend öffnete.

nis umgekehrt. Nunmehr leben 62% der Personen mit Kindern zusammen. Unterschieden zwischen Personen mit Hauptschul- bzw. Fach- oder allgemeiner Hochschulreife zeigten sich deutlich schichtabhängige Differenzierungen. Das Alleinleben beispielsweise ist unter den Hauptschulabsolventen eine seltenere Lebensform, die von 10% überwiegend als vorpartnerschaftliche bzw. voreheliche Lebensform gelebt wird⁸². Unter den Personen mit Hochschulreife dagegen stellt das Alleinleben eine eigenständige, stabile Lebensform dar, die als Alternative zur Familie gelebt wird. In hohem Maße statusabhängig ist auch der Verzicht auf Kinder. Während bei den Hauptschulabsolventen 30% ohne Kinder leben, liegt der Anteil bei den Personen mit Hochschulreife doppelt so hoch (in der Altersgruppe der 25 bis 29jährigen gar bei 81%). Entsprechend ist auch die sog. Hausfrauenehe unter den Hauptschulabsolventen weiter verbreitet. Ferner zeigt sich, daß der Anteil der doppelt berufstätigen Paare mit Kindern unter den Hauptschulabsolventen stärker verbreitet ist, als unter Personen der oberen Bildungsschicht, die eher als doppelt berufstätig Paare ohne Kinder leben. Daraus ergibt sich eine doppelte Problembelastung der unteren Schichten: Einerseits polarisiert sich die Gesellschaft in einen Nichtfamilien- und einen Familiensektor, wobei die sozialen Unterschichten zunehmend zu Trägern traditioneller Lebensstile werden. Andererseits wirken sich die die Verwirklichung moderner familialer Lebensformen begleitenden Belastungen insbesondere für die unteren Schichten in Form z.B. der mangelnden Vereinbarkeit von Familien- und Berufstätigkeit aus⁸³. Die traditionellsten Familienstrukturen (Spezialisierung des Ehemannes auf die Erwerbsarbeit und der Ehefrau auf die Hausarbeit) finden sich jedoch in den Fällen, wo der Mann aus einer einfacheren Schicht stammt, Karriere macht und eine Frau mit geringeren beruflichen Möglichkeiten geheiratet hat (Blossfeld 1996, 5). Diese Familienstrukturen sind Ausdruck eines in Auflösung begriffenen Familienmodells mittlerer sozialer Lagen, daß durch die Emanzipationsansprüche von Frauen, aber auch durch Schließungstendenzen im sozialen Raum, durch die die

⁸² Internationale Vergleiche zeigen ein übereinstimmendes Ergebnis; demzufolge hat sich in allen modernen Gesellschaften die Bildungsexpansion in einer zeitlichen Strukturverschiebung der Familienbildungsphase niedergeschlagen (vgl. Blossfeld 1996, 3; Mayer 1995, 38 f.).

⁸³ Diese doppelte Polarisierungstendenz wird nochmals dadurch verschärft, daß die Mehrzahl der Ehen in Deutschland noch immer homogam geschlossen wird, d.h. die Ehepartner sind sich hinsichtlich ihres sozialen Status sehr ähnlich, wodurch die Reproduktion sozialer Ungleichheit über Generationengrenzen in höherem Maße wahrscheinlich wird (Blossfeld 1996, 4).

konstitutive Aufstiegsorientierung der Männer enttäuscht wird, unter Druck gerät⁸⁴. Zugleich wird damit auch die differenzierende Kraft gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse und die soziale Dynamik innerhalb der gesellschaftlichen Mitte deutlich.

Empirische Betrachtungen:

Im folgenden sollen die obigen Ausführungen anhand einiger empirischer Betrachtungen näher erläutert werden:

Ehe und Scheidungen:

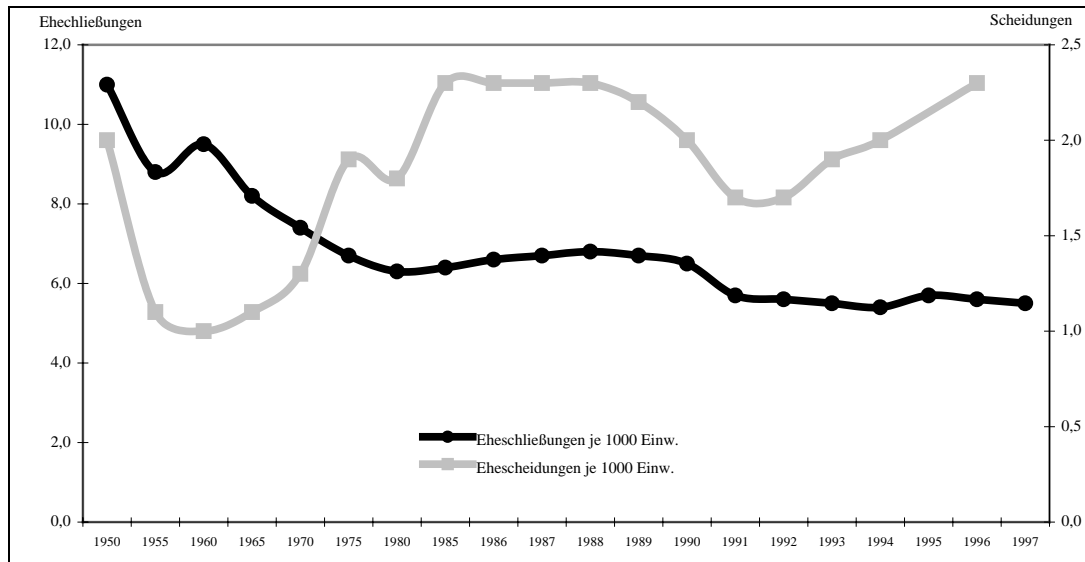
Einer der zentralen Indikatoren zur Beurteilung der Stabilität von Paarbeziehungen und von Familien ist die Zahl der Eheschließungen bzw. die der Scheidungen. Wenngleich die Zahl der Eheschließungen wie der Scheidungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Stärke der Alterskohorten variiert, so vermittelt die Entwicklung der Zahl der Eheschließungen bzw. Scheidungen je 1000 Einwohner doch ein Bild über mögliche Veränderungen der Stabilität von Familien- und Paarbeziehungen. In Abbildung 11 wurde die Zahl der Eheschließungen und Scheidungen je 1000 Einwohner für die Jahre 1950 bis 1997 aufgetragen.

Seit Anfang der 1950er ist ein mehr oder minder säkularer Trend hin zu einer niedrigen Eheschließungsziffer zu beobachten. Hervorzuheben ist die hohe Eheschließungsziffer in den frühen 50er Jahren und ersten Hälfte der 60er Jahre sowie Mitte der 1980er Jahre als Folge der geburtenstarken Jahrgänge aus den 60er Jahren. Eine umgekehrte Entwicklung dagegen ist bei der Scheidungsrate zu beobachten. Nach einer hohen Scheidungsrate zu Beginn der 1950er Jahre sank diese in den 1960er Jahren auf einen betrachteten Zeitraum historisches Tief um Mitte der 1970er Jahre annähernd das Scheidungsniveau der frühen 1950er Jahre wieder zu erreichen. Anschließend stieg das Ni-

⁸⁴ Entsprechend verweisen Sozialstrukturanalysen auf eine große Zahl von Personen innerhalb der gesellschaftlichen Mitte, die sich durch die gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse deklassiert, enttäuscht und verunsichert sehen, da ihre Ansprüche auf Teilhabe am Wohlstand und sozialen Chancen zunehmend gemindert werden (vgl. Vester 1997).

veau an Scheidungen bis Mitte der 1980er Jahre und seit den frühen 90er Jahren auf ein bislang einmalig hohes Niveau.

Abbildung 11: Zahl der Eheschließungen und der Ehescheidungen je 1000 Einwohner

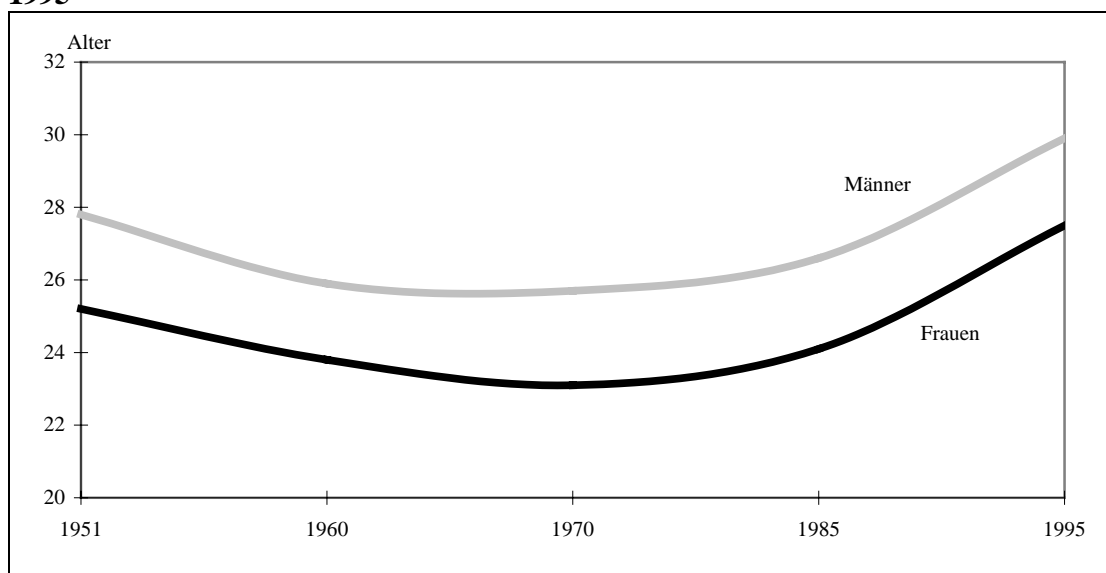


Quelle: StaBu, eigene Darstellung

Eine stagnierende bzw. leicht sinkende Eheschließungsziffer korrespondiert also mit einer tendenziell steigenden Scheidungsrate. Dieses Bild bestätigt somit zunächst die Krisendiagnosen über die Institution Ehe. Mittlerweile wird in der Bundesrepublik nahezu jede dritte Ehe wieder geschieden, wobei in der Hälfte der Fälle Kinder unter 18 Jahren von der Scheidung betroffen waren. Insgesamt lebten 1994 fast 9% aller minderjährigen Kinder in Familien, deren Eltern sich getrennt haben. Allerdings kann dieses nicht dahingehend interpretiert werden, daß die „Normalfamilie“ ihre gesellschaftliche Monopolstellung verloren hätte. So lebten 1994 immerhin noch 85% der minderjährigen Kinder bei ihren verheirateten und zusammenlebenden Eltern, wobei insbesondere die Zwei-Generationenfamilie (65% aller Fälle) dominierte (vgl. Voit 1992, 225). Vielmehr wird aus diesen Zahlen die von Strohmeier vertretene These, der Polarisierung der Gesellschaft in einen Nichtfamilien- und einen Familiensektor, bestätigt. So sinkt der Anteil der verheirateten Bevölkerung, während der Anteil der ledigen Bevölkerung steigt. Analog dazu steigt auch der Anteil der Bevölkerung, der ohne Kinder lebt, wobei der Verzicht auf Kinder in hohem Maße statusabhängig ist (vgl. Niemeyer/Voit 1995, 439; Strohmeier 1993, 21).

Es wird also nicht nur weniger geheiratet, sondern die Ehen sind auch instabiler geworden und wo Personen heiraten, bleiben sie unter dem Druck der biographischen Rahmenbedingungen zunehmend häufiger kinderlos (Peukert 1997, 295; Voit 1992, 227). In Abbildung 12 wurde das durchschnittliche Heiratsalter lediger Männer und Frauen dargestellt. Demzufolge lag das durchschnittliche Heiratsalter in den als „golden age of family“ (Tyrell) bezeichneten 60er und 70er Jahren am niedrigsten, während es seit Ende der 1970er Jahre auf ein bislang einmalig hohes Niveau stieg. Dabei stieg im beobachteten Zeitraum die Varianz des Heiratsalters⁸⁵. Ob und wann man also heiratet wird somit zunehmend zu einer Frage individueller Entscheidungen.

Abbildung 12: Durchschnittliches Heiratsalter lediger Männer und Frauen 1951-1995



Quelle: StaBu; eigene Darstellung

Allerdings läßt sich ein steigendes Heiratsalter nicht per se auf eine sinkende Heiratsneigung zurückführen. Wie der Blick auf die frühen 50er Jahre zeigt, ist das niedrige Heiratsalter der 60er Jahre im betrachteten Zeitraum eher eine historische Ausnahmereis-

⁸⁵ Die steigende Varianz bezüglich des Heiratsalters mag aber auch ein Hinweis darauf sein, daß sich die Verhaltensweisen modernisierter gesellschaftlicher Gruppen zunehmend von denen traditioneller Gruppen entfernen. Wenn sich die Gesellschaft ausdifferenziert und individualisierte Verhaltensweisen in den Trägergruppen des Modernisierungsprozesses zunächst deutlicher zum Vorschein kommen, um danach in die traditionellen sozialen Milieus zu diffundieren, dann müßte je nach Individualisierungsgrad sozialer Milieus demnach das durchschnittliche Heiratsalter voneinander abweichen. Die Entscheidung für eine Heirat wäre demzufolge in unterschiedliche biographische Schemata eingebettet, die wiederum unterschiedliche Optionen öffnen oder sie verschließen.

nung. Auch Kohortenanalysen bestätigen die Interpretation, daß die raschere und stärkere Heiratsneigung der 60er Jahre eher eine Ausnahme darstellte (vgl. Hill/ Kopp 1997, 2; StaBu 1997, 470 f.). So ähneln sich die jüngeren Geburtenjahrgänge (1960 und 1965) in ihrem Heiratsverhalten eher dem der Geburtenjahrgänge zu Beginn des Jahrhunderts, während sich bei dem Geburtenjahrgang 1940 insgesamt eine frühzeitigere und stärkere Heiratsneigung zeigt. Zugleich weist die Entwicklung bei den jüngeren Geburtenjahrgängen auch daraufhin, daß sich das Heiratsalter zunehmend auf höhere Altersjahrgänge verschieben wird, mit der Folge, daß der Anteil unverheirateter Personen sich erhöhen wird (vgl. auch StaBu 1997, 471). Zugleich ist aber auch zu beobachten, daß die jüngeren Geburtskohorten heute frühzeitiger einen gemeinsamen Haushalt eingehen als z.B. die Geburtskohorte von 1940. Dementsprechend steigt auch die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften ohne Kinder auf über 1,2 Millionen. Das Alleinleben und die nichteheliche Lebensgemeinschaft etablieren sich damit zunehmend als eine gängige Lebensphase (Diewald/Wehner 1996).

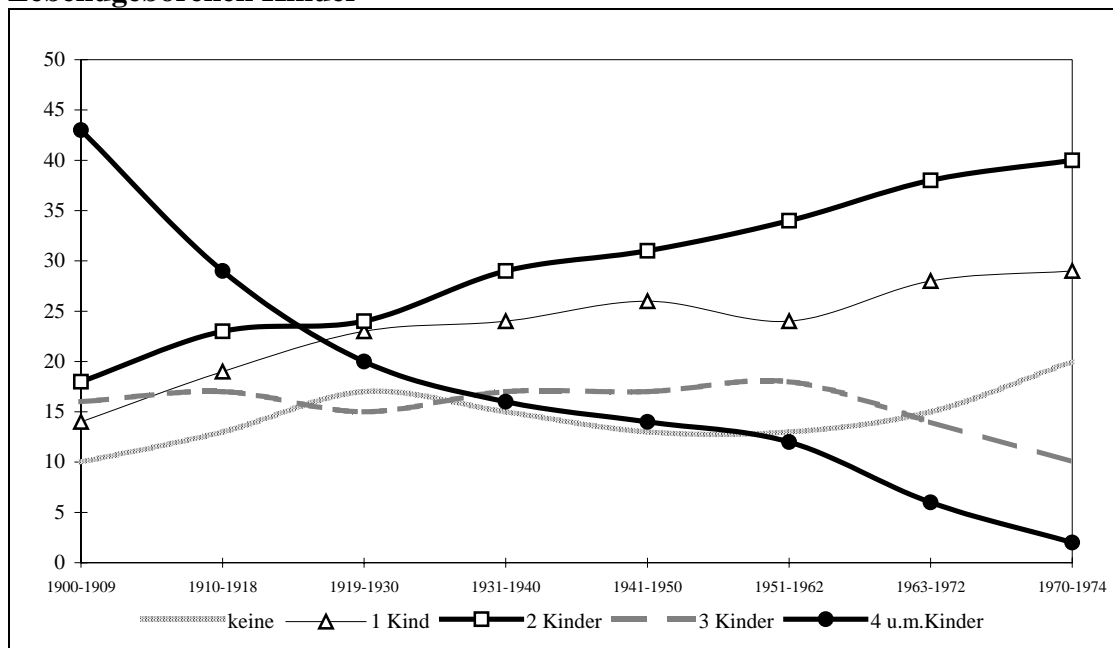
Es wird aber nicht nur weniger geheiratet, sondern die Ehen sind auch instabiler geworden. In den alten Bundesländern ist eine Zunahme der Neigung zur Auflösung der Ehe zu erkennen. In den jüngeren Geburtskohorten liegt der Anteil derjenigen, die nach 5, 10 oder 15 Ehejahren geschieden wurden, höher als bei den älteren Geburtskohorten. In den jüngeren Geburtenjahrgängen wird also demnach vermehrt und frühzeitiger geschieden. Es zeigen sich aber auch schichtspezifische Unterschiede. Während Frauen mit hoher beruflicher Qualifikation bereits bei den älteren Kohorten ein höheres Scheidungsrisiko aufwiesen, ist das Scheidungsrisiko bei Frauen mit niedriger beruflicher Qualifikation erst bei den jüngeren Kohorten gestiegen (StaBu 1997, 472).

Entkopplung von Ehe, Familie und Haushalt

Die Entkopplung von Ehe und Familiengründung, das steigende Heiratsalter und nicht zuletzt die anhaltend hohe Erwerbsneigung von Frauen⁸⁶ bedingen ferner, daß die Zahl der aus Ehen hervorgehenden Kinder sinkt. In Abbildung 13 wurde die Zahl der Lebendgebo-

renen für verschiedene Ehekohorten dargestellt. Dabei zeigt sich, daß aus den Ehen der älteren Ehekohorten vergleichsweise mehr Kinder hervorgehen als in den jüngeren Ehekohorten. Der häufigste Typ war die verheiratete Familie mit 4 und mehr Kindern. Ehen ohne Kinder dagegen waren die Ausnahme. Bei den jüngeren Ehekohorten hingegen ist ein Trend zu weniger bzw. dem Verzicht auf Kinder zu beobachten.

Abbildung 13: Ehen aus den Jahren 1900 bis 1974 nach der Zahl der Lebendgeborenen Kinder



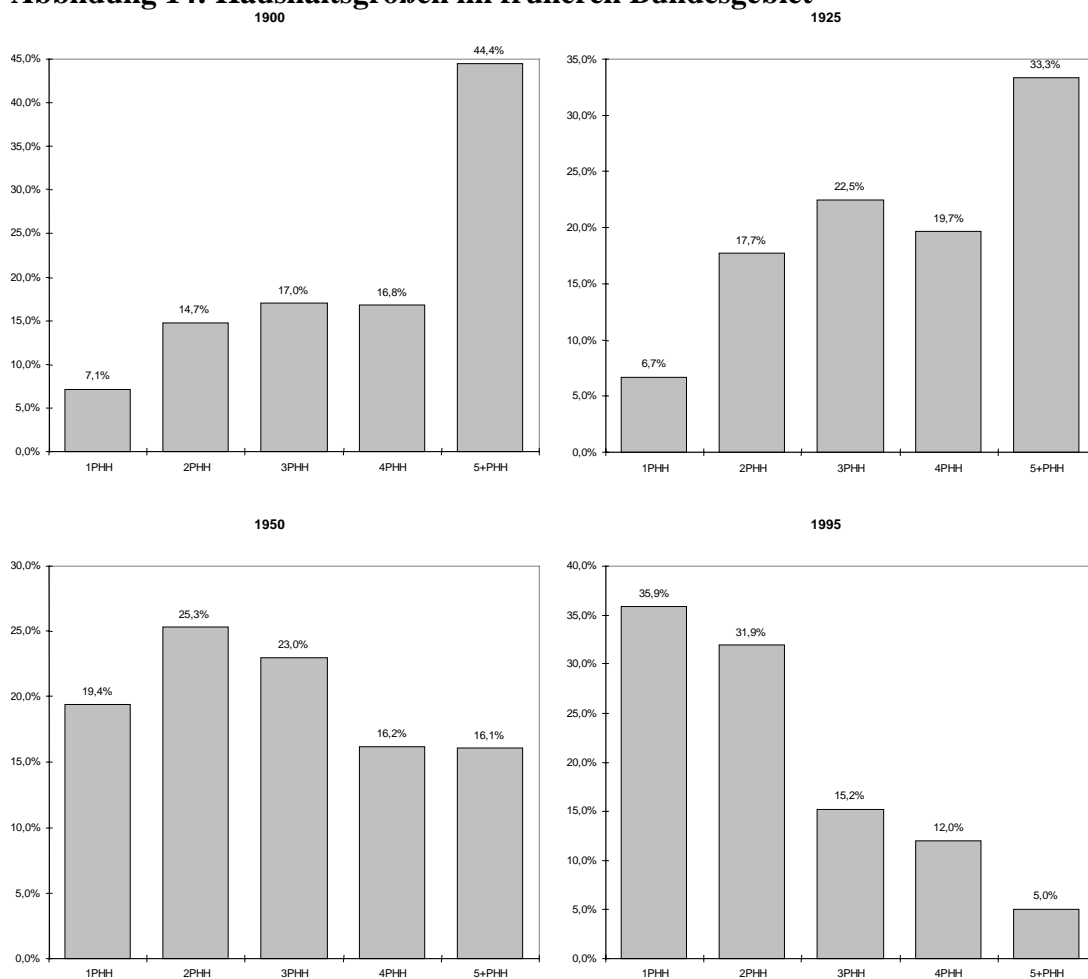
Quelle: StaBu; eigene Darstellung

Der Anteil der Ehen, aus denen ein oder zwei Kinder hervorgehen steigt über die Ehekohorten hinweg, während der Anteil der Ehen mit vier Kindern beständig sinkt. Ferner sind seit den 60er Jahren auch Brüche im Trend bei den Ehen mit zwei und drei Kindern, bzw. dem Verzicht auf Kinder zu beobachten. So sinkt seit den 60er Jahren der Anteil der Ehen mit drei und mehr Kindern, während der Anteil der Ehen mit zwei Kindern bzw. ohne Kinder stärker ansteigt. Somit wird einerseits der Trend hin zu Kleinfamilien im Familiensektor und andererseits ein Trend zur Polarisierung der Gesellschaft in einen Familien- und in einen Nichtfamiliensektor bestätigt. Erneut bestätigt wird auch, daß durch die Bildungsexpansion und der damit verlängerten Ausbildungsphase nicht nur die Eheschließung (höheres Heiratsalter), sondern auch die Familiengründung hinausgezögert und verringert wird.

⁸⁶ zur Frauenerwerbstätigkeit: vgl. den vorherigen Abschnitt.

Untersuchungen zum Fertilitätsverhalten zeigen, daß in den jüngeren Geburtskohorten ein deutlicher Rückgang der Wahrscheinlichkeit zumindest ein erstes Kind zu bekommen, zu beobachten ist (Hill/Kopp 1997, 3). Zugleich zeigt die Geburtskohorte des Jahres 1940 ein gegenüber den vorher- und nachfolgenden Geburtskohorten eher untypisches Fertilitätsverhalten, da in dieser Geburtskohorte die Familienbildung früher erfolgt und der Anteil der Kinderlosen sinkt. Da diese Kohorte vor allem in den 60er Jahren ihre Kinder bekam, lag die allgemeine Geburtenziffer mit 17,3 fast doppelt so hoch wie 1996 (StaBu 1997, 31). Der Trend zu Kleinfamilien und zum Verzicht auf Kinder schlägt sich auch in den Haushaltsstrukturen nieder. Dabei haben sich seit Beginn des Jahrhunderts die Haushaltsstrukturen komplett umgekehrt (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Haushaltsgrößen im früheren Bundesgebiet



Quelle: StaBu 1997, S. 33

Dominierten um 1900 eindeutig Fünf- und mehr Personenhaushalte und zeigten sich schon 1925 Tendenzen zu kleineren Haushaltsformen, die sich insbesondere in der Nachkriegszeit in Form der sogenannten Klein- bzw. Normalfamilie verdichteten, so weist die Entwicklung für die 90er Jahre auf ein eindeutiges Erstarren von Ein- und Zweipersonenhaushalten hin. Prognosen zur zukünftigen Entwicklung der Haushaltsstrukturen gehen davon aus, daß sich dieser Trend wie in Abbildung 14 fortsetzen wird. Demnach ist davon auszugehen, daß im Jahre 2015 ca. 70% aller Haushalte aus Ein- oder Zweipersonenhaushalten bestehen werden, während sich der Anteil der Vier- und mehr Personenhaushalte weiter verringern wird (vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 15.3.1996).

Entsprechend der Entwicklung der Haushaltsstrukturen nimmt auch die Zahl der Haushalte mit Kindern ab (vgl. Voit 1992, 229). So ist im Zeitraum 1970 bis 1996 der Anteil der Einpersonenhaushalte von 27% auf 35% und der Anteil der Haushalte ohne minderjährige Kinder von 37% auf 39% gestiegen, während der Anteil der Haushalte mit minderjährigen Kindern von 37% auf 25% gesunken ist (StaBu, eigene Berechnungen). Neben einem generellen Anwachsen von Haushalten ohne Kindern ist innerhalb des „Familiensektors“ eine zunehmende Konzentration auf sog. „Ein-Kind-Familien“ zu beobachten. Dabei hat sich der Anteil der Familien mit einem Kind von 45% im Jahre 1971 auf 50% im Jahre 1996 und der Anteil der Familien mit zwei Kindern auf 38% erhöht. Entsprechend gab es 1971 noch in jeder fünften Familie und 1996 nur noch in jeder achten Familie mehr als drei Kinder. Wuchsen demnach Anfang der 1970er Jahre 42% aller Kinder mit mehr als einem Geschwisterkind auf, so waren es 1996 nur noch ein Viertel (StaBu, eigene Berechnungen).

Die Entkopplung von Ehe, Familie und Haushalt zeigt sich auch anhand der wachsenden Zahl alleinerziehender Familien und nichtehelicher Lebensgemeinschaften. So steigt die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften seit Beginn der 1970er Jahre von ca. 350 Tsd. auf nahezu eine Million im Jahre 1990. Zugleich verringerte sich während dieses Zeitraums der Anteil nichtehelicher Lebensgemeinschaften von 15% auf 11%. Damit wird die These bestätigt, daß sich nichteheliche Lebensgemeinschaften zunehmend insbesondere für Personen mit einer höheren Schulbildung als eine Alternative zur Familie herauschälen.

Gleichwohl verdoppelte sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten auch die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern auf über 100 Tsd. in den alten Bundesländern und auf fast 500 Tsd. in Gesamtdeutschland. Neben den Stadt-Land-Unterschieden zeigen sich auch erhebliche Ost-West-Unterschiede in der Verteilung nichtehelicher Lebensgemeinschaften (vgl. StaBu 1997, 66, Bertram 1996, 1993).

Neben den nichtehelichen Lebensgemeinschaften kommt insbesondere den alleinerziehenden Familien eine gestiegene Aufmerksamkeit zu. Seit Anfang der 1970er Jahre hat sich die Zahl der alleinerziehenden Familien von 655 Tsd. auf 1,8 Millionen erhöht. Demzufolge sind 19% aller Familien mit Kindern unter 18 Jahren alleinerziehend. In der überwiegenden Zahl der Fälle sorgen Frauen für diese Familien. 16% aller Kinder wachsen in alleinerziehenden Familien auf. In den Ursachen des Alleinerziehens läßt sich anhand des Familienstandes ein deutlicher Wandel nachvollziehen. Dominierten 1971 unter den weiblichen Alleinerziehenden noch die verwitweten und die geschiedenen Alleinerziehenden, so hat sich das Bild Mitte der 1990er Jahre gewandelt (vgl. Erler 1995). Der Anteil der geschiedenen Alleinerziehenden an den alleinerziehenden Familien ist nunmehr auf 42% gestiegen; vor allem aber ist der Anteil der verwitweten Alleinerziehenden um 30 Prozentpunkte auf 8% gefallen, während der Anteil lediger alleinerziehender Frauen auf 35% gestiegen ist. Damit verschiebt sich auch das öffentliche Bild alleinerziehender Familien. Waren Tod des Ehepartners und Scheidung anfangs noch die dominierenden Ursachen des Alleinerziehens und führte die dadurch bewirkte Notlage dazu, sie als sozial bedürftig im Kontext lokaler Sozialpolitik zu betrachten, so verschiebt sich das Bild seit den 1980er Jahren. Zunehmend mehr tritt das Alleinerziehen neben den durch Scheidung bedingten Alleinerziehen als eine durch die sozialen Sicherungssysteme und soziale Dienste abgesicherte selbstgewählte und ermöglichte Lebensform in den Vordergrund.

Mit der Veränderung der Haushalts- und Familienstrukturen geht eine Veränderung der Nachfragestrukturen und damit der Standards auf den Güter- und Wohnungsmärkten einher. Diese orientieren sich zunehmend an kinderlosen Haushalten. Hinzu treten neuartige Synchronisationsproblematiken im Lebenslauf wie in der Alltagsorganisation von Familien. So müssen nicht nur Familie und Beruf, sondern auch Einkauf, Schule, Freizeit, Kin-

derbetreuung etc. aufeinander abgestimmt werden. Der Alltag der Familienmitglieder findet dabei nicht mehr an einem gemeinsamen Ort statt, sondern er ist auf ganz unterschiedliche geographische Punkte verteilt. Neben dem räumlichen Koordinationsbedarf tritt ein zeitlicher Abstimmungsbedarf. Die divergierenden Zeitrhythmen und -regelungen (tägliche, wöchentliche, saisonale) von Kindergärten, Schule, Jugendeinrichtungen, beruflichen Arbeitszeiten, Öffnungszeiten von Geschäften, Freizeiteinrichtungen, Fahrpläne der öffentlichen Verkehrsmittel etc. wirken strukturierend in die Alltagsorganisation von Familien ein (vgl. Erler 1995, 54). Somit müssen die verschiedenen Lebensbereiche mit ihren jeweils divergierenden zeitlichen Rhythmen, Aufenthaltsorten und Anforderungsstrukturen von den Familien(-mitgliedern) miteinander verknüpft werden (Beck-Gernsheim 1994, 125). Wo früher eingespielte Regeln und Muster die Alltagsorganisation sicherstellten, bedarf es heute eines erhöhten Abstimmungsbedarfes. Der Familienalltag wird damit konflikthafter und streßbelasteter.

Auf die veränderten familiären Rahmenbedingungen reagieren die Individuen jeweils unterschiedlich. Auf der Makroebene versuchen die Individuen den unterschiedlichen familiären Belastungen dadurch zu entgehen, daß sie die Phase der Familiengründung hinausschieben bzw. ganz darauf verzichten. In der Folge sinkt die Zahl von Familien mit Kindern, wächst die Zahl von Einpersonenhaushalte und von nichtehelichen Lebensgemeinschaften und somit der sog. Nichtfamiliensektor.

Angesichts der belastenden familiären Rahmenbedingungen verzichten viele Paare auch auf mehrere Kinder. Entsprechend wächst die Bedeutung der „Ein-Kind-Familie“. Diese Familienform kann als Ausdruck einer Kompromiß-Lebensform unter restriktiven familiären Rahmenbedingungen verstanden werden. Neben biographischen Entscheidungen auf restriktive familiäre Lebensbedingungen (z.B. steigenden biographischen Opportunitätskosten der Frau) lassen sich auch alltagsspezifische Reaktionen beobachten⁸⁷. Eine Form der Reaktion besteht in Mustern „alltagsweltlicher Rationalisierungsanstrengungen“ durch

⁸⁷ Die hohen Anforderungen an die Alltagsorganisation könnten aber auch zu steigender Gewalt in den Familien und zu einer erhöhten Scheidungsrate führen, dabei dominieren bei den Ehepaaren mit Kindern „konflikthafte Scheidungen“, während es bei kinderlosen Ehepaaren überwiegend „Nichtigkeitsentscheidungen“ sind (vgl. Peukert 1997, 304).

den Einsatz von Pkw und anderen technischen Hilfsmitteln. Eine weitere Reaktion besteht in der Wahl des für die Alltagsorganisation förderlichen Wohnstandortes (vgl. Friedrichs 1995, 105). Sie führt dazu, daß die Familien an den Stadtrand oder in das Umland der großen Städte ziehen, wo sie den Belastungen der Innenstädte entweichen können. Strohmeier hat die Konsequenzen dieser räumlichen Trennung (residentielle Segregation) überspitzt dergestalt formuliert, daß die Familien am Stadtrand leben, während sich die „neuen Haushaltstypen“ (Singles, DINK`S) in innerstädtischen Quartieren konzentrieren (Strohmeier 1994, 219).

Die Polarisierung der Lebensformen in einen Familiensektor und in einen Nicht-Familiensektor der Gesellschaft hat in Gestalt der residentiellen Segregation Folgen für die räumliche Organisation der modernen städtischen Gesellschaft. Sie wird begleitet von einer Restrukturierung gewachsener Raumnutzungsmuster und führt zu Disparitäten in der räumliche Allokation von demographischen Potentialen für Nutzung und Finanzierung der lokalen Infrastruktur und von „Humanvermögen“ (z.B. in Gestalt informeller Solidarpotentiale) (Strohmeier 1991, 199).

Die Abwanderung von Familien ist sozial selektiv. Es sind vor allem jüngere Haushalte mit Kindern und einem mittleren Einkommen, die der Kernstadt den Rücken kehren, während Familien mit einem sehr hohen bzw. einem niedrigen Einkommen in der Stadt wohnen bleiben wollen bzw. müssen (Hannover 1993b, 15). Damit vollzieht sich eine schleichende soziale Entmischung unter den Familien. Während Familien mit einem niedrigen Einkommen, hierunter insbesondere Alleinerziehende oder kinderreiche Familien, nur über eingeschränkte Wahlmöglichkeiten verfügen, ihren Wohnort zu wählen und aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes auf dem Teilsegment preiswerter Wohnungen, durch das Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes sowie durch die Wohnungszuweisungen des Wohnungsamtes zudem in besonders benachteiligten Stadtteilen konzentriert werden, können Familien mit einem hohen Einkommen dagegen über ihre Wohn- und Lebensbedürfnisse ohne Einschränkungen wählen. Wo sie ihren Wohnort wählen, hängt weitgehend von ihren persönlichen Präferenzen ab. Die Folge dieser sozialen Entmischung ist eine soziale Polarisierung innerhalb des Familiensektors zwischen den einkommensstarken und den einkommenschwachen Familien.

Damit unterliegen einkommenschwache Familien einer doppelten Benachteiligung: Einerseits verschieben sich die Raumnutzungsmuster durch die Abwanderung von Familien mit mittleren Einkommen (vanishing middle class) stärker zugunsten kinderloser Haushalte mit der Folge, daß die verbleibenden Familien in der Stadt erhöhten Belastungen ausgesetzt werden. Daraus folgt andererseits, daß Familien mit Kindern, insbesondere mit nur einem Einkommen in bezug auf ihre wirtschaftliche Lage, die Wohnraumversorgung oder den Lebensstandard nicht nur gegenüber kinderlosen Haushalten mit zumeist mehreren Einkommen, sondern auch gegenüber Familien im Umland und einkommensstarken Familien in der Stadt strukturell benachteiligt werden (Strohmeier 1993, 17; Hannover 1993b, 16). Hiervon sind in besonderer Weise alleinerziehende und kinderreiche Familien betroffen.

Materielle Lage und strukturelle Benachteiligung von Familien

Die Entwicklung der Haushalts- und Familienstrukturen scheint, wie oben dargelegt, durch unterschiedliche Tendenzen der Pluralisierung und der Polarisierung gekennzeichnet zu sein (vgl. Diewald 1990, 761). Neben der traditionellen Kleinfamilie treten zunehmend andere (z.T. lediglich transitorische) Familienformen wie z.B. die nichteheliche Lebensgemeinschaft, die „Eineltern-Familie“ oder aber auch aufgrund der steigenden Zahl von Scheidungen die sog. „neu zusammengesetzte Familien“ auf. Die auf der Makroebene zu beobachtende Tendenz zur Pluralisierung von Familienformen wird zugleich überlagert von Tendenzen der sozialen Polarisierung. Diese wirken sowohl innerhalb des Familiensektors zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen sowie zwischen dem Familien- und dem Nichtfamiliensektor (Strohmeier). Haushalts- und Familienformen differenzieren sich somit ebenso wie die gesamte Gesellschaft innerhalb des sozialen Raums entlang einer horizontalen und einer vertikalen Ungleichheitslinie. Entsprechend konzentrieren sich jeweils verschiedene Familienformen innerhalb bestimmter Milieuzonen der Gesellschaft (vgl. Abbildung 3, Gesamtlandkarte Milieus). So entfielen z.B. fast die Hälfte aller kinderreichen Familien (Familien mit drei oder mehr Kindern) im Jahre 1992 auf Arbeiterhaushalte. Dieser Wert dürfte angesichts der Haushalts- und Familienstrukturen in den Großstädten sogar noch höher liegen. „Ein-Kind-Familien“ dagegen sind häufiger unter Beamten- und Angestelltenhaushalten zu finden (MAGS 1994b, 20). Im liberal-intellektuellen

Milieu beispielsweise finden sich gehobene Beamten- und Angestelltenhaushalte. Diese orientieren sich am Leitbild der emanzipierten Familie. Eine andere Orientierung dagegen pflegen die Angehörigen des modernen bürgerlichen Milieus, das sozusagen als Prototyp des „kindheitsorientierten Privatheitstypus“ als ein ausgesprochen kinderfreundliches Milieu gelten kann. Traditionelle kleinfamiliäre Strukturen finden sich dagegen häufiger im kleinbürgerlichen und traditionellen Arbeitermilieu. „Unvollständige Familien“ bzw. Alleinerziehende finden sich je nach Ursache des Alleinerziehens in verschiedenen Positionen des sozialen Raums. Ledige oder geschiedene Alleinerziehende z.B. dürften sich überwiegend in moderneren Milieus, wie z.B. dem traditionslosen Arbeitermilieu, aber auch in den privilegierten sozialen Lagen des liberal-intellektuellen Milieus finden.

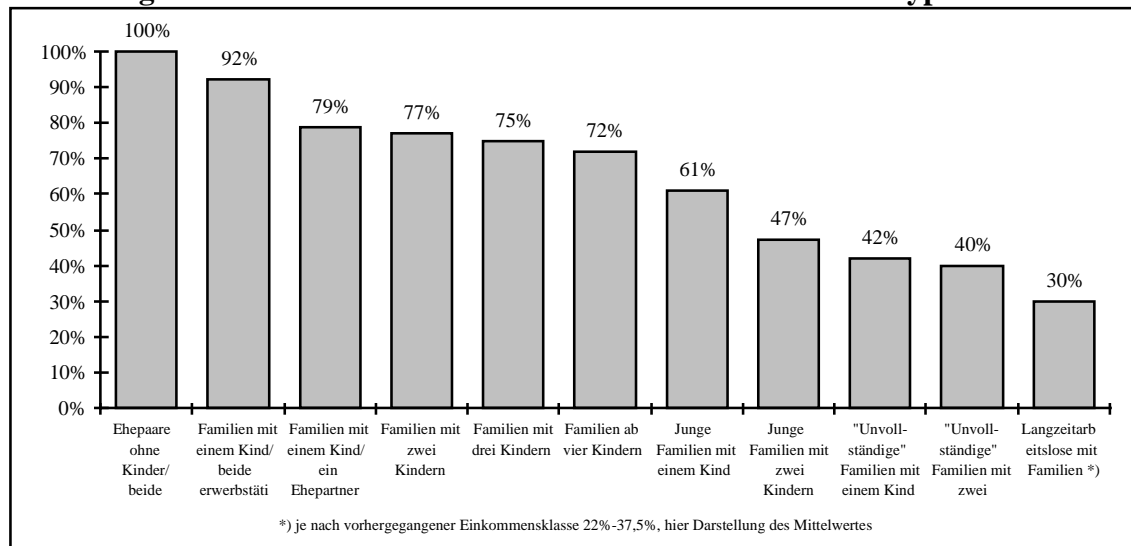
In Abhängigkeit von milieuspezifischen Lebensstilen und Lebensläufen variieren somit nicht nur die Familienstrukturen und die Alltagsorganisation von Familien, sondern auch ihre Einbindung in die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche und damit die jeweilige soziale Lage der Familien. Ob also das Leitbild der emanzipierten Familie mit der Berufstätigkeit beider Elternteile, der gemeinsamen Teilung der Haushaltsarbeit und der außerhäuslichen Betreuung der Kinder tatsächlich gelebt werden kann, hängt somit nicht nur von dem individuellen Wollen, sondern von den milieuspezifischen und gesellschaftlichen normativen Vorgaben sowie Ressourcen ab. Die materielle Lage der Familien resultiert somit aus einem Wechselspiel persönlicher und gesellschaftlicher Verhältnisse.

Von zentraler Bedeutung für die materielle Lage der Familien ist das Haushaltseinkommen. Mit der Geburt eines Kindes entsteht ein doppeltes Einkommensproblem (Bäcker u.a. 1989, 176). Zum einen fallen Kosten für den Unterhalt des Kindes an, wobei diese Kosten mit zunehmendem Alter ansteigen und zum anderen sinkt das Haushaltseinkommen, da (in der Regel) die (Ehe-) Frau ihre Erwerbstätigkeit unterbricht. Untersuchungen belegen sogar, daß mit wachsender Kinderzahl das Haushaltseinkommen nicht in dem Maße ansteigt, wie es dem vergleichsweise höheren Bedarf größerer Familien entspräche (Cornelius 1993, 140f.). So beträgt das Pro-Kopf-Einkommen junger Familien mit einem Kind nur 61% des Pro-Kopf-Einkommens kinderloser Ehepaare (vgl. Abbildung 15). Eine Familie mit drei Kindern erzielt nur 75% des Pro-Kopf-Einkommens kinderloser Haushalte und eine junge

Familie mit zwei Kindern weniger als die Hälfte.. „Unvollständige“ Familie erzielen nur ca. 40% und Langzeitarbeitslose mit Familien gar nur 22%-37,5% des Pro-Kopf-Einkommens kinderloser und erwerbstätiger Ehepaare.

Insofern gilt also, je größer der Haushalt, desto geringer ist das Pro-Kopf-Einkommen. Ferner gilt: Haushalte mit Kindern verfügen über ein geringeres Einkommen als Haushalte ohne Kinder und schließlich gilt auch: Innerhalb der Haushalte mit Kindern ist das Einkommensgefälle stärker ausgeprägt als bei Erwachsenen (vgl. München 1994a III, 37). Von entscheidender Bedeutung für das Familieneinkommen ist daher, ob ein oder zwei Erwerbseinkommen zur Verfügung stehen. Folglich treten in all den Fällen, in denen die täglichen Anforderungen des Familienalltags die Anwesenheit und Arbeitskraft eines Elternteiles bedarf, durch die Reduzierung bzw. Aufgabe der Erwerbstätigkeit Einkommenseinbußen auf, die auch durch monetäre Maßnahmen der Familienpolitik nicht ausgeglichen werden (vgl. Bäcker u.a. 1989, 176 ff.; MAGS 1994b, 43; MAGS 1993, 84ff.). Diese Belastungen betreffen vor allem junge, kinderreiche und unvollständige Familien.

Abbildung 15: Einkommensrelationen für verschiedene Familientypen



Quelle: Krüger, W. u.a. 1987, 59; eigene Darstellung

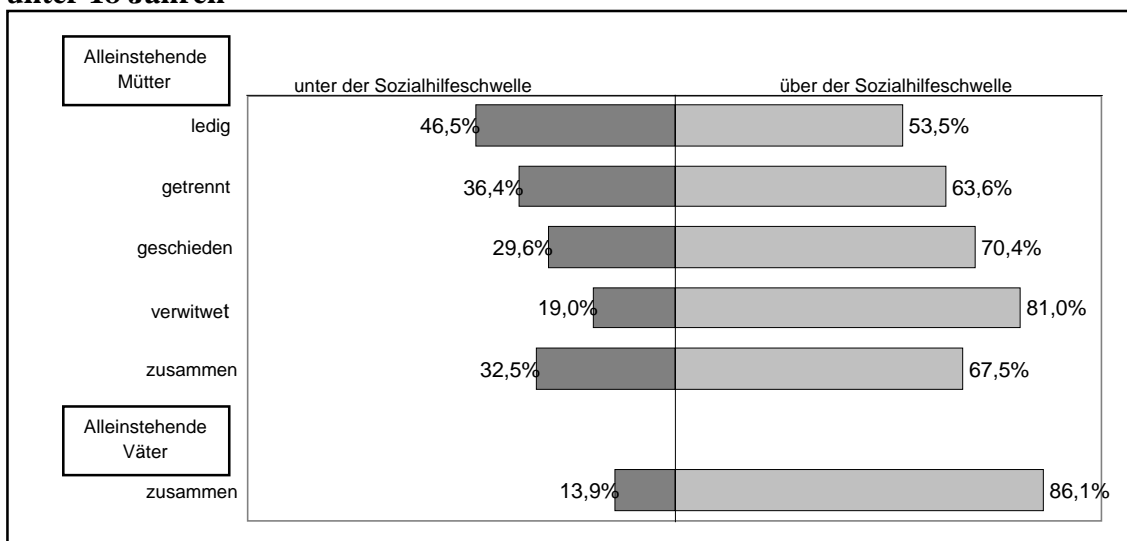
Modelltheoretische Betrachtungen zur Einkommenslage von Familien zeigen ferner, daß sich die Einkommensbenachteiligungen von Familien und speziell Müttern je nach Familientyp über die Familien(-gründungs-)phase hinweg fortsetzen (vgl. Cornelius 1993, 142). So verzögert sich der Anstieg des Familieneinkommens gegenüber kinderlosen Haushalten je

nach Anzahl der Kinder und erreicht erst im Alter von 50 oder mehr Jahren, also nach dem Auszug und der Erwerbstätigkeit der Kinder, das Niveau kinderloser Paare. Somit fällt das über das Erwerbsalter erzielte Lebenseinkommen geringer aus als bei kinderlosen Paaren. Da die Alterssicherung in hohem Maße an das Erwerbssystem anknüpft, wird die strukturelle finanzielle Benachteiligung durch die Rentenversicherung verlängert. Hinzu tritt, daß insbesondere kinderreiche und Ein-Eltern-Familien kaum zu einer eigenständigen privaten Altersvorsorge materiell in der Lage sind, so daß sich neue Konturen einer Altersarmut am Horizont abzuzeichnen beginnen.

Insofern gilt, daß die durch die Einkommenslage festgelegten Bedarfsdeckungsmöglichkeiten von Familien in deren Lebenslauf nur ungenügend abgestimmt sind mit dem familienzyklischen Verlauf materieller Bedürfnisse. Die mangelnde Abstimmung wird dabei sozialstaatlich verlängert und führt perspektivisch zu einer wachsenden Altersarmut

Die sozialpolitische Prädominanz der Normalfamilie in der Gestaltung der jeweiligen Einkommensverhältnisse tritt insbesondere auch bei der in der Sozialhilfe deutlich überrepräsentierten Gruppe der Alleinerziehenden auf.

Abbildung 16: Familiennettoeinkommen von Ein-Eltern-Familien mit einem Kind unter 18 Jahren



Quelle: Neubauer, E. 1988, 45

Wie aus Abbildung 16 hervorgeht ist die Gefahr, daß das Familiennettoeinkommen von Ein-Eltern-Familien unter die Sozialhilfeschwelle sinkt, je nach Familienstand, unter-

schiedlich verteilt. Je nach Familienstand greifen die unterschiedlichen sozialen Sicherungs- und Regulierungssysteme⁸⁸. Während bei den verwitweten Alleinerziehenden die Rentenversicherung soziale Unterstützung gewährt(e) und auch geschiedene Alleinerziehende durch gerichtlich festgelegten Unterhaltszahlungen⁸⁹ vergleichsweise weniger in Gefahr geraten, unter die Sozialhilfeschwelle zu rutschen, erweist sich der Status der verheiratet und getrennt lebenden sowie der ledigen Ein-Eltern-Familien als äußerst prekär. Entsprechend liegt das Einkommen bei nahezu jeder zweiten ledigen Alleinerziehenden unterhalb der Sozialhilfeschwelle. Dieses ist von besonderer Bedeutung, da diese Gruppe neben der Gruppe der geschiedenen Alleinerziehenden den größten Zuwachs verzeichnet. Entsprechend steigt auch ihre Bedeutung innerhalb des basalen sozialen Sicherungssystems, der Sozialhilfe (vgl. auch Nürnberg 1997a).

Das Ausmaß der Benachteiligung von Familien läßt sich auch daran ersehen, daß die Zahl der sozialhilfebeziehenden Familien in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich angestiegen ist (vgl. Voges 1994b, 16). Zwar dominieren unter den sozialhilfebedürftigen Bedarfsgemeinschaften alleinstehende Haushaltsvorstände mit über 40%; zugleich zeigt sich aber auch mit 22% ein hoher Anteil alleinerziehender Sozialhilfeempfänger und mit 14% von Paaren mit Kindern unter 18 Jahren. Bezogen auf die jeweiligen Haushaltsgruppen bedeutete dieses, daß das Risiko sozialhilfebedürftig zu werden, bei der Gruppe der Alleinerziehenden mit 22% und mit 14% bei den alleinstehenden Personen, am größten ist. Zugleich ist zu beobachten, daß das Risiko, sozialhilfebedürftig zu werden mit zunehmender Kinderzahl ansteigt. So sind von den Alleinerziehenden mit mehreren Kindern weit über die

⁸⁸ Das Bundessozialhilfegesetz ist einer der wenigen sozialen Sicherungssysteme, in denen die Alleinerziehenden explizit seitens des Gesetzgebers definiert werden. Entsprechend werden in den § 2 und § 23 BSHG Alleinerziehende definiert als „Personen, die ...(mit Kindern)... zusammenleben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen“ (§ 23 Abs. 2 BSHG). Sie müssen also nicht Mutter oder Vater des Kindes, ja nicht einmal verwandt sein, um als alleinerziehend zu gelten. Sie müssen auch nicht das Sorgerecht haben. Entscheidend ist das „Zusammenleben“ und das „alleine erziehen“.

⁸⁹ Gleichwohl steigt seit über einem Jahrzehnt auch die Zahl der Unterhaltsvorschußzahlungen. So sollen ca. 800 Tsd. Männer und damit ein Drittel aller Unterhaltspflichtigen, ihren Unterhaltsverpflichtungen nicht nachkommen (HAZ vom 12.6.98). Immer seltener gelingt es zudem den Behörden den Unterhaltsvorschuß von den unterhaltspflichtigen Elternteil zurückzuerhalten. So ist die Rückgriffsquote seit 1980 von 22 % auf 11% im Jahre 1990 gesunken. 1995 lag sie bei 13%. In vielen Fällen erweist sich dabei der Unterhaltspflichtige aufgrund des niedrigen Einkommens und der Arbeitslosigkeit als nicht zahlungsfähig. Die Folgen von Arbeitslosigkeit landen so über die verzweigten Systeme sozialer Sicherung erneut auf der lokalen Ebene.

Hälfte zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes auf Sozialhilfe angewiesen und auch bei kinderreichen Familien hat das Risiko, sozialhilfebedürftig zu werden, deutlich zugenommen. In der Sozialhilfe tauchen damit all die sozialen Gruppen auf, die aufgrund ökonomischer und sozialer Modernisierungsprozesse die Normalitätsannahmen der sozialen Sicherungssysteme unterlaufen.

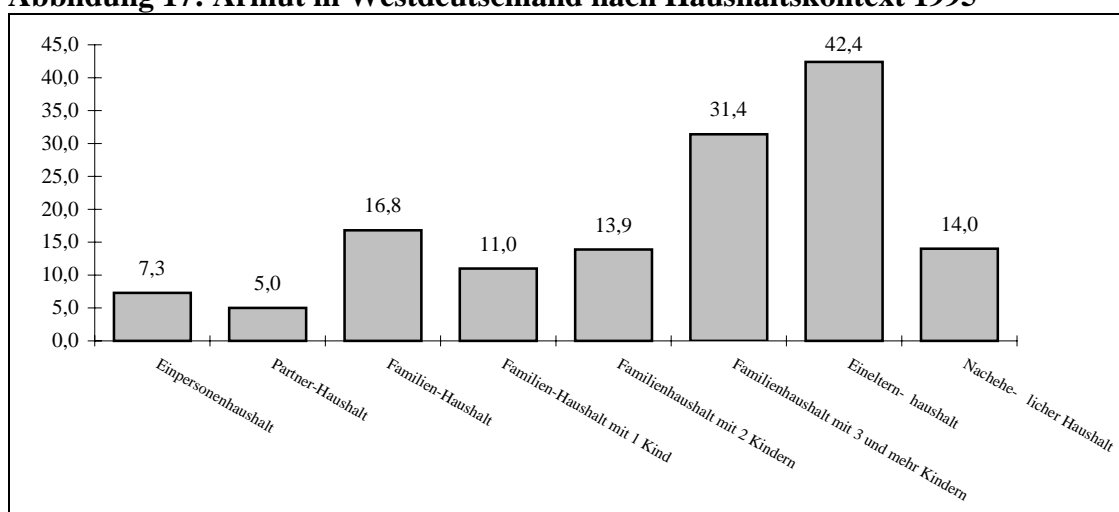
Die jeweiligen Haushalte unterscheiden sich aber nicht nur hinsichtlich des Zugangsrisikos, sondern auch hinsichtlich des Verbleibsrisikos in der Sozialhilfe. So liegt die Verweildauer von Ein-Eltern-Familien und kinderreichen Familien deutlich höher als bei Alleinstehenden oder Paaren ohne Kinder (Voges 1994a+b, vgl. auch die Sozialhilfestatistiken). Im Jahre 1996 wiesen z.B. Alleinerziehende eine durchschnittliche Sozialhilfebezugsdauer⁹⁰ von 20,2 Monaten auf. Kinderreiche Familien dagegen standen durchschnittlich nur 15,6 Monate in Bezug von Sozialhilfe. Allerdings weisen Sozialberichte daraufhin, daß die durchschnittliche Bezugsdauer von Alleinerziehenden und kinderreichen Familien in den Großstädten höher ist als in Gesamtdeutschland. So lag die durchschnittliche Bezugsdauer von Sozialhilfe in Hamburg für weibliche Alleinerziehende bei 34,2 Monaten bzw. 38,6 Monaten für männliche Alleinerziehende⁹¹. Auch bei den Ehepaaren mit minderjährigen Kindern zeigte sich eine vergleichsweise längere Bezugsdauer (24,5 Monate) als im gesamten Bundesgebiet (vgl. Erdmann 1996, 235). Aus den Sozialhilfestatistiken läßt sich aber nur die „bekämpfte Armut“ ersehen. Die „verdeckte Armut“, also die Personen, die ihren Sozialhilfeanspruch nicht geltend machen, müssen bei einer Betrachtung der

⁹⁰ In der Sozialhilfestatistik werden einerseits die durchschnittlichen Sozialhilfebezugsdauer nach dem derzeitigen Stand der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft ausgewiesen, sowie nach der bisherigen Dauer der ununterbrochenen Hilfestellung an mindestens ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft. Im ersten Fall führt jede Veränderung in der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft auch zu einer Veränderung der Bezugsdauer, da diese für die Bedarfsgemeinschaft jeweils neu beginnt. Folglich liegen die durchschnittlichen Bezugsdauern bei der zweiten Betrachtungsweise höher als bei der ersten. Die durchschnittliche Bezugsdauer nach der zweiten Betrachtungsweise beträgt demzufolge für weibliche Alleinerziehende 28,8 Monate statt 20,2 Monate und für kinderreiche Familien (Ehepaare mit 3 und mehr Kindern) 26,5 Monate statt 15,6 Monate. Die erste Variante betont also die kollektive Bezugsdauer, während die zweite Variante die individuelle Bezugsdauer in den Vordergrund rückt.

⁹¹ Diese Werte beziehen sich auf die durchschnittliche Dauer der ununterbrochenen Hilfestellung von Bedarfsgemeinschaften, also der kollektiven Bezugsdauer.

Einkommensarmut hinzugezogen werden. Wie Untersuchungen zeigen ist die sog. Dunkelziffer über die Alters- und Haushaltsstrukturen hinweg unterschiedlich verteilt (vgl. Hauser/ Hübinger 1993, 53; Hauser u.a. 1981, 63 ff.; Hartmann 1981). Betrachtet man nun die Einkommensarmut, so lag die Armutsquote⁹² von Einpersonenhaushalten bei 7,3 %, während lediglich 5% der Partnerhaushalte als einkommensarm zu bezeichnen sind. Familienhaushalte dagegen weisen in Abhängigkeit von der Zahl der Kinder ein höheres Armutsrisiko auf (vgl. auch Nürnberg 1997b). So lebt z.B. nahezu jede dritte kinderreiche Familie und über 40% der Ein-Eltern-Familien in Armut.

Abbildung 17: Armut in Westdeutschland nach Haushaltskontext 1995



Quelle: StaBu 1997, 523 f.

Von Armut sind insofern insbesondere Familien und deren Kinder betroffen (vgl. Münster 1998, MAGS 1994a+b; MAGS 1993; München 1994a; Hannover 1993b). So wächst nahezu jedes fünfte Kind in Armut auf. Zugleich ist die Dauer der Armut im Familiensektor vergleichsweise länger als im Nichtfamiliensektor. Die durchschnittliche Sozialhilfebezugsdauer von Kindern liegt beispielsweise höher als bei jungen Erwachsenen⁹³. Einkommensarmut ist in einer Gesellschaft, in der die Existenz und die Teilhabe an den wesentlichen gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Bezügen über das marktvermittelte

⁹² Der Armutsschwellenwert wurde auf dem 50%-Niveau des westdeutschen Durchschnittsverdienstes berechnet.

⁹³ So steigt bis zum Alter von 18 Jahren die durchschnittliche Bezugsdauer von Sozialhilfe. In den Altersgruppen von 18 bis 30 Jahren hingegen liegt durch die Einmündung in den Arbeitsmarkt bzw. durch

Einkommen hergestellt wird, eine der zentralen Dimensionen von Armut. Eingeschränkte materielle Spielräume wirken sich daher auch auf die gesamte Lebenslage von Familien, wie z.B. im Bereich von Wohnen, Bildung, Freizeit, soziale Kontakte etc. aus (MAGS 1994b;1994c, 1993; Stadtteilbüro Malstatt 1993; Herlyn/ Lettko/ Lakemann 1991).

Neben dem Einkommen übt die Wohnung und die Gestaltung des unmittelbaren Wohnumfeldes eine große Bedeutung auf die Alltagsorganisation von Familien aus. Familien müssen demzufolge auf den verschiedenen Wohnungsteilmärkten mit anderen Nachfragegruppen um Wohnraum konkurrieren. Da Wohnungsteilmärkte relativ geschlossene Angebots- und Nachfragestrukturen sind, führt die Segmentierung der Wohnungsmärkte dazu, daß bestimmte Gruppen (arme oder diskriminierte) von bestimmten Wohnungsmärkten durch ökonomische und soziale Barrieren ausgeschlossen sind (vgl. Friedrichs 1995, 61). Folglich müssen insbesondere einkommensarme Familien, darunter Alleinerziehende und kinderreiche Familien mit anderen einkommensarmen Gruppen um preiswerten Wohnraum konkurrieren. Da der Teilmarkt preiswerter Wohnungen durch die Modernisierung und Umwandlung von Altbauwohnungen zu Eigentumswohnungen, durch das Auslaufen der Bindungen von Sozialwohnungen und der Einschränkung der sozialen Wohnungsbautätigkeit auf der Angebotsseite geschrumpft ist und gleichzeitig auf der Nachfrageseite durch die wachsende Zahl der (Einpersonen-)Haushalte und Migranten die Konkurrenz um preiswerten Wohnraum gestiegen ist, erlitten einkommensarme Familien zunehmend Konkurrenznachteile (vgl. MAGS 1994a, 77; BMRBS 1994, 73 f.). Die Folge ist eine Abdrängung bzw. Zuweisung von Familien in benachteiligte Stadtteile und Unterkunftsgebiete (vgl. Hannover 1997)⁹⁴. Entsprechend weisen kinderreiche Familien und Alleinerziehende eine deutlich unterdurchschnittliche Wohnungsversorgung auf (vgl. Mädje/ Neusüß 1993). Die Mietbelastung von Familien liegt vergleichsweise hoch und führt zu Einschränkungen in anderen Lebensbereichen. Die Wohnflächenversorgung dagegen ist stark unterdurchschnittlich. Wie die Sozialberichte der Städte zeigen und Untersuchungen belegen, leben viele einkommensarme Familien in überbelegten Wohnungen und beengten Wohnverhält-

das Einsetzen vorrangiger Leistungen (z.B. durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) die Bezugsdauer dagegen unter den Werten der Kinder (vgl. dazu die Angaben in der Sozialhilfestatistik 1996).

⁹⁴ Der wichtigste Grund für die Unterbringung in Obdachlosenunterkünften ist in nahezu dreiviertel aller Fälle der Wohnungsverlust durch Mietschulden (vgl. MAGS 1993, 46 f.).

nissen (vgl. Stadtteilbüro Malstatt 1993, 151). Aufgrund der beengten Wohnverhältnisse gewinnt das Wohnumfeld als Kompensationsraum an Bedeutung (Herlyn/Lettko/ Lake-mann 1991). Jedoch ist das Wohnumfeld häufig durch die hohe Wohndichte „übernutzt“ und/ oder von mangelnder Aufenthaltsqualität, so daß die Benachteiligungen kumulieren. Schließlich heißt Einkommensarmut aber auch auf viele Dinge des alltäglichen Lebens zu verzichten..

Abbildung 18: Folgen der Arbeitslosigkeit für Kinder

Folgen der Arbeitslosigkeit für Kinder		
Einschränkungen als Folge des reduzierten Familienbudgets	Psycho-physische Auswirkungen	Soziale Folgeprobleme
<p>Kinder können an bestimmten schulischen Veranstaltungen nicht mehr teilnehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Schullandheim ■ Klassenfahrten ■ generell. Beträge in der Größenordnung von 150-200 DM nicht finanzierbar <p>Die Finanzierung von Lehr- und Lernmittel wird immer schwieriger:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bücher ■ Materialien zu m laufenden Gebrauch im Unterricht <p>Kindergartenbeiträge können nicht mehr finanziert werden</p> <p>Absage von Kuren, weil die notwendigen Voraussetzungen (Kleidung, Koffer etc.) nicht mehr finanziert werden können</p> <p>Verlust/ Wechsel der Wohnung</p> <p>Abdrängen in Obdachlosenasyale</p> <p>teils massive Einschränkungen bei</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kleidung ■ Quantität und Qualität der Nahrung ■ Freizeitgestaltung ■ Spielsachen 	<p>Zunahme von Symptomen wie</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Nervosität ■ Konzentrationsschwächen ■ Bronchitis ■ Bettnässen ■ motorische Unruhe ■ Stottern ■ Autoaggressionen ■ emotionale Labilität <p>Kontext: Zunahme psychischen Drucks auf die Kinder wegen allgemein zunehmender familialer Spannungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ zunehmende Aggressivität des Vaters gegenüber Frau und Kindern. Latent vorhandene Gewaltbereitschaft verlangt Tagesordnung ■ Rolle der Frau als „Puffer“ nimmt zu. Zunehmende Belastung für die Frau ■ Generelle Einengung der Toleranzgrenzen 	<p>Schule:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ soziale Isolation ■ Stigmatisierung ■ Schwierigkeiten mit der Einlösung von peer-group-Normen (Kleidung etc.) ■ Leistungsabfall <p>Bei Wohnungsverlust/-wechsel</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Verlust der bisherigen sozialen Beziehungen <p>Störungen/ Rücknahme/ Abbruch von Sozialkontakten. Tendenzen zu sozialer Isolation und deren Rückwirkung auf die Kinder Zunahme von Kinderarbeit: Kinder arbeiten, um Defizite im Familienbudget auszugleichen bzw. um das ausgefallene/ reduzierte Taschengeld selber zu verdienen</p> <p>Delinquenz:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ generelle Zunahme von Eigentumsdelikten (Alter 10-16 Jahren)

Quelle: Zenke/Ludwig 1985, 275

Freunde und Bekannte einladen ist häufig nicht mehr möglich; die Teilnahme am Sportverein oder anderen Geselligkeiten wird zu teuer und Klassenfahrten der Kinder, Schulmaterialien, aber auch hochwertige Kleidung, Lebensmittel etc. werden vielfach unerschwinglich. Beengte Wohnverhältnisse, mangelnde Rückzugsmöglichkeiten, fehlender Ausgleich sei es in der Freizeit und im unmittelbaren Wohnumfeld führen ferner zu steigenden Spannungen innerhalb der Familien (vgl. umfassend Stadtteilbüro Malstatt 1993, insbesondere 137-176). Einige Folgen von Arbeitslosigkeit und Armut für Kinder sind in der obigen Tabelle dargestellt. Sie lassen sich unterteilen in eine Dimension der Einkommensarmut, in die psycho-physischen Auswirkungen und die sozialen Folgeprobleme

2.2.4 Demographische Aspekte gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse

Die demographische Entwicklung einer Gesellschaft steht in einem wechselseitigen Zusammenhang zu deren sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Die quantitativen und qualitativen Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur haben dabei vielfältige Rückwirkungen auf die Gesellschaft, die sozialen Institutionen und die Lebenschancen der Menschen. Die Entwicklung der Arbeitsmärkte, die daraus resultierenden Erwerbs- und Einkommenschancen, die Familien- und Haushaltsformen, nicht zuletzt das Bildungswesen und die Bildungschancen, vor allem aber auch das soziale Sicherungssystem und die Nachfrage auf den Güter- und Wohnungsmärkten werden nachhaltig durch die demographischen Veränderungen beeinflusst. Die demographische Entwicklung moderner Gesellschaften wird geprägt durch eine vergleichsweise niedrige Geburtenrate, eine hohe Lebenserwartung und einer in den letzten Jahren stark angestiegenen Migration. Die Bevölkerungsentwicklung ist dabei in der Regel das ungeplante Ergebnis zahlloser individueller (z.B. generativer) Entscheidungen und Bewegungen. Die demographischen Strukturen und Prozesse sind im Aggregat langlebig, träge und nur schwer umkehrbar (Strohmeier 1994, 13). Die demographische Gestalt der deutschen Gesellschaft wird sich in den überschaubaren Zeiträumen daher massiv verändern. Besonders problematisch erweisen sich dabei demographische Veränderungen, die sich auf den Altersaufbau und das Generationenverhältnis, auf die Struktur- und Verteilung privater Haushalts- und Lebensformen sowie auf das Verhältnis von In- und Ausländern beziehen (Strohmeier 1994, 14).

Bevölkerungsentwicklung und demographische Maße:

Lange Zeit schien Bevölkerungswachstum als sichtbarer Ausdruck einer sich modernisierenden Gesellschaft, in der der wachsende Wohlstand den Boden für ein weiteres Wachstum der Bevölkerung bereitete. Ganz im Sinne des englischen Bevölkerungstheoretikers Malthus (1766-1843) konnte somit die Bevölkerung nur in dem Maße wachsen, wie es ihr gelang, den erforderlichen Nahrungsspielraum zu erweitern⁹⁵. Die ökonomische und die demographische Entwicklung gingen so Hand in Hand. Die reale Entwicklung moderner Gesellschaften zeigt jedoch, daß der wachsende Wohlstand im 20. Jahrhundert zu einem Geburtenrückgang und in der Folge zu einer stagnierenden bzw. sinkenden Bevölkerungszahl führt.

Die Bevölkerungsentwicklung setzt sich aus drei unterschiedlichen Komponenten, der Zahl der Geburten, der Anzahl der Todesfälle und dem Saldo von Zu- und Abwanderungen für das betreffende Gebiet zusammen. Für das Verständnis der Bevölkerungsentwicklung sind daher die drei Vorgänge, Fertilität (generatives Verhalten), Mortalität und Migration und die sie beeinflussenden Faktoren (z.B. wachsender Wohlstand, Individualisierung, Pluralisierung) von erheblicher Bedeutung.

Zur Bestimmung der Fertilität als ein latentes Merkmal einer Bevölkerung (Esser) wird häufig die sog. rohe Geburtenziffer, d.h. die Anzahl der in einem Jahr Geborenen auf 1000 Einwohner ausgewiesen. Aussagekräftiger jedoch ist die sog. altersspezifische Fruchtbarkeitsziffer bzw. Geburtenrate. In der Regel werden dafür die Anzahl der Geborenen bezogen auf je 1000 Frauen im Alter von 15-45 Jahren berechnet. Da in der Vergangenheit die Fertilität in einem engen Zusammenhang mit dem Ausmaß der Eheschließung stand, wird häufig auch die Eheschließungsziffer als Indikator zur Beurteilung der Hintergründe bestimmter Bevölkerungsentwicklungen (Zahl der Eheschließungen je 1000 Einwohner) he-

⁹⁵ Da der Nahrungsspielraum nur linear anwachsen und die Bevölkerung aufgrund des unterstellten ungehemmten Fortpflanzungstriebes der Menschen exponentiell zunehmen würden, würden sich in periodischen Abständen immer wieder Nahrungsmittel- oder sonstige Krisen einstellen. Sozialpolitik und Armenfürsorge in diesem Sinn wären schädlich, da die Vermehrung angeregt und die Anzahl und Heftigkeit periodisch auftretender Krisen nur verschärft würde (vgl. zusammenfassend Esser 1993, 175 f.).

rangezogen. Ein weiterer wichtiger Indikator für die Fertilität ist das durchschnittliche Heiratsalter bzw. das durchschnittliche Alter bei der ersten Geburt des Kindes. Jede Hinausschiebung der Eheschließung bzw. des Alters bei Geburt des ersten Kindes vermindert so die Fertilität. Schließlich ist auch die Ehescheidungsziffer (Zahl der Ehescheidungen je 1000 Ehen bzw. 1000 der Bevölkerung) von erheblicher Bedeutung für Fertilität. In ähnlicher Weise werden Kennzahlen zur Mortalität der Bevölkerung berechnet. So werden z.B. rohe Sterbeziffern und altersspezifische Sterbewahrscheinlichkeiten ermittelt. Der Saldo aus den beiden Prozessen der Fertilität und Mortalität nennt man Geburtenüberschußziffer (Differenz zwischen Zahl der Geburten und der Zahl der Todesfälle bezogen auf die Grundgesamtheit) bzw. Geburtendefizit (Schmid 1989, 3). Ein wichtiges Maß zur Bestimmung des Bevölkerungsstandes stellt die Nettoreproduktionsziffer dar. Sie gibt an, ob die Fertilität von Frauen im gebärfähigen Alter ausreichen würde, um bei gegebenen Sterbeziffern so viel Mädchen hervorzubringen, daß die Reproduktion der Bevölkerung gewährleistet wäre (Esser 1993, 260).

Neben diesen, als natürliche Bevölkerungsentwicklung bezeichneten Vorgängen, übt insbesondere die Migration in der modernen Gesellschaft einen starken Einfluß auf die Entwicklung der Bevölkerung aus. Die Migration bezeichnet den Saldo aus Zuzügen und Fortzügen aus einem bestimmten Gebiet für einen definierten Zeitraum. Sie beeinflusst die Bevölkerungsstruktur und deren sozioökonomisches Gefüge.

Um nun die Bevölkerungsentwicklung moderner Gesellschaften zu verstehen, muß man alle drei Komponenten der Bevölkerungsentwicklung und deren Rahmenbedingungen in einem Zusammenhang sehen.

Die demographischen Differenzierungen produzieren auch soziale Differenzierungen. So strukturieren die Bedingungen der biologischen Reproduktion die Situation der Akteure nach Geschlecht in typischer Weise, in dem bestimmte Opportunitäten und Restriktionen festgelegt und damit gewisse Spielräume unterschiedlich vorgegeben sind, für deren Überschreitungen besondere institutionelle Anstrengungen erforderlich sein würden (Esser 1993, 262).

Andere wichtige demographische Differenzierungsmerkmale sind die sogenannte Geburtskohorten und Altersgruppen. Geburtskohorten bezeichnen unterschiedliche Geburtenjahrgänge. Für die Modernisierung von Gesellschaften haben Geburtskohorten insofern eine erhebliche Bedeutung, als man davon ausgeht, daß die Mitglieder einer Geburtskohorte den gleichen sozialen, kulturellen und politischen Sozialisationseinflüssen unterliegen (Esser 1993, 268). Wenn sich aber diese Sozialisationseinflüsse im Zeitverlauf ändern, dann folgt daraus, daß sich auch die Geburtskohorten hinsichtlich ihrer Prägungen voneinander unterscheiden müssen. Träger der Modernisierung von Gesellschaften wären demnach immer die jüngeren Geburtskohorten (vgl. z.B. Vester 1993, 189). Geburtskohorten sind aber insofern noch von großem Interesse, als daß der Umfang einer Kohorte maßgeblich auch die Lebenschancen ihrer Mitglieder beeinflusst (Esser 1993, 266). So werden die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre zuweilen als „benachteiligte Generation“ bezeichnet. *Im Laufe ihrer Lebensgeschichte schieben sie sich durch das Gefüge der gesellschaftlichen Institutionen - aus dem Geburtenberg“ wurde zunächst ein „Schülerberg“, dann ein „Lehrlingsberg“ und „Studentenberg“; z.Zt. bildet er einen Berg „von Arbeits- und Wohnungssuchenden“, und später wird er einmal ein „Rentnerberg“.* Bei ihrem Marsch durch die Gesellschaft lösen die geburtenstarken Jahrgänge daher Anpassungsprobleme in allen am Lebenslauf orientierten gesellschaftlichen Institutionen (Geißler 1992a, 288). Wenn der Lebenslauf derart durch gesellschaftliche Institutionen reguliert und strukturiert wird (Lebenslaufregime), dann lassen sich ferner aus Sicht gesellschaftlicher Institutionen weitere Kohorten, wie z.B. Heirats- oder Scheidungskohorten, Kohorten des Berufseinmündung etc. unterscheiden.

Die Pluralisierung von Lebensformen und die Entstandardisierung der Lebenslaufregime moderner Gesellschaften findet dann seinen Niederschlag in der Entstandardisierung der vormals starren Ablaufschemata von Lebensphasen. Entsprechend löst sich die enge Verknüpfung von Kohorten-, Alters- und Periodeneffekten auf⁹⁶. Es kommt zu einer Entkopp-

⁹⁶ Folglich mischen sich in den Heirats- oder Berufseintrittskohorten mehrere Geburtskohorten. Die Folge ist, daß sich das einheitliche Bild von Bezugsgruppen jeweiliger Institutionen zugunsten einer Pluralität auflöst. Auf der anderen Seite schwinden damit auch die möglichen Kollektiverfahrungen auf Seiten der Individuen, was den Individualisierungstendenzen Vorschub leistet.

lung von Geburtskohorten und lebensphasentypischen Kohorten wie z.B. Heiratskohorten oder Berufseintrittskohorten, da diese stärker über das Alter streuen.

Demographische Revolution:

Die vorindustrielle Bevölkerungsweise⁹⁷ war geprägt durch eine hohe Geburtenrate und eine hohe Sterblichkeit. Die sogenannte demographische Revolution, welche die industrielle Bevölkerungsweise einleitete, stand in einem engen Zusammenhang mit der industriellen Revolution. Diese hatte erhebliche Auswirkungen auf die Fertilität und Mortalität der Bevölkerung, wobei diese beiden Komponenten sich jeweils unterschiedlich und in einer „bestimmten Art von Asynchronität und Fehlanpassung“ veränderten. Diese Entwicklung lässt sich in fünf Phasen gliedern (vgl. Esser 1993, 284):

1. Phase (1750-1875): Die Sterbeziffer beginnt allmählich zu sinken, während die Geburtenziffer seit 1800 leicht und seit 1860 stärker ansteigt.
2. Phase (1875-1900): Die Sterbeziffer sinkt weiter. Nun beginnt auch die Geburtenziffer zu sinken.
3. Phase (1900-1930): Geburten- und Sterbeziffern nehmen beide ab, wobei die Geburtenziffer stärker abnimmt als die Sterbeziffer.
4. Phase (1930-1965): Die Abnahme der Sterbeziffer schwächt sich ab. Die Geburtenziffer schwankt ohne sichtbaren langfristigen Trend auf niedrigem Niveau.
5. Phase (nach 1965): Die Geburtenziffer weist deutlich weiter nach unten, während die Sterbeziffer sich stabilisiert und den gegebenen Alterstrukturen der Bevölkerung folgt. Die Nettofortpflanzungsrate der Bevölkerung ist nun kleiner als eins (Deutschland seit 1972).

Dieses Fünf-Phasen-Schema wurde in dem „Gesetz“ des demographische Übergangs formuliert. Die oben aufgeführte erste Phase wäre demnach als prätransformative Phase, die oben aufgeführte zweite bis vierte Phase dagegen als Transformations- und die fünfte schließlich als posttransformative Phase des demographische Übergangs zu bezeichnen.

⁹⁷ Die Bevölkerungsweise kann als ein prozessierendes System eines Gleichgewichts von Produktion und Reproduktion auf der Grundlage einer bestimmten materiellen, technischen Basis, biologischer Bedingungen, eines typischen generativen Verhaltens, institutioneller Regeln und übergreifender Werte, die das jeweilige Verhalten orientieren, verstanden werden (Esser 1993, 282).

Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik:

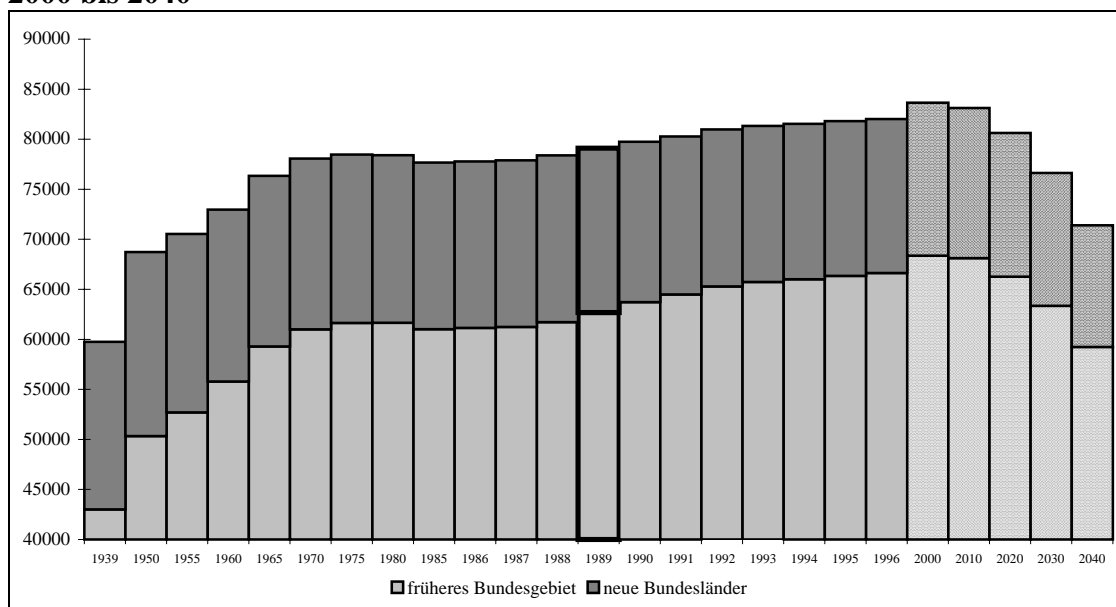
Die Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland läßt sich in drei Phasen gliedern: eine Wachstumsphase die bis Mitte der 1970er Jahre dauerte, daran anschließend eine Stagnationsphase von ca. einem Jahrzehnt Dauer mit z.T. rückläufiger Bevölkerungszahl und seit Mitte und vor allem Ende der 1980er Jahre eine erneut wachsenden Bevölkerungszahl (vgl. Geißler 1992a, 285). Die Entwicklung in Ostdeutschland dagegen war über weite Strecken bis auf die Nachkriegsphase bedingt durch die Abwanderungen durch einen sinkenden Bevölkerungsstand gekennzeichnet.

1. In der bis in die 1970er Jahre hinein wirkenden Wachstumsphase wuchs die bundesdeutsche Bevölkerung von 46 Millionen im Jahre 1946 auf über 62 Millionen im Jahre 1974. Damit setzte sich eine seit der industriellen Revolution währende Tendenz der Bevölkerungsentwicklung fort. Eine Ursache der wachsenden Bevölkerungszahlen der Bundesrepublik waren die bis Mitte der 1960er Jahre ansteigenden Geburtenzahlen und die daraus resultierenden Geburtenüberschüsse. Ein anderer und quantitativ bedeutender Grund lag in den drei Einwanderungswellen von Vertriebenen, DDR-Flüchtlingen und Ausländern. Allein acht Millionen Vertriebene aus den ehemaligen Ostgebieten strömten in den Jahren 1944 bis 1950 in die Bundesrepublik und über 2,5 Millionen Bürger aus der DDR flohen in den 1950er Jahren nach Westdeutschland. Schließlich stieg auch die Zahl der Ausländer während der 1960er Jahre um 3,5 Millionen.
2. Die Stagnationsphase seit den 70er Jahren war bedingt durch einen Geburtenrückgang, der zu einem Geburtendefizit führte (vgl. Abbildung 20). Der Mauerbau 1961 sowie der Anwerbestop für Ausländer schließlich sorgten dafür, daß der säkulare Trend des Bevölkerungswachstums gebrochen wurde. Bis Mitte der 1980er Jahre stagnierte daher die Zahl der bundesdeutschen Bevölkerung bei ca. 61 bis 62 Millionen.
3. Die politischen Umbrüche in Osteuropa und nicht zuletzt die Öffnung der Grenze zwischen Ost- und Westdeutschland führten die bundesdeutsche Bevölkerungsentwicklung in eine erneute Wachstumsphase, die allen Prognosen zufolge bis um das Jahr 2010 andauern wird. Damit konnte ein lange aufgestautes Migrationspotential in den neuen Bundesländern nunmehr ungehindert nach Westdeutschland fließen (Grundmann

1995, 3). Allein in der ersten Hälfte der 1990er Jahre siedelten über 1,5 Millionen Aussiedler nach Deutschland, vorzugsweise Westdeutschland über und auch die Wanderungen zwischen den neuen und den alten Bundesländern weisen nach wie vor ein negatives Wanderungssaldo zu Lasten des ostdeutschen Bevölkerungsstandes aus.

4. Über die aktuellen Bevölkerungszahlen hinaus ist man bezüglich der Bevölkerungsentwicklung auf Bevölkerungsprognosen angewiesen. Alle Bevölkerungsprognosen gehen schon seit Jahren davon aus, daß sich die Struktur und der Bevölkerungstand in erheblicher Weise verändern werden. Bezogen auf die Bevölkerungszahl kommen Prognosen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß, sofern nicht eine Zuwanderung nach Deutschland in einer Größenordnung von mehreren Hunderttausend pro Jahr erfolgt, die Bevölkerung in Deutschland um 2010 sinken wird (vgl. Deutscher Bundestag 1994, 102). In den neuen Bundesländern wird der Bevölkerungsstand kontinuierlich auf prognostizierte 13 Millionen im Jahre 2040 schrumpfen (Sommer 1994, 501). Dabei sind in diesen Prognosen schon Zuwanderungen in der Größe von 100 bis 300 Tsd. miteinbezogen. Die sich am demographischen Horizont abzeichnende Phase kann somit als eine erneute Schrumpfungsphase charakterisiert werden, die einhergeht mit erheblichen regionalen wie intraregionalen Verschiebungen (vgl. Bucher/ Maretzke/ Osenberg 1997).

Abbildung 19: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1950-1996 und Prognose 2000 bis 2040



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen; Sommer 1994, 501 (Variante 2)

Generatives Verhalten:

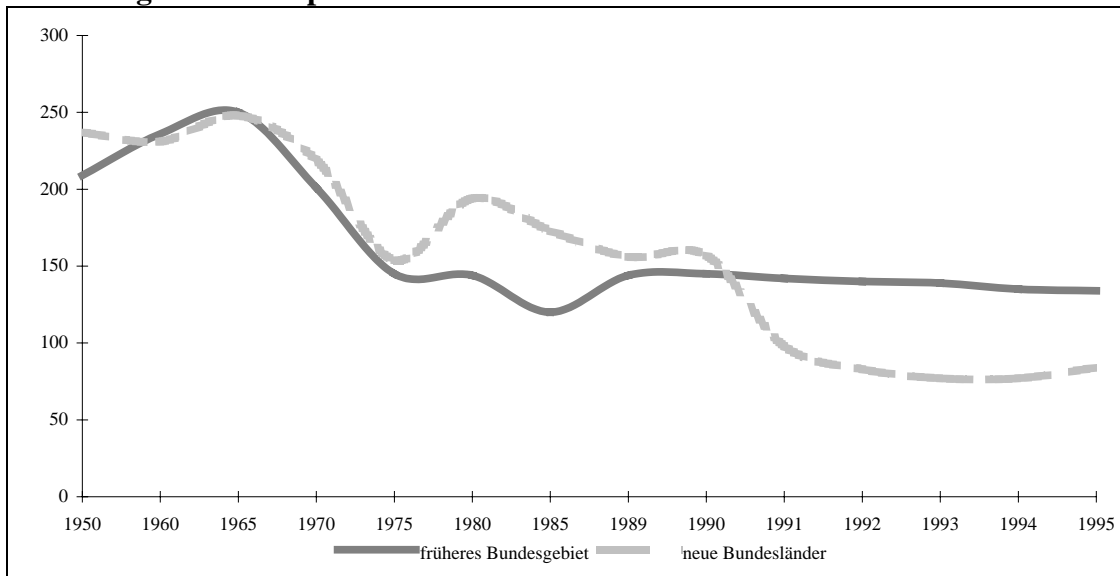
In allen modernen Gesellschaften kann ein mehr oder minder ausgeprägter säkularer Trend zu niedrigen Geburtenraten beobachtet werden. Auch in der Bundesrepublik hat sich dieser Trend stärker als in anderen Ländern durchgesetzt. Mit dem Übergang von der transformativen zur posttransformativen Phase des demographischen Übergangs pendeln nunmehr die Geburten- und Sterbeziffern auf einem niedrigen Niveau. Der Übergang ist dabei charakterisiert durch das Auslaufen einer in den 50er und 60er Jahren deutlich angestiegenen Geburtenziffer als Ausdruck des sog. „Babybooms“. So lag die Geburtenrate 1960 bei 17,3 Geburten je 1000 Einwohner, sank aber Mitte der 70er und seit den 90er Jahren auf unter 10 Geburten je 100 Einwohner. Diese Alterskohorte der „Babyboomer“ wälzt sich nun durch das gesellschaftliche Institutionensystem hindurch und löst dort Anpassungsprozesse aus, wobei man primäre und sekundäre Anpassungsprozesse unterscheiden kann, d.h. die demographischen Effekte werden entsprechend der jeweiligen institutionellen Programmierung abgearbeitet⁹⁸. Die rohe Geburtenziffer ist jedoch ein weicher Indikator für ein verändertes generatives Verhalten. Aussagekräftiger sind altersspezifische Geburtenziffern, wie sie in der nachfolgenden Abbildung dargestellt sind.

Lag die altersspezifische Geburtenziffer bis Mitte der 60er Jahre auf einem für die Bundesrepublik unvergleichlich hohen Niveau, so brach sie in der darauf folgenden Zeit ein. Erst gegen Ende der 80er Jahre stieg die Geburtenziffer wieder an, was als Echowirkung des Babybooms der 60er Jahre bezeichnet wird. Seit Beginn der 90er Jahre jedoch ist erneut mit einer fallenden altersspezifischen Geburtenziffer zu beobachten. Der für den Modernisierungsprozeß so charakteristische Angleichungsprozeß von Fertilität und Mortalitätsrate setzt sich somit fort (vgl. Esser 1993, 289). Die Entwicklung in den neuen Bundesländern verlief zunächst parallel zur Entwicklung in Westdeutschland. Seit Mitte

⁹⁸ Eine primäre Anpassung erfolgt in den den Lebenslauf unmittelbar formierenden Institutionen (vgl. auch Krüger 1995: Linkage-/ Konfigurations-/ Anliegerinstitutionen). So wurde die durch die erhöhte Nachfrage nach Lehrstellen bedingte Lehrstellenkrise Mitte der 80er Jahre dadurch überbrückt, daß außerbetriebliche Ausbildungsformen (z.B. Berufsgrundbildungsjahr, Universität) diese Kohorten aufnahmen. Eine sekundäre Anpassung an demographischen Effekte erfolgte dadurch, daß die daraus entstehenden Folgeprobleme hinsichtlich der Berufseinmündung und des Erwerbsverlaufs quasi automatisch aus der Programmierung der jeweiligen gesellschaftlichen Institutionen vorgenommen wurden.

der 70er Jahre jedoch stieg die Geburtenziffer und blieb bis zur Maueröffnung über dem westdeutschen Niveau. Mit den transformationsbedingten Umbrüchen jedoch sank die Geburtenziffer dramatisch ab (sog. „transformationsbedingter Geburtenstreik“). Seit 1994 jedoch steigt die Geburtenziffer wieder an.

Abbildung 20: Altersspezifische Geburtenrate in Deutschland 1950-1995



Quelle: StaBu; eigene Berechnungen

Allerdings liegt die Zahl der geborenen Kinder seit 1969 zu niedrig, als daß sie die Reproduktion der Bevölkerung sicherstellen könnte. Statistisch gesehen müßte jede Frau 2,2 Kinder zur Welt bringen, um die Reproduktion der Bevölkerung zu sichern. Allerdings liegt die Nettoreproduktionsziffer derzeit lediglich bei 64 % des erforderlichen Niveaus (früheres Bundesgebiet, Stand 1989). Folglich schrumpft ohne massive Zuwanderung der Bevölkerungsstand.

Die Ursachen für den Geburtenrückgang sind vielfältiger Natur. Dabei mischen sich Ursachenkomplexe, welche stärker auf der Makro- und andere, die stärker auf der Mikroebene argumentieren (vgl. Geißler 1992a, 290):

1. Funktions- und Strukturwandel der Familie,
2. Konsumdenken und anspruchsvoller Lebensstil,
3. „Emanzipation“ und „Enthäuslichung“ der Frau,
4. Rationalisierung und Familienplanung,
5. Zunehmende gesellschaftliche Akzeptanz von Kinderlosigkeit.

Gesellschaftliche Modernisierungsprozesse verändern die Kosten-Nutzen-Relation von Kindern (vgl. auch Hill/Kopp 1997, 4). So sinkt in modernen Gesellschaften die ökonomische Funktion von Kindern (Einkommens- und Versicherungsnutzen); andererseits steigt ganz im Sinne der Individualisierungsthese zum einen der Konsumnutzen, d.h. Kinder und Familie werden zum lebensstiftenden Element - allerdings bedarf es hierzu nur weniger Kinder - und zum anderen wachsen die direkten und indirekten Kosten (z.B. biographische Opportunitätskosten). Dabei öffnen sich durch die jeweils sozialstrukturell differierenden Kosten-Nutzen-Funktionen von Kindern Disparitäten zwischen traditionellen und modernen gesellschaftlichen Gruppen (vgl. dazu die Ausführungen im vorherigen Kapitel). Die Folge der veränderten Kosten-Nutzen-Relationen in modernen Gesellschaften ist, daß sich die Individuen, so sie denn können, vermehrt gegen Kinder entscheiden und wo sie sich für Kinder entscheiden, wird die Zahl der Kinder pro (Ehe-)Paar eingeschränkt (vgl. Abbildung 12/13). Im Aggregat sinkt damit zwangsläufig die Geburtenziffer und der Bevölkerungsaufbau nimmt die charakteristische Gestalt eines Pilzes an. Folglich entfaltet der gesellschaftliche Modernisierungs- und der darin eingebettete Individualisierungsprozeß erhebliche demographische Wirkungen, die sich insbesondere anhand der Alterstrukturen und Generationenverhältnisse ablesen lassen.

Alterstrukturen und Bevölkerungsprognose:

Für die gesellschaftlichen Folgen des demographischen Wandels erweisen sich die Veränderungen der Altersstrukturen und Generationenverhältnisse als wesentlich aufschlußreicher als der bloße Bevölkerungsstand. Mit dem demographischen Wandel gehen veränderte Nachfragestrukturen auf den Wohnungs- und Arbeitsmärkten sowie nach sozialen Infrastrukturen einher⁹⁹. Die durch den demographischen Wandel induzierten Veränderungen von Nachfrage- und Bedarfsstrukturen setzen somit zentrale Parameter der weiteren Bevölkerungs- und Stadtentwicklung (Bucher/ Mareztke/ Osenberg 1997).

⁹⁹ Die Auswirkungen des demographischen Wandels und der dadurch induzierten Nachfrageverschiebungen greifen über die Einrichtungen und Institutionen hinaus und restrukturieren die raum-zeitliche Organisation der Alltagsverhältnisse der Stadt.

Im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse hat sich ein dreistufiger Lebenslauf etabliert, der durch eine vorberufliche, eine Erwerbsphase und schließlich eine nachberufliche Phase geprägt ist¹⁰⁰ und der auch in weiblichen Lebensläufen zunehmend Platz greift (Kohli 1985, 1994). Jugend als vorberufliche bzw. vorfamiliale Phase und Alter als nachberufliche/ -familiale Phase sind somit Ergebnis staatlich institutionalisierter Sequenzen des Lebenslaufes. Folglich entstehen die Probleme des demographischen Wandels nicht aus sich heraus, sondern sind das Resultat mangelnder institutioneller und sozialer Innovationen und Reformen¹⁰¹. Die prognostizierte Zunahme der älteren Bevölkerung führt dann z.B. dazu, von einer „Vergreisung“ der Gesellschaft zu sprechen. Die „Überalterung der Gesellschaft“ wird dabei mit einer Überlastung des Sozialstaates, einer erlahmenden Innovationskraft und Technikfeindlichkeit in Verbindung gebracht (vgl. Schmid 1989, 12; Friedrich-Ebert-Stiftung 1997).

Lag 1950 der Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren noch bei 23 %, so stieg er nach dem „Baby-Boom“ der 60er Jahre bis 1970 auf 25% und fiel anschließend bis 1995 auf 16%. Die Jahrgänge, die sich in Ausbildungsgängen befinden, also die unter 20jährigen, machten 1950 noch einen Anteil von 32 % aus. Bis Mitte der 70er Jahre stieg dieser Anteil noch leicht an, fiel dann aber bis Mitte der 90er Jahre auf 21% ab. Folgt man den Bevölkerungsprognosen des Statistischen Bundesamtes so wird der Anteil der Bevölkerung unter 20 Jahren allen Varianten zufolge bis Ende der 90er Jahre vorübergehend ansteigen und anschließend beständig auf 16% im Jahre 2040 abnehmen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die absolute Zahl, wie sie für den Infrastrukturbedarf z.B. maßgeblich ist, erheblichen Schwankungen unterliegt. So stieg die Zahl der Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren in Deutschland zwischen 1950 und 1970 um nahezu 2 Millionen und fiel an-

¹⁰⁰ Zumindest ist der dreistufige Lebenslauf als ein gesellschaftlich anerkanntes Modell fest etabliert. Dabei handelte es sich zunächst um einen geschlechtsspezifisch segregierten Lebenslauf. Während der „männliche“ Lebenslauf primär um die Erwerbsarbeit herum organisiert wurde, stand im Mittelpunkt des weiblichen Lebenslaufes die Familienorientierung. Individualisierung und Pluralisierung stehen daher in einem engen Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Emanzipationsansprüchen der Frau.

¹⁰¹ Entsprechend wird daher angeregt, das durchschnittliche Einschulungsalter von fast 7 Jahren auf 6 Jahre zu drücken. Man überlegt über eine Hochschulreife nach 12 Jahren Dauer oder über eine Verkürzung von Lehrzeiten. Auf Seiten der älteren Bevölkerung wird über eine Erhöhung des tatsächlichen und/oder gesetzlichen Rentenzugangsalters gestritten. Durch eine zeitliche Einschränkung der Jugend- und der Altenphase läßt sich somit der „Jugend-“ und der „Altenquotient“ beeinflussen (Sommer 1994, 502).

schließlich wieder um 4,8 Millionen. Damit einher ging ein gewaltiger Ausbau der sozialen Infrastrukturen, der in der Folgezeit wieder ab- und vor allem umgebaut bzw. umgewidmet werden mußte (vgl. z.B. Goeschel u.a. 1992).

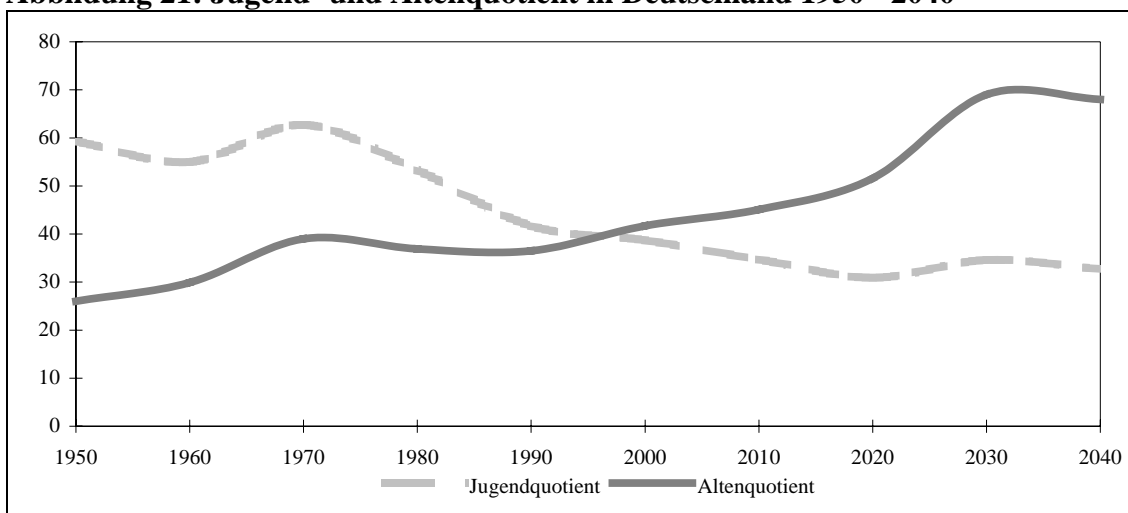
Für die Altersgruppe der über 60 bzw. 65jährigen Bevölkerung wird dagegen eine inverse Entwicklung prognostiziert. Im Jahre 1970 lag der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre noch bei 13%. In den folgenden zwei Jahrzehnten stieg der Anteil moderat auf 16%. Für die Zeit nach der Jahrtausendwende wird aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung dabei mit einem deutlich ansteigenden Anteil älterer Menschen gerechnet. Insbesondere die Zahl der Hochbetagten nimmt vergleichsweise rasch zu. So lag der Anteil der über 80jährigen Mitte der 50er Jahre noch bei 1,2% und stieg in den folgenden zwei Jahrzehnten auch nur auf 1,4%. In den darauf folgenden zwei Jahrzehnten jedoch stieg der Anteil der Hochbetagten schon auf 4,1%. Für den Zeitraum bis 2010 ist von einem weitgehend konstanten Hochbetagtenanteil auszugehen, der jedoch danach rasch zunehmen wird. Entsprechend wird mit der zunehmenden Zahl hochbetagter Menschen und deren erhöhtem Risiko der Pflegebedürftigkeit die Zahl der Pflegebedürftigen wachsen (vgl. Bickel 1989; MAGS 1989, 90). Die zeitliche Ausweitung der Lebensspanne im Alter geht einher mit einer internen Differenzierung des Alters. Zunehmend wird unterschieden werden müssen zwischen Bedürfnissen „junger Alter“ und Hochbetagter. An diesem Beispiel läßt sich ersehen, wie institutionelle und demographische Effekte neue Lebensphasen konstituieren, indem sie Zeiten einer politisch zugestandenen Nichterwerbstätigkeit generieren und damit die Bevölkerung auf erwerbstätige und nicht erwerbstätige Bevölkerungsgruppen verteilen (vgl. für die Sozialpolitik allgemein Blanke u.a. 1987)¹⁰².

Die Verschiebungen der Altersstrukturen lassen sich auch anhand der Alten- und Jugendquotienten nachvollziehen. Diese geben das zahlenmäßige Verhältnis der ab 60jährigen (in Anlehnung an das tatsächlich Rentenzugangsalter) zu den 21-59jährigen (Personen im erwerbsfähigen Alter) an. Entsprechend stellt der Jugendquotient eine Kenn-

¹⁰² Ein ähnliches Phänomen läßt sich anhand der für moderne Gesellschaften charakteristischen Verlängerung der Ausbildungsphase beobachten, durch die nicht nur die Jugendphase selbst, sondern in den letzten Jahrzehnten auch Phasen wie z.B. der Postadoleszenz entstanden sind. Die Regulierung der Altersgrenzen ist daher nichts anderes als die Regulierung der Nichterwerbstätigkeit in modernen Gesellschaften.

ziffer dar, der das Verhältnis der unter 20jährigen (sich in Ausbildung befindlichen) zur Erwerbsbevölkerung darstellt. Diese Quotienten geben Auskunft darüber, wie sich die Belastungen der mittleren erwerbsfähigen Generation durch die kollektive Verpflichtung gegenüber den alten, nicht mehr erwerbsfähigen bzw. den jungen noch nicht erwerbstätigen Menschen entwickelt (Bundestag 1994, 68). Die Altersgrenzen werden dabei durch die sich bis zum Alter von 20 Jahren erstreckenden Ausbildungswege und durch das durchschnittliche Rentenzugangsalter festgelegt. In der folgenden Abbildung ist die Entwicklung des Jugend- und Altenquotienten seit 1950 und die Prognose bis 2040 dargestellt.

Abbildung 21: Jugend- und Altenquotient in Deutschland 1950 - 2040



Quelle: StaBu; eigene Berechnungen; Sommer 1994, 501

Aus der Abbildung lassen sich zwei säkulare Trends erkennen. Einerseits nimmt der Jugendquotient mit zwei Ausnahmen (um 1970 und 2030 herum) beständig ab. Zum anderen steigt der Altenquotient kontinuierlich bis 2020 an und wird dann mit dem Eintreten der geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre drastisch ansteigen. Aus humankapitaltheoretischer Sicht wächst damit die Bedeutung konsumtiver (für die ältere Bevölkerung) gegenüber den investiven Aufwendungen für die jüngeren Generationen. Der Gesamt(-last)quotient, der den Jugend- und Altenquotienten zusammenfaßt und einen Indikator für die Gesamtbelastung darstellt, lag zwischen Mitte der 60er und Mitte der 70er Jahre auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Im Zeitraum 1980 bis ungefähr 2020 wird sich dieser Quotient auf einem relativ niedrigen Niveau bewegen, um dann ab 2030 deutlich zuzunehmen. Dabei unterscheiden sich die „Belastungen“ der 70er Jahre von denen des neuen Jahrtausends insofern, als daß der Gesamtquotient der 70er Jahre wesentlich auf den Jugendquotienten zurückzuführen war, während er um 2030 wesentlich

gendquotienten zurückzuführen war, während er um 2030 wesentlich durch den Altenquotient beeinflusst wird.

Informelle solidarische Potentiale

Alten- und Jugendquotient verweisen neben ihren Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme darauf, daß die informellen solidarischen Potentiale im Haushalts- und familiären Kontext durch demographische Effekte einem stetigen Wandel unterliegen. Da Familienarbeiten wie Kindererziehung oder die Pflege von Angehörigen derzeit überwiegend von Frauen erbracht werden, finden Veränderungen des sog. „Töchterpflegepotentials“ bzw. der „Sandwich-Generation“ eine besondere Beachtung, da sich an ihnen unabhängig von einer Veränderung der familiären Arbeitsteilung das Ausmaß der demographisch bedingten Veränderung informeller, solidarischer Potentiale ermessen läßt (vgl. auch Strohmeier 1994).

Tabelle 3: Demographisch bedingte Veränderungen informeller solidarischer Potentiale im früheren Bundesgebiet

Verhältnis jew. Bevölkerungsgruppe zu 100 Frauen im Alter 50-60 Jahren				
	1950	1970	1996	
Bev. < 6 Jahre	124,1	162,0	98,8	
Bev. > 65 Jahre	140,1	217,6	237,0	
Bev. > 80 Jahre	16,2	31,5	61,8	
	Zu-/ Abnahme der Relation in %		Zu-/ Abnahme der abs. Zahl in %	
	1950-1970	1950-1996	1950-1970	1950-1996
Bev. < 6 Jahre	31%	-20%	51%	13%
Bev. > 65 Jahre	55%	69%	79%	140%
Bev. > 80 Jahre	95%	282%	125%	541%
Frauen 40-65 Jahre			16%	42%

Quelle: StaBu, eigene Berechnungen

Üblicherweise werden dazu die 50- bis 60jährigen Frauen im Verhältnis zu den besonders betreuungs- und pflegebedürftigen Altersgruppen (hier: Kindern unter 6 Jahren sowie hochbetagte Menschen über 80 Jahre) gesetzt, da nahezu dreiviertel aller Hilfen und Leistungen für die Alten und Hochbetagten durch Frauen im sechsten Lebensjahrzehnt erbracht und auch in den komplexen Betreuungsarrangements erwerbstätiger Mütter mit kleinen

Kindern Großmütter eine herausragende Rolle spielen. (Strohmeier 1994). Wie sich aus der Tabelle 3 ersehen läßt, ist bedingt durch den Baby-Boom der 60er Jahre die Relation zwischen Kindern und der Zahl der Frauen zwischen 50 und 60 Jahren angestiegen. Bis 1995 jedoch fiel dieses Verhältnis wieder auf ein Niveau, daß sogar unter dem der 50er Jahre lag. Folglich haben sich die Möglichkeiten für informelle Solidarpotentiale rein numerisch in Bezug auf die Kindererziehung seit den 70er Jahren und den 50er Jahren verbessert, so daß Mitte der 90er Jahre nur noch 99 Kinder auf 100 Frauen im Alter zwischen 50-60 Jahren kamen. Diese Verbesserung ist vor allem darauf zurückzuführen, daß bis 1970 die Zahl der Kinder stärker als die der Frauen anstieg, während es in der Folgezeit genau umgekehrt war. Der Ausbau der Jugendhilfe- und Tageseinrichtungen für Kinder in den 70er Jahren traf somit auf eine demographische Situation, in der das Verhältnis zwischen der Zahl der Kinder und der sog. „Sandwich-Generation“ zunahm und die Emanzipationsansprüche von Frauen in der gesellschaftlichen Praxis, insbesondere hinsichtlich der Berufstätigkeit, sich durchzusetzen begannen.

Bei der hochbetagten Bevölkerung dagegen nahm das Verhältnis zwischen älterer Bevölkerung und Frauen im Alter von 50-60 Jahren stetig zu. Lag das Verhältnis 1950 noch bei 16 Hochbetagten je 100 Frauen (50-60 Jahre), so stieg es bis 1996 auf 62 Hochbetagte. Allerdings wuchs aufgrund der steigenden Lebenserwartung die Zahl der Hochbetagten schneller als die der gesamten älteren Bevölkerung. So nahm die Zahl der Hochbetagten von 1950 bis Mitte der 90er Jahre um 541% zu, während die der älteren Personen lediglich um 140% anwuchs. Entsprechend stieg die Relation zwischen Hochbetagten und dem sog. „Töchterpflegepotential“ von 16,2 auf 61,8. Da mit zunehmenden Alter die Morbidität und Pflegebedürftigkeit zunimmt, hat folglich seit den 70er Jahren die Zahl der Pflegebedürftigen deutlich zugenommen. Wenngleich sich die numerische Basis der Intergenerationensolidarität Mitte der 90er Jahre verbessert hat, so läßt sich aus Modellrechnungen, wie sie Strohmeier für die Region Bielefeld vorgelegt hat, ersehen, daß in naher Zukunft die Verschiebungen im Generationenverhältnis das private Hilfpotential für Kinderbetreuung und Pflege der alten Generation gravierend belasten werden (Strohmeier 1994, 29).

Neben der Entwicklung der informellen solidarischen Potentiale ist die Entwicklung des Erwerbpersonentials von erheblicher Bedeutung, da diese einen maßgeblichen Einfluß auf die Wirtschaftstätigkeit, die Entwicklung am Arbeitsmarkt und damit auch auf die Sozialversicherungssysteme ausübt. So steigt zum Beispiel das durchschnittliche Alter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 40 Jahren im Jahre 1995 bis auf prognostizierte 42 Jahre (ab ca 2020). Mit der Alterung der Erwerbsbevölkerung geht von einigen Seiten die Befürchtung einher, daß dadurch die Innovationsfähigkeit deutscher Unternehmen gefährdet würde und die Technologiefeindlichkeit zunähme. Neben diesem Alterstruktureffekt ist aber z.B. für die Entwicklung am Arbeitsmarkt die absolute Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wesentlich entscheidender. Sie beeinflußt maßgeblich die Höhe der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. So lag die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter 1970 bei 38,6 Millionen, stieg dann 1980 auf 40,5 Millionen und 1995 auf 44,5 Millionen. Für das Jahr 2000 wird eine Zunahme auf 46,1 Millionen erwartet. Anschließend wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter nahezu stagnieren und erst nach 2020 deutlich einbrechen. Demographisch bedingt sind daher für die nächsten zwei Jahrzehnte hinsichtlich des Umfangs der Erwerbsbevölkerung keine größeren Veränderungen zu erwarten. Für die Arbeitsmarktentwicklung werden daher vor allem zwei Entwicklungen bedeutsam sein. Die erste Entwicklung bezieht sich auf die geburtenstarken Jahrgänge der „Babyboom-Generation“. Diese wird im Zeitablauf durch die Berufs- und Karrierewege hindurchwandern. Dabei sind die Mitglieder dieser Alterskohorte gegenüber den vorangegangenen und nachfolgenden Kohorten einem höheren Konkurrenzdruck ausgesetzt. Daraus resultieren, sofern der Umfang der Erwerbstätigkeit, also die Nachfrage am Arbeitsmarkt nicht gesteigert werden kann, zwei Probleme: Zum einen werden die Verlierer dieses Konkurrenzdrucks auch in Bezug auf ihren Lebenslauf zunehmend aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt und zum zweiten dürfte der Zugang zum Arbeitsmarkt insbesondere für die nachfolgenden jüngeren Generationen erschwert werden.

Neben diesen demographisch bedingten Angebotschwankungen am Arbeitsmarkt treten nicht nur konjunkturell bedingte Nachfrageschwankungen auf, sondern zusätzlich wirken strukturelle Nachfrageveränderungen am Arbeitsmarkt. So wächst die Zahl der Erwerbstätigen in Dienstleistungsbereichen, besonders im sog. sekundären Dienstleistungsbereich an,

während sie im produzierenden Gewerbe abnimmt. Damit geht eine Veränderung der Qualifikationsstruktur unter den Erwerbstätigen einher. So wird in Zukunft, Prognosen zufolge, der Anteil der Erwerbstätigen mit einer qualifizierten Ausbildung, darunter insbesondere auch Hoch- bzw.- Fachhochschulabschlüsse, deutlich anwachsen, während die Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen ohne Ausbildungsabschluß deutlich sinken werden (Senatsverwaltung 1997, 41). Die strukturellen Nachfrageveränderungen führen dann auf den jeweiligen Arbeitsmärkten zu einem „mismatch“. Je nach Angebots- und Nachfragestrukturen auf den regionalen Arbeitsmärkten variiert daher die jeweilige Ausprägung der Erwerbslosigkeit. In altindustrialisierten Regionen kann es dazu kommen, daß ältere Arbeitnehmer im großen Stil frühverrentet werden, um somit Einstellungen jüngerer Arbeitnehmer zu ermöglichen. Es kann aber durch die Einschränkung der Frühverrentung eine Art demographisch bedingter „closed shop“ entstehen, wodurch die Jugendarbeitslosigkeit ansteigt. Schließlich kann eine solche Entwicklung auch dazu führen, daß jüngere Erwerbskohorten in prosperierende Regionen abwandern („Humankapitalabfluß“) oder wo der wirtschaftliche Strukturwandel greift, kann es zu strukturbedingter Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer kommen, während jüngere Arbeitnehmer in neuen, prosperierenden Branchen tätig sind.

Demographische Veränderungen wirken somit immer auch als Veränderungen der Angebots- und Nachfrageseite auf den Arbeits-, Wohnungs- und Gütermärkten, wie umgekehrt die Angebots- und Nachfragebedingungen auf den Arbeits-, Wohnungs- und Gütermärkten demographische Folgen nach sich ziehen (vgl. Friedrichs 1995, 30 ff.). Die Folgen des dadurch bedingten demographischen Strukturwandels werden vor allem auf der lokalen Ebene sichtbar. Dort wirken sie unmittelbar auf die „sozialen Verhältnisse“ vor Ort, bestimmen in Form verwandtschaftlicher oder nachbarschaftlicher Kontakte den sozialen Alltag zwischen Angehörigen verschiedener Generationen.

Siedlungsstrukturelle Aspekte der demographischen Entwicklung

Der demographische Strukturwandel wird weitestgehend auf einer gesellschaftlichen Makroebene thematisiert. Dort erscheint er ungerechtfertigter Weise als Auflösung eines Gene-

rationenvertrages, der die demographischen Grundlagen der Sozialversicherungssysteme und der Rentenversicherung im besonderen zu beeinträchtigen scheint (vgl. Leisering 1996). Die lokalen Bedingungen und Folgen des demographischen Strukturwandels indes sind weithin unbekannt (Strohmeier 1994, 11f.). Dabei weisen die demographischen und soziodemographischen Indikatoren eine hohe regionale Varianz auf (vgl. Bertram/Beyer/Bauerreiß 1993).

Wie oben dargestellt, setzt sich die Bevölkerungsentwicklung aus den drei Faktoren Fertilität, Mortalität und Migration zusammen. Von zentraler Bedeutung für die Bevölkerungsentwicklung in den Stadtregionen sind die Faktoren Fertilität und Migration (Bähr/Gans 1985; Gans 1997). Die niedrige Geburtenrate in den Kernstädten ist, wie im vorigen Abschnitt dargestellt, Ergebnis eines selektiven Wohnstandortverhaltens im Lebenszyklus von Familienhaushalten (vgl. Bähr/Gans 1985, 112). Familien wandern in das Umland der Städte, während umgekehrt Nicht-Familienhaushalte in die Stadt ziehen (vgl. auch Bertram 1994). Dieser seit den 60er Jahren bestehende Trend der räumlichen Dekonzentration bzw. der fortschreitenden Suburbanisierung wurde in der ersten Hälfte der 90er Jahre noch überlagert durch die Außenwanderungsüberschüsse (Gans 1997, 28; 48 f.). Insofern ist von einer Dualität des Bevölkerungsprozesses auszugehen. *Dabei wird ein „primärer“ Prozeß der Umverteilung einer schrumpfenden und nach Lebensformen zunehmend differenzierten ansässigen Bevölkerung neuerdings durch einen „sekundären“ Prozeß massiver Einwanderung in seinen Auswirkungen überlagert* (Strohmeier 1994, 23). Die Suburbanisierung als räumlicher Ausdruck pluralisierter bzw. polarisierter Lebensformen verweist zugleich auch auf die funktionalen Verflechtungszusammenhänge innerhalb von Stadtregionen. Das Umland oder der Stadtrand werden zunehmend zur „Familienzone“ der Gesellschaft. Dort wachsen die Menschen auf, um dann in den Lebensphasen der Ausbildung und der beruflichen Etablierung in die Großstadt zu ziehen (Bähr/Gans 1985, 110; Droth/Dangschat 1985). Entsprechend sind die Großstädte auf „Nachwuchskonsum“ angewiesen, um die „demographische Balance“ zu halten (Hannover 1993b, 15). Die Außenwanderung von deutschen und ausländischen Personengruppen ist somit eine notwendige Voraussetzung zur Reproduktion der Stadt im funktionalen Verflechtungszusammenhang der Stadtregion. Durch die Zuwanderung kinderloser Haushalte kommt es in den Kernstädten zu einer Kon-

zentration des „Nicht-Familiensektors“. Private Lebensformen ohne Kinder, wie z.B. Bildungseinwanderer, „Singles“, nichteheliche Lebensgemeinschaften oder DINK's (double income no kids) stellen solche privaten Lebensformen des Nicht-Familiensektors dar. Die Segregation zwischen Familien und Nicht-Familiensektor läßt sich anhand einiger demographischer Kennziffern wie z.B. der niedrigen Geburtenrate, einem höheren Altenquotienten oder kleineren Haushaltsgrößen ersehen. So wies die Geburtenziffer 1980 ein deutliches Stadt-Land-Gefälle auf. Kamen in den Städten über 500.000 Einwohner lediglich 7,8 Geburten auf 1000 Einwohner so lag dieser Wert bei den Städten mit 100.000 bis 200.000 bei 8,6 und im Bundesgebiet gar bei 10,3.

Entsprechend liegt der Anteil der Kinder in den kleineren Städten und Gemeinden höher als in den hochverdichteten Regionen mit ihren Kernstädten. Die Segregation von Familien und Nicht-Familienhaushalten wird schließlich auch daran deutlich, daß in den Großstädten Einpersonenhaushalte mittlerweile nahezu 50% aller Haushalte stellen. So betrug bei der Volkszählung 1987 die durchschnittliche Haushaltsgröße in den Städten mit mehr als 1 Million Einwohner 1,86, die der Städte mit über 500 Tsd. Einwohner 2,02, die der Städte mit über 100 Tsd. Einwohner sogar 2,14. Im Bundesgebiet betrug die durchschnittliche Haushaltsgröße gar 2,16. Analog dazu ist in den großen Städten das informelle Solidarpotential rein numerisch geringer als in kleinen Gemeinden.

Die räumliche Trennung der Stadtregionen in einen familienlosen Kern und eine Familienzone an der städtischen Peripherie gilt allerdings weitgehend für deutsche Haushalte. Vergleicht man z.B. deutsche und ausländische Haushalte mit vier und mehr Personen, so zeigt sich bei den ausländischen Haushalten eine ausgeprägte Orientierung auf die Kernstädte (vgl. Esser 1985, Freund 1998)¹⁰³. Entsprechend verwundert es nicht, wenn die Geburtenziffer der ausländischen Bevölkerung in den Großstädte nahezu doppelt so hoch ist, wie bei der deutschen Bevölkerung (vgl. Bertram/ Bayer/Bauerreiß 1993, 31 ff.) Allerdings weist die höhere Geburtenziffer nicht auf ein grundsätzlich anderes Fertilitätsverhalten hin, sondern auf eine selektive Wohnstandortwahl deutscher und ausländischer Familien (vgl. auch

¹⁰³ vgl. für das Wohnstandortverhalten verschiedener ausländischer Nationalitäten Freund 1998; Musterd/Ostendorf/ Breebaart 1997; Gödecke-Stellmann 1994; MAGS 1994a; Esser 1985.

Gans 1997, 25). Die Folge ist, daß die natürliche Bevölkerungsentwicklung wesentlich durch die ausländische Bevölkerung getragen wird und damit endogen der Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Großstädten wächst, wenngleich sich das generative Verhalten von Deutschen und Ausländern spätestens in der zweiten Generation angleicht (Esser 1985, 124; Gans 1997, 25).

2.2.5 Migration und Integration

Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland ist in der jüngsten Vergangenheit wesentlich durch die Zuwanderung aus dem Ausland bestimmt worden. Diese Zuwanderung konnte jedoch, so Bade, nur als bedrohlich erleben, wer die Geschichte nicht kannte, denn die Bewegung von Menschen über Grenzen und die Begegnung der Kulturen ist nicht die Ausnahme, sondern die Regel (Bade 1992, 9). Wanderungsbewegungen sind gesellschaftliche Antworten auf verschiedene materielle und immaterielle Verhältnisse in den Ausgangs- und Zielräumen (Bade 1994, 59). In ihnen manifestieren sich die gesellschaftlichen Umbrüche ihrer Zeit.

Anfang der 60er Jahre lebten im Gebiet der früheren Bundesrepublik 686.000 Ausländer. Dies waren seinerzeit 1,2% der Bevölkerung. In den folgenden Jahren stieg die Zahl der ausländischen Bevölkerung und pendelte sich nach dem Anwerbestop im Jahr 1973 auf nahezu vier Millionen und damit ca. 6,5% der Bevölkerung ein (MAGS 1994a, 37). Ende der 80er Jahre war die Zahl der ausländischen Bevölkerung schon auf 4,8 Millionen (7,3%) und in den darauffolgenden Jahren drastisch auf über 7,3 Millionen, davon allein fast sieben Millionen in den alten Bundesländern, was ca. 9% der Bevölkerung entspricht, gestiegen. In die Bundesrepublik wandern damit, gemessen an der Bevölkerungszahl, wesentlich mehr Immigranten zu als in klassischen Einwanderungsländern wie den Vereinigten Staaten oder Kanada. Nahezu 50% der Zu- und Abwanderungen in der Europäischen Gemeinschaft entfallen auf die Bundesrepublik (MAGS 1994a, 50). Ende 1996 lebten knapp 30% aller Migrantinnen und Migranten schon zwanzig Jahre und länger in Deutschland, gut 40% hatten Aufenthaltszeiten von mehr als fünfzehn Jahren und fast die Hälfte Aufenthaltszeiten von mehr als zehn Jahren nachzuweisen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der

ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern ist sogar noch länger. Fast zwei Drittel aller Türken und Griechen, 71 % der Italiener und 82 % der Spanier leben schon seit zehn Jahren und länger in der Bundesrepublik Deutschland (Bundesregierung 1997)¹⁰⁴.

Der Abfolge der Anwerbeverträge entsprach eine deutliche Verschiebung in der nationalen Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung. Dominierten in den 60er Jahren noch italienische und griechische Arbeitsmigranten das Bild der ausländischen Bevölkerung, so verschob sich die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung, zumal nach Verhängung des Anwerbestops zugunsten der türkischen und jugoslawischen Bevölkerung. Die größten Gruppen der ausländischen Wohnbevölkerung bildeten Ende 1996 daher die Türken mit 2,05 Mio. (28 %) sowie mit ca. 1,3 Millionen Migranten aus den Gebieten des ehemaligen Jugoslawien (17%), Italiener mit 599 Tsd. (8,2 %), Griechen mit 363 Tsd. (5,0 %), Polen mit 283Tsd. (3,9 %), und Österreicher mit 184 Tsd. (2,5 %).

Seit 1945 durchliefen nahezu alle westeuropäische Staaten drei Phasen der Migration: Jede Phase baute dabei auf die Wanderungsbewegungen der vorherigen Phase auf, führte aber zu einer immer größeren Vielfalt der Migrationen und der eingewanderten Bevölkerungen (Castles 1994). In der ersten Phase (der Arbeitsmigration bzw. der Anwerbephase) kam es seit dem Kriegsende, bedingt durch das Wirtschaftswachstum und der zunehmenden Industrialisierung, zu einer starken Arbeitskräftenachfrage, die in der Folge nur durch die Zuwanderung aus den peripheren europäischen Gebieten (sowie Nordafrika und Türkei), gedeckt werden konnte. Das langanhaltende Wirtschaftswachstum ermöglichte vielen einheimischen Arbeitnehmern den sozialen Aufstieg, wodurch bestimmte Bereiche des Arbeitsmarktes von einheimischen Arbeitnehmern freigegeben wurden (Fassmann 1997, 160; Bommes/Rotthoff 1994, 106). Bei diesen Arbeitsplätzen handelte es sich überwiegend um Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe am unteren Ende der betrieblichen Hierarchie

¹⁰⁴ Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer ist statistisch betrachtet durch die relativ große Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den letzten Jahren und die naturgemäß kurzen „Aufenthaltszeiten“ der relativ vielen in Deutschland geborenen Migrantenkinder in den letzten Jahren gesunken.

und unter belastenden Arbeitsverhältnissen¹⁰⁵. Die Anwerbung von sog. „Gastarbeitern“ zur Deckung kurzfristiger Nachfragespitzen am Arbeitsmarkt führte zunächst überwiegend alleinstehende, männliche, im Erwerbsalter stehende Männer in die Einwanderungsländer (Bade 1994, 16). Diese wanderten vornehmlich in die Kernstädte der Industrieagglomerationen zu, in denen sich „ausländerspezifische“ Branchen, wie das Verarbeitende Gewerbe konzentrierten. Innerhalb dieser Städte zogen sie vor allem in die Stadtteile, in denen einerseits überhaupt preiswerter Wohnraum vorhanden war und der andererseits von der einheimischen Bevölkerung im Zuge des Suburbanisierungsprozesses „freigegeben“ wurde. Hierbei handelte es sich vorzugsweise um innerstädtische Sanierungsgebiete oder Gebiete mit ungünstigen Wohn- und Wohnumfeldbedingungen, die der ersten Generation von Ausländern zur Zwischennutzung überlassen wurden (Esser 1985, 138).

Die erste größere Wirtschaftskrise 1973 und der im Gefolge verhängte Anwerbestop schließlich beendeten diese Phase der Arbeitsmigration und leiteten die Phase der Familienzusammenführung ein. Prägend für diese Phase war, daß im Zeichen der Umstrukturierung der Weltwirtschaft erhebliche Rationalisierungswellen im produzierenden Gewerbe und die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionszweige in Niedriglohnländer, sowie der wirtschaftliche Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft die Anzahl an Arbeitsplätze, insbesondere im sekundären Sektor, für un- oder angelernte Arbeitskräfte deutlich sinken ließ. Viele Länder reagierten hierauf wie Deutschland mit einem Anwerbestop. Allerdings zeitigte diese Maßnahme paradoxe Effekte. Zwar wurde die Zuwanderung von Arbeitsmigranten eingeschränkt, aber ebenso führte der Anwerbestop und seine begleitenden Maßnahmen dazu, daß die freiwillige Rotation zwischen der Bundesrepublik und den Herkunftsländern beendet wurde (Bade 1994, 17). Der Anwerbestop forcierte die Entwicklung zur Verlagerung des Lebensmittelpunktes in die Bundesrepublik. Nunmehr begannen die Arbeitsmigranten ihre Familien nachzuholen. Aus Gastarbeitern wurden so Einwande-

¹⁰⁵ Die erste Generation von Ausländern zeichnete sich dadurch aus, daß die mit fester Rückkehrabsicht begonnene Arbeitsaufnahme im Ausland meist beendet wurde, wenn das angesparte Kapital zur Realisierung der im Herkunftsland erstrebten Zwecke ausreichte. Viele Arbeitswanderer akzeptierten auch härteste Arbeitsbedingungen, um so ein möglichst hohes Lohnniveau zu erreichen. Um den Lohngeldtransfer möglichst hoch zu halten, leisteten sie Konsumverzicht. Dies machte sich insbesondere an den Wohnverhältnissen bemerkbar, wo viele Migranten billige Gemeinschaftsunterkünfte teuren Einzelwohnungen vorzogen. Auf diese Weise band die erste Generation von Arbeitsmigranten nur wenig mehr an das Zuwanderungsland als das Arbeitsverhältnis (Bade 1994, 16).

rer und die Bundesrepublik, wider Willen und entgegen der Absicht der offiziellen Politik, zu einem Einwanderungsland¹⁰⁶. Die Zuwanderung erfolgte v.a. in die Großstädte und dort in die Viertel und Stadtteile, in denen noch ein preiswertes Wohnungsmarktsegment zur Verfügung stand. Hierbei handelte es sich überwiegend um modernisierungsbedürftige, innerstädtische Altbaugebiete sowie periphere verdichtete Hochhaussiedlungen am Stadtrand. Die Konzentration von Ausländern in solchen Stadtteilen war bedingt durch die Funktionsprinzipien segmentierter Wohnungsmärkte, durch die Zuweisung von Betrieben oder Wohnungsämter sowie drittens durch die Affiliationsbedürfnisse der ausländischen Bevölkerung und die dadurch induzierten Umstrukturierungen von Quartieren (Esser 1985, 138). Schon Ende der 70er Jahre hatten sich daher in den Großstädten durch „Kettenwanderungen“ Siedlungskolonien (ethnic communities¹⁰⁷) herausgebildet, in denen die Migranten in einem Milieu mit eigenen Kommunikationskreisen, Beziehungsstrukturen, Bewußtseinsformen und Organisationsstrukturen (Vereinen) zusammenfanden (Krummacher/Waltz 1996, 12). Ethnische Kolonien dienen als ein Rückzugs- und ein Schonraum gegenüber der (Stadt-) Gesellschaft, welches den Migranten Stabilisierung, Schutz und Unterstützung in der Fremde gewährt¹⁰⁸. In dieser Weise erfüllen sie die Funktion einer Übergangszone. Dabei ist diese Übergangszone um so wichtiger, je größer die soziokulturelle Distanz zwischen alter und neuer Welt. Ethnische Kolonien werden zugleich aber auch von der Mehrheitsgesellschaft als ein sich „bewußt abkapselnder Fremdkörper“ be-

¹⁰⁶ Dieser Prozeß und die zunehmende Integration von Ausländern in die deutsche Gesellschaft läßt sich anhand verschiedener Indikatoren, wie steigender Zahl ausländischer Geburten, einer zunehmenden Zahl bikultureller Eheschließungen, Angleichung des generativen Verhaltens, steigender Zahl von Selbständigen, einer höheren Bildungsbeteiligung von Ausländern, steigendem Erwerb von Haus- oder Wohnungseigentum etc., wie teilweise unten ausgeführt, belegen.

¹⁰⁷ Die Vorstellung ethnischer Kolonien oder Enklaven knüpft an das Konzept der „natural areas“ der Chicagoer Schule mit seiner sozialökologischen Forschungsausrichtung an. Demzufolge wird das Ausmaß der Segregation zwischen der ethnischen Minorität und der Majorität wesentlich durch die soziale, kulturelle und ökonomische Distanz zwischen diesen Gruppen bestimmt. Mit der zunehmenden Integration der Kolonie, d.h. dem individuellen sozialen und ökonomischen Aufstieg schwindet auch die Distanz zwischen ethnischen Minoritäten und Majoritäten (vgl. Shevki/ Bell 1974). In dieser Weise erfüllen Kolonien die Funktion von Übergangsräumen (zone of transition) (Häußermann/Oswald 1997). Diese durch Selbstausgrenzung und unvollständige Integration konstituierten Orte der Identifikation Kolonien erfüllen ferner die Funktion eines Auffangraums, in dem Kolonien funktional spezialisierte Raumeinheiten Wege der Zuwanderung bereitstellen, die die Arbeitsmigranten im Zuge sozio-ökonomischer Aufwärtsmobilität wieder verlassen. In dieser Weise werden sie auch als Brücke zwischen alter und neuer Welt verstanden.

argwöhnt (Bade 1994, 16). Ethnische Kolonien konstituieren sich daher in einem Prozeß wechselseitiger Binnen- und Außenintegration. Koloniebildung ist dabei nicht ein Zeichen für mangelnde Integrationsbereitschaft, sondern Indiz für das Vorliegen einer echten Einwanderungssituation (Bade 1994, 18).

Nun schien der allmähliche Rückgang der Zuwanderung in der ersten Hälfte der 80er Jahre und die Angleichung des demographischen Verhaltens zur einheimischen Bevölkerung und ihre schrittweise Integration zu einer Entlastung der Migrationsproblematik beizutragen. Seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre hat das Ausmaß der Zuwanderung bedingt durch politische Faktoren wie dem politischen Umbrüchen in Osteuropa, den aufflammenden regionalen Konflikten in Südosteuropa, aber auch durch wirtschaftliche Faktoren, wie die einer zunehmenden Verdichtung weltwirtschaftlicher Kontakte erneut zugenommen. Diese seit Ende der 80er Jahre zu beobachtende Zunahme der Migration zeichnet sich durch vier Tendenzen aus (Castles 1994, 211):

- Beschleunigung der Migration, d.h. eine Zunahme der Migrationen weltweit,
- Globalisierung der Migrationen, d.h. immer mehr Länder werden von Bevölkerungsbewegungen betroffen,
- Differenzierung der Migrationen, d.h. es gibt eine zunehmende Vielfalt von Migrationstypen, z.B. hochqualifiziertes Personal, Auszubildende, Grenzgänger, Asylbewerber,
- Regionalisierung der Migrationen, d.h. durch den Zusammenschluß von Wirtschaftszusammenschlüssen entstehen regionale Kreisläufe der Zirkulation von Kapital, Waren und Menschen.

Die Ausländerpolitik und Zuwanderung in die Bundesrepublik folgten weitgehend den westeuropäischen Tendenzen. Dabei knüpfte die deutsche Politik gegenüber Arbeitsmigranten an die arbeitsmarktpolitischen Steuerungsinstrumentarien der Weimarer Republik an. Ausländerpolitik war, wie Bade formuliert, lange Zeit eine auf Ausländer angewendete Arbeitsmarktpolitik (Bade 1994, 18). Die primäre Funktion der Arbeitsmigranten bestand in ihrer Pufferfunktion bei Angebots-Nachfrage-Spannungen am Arbeitsmarkt¹⁰⁹. Insofern beschränkte sich das Verhältnis zwischen Aufnahmegesellschaft und Migranten allein auf den Bereich des Arbeitsmarktes. Der als Reaktion auf die Wirtschaftsrezession

¹⁰⁸ Entsprechend charakterisiert Bade *ethnische Kolonien als Selbsthilfegemeinschaft und Zuflucht, in der Identitätskrise unter dem Anpassungsdruck im Einwanderungsprozeß* (Bade 1994, 17).

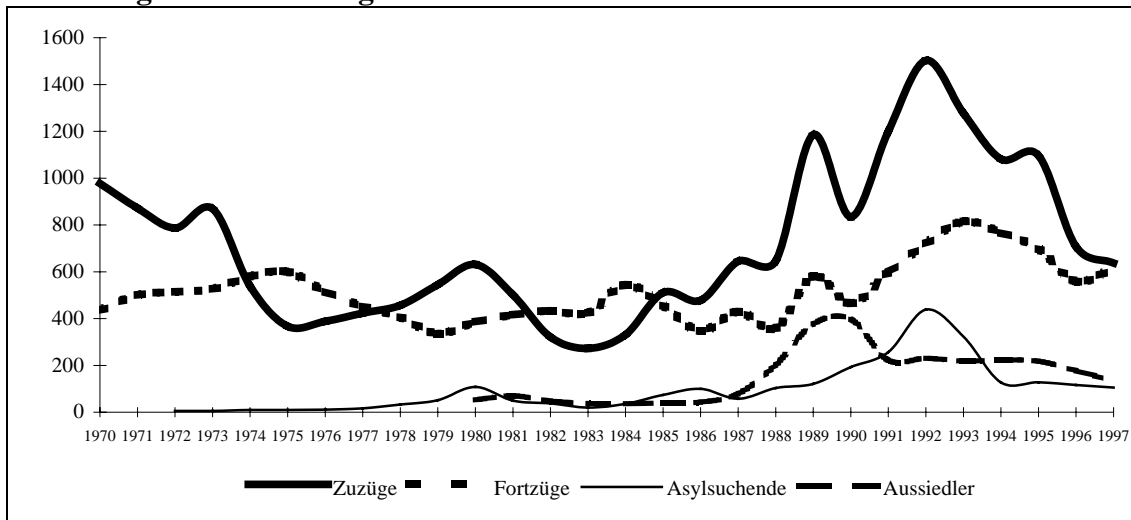
¹⁰⁹ Ausländer übernehmen damit ebenso wie auch Frauen am Arbeitsmarkt eine soziale Pufferfunktion.

verhängte Anwerbestop und nachfolgend begleitende Maßnahmen, wie die Einstellung der Kindergeldzahlungen ins Ausland, führten seit Mitte der 70er Jahre zu einem erhöhten Nachzug von Familien. Paradoxe Weise führte die Beschränkung des Zuzugs von Ausländern zu einer steigenden ausländischen Bevölkerung. Die Programmatik der Ausländerpolitik war in dieser Phase und darüber hinaus mit jeweils wechselnden Schwerpunkten gekennzeichnet durch den Trias Zuwanderungsbegrenzung, Rückkehrförderung und Überlegungen zur sozialen Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien. Mit der Verlagerung des Lebensmittelpunktes und dem Daueraufenthalt in der Bundesrepublik gingen entsprechend den Bestimmungen im Ausländergesetz zunehmend Tendenzen einer Verfestigung des aufenthaltsrechtlichen Status' einher. Aus den „Gastarbeitern“ wurden Einwanderer. Nach wie vor aber war die deutsche Ausländerpolitik geprägt durch das Modell einer widersprüchlichen Integration, das politisch weiterhin exklusiv verfährt, zugleich jedoch sozialstaatliche Maßnahmen einer Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien fördert (vgl. auch MAGS 1994a, 17). Die soziale Integration verläuft hierbei über ihre Einbindung in den Arbeitsmarkt und das Regulierungssystem von Kapital und Arbeit (vgl. Körber 1997, 358; Fassmann 1997, 159f.)¹¹⁰. In den 80er Jahren jedoch zeichnete sich in der deutschen Ausländerpolitik eine deutliche Wende ab. Diese Wende charakterisiert Bade als einen Wechsel vom Wettlauf um Integrationskonzepte zum Wettlauf um eine Begrenzungs politik (Bade 1994, 19f.). Die Diskussionsspektren von Ausländer- und Asylpolitik begannen sich zu überschneiden. Die Begrenzung des Familiennachzugs und restriktivere Bestimmungen, wie die Senkung des Nachzugsalters von Kindern, vor allem aber der Kampf gegen Asylmißbrauch und Rückkehrhilfen, standen im Mittelpunkt. In der Ausländerpolitik zeichnete sich damit eine Verlagerung der Zuständigkeit von der Arbeitsmarkt- zur Innenpolitik ab. Zugleich wurde durch die Verknüpfung von Ausländer- und Asylthematik eine gezielte Politisierung der Ausländerfrage herbeigeführt, um so nicht nur von der mangelnden Konzeptions- und Gestaltungslosigkeit in der Einwanderungspolitik, sondern auch von den sich aufbrechenden sozialen Verteilungskonflikten in der Bundesrepublik abzulenken. Diese sich in den 80er Jahren deutlich herauskristallisierenden Tendenzen wurden schließlich durch die seit Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre, im Zuge der

¹¹⁰ Die politische Regulierung der Zuwanderung führt dabei einerseits zur Limitierung, sowie andererseits zu einer typischen Arbeitsmarktpositionierung der ausländischen Arbeitskräfte (Fassmann 1997, 160).

Zuge der gesellschaftlichen Umbrüche in Osteuropa, komplexer und unübersichtlicher werdenden Einwanderungssituation überformt und abgelöst (vgl. folgende Abbildung).

Abbildung 22: Wanderungen von und nach Deutschland 1970-1997



Quelle: StaBu; versch. Jahrgänge

Offen und ungelöst erschien nach einem „verlorenen Jahrzehnt“ (Bade) nach wie vor, welche legislativen und politischen Antworten für die meisten der aus der ehemaligen „Gastarbeiterbevölkerung“ stammenden, oft schon drei Generationen umfassenden Familien zu ergreifen seien. Hinzu trat nunmehr jedoch eine sehr differenzierte Wanderungsbewegung nach Deutschland. So kamen Aussiedler aus Ost- und Südosteuropa, Asylbewerber und Flüchtlinge sowie innerdeutsche Wanderungen (von Ost nach West). Die Überlagerung verschiedener Zuwanderergruppen brachte das herkömmliche Kategorienschemata von Deutschen und Ausländern vollends durcheinander¹¹¹. Einheimischen mit deutschem oder fremdem Paß standen Fremde mit deutschem oder ausländischem Paß gegenüber. Diese Entwicklung führte zu einer verstärkten öffentlichen Wahrnehmung von Zuwanderung, Eingliederung und Minderheiten. In diese Zeit fielen nicht nur die Neuformulierung des Ausländergesetzes oder des Aussiedleraufnahmegesetzes im Jahre 1990, sondern auch der sog. Asylkompromiß im Jahre 1992 und die Ausgliederung der Asylbewerber aus der So-

¹¹¹ Besonders deutlich ließ sich dieses Phänomen in den sozialen Brennpunkten der Großstädte beobachten, in denen sich lange Zeit ausländische und deutsche Jugendbanden gegenüberstanden. Durch den Zuzug von Flüchtlingen und Aussiedlern formierten sich diese Jugendbanden teilweise neu, so daß einheimische Jugendliche mit deutschem oder ausländischem Paß sich gegenüber jugendlichen Aussiedlern verbündeten oder aber es gab verstärkte Konflikte zwischen Jugendbanden, da nunmehr die Konkurrenz unter den verschiedenen Jugendgruppierungen zunahm (vgl. Michalzik 1993).

zialhilfe in ein eigenständiges soziales Sicherungssystem nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sowie sukzessive Absenkungen der Integrationshilfen für Aussiedler¹¹².

Tabelle 4: Arbeitsmarktzugang nach Immigrantengruppen

	Art der Arbeitserlaubnis	Befristung des Arbeitsmarktzugangs	Beacht. Inländerprimat	Beziehung der Erwerbstätigkeit zur Aufenthaltsgenehmigung	Wartefrist
Reine Arbeitsmigranten					
Werkvertragsarbeitnehmer	allg.	bis zur Vollendung des Werkes, höchst 3 Jahre	nein	gleichzeitige Erteilung mit Aufenthaltsbewilligung	nur bei Wiederbeschäftigung
Saisonarbeitnehmer	allg.	bis zu 3 Monaten jährlich	ja	gleichzeitige Erteilung mit Aufenthaltsbewilligung	keine
Gastarbeitnehmer	allg.	i.d.R. 12 Monate, max. bis zu 18 Monaten	nein	gleichzeitige Erteilung mit Aufenthaltsbewilligung	keine
Flüchtlingsmigranten					
Asylbewerber	allg.	befristet für die Dauer des Asylverfahrens; seit 1997 pauschal keine Arbeitserlaubnis mehr	ja	Voraussetzung ist der Besitz einer Aufenthaltsgestattung (Anerkennung als Asylbewerber)	1 Jahr; ab Juli '91 keine; ab Jul '97 unbestimmt
Asylberechtigte; Kontingentflüchtlinge	bes.	unbefristet	nein	Voraussetzung ist der Besitz einer unbefr. Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung (wird erteilt nach Anerkennung)	keine
De-Facto-Flüchtlinge	allg.	befristet für die Dauer der Duldung/ Aufenthaltserlaubnis; seit 1997 pauschal keine Arbeitserlaubnis mehr	ja	Voraussetzung ist die Duldung oder der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis	1 Jahr (Duldung), sonst keine; ab Juli '97 unbestimmt
Bürgerkriegsflüchtlinge	allg.	befristet für die Dauer der Duldung/ Aufenthaltserlaubnis; seit 1997 pauschal keine Arbeitserlaubnis mehr	ja	Voraussetzung ist die Duldung oder der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis/ -erlaubnis	1 Jahr (Duldung), sonst keine; ab Juli '97 unbestimmt
Nach Herkunftsländern					
Europäische Union	nicht erforderlich	unbefristet	nein	keine direkten Beziehungen	keine
sonstiges Ausland bei Einreise	allg.	befristet für die Dauer der Beschäftigung	ja	Voraussetzung der Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung	bei Familiennachzug: i.d.R. 1 Jahr; sonst keine
mit verfestigten Aufenthaltsstatus	bes./ nicht erforderlich	i.d.R. unbefristet	nein	Voraussetzung ist der Besitz einer i.d.R. unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung	keine

Quelle. nach Velling 1996, 382

Der Staat schafft somit über die Vergabe differenter aufenthalts- und arbeitsrechtlicher Positionen an verschiedene Gruppen von Ausländern selbst Kategorien sozialer Ungleichheit (Körper 1997; Sackmann 1997). Diese Statusverhältnisse wiederum bestimmen maßgeblich die soziale Positionierung auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten und regulieren den

¹¹² Der restriktive und abschreckende Charakter und der implizite Vorwurf von Asylbewerbern als „Scheinasyllanten“ im Asylbewerberleistungsgesetz kommt u.a. dadurch zum Ausdruck, daß Asylbewerber nur Sachleistungen erhalten und vielfach in Sammelunterkünften untergebracht werden. Zudem erhalten sie gegenüber Sozialhilfeempfängern ein vergleichsweise geringeres Taschengeld.

Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen (Bommes/Rotthoff 1994, 108; Velling 1996, 381).

Die durch diese Statusverhältnisse festgelegten Inklusions- bzw. Exklusionsbedingungen stecken den Rahmen für die physischen, sozialen und kulturellen Reproduktionsmöglichkeiten ab (Bommes/Rotthoff, ebd.). Diese Statuszuerkennung kann man ebenso wie die Herausbildung ethnischer Differenzierungen als begleitende Phänomene gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse begreifen, die die gegenwärtigen Tendenzen einer Individualisierung und Pluralisierung der Sozialstruktur ethnisch überformen. Die lange Zeit als prämoderner Restbestand angesehene ethnische Differenzierung erweist sich dabei als ein Instrument zur Steuerung der Zuwanderung und zunehmend als eine politische Handlungsressource in den derzeitigen und zukünftig sich verschärfenden Verteilungskämpfen. Zugleich greifen ökonomische Modernisierungsprozesse auf diese ethnischen Differenzierungen und differenten Statuszuerkennungen zu und nutzen sie für teils staatlich inszenierte, teils geduldete oder teils verfolgte bzw. verbotene Deregulierungsprozesse am Arbeitsmarkt (Häußermann/Oswald 1997, 21). Ethnische Differenzierungen sind aber auch das Resultat sozialer Schließungsprozesse der einheimischen Bevölkerung, auf die die zugewanderten Bevölkerungsgruppen ihrerseits mit dem Rückzug und Zuflucht in ihre Kolonien reagieren ¹¹³ (vgl. auch OECD 1998).

Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt

Die erste Generation der Arbeitsmigranten wurde aufgrund des Arbeitskräftemangels in einigen Branchen und Berufen angeworben. Von Anbeginn der Zuwanderung in die Bundesrepublik stand daher die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung. Das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Arbeitsmigranten beschränkte sich somit weitestgehend auf das Arbeitsverhältnis. Haupteinsatzgebiet der Arbeitsmigranten war die industrielle Produktion, wo sie häufig unqualifizierten, belastenden und schlechtbezahlten Tätigkeiten nachgingen. Die Konzentration ausländischer Arbeitnehmer auf wenige Wirtschaftsberei-

¹¹³ Entsprechend interpretiert Sackmann diese Konstellation auch als Etablierte-Außenseiter-Figuration (Sackmann 1997, 51; vgl. auch Elias 1993).

che und Berufe erwies sich im Zeitverlauf als äußerst stabil und leistete einer ethnischen Strukturierung der Arbeitsmärkte Vorschub.

Die Zuwanderung und Beschäftigung der ausländischen Bevölkerung in die verschiedenen Regionen verlief dabei in Form eines Diffusionsprozesses, in dem eine hierarchisch gestaffelte Ausbreitung, entsprechend der zentralörtlichen Struktur und der ökonomischen Entwicklung, in den Teilräumen der Bundesrepublik sowie Nachbarschaftseffekte zusammenwirkten (Bähr/Gans 1985, 91). Die ethnische Struktur der ausländischen Bevölkerung wandelte sich dabei in der Abfolge der Anwerbeverträge sowie den zur jeweiligen Anwerbezeit bestehenden regionalen Wirtschaftsstrukturen und in der Folge, im Zusammenhang mit den ökonomischen Modernisierungsprozessen, in den unterschiedlichen Teilräumen der Bundesrepublik.

Die Arbeitsmigration war, wie oben dargestellt, auf die relative Arbeitskräfteknappheit insbesondere im verarbeitenden Gewerbe zurückzuführen. Diese Arbeitskräfteknappheit wiederum war nicht nur auf eine expandierende Wirtschaft zurückzuführen, sondern auch auf den Wandel der Beschäftigungsstrukturen, in dem der sekundäre Sektor ab- und der tertiäre Sektor zunahm. Dieser horizontale Modernisierungsschub der Beschäftigungsstrukturen und damit die Öffnung des sozialen Raums der Erwerbs- und Berufspositionen, ermöglichte vielen Einheimischen auf weniger belastendere, angenehmere und besser bezahlte Arbeitsplätze zu wechseln. Entsprechend konnten belastende, unangenehme und gering entlohnte Tätigkeiten mit ungünstigen Arbeitsbedingungen kaum mehr besetzt werden. Ausländische Arbeitskräfte wurden daher geholt, um industriell-gewerbliche „Restplätze“ zu übernehmen oder um gering qualifizierte, sozial wenig anerkannte und schlecht entlohnte Dienstleistungen zu erbringen (Fassmann 1997, 158). Zugleich wurden Zuwanderer damit aber auch auf die schrumpfenden industriellen und gewerblichen traditionellen Beschäftigungssegmente verwiesen. Da in diesen Beschäftigungsfeldern und subalternen Berufen ein vergleichsweise geringeres kulturelles Kapital von Nöten war, wurden diese Arbeitsmigranten zugleich auch von den künftigen Modernisierungsprozessen der Beschäftigungsstrukturen ausgeschlossen. Die Expansion ausgesuchter und moderner Bereiche des tertiären Sektors vollzog sich daher weitgehend ohne Beteiligung ausländischer Arbeits-

kräfte, so daß der wirtschaftliche Strukturwandel an den ausländischen Beschäftigten vorbeiging und diese dadurch langfristig an den Rand des Beschäftigungssystems gedrängt wurden (159). Aus dieser Entwicklung wiederum folgt die Gefahr, daß sich ethnosoziale Spannungslinien bzw. eine neue urbane Unterklasse herausbilden (Häußermann/Oswald 1997, 22; Bremer/Gestring 1997; Bade 1994, 23).

Seit 1974 hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer um über 250 Tsd. abgenommen. Dieser Beschäftigungsabbau betraf vor allem das verarbeitende Gewerbe, in dem die Zahl der Beschäftigten um 630.000 fiel sowie das Baugewerbe mit fast 85.000 Beschäftigten. Im Gegensatz dazu stieg die Zahl der ausländischen Beschäftigten im Bereich der Dienstleistungen um ca. 320 Tsd.. Allerdings zeigte sich hier eine disparate Entwicklung zwischen Deutschen und Ausländern. Ausländer sind in der Regel am unteren Ende der Berufshierarchie oder vor allem in den subalternen Berufen des Dienstleistungsgewerbes, wie z.B. Lagerverwalter, Kraftfahrer, Transportarbeiter oder im Gesundheitswesen als Krankenschwester oder Sprechstundenhilfe beschäftigt, während unternehmens- und rechtsberatende sowie kaufmännische Berufe überwiegend deutschen Beschäftigten offen stehen. Die Konzentration ausländischer Beschäftigter auf wenige Wirtschaftsabteilungen und Berufe läßt sich aus den beiden nachfolgenden Tabellen ersehen. So waren unmittelbar nach Verhängung des Anwerbestops im Jahr 1974 fast $\frac{2}{3}$ aller ausländischen Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe angestellt. Daneben waren 12% im Baugewerbe sowie im Dienstleistungsbereich tätig. Es dominieren dabei metall- und kunststoffherstellende bzw. -verarbeitende Berufe, Hilfstätigkeiten sowie Reinigungsberufe oder Berufe im gastronomischen Bereich (vgl. Bundestag 1997). Ausländer waren somit gerade in den Berufsfeldern tätig, die im Zuge des allgemeinen ökonomischen Strukturwandels unter erheblichen Beschäftigungsverlusten zu leiden hatten. Hinzu trat, daß Ausländer in konjunkturanfälligen Wirtschaftsbereichen wie z.B. dem Baugewerbe oder in Teilen des Dienstleistungsbereiches, in subalternen Stellungen als un- oder angelernte Arbeitskräfte tätig waren und somit bei Konjunkturabschwüngen als eine der ersten Gruppen arbeitslos wurden. Am Prinzip der Ausländerbeschäftigung als Konjunkturpuffer hat sich somit in den vergangenen Jahrzehnten wenig geändert. Verschärfend treten neben den konjunkturellen Problemen nunmehr auch strukturelle Probleme der Ausländerbeschäftigung.

Tabelle 5: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer nach Wirtschaftsabteilungen 1980 und 1996

	1974	1980	1996
Land-/Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei	1,0%	0,9%	1,3%
Energie, Wasserversorgung, Bergbau	1,3%	1,7%	1,1%
Verarb. Gewerbe (o. Bau)	62,5%	57,5%	39,8%
Baugewerbe	11,9%	10,5%	9,3%
Handel	5,2%	6,5%	10,3%
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	3,5%	3,7%	4,9%
Kreditinstitute und Versicherungen	0,6%	0,7%	1,1%
Dienstleistungen soweit nicht anders genannt	11,5%	15,2%	28,2%
Organisationen ohne Erwerbscharakter und Private Haushalte	0,5%	0,7%	1,7%
Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen	2,1%	2,4%	2,3%

Tabelle 6: Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer 1980 und 1996 im früheren Bundesgebiet nach Wirtschaftsabteilungen

	1974	1980	1996
Land-/Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei	11,3%	8,5%	13,7%
Energie, Wasserversorgung, Bergbau	6,6%	7,3%	5,9%
Verarb. Gewerbe (o. Bau)	15,8%	13,8%	11,4%
Baugewerbe	15,3%	17,6%	12,8%
Handel	4,3%	4,6%	6,7%
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	7,8%	7,7%	9,2%
Kreditinstitute und Versicherungen	1,8%	2,0%	2,3%
Dienstleistungen soweit nicht anders genannt	9,2%	8,9%	10,3%
Organisationen ohne Erwerbscharakter und Private Haushalte	3,8%	4,2%	5,6%
Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen	3,8%	3,8%	3,5%
Insgesamt	11,2%	9,9%	9,3%

Da ausländische Beschäftigte häufig über eine schlechte oder fehlende Berufsausbildung verfügen, als un- oder angelernte Arbeiter und in schrumpfenden Wirtschaftsbereichen tätig sind, die ihnen wenig Aufstiegschancen bieten und sie zudem durch Stigmatisierungseffekte auf dem Arbeitsmarkt auf eben solche Berufsfelder verwiesen werden, dürften sich strukturelle und konjunkturelle Probleme überlagern und damit, wie einige Beobachter befürchten, eine stark ethnosozial geprägte gesellschaftliche Krisenzone schaffen (Bade 1994, 23). Wie sich aus Tabelle 5 ersehen läßt, orientieren sich angesichts dieser Arbeitsmarktperspektiven die ausländischen Beschäftigten auf die wachsenden Wirtschaftsbereiche um. Waren 1974 noch 63%, 1980 immerhin noch 58% und 1996 nur noch 40% im produzierenden Gewerbe tätig, so sind diese Werte im Bereich Dienstleistungen von 12% auf nunmehr 28% gestiegen. Von den 875 Tsd. beschäftigten Ausländern in den Dienstleis-

tungsberufen verteilen sich die Hälfte der Beschäftigten auf nur vier Berufe: Reinigungs- und Gesundheitsberufe (Krankenschwester, Arzhelferin etc.), Bürofach- und -hilfskräfte und Lagerverwalter/ Transportarbeiter. Bedeutsam sind ferner Tätigkeiten als Verkäufer/-in, Gästebetreuer oder Kraftfahrer.

Um die Struktur und Entwicklung der ausländischen Beschäftigten zu erklären, ließe sich zunächst auf die Ausführungen zur Arbeitsmarktsegmentierung zurückgreifen. Demzufolge ist der Arbeitsmarkt in ein primäres und ein sekundäres Arbeitssegment unterteilt. Während im primären Arbeitsmarkt höhere Löhne gezahlt werden, vergleichsweise gute Arbeitsbedingungen herrschen und eine relativ große Arbeitsplatzsicherheit besteht, zeichnet sich der sekundäre Arbeitsmarkt durch niedrige Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen, hohe Fluktuationsraten, einfache Hilfstätigkeiten sowie hohe Arbeitsplatzunsicherheit aus (vgl. auch Bommers/Rotthoff 1994, 138). Der sekundäre Arbeitsmarkt stellt aus betrieblicher Sicht zugleich auch das Reservoir der Randbelegschaft auf dem externen Arbeitsmarkt dar. Ausländische Arbeitnehmer sind somit in doppelter Hinsicht strukturell benachteiligt. Durch ihre Konzentration in schrumpfenden Wirtschaftsbereichen sind sie langfristig vom Beschäftigungsabbau betroffen. Zugleich sind sie auch als Randbelegschaft nicht nur von den Beförderungsaussichten und Aufstiegsmöglichkeiten aufgrund der innerbetrieblichen Voraussetzungen, z.B. an formale Vorqualifikationen ausgeschlossen, welche das Risiko der Arbeitslosigkeit reduzieren könnten, sondern sie sind als Randbelegschaft diejenige Gruppe, die primär entlassen wird.¹¹⁴

Der wirtschaftliche Wandel setzt somit überproportional ausländische Arbeitnehmer aus dem Produktionsprozeß frei. Folglich ist die Arbeitslosenquote bei den ausländischen Arbeitnehmern mit 20,4% (Stand 1997) annähernd doppelt so hoch wie bei deutschen Arbeitnehmern. Von den ausländischen Arbeitslosen haben 78% keine abgeschlossene

¹¹⁴ Die Entwicklung läßt sich anhand der Beschäftigungsentwicklung im verarbeitenden Gewerbe nachvollziehen. Dort hat sich global die Zahl der Beschäftigten verringert. Allerdings ist die Zahl der ausländischen Beschäftigten stärker gesunken als die der deutschen Arbeitnehmer. Insofern hat innerhalb des Beschäftigungsabbaus eine Konzentration auf deutsche Arbeitnehmer stattgefunden. Diese Entwicklung ist neben makropolitischen Entscheidungen nicht zuletzt auch Ergebnis betrieblicher Aushandlungsprozesse über einen sozialverträglichen Beschäftigungsabbau zwischen den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Zur Bedeutung der politischen Regulation der Beschäftigung von Migranten vgl. z.B. Fassmann 1997.

Berufsausbildung, während es bei den deutschen Arbeitnehmern (ohne Spätaussiedler) nur halb so viele waren (37,6%). Entsprechend ließe sich zur Erklärung der Erwerbsbeteiligung von Ausländern der Mismatch-Ansatz heranziehen. Wie oben dargestellt, geht der wirtschaftliche Wandel von einer Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft einher mit einer erhöhten Nachfrage nach (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften. In modernen Gesellschaften steigt daher die Bedeutung institutionalisierten kulturellen Kapitals, also von allgemein akzeptierten (Aus-)Bildungsabschlüssen¹¹⁵. Da nicht nur die erste Generation von Ausländern, sondern zahlreiche Zuwanderer seit den 90er Jahren über solches nicht verfügen und sie aufgrund ihrer Positionierung am unteren Ende der betrieblichen Hierarchie und ihrer Vorbildung auch relativ geringere Aufstiegschancen haben, sind sie einem höheren Risiko ausgesetzt, arbeitslos zu werden. Ausländischen Arbeitnehmern stehen damit lediglich drei Optionen offen. Erstens können sie in ihr Herkunftsland zurückwandern. Dies ist z.B. bei den ausländischen Arbeitnehmern aus den der europäischen Gemeinschaft angehörenden Mittelmeerländern der Fall. Zum zweiten können sie aber auch in die potentiell wachsenden und von den Deutschen nicht besetzten Wirtschaftsbereiche wechseln. Ein unmittelbarer Wechsel aus dem industriell-gewerblichen in den Dienstleistungsbereich ist insbesondere für ältere ausländische Beschäftigte kaum möglich. Ein solcher Wechsel, der als Diffusionsprozeß der ausländischen Bevölkerung in modernere Wirtschaftsbereiche verstanden werden kann, vollzieht sich überwiegend im Generationenzyklus (vgl. obige Tabellen). Der Restrukturierungsthese folgend kann man die Zuwanderung und die Positionierung ausländischer Beschäftigter am unteren Ende der Beschäftigungshierarchie auch als Ausdruck eben jenes ökonomischen Modernisierungsprozesses begreifen, der am deutlichsten wohl in den Großstädten zum Ausdruck kommt (Menahem 1997; Dangschat 1998b; 1995b; Noller/Roneberger 1995; Noller/Prigge/Ronneberger 1994; Sassen 1996). Demnach bringt der wirtschaftliche Modernisierungsprozeß eine Polarisierung der Beschäftigungsstrukturen hervor, da auf der einen Seite die Zahl der hochqualifizierten Angestellten und damit auf der anderen Seite wiederum die Nachfrage nach billigen Dienstleis-

¹¹⁵ Die Besonderheiten des deutschen Ausbildungssystems wirken sich somit eher ungünstig auf die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern aus, *da im Vergleich zu anderen Staaten (z. B. den USA) formale Abschlüsse stärker betont werden ... Bei ungünstiger Arbeitsmarktlage ist die Konkurrenz durch Bewerber, die über entsprechende Zertifikate verfügen, wesentlich größer und der Zugang für Personen ohne inländischen Bildungsabschluß somit schwieriger* (Bundesregierung 1997).

tungen im privaten wie im gewerblichen Bereich wächst. Parallel zur Zunahme hochqualifizierter Dienstleistung wächst so ein Segment niedrigbezahlter Arbeitsplätze heran, das durch unstetige Beschäftigung, schlechte Arbeitsbedingungen, geringe Aufstiegsmöglichkeiten, hohe Fluktuation und niedrige Bildungsanforderungen geprägt ist. Diese Faktoren machen dieses Arbeitsmarktsegment insbesondere für Immigranten interessant, die ansonsten keine Einstiegschance im primären Arbeitsmarktsegment finden (Sassen 1996, 140, Jordan 1996, 72). Nun ist die Zuwanderung nach Deutschland seit den 90er Jahren zunehmend unübersichtlicher und komplexer geworden. Neben den Ausländern aus den Anwerbeländern, die z.t. schon in der dritten Generation in Deutschland leben, finden sich nunmehr Flüchtlinge, Asylbewerber, illegale Arbeitsmigranten, Werkvertragsarbeitnehmer, Spätaussiedler etc.. Die unterschiedliche Statuszuerkennung bei der Gestaltung des Arbeitsmarktzugangs bevorzugt die lange ansässigen ausländischen Arbeitnehmer und die Spätaussiedler gegenüber Ausländern mit befristeten Aufenthaltsstatus und Arbeitserlaubnis, wie z.B. Flüchtlinge und Asylbewerber. Daraus folgen zwei Entwicklungen: Einerseits kommt es unter den Zugewanderten zu ungesteuerten Deregulierungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt und zum anderen lassen sich der Ergänzungsthese folgend Tendenzen beobachten, die darauf hinweisen, daß ausländische „Gastarbeiter“ nunmehr durch Spätaussiedler ersetzt werden (vgl. für Israel Menahem 1997, 140). So ist z.B. die Arbeitslosenquote unter den Spätaussiedlern weitaus geringer als bei den Ausländern, obgleich ein großer Teil über ähnliche Rechte beim Zugang zum Arbeitsmarkt verfügt¹¹⁶.

Um ihren aufenthaltsrechtlichen Status nicht zu gefährden und um ein wirtschaftliches Auskommen zu finden, sind viele Ausländer daher gezwungen, innerhalb ihrer „ethnic community“ wirtschaftlich tätig zu werden¹¹⁷. Die Tätigkeit in der ethnischen Ökonomie ist dabei durch einen Doppelcharakter gekennzeichnet: Einerseits ist es Zuwanderern in-

¹¹⁶ Ende Juni 1996 verfügten bereits 90 % von 1,11 Mio. arbeitserlaubnispflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern z. B. wegen längerem berechtigtem Aufenthalts oder längerer Ausübung einer erlaubten Beschäftigung, über Rechte, die sie auf dem Arbeitsmarkt deutschen Arbeitnehmern gegenüber gleichstellen (Bundesregierung 1997).

¹¹⁷ Zur Erklärung der Erwerbsstruktur von Ausländern ziehen Goldberg/ Sen neben dem „Nischen- und Kulturmodell“, die sich einseitig auf jeweilige ethnische Spezifika beziehen, daher auch ein „Reaktionsmodell“ heran, um somit die Auswirkung institutioneller Regeln (z.B. Arbeits- und Aufenthaltsrecht) und sozialer und ökonomischer Prozesse auf die Herausbildung einer ethnischen Ökonomie reflektieren zu können (Goldberg/ Sen 1997).

nerhalb der Nischenökonomie möglich, innerhalb eines geschützten „ethnic market“, z.B. als Selbständiger wirtschaftlich tätig zu werden¹¹⁸ (Goldberg/ Sen 1997, 66). So steigt der Anteil der Selbständigen unter der ausländischen Bevölkerung seit den 70er Jahren kontinuierlich an (Goldberg/ Sen 1997; MAGS 1994a, 96 f.). Zugleich präsentiert sich die ethnische Ökonomie aber auch als eine Notgemeinschaft, in der einzelnen Zuwanderergruppen ökonomische Teilbereiche zugeschrieben werden. Der Zugang zu diesen Arbeitsmärkten bestimmt sich über ethnische Zugehörigkeit und nicht über Qualifikation¹¹⁹. Unter den Bedingungen von verschärfter Konkurrenz und ethnisch begründeten Anschlußregeln werden in die begrenzt zugänglichen Arbeitsbereiche zunächst Mitglieder des persönlichen und familiären Nahbereichs, des eigenen Netzes eingegliedert¹²⁰ (Häußermann/Oswald 1997, 24).

Von zentraler Bedeutung für die Integration von Zuwanderern ist die berufliche Integration. Eine Angleichung der Erwerbsstrukturen signalisiert dann eine erfolgreiche Integration (MAGS 1994a, 66). Wie oben dargelegt, scheint sich im Zuge ökonomischer Modernisierungsprozesse eher eine stärkere Arbeitsmarktsegmentierung nach ethnischen Differenzierungslinien abzuzeichnen. Inwieweit eine solche ethnische Segmentierung der Arbeitsmärkte greift, ist wesentlich abhängig davon, ob es den Zuwanderern gelingt über eine gehobene Ausbildung auch in bisher verschlossene Arbeitsmarktsegmente einzudringen. Ob sich also über Generationen hinweg eine ethnische Unterschichtung der bundesdeutschen Gesellschaft herausbildet oder ob die Integration von Zuwanderern gelingt, hängt entscheidend von der Bildungsbeteiligung und dem Bildungserfolg der ausländischen Bevölkerung ab.

¹¹⁸ *Ob türkische Autohändler oder Ärzte, Bäckereien, Cafés oder Moscheen - entlang der Oranien- oder Adelbertstraße und auch in den Seitenstraßen finden die Kreuzberger Türken alles, was sie brauchen. Wer hier lebt, kommt von der Wiege bis zur Bahre ganz ohne die deutsche Sprache aus. Und gerade das macht für einen Großteil der dort ansässigen Türken den Reiz aus. „Hier bin ich zu Hause, hier fühle ich mich wie in meinen Dorf“ erzählt Osman Atasoy (HAZ vom 25.4.98).*

¹¹⁹ Zu Recht weisen Häußermann und Oswald daraufhin, daß damit ein Phänomen wieder zum Vorschein kommt, welches in der Moderne längst überwunden schien: der universale Zugang zum Arbeitsmarkt (Häußermann/Oswald, a.a.O.). Paradoxerweise nimmt die Inklusion der ausländischen Arbeitskraft in den Arbeitsmarkt die ethnische Differenzierung in sich auf.

¹²⁰ Als Folge voranschreitender ethnischer begründeter Segmentierungen der Arbeitsmärkte verschärft sich der Kampf um ethnisch-kulturelle Repräsentanz (Häußermann/Oswald 1997, a.a.O.).

Migranten und Bildungssystem

Die unterschiedlichen Beschäftigungsstrukturen und Arbeitsmarktrisiken zwischen Deutschen und Ausländern, insbesondere der zweiten und dritten Generation sind im wesentlichen Ausdruck eines sich stufenweise verengenden Spektrums erwerbsbiographischer Optionen im Bildungssystem der Bundesrepublik.

Die segregative Gestaltungsmacht der Bildungsinstitutionen setzt schon frühzeitig mit dem Besuch bzw. dem Nicht-Besuch des Kindergartens ein. Gerade im Vorschulbereich werden pädagogische Weichenstellungen hinsichtlich der Sprach-, Verstehens- und Problemlösungskompetenz entwickelt und der spielerische Umgang mit deutschen Kindern ermöglicht. Da ausländische Kinder in der Regel jedoch seltener als ihre deutschen Altersgenossen einen Kindergarten besuchen, haben diejenigen Kinder, die den Kindergarten nicht besucht haben, größere sprachliche und soziale Anpassungsprobleme beim Übergang in das deutsche Schulsystem (MAGS 1994a, 172 ff.). Diese Probleme werden dadurch verschärft, daß Ausländer konzentriert z.B. in innerstädtischen Wohngebieten leben, in denen nicht nur der Anteil deutscher Kinder und das Platzangebot in Kindertagesstätten gering ist, sondern in denen auch überproportional Kinder aus benachteiligten und problembeladenen Familien leben.

Entsprechend treten beim Übergang in das Schulsystem häufig sprachliche und soziale Anpassungsprobleme auf. In der Folge sind an den Grund- und Hauptschulen überproportional ausländische Schüler vertreten. Grundschulklassen an Schulen in innerstädtischen Gebieten mit einem Anteil ausländischer Schüler von über 50% und mehreren Nationalitäten sind in vielen Großstädten keine Seltenheit ¹²¹. So besuchen z.B. 68% der ausländischen Kinder die Grund- und Hauptschule, während es bei den deutschen Schülern lediglich 55% sind. In der Hauptschule ist die Differenz sogar noch größer (DIW 1998 Tabelle 3). Nahezu

¹²¹ Aus Zeitungsberichten lassen sich immer wieder auch Beispiele entnehmen, wo der Anteil der ausländischen Schüler noch weitaus höher liegt und sich bis zu 17 Nationalitäten innerhalb eines Klassenverbandes befinden (vgl. z.B. SPIEGEL 31/94). In Berlin kann z.B. die im Schulgesetz verankerte Ausländerquote von 25% mit nichtdeutscher Herkunftssprache mangels deutscher Schüler an vielen Schulen gar nicht umgesetzt werden (vgl. HAZ vom 25.4.98).

ein Viertel aller deutschen Schüler dagegen besucht ein Gymnasium, während es bei den ausländischen Schülern lediglich 9,4% sind. Zugleich ist der Anteil der ausländischen Schüler, die ein Gymnasium besuchen, seit Anfang der 90er Jahre rückläufig. Der ethnisch segregierte Zugang zu den jeweiligen Bildungsinstitutionen findet seinen Niederschlag in der beruflichen Bildung. Während im Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr, das in Zeiten der Jugendarbeitslosigkeit als „arbeitsmarktpolitische Warteschleife“ fungiert, sowie Berufsfachschulen ausländische Schüler überproportional vertreten sind, überwiegen an den Berufsober- und Fachoberschulen deutsche Schüler.

Auswertungen des DIW zufolge erreichen 44% aller ausländischen Schüler den Hauptschulabschluß, während es bei den deutschen Schülern lediglich 25% waren. Die Hochschulreife dagegen erlangen lediglich 9% der ausländischen und 27% der deutschen Schüler. Ohne Abschluß bleibt nahezu jeder fünfte ausländische Schüler, während es bei den deutschen Absolventen 8% sind. Zugleich zeigen sich zwischen den einzelnen Nationalitäten deutliche Unterschiede im Bildungserfolg (vgl. auch Bundesregierung 1997).

Erschwerend tritt hinzu, daß infolge der Inflationierung von Bildungsabschlüssen sich der Charakter von Bildungstiteln verändert hat. Statt Mittel zum Aufstieg werden Bildungstitel zu einem Mittel gegen den Abstieg (Beck 1994, 47). Entsprechend steigt die Konkurrenz auf den Ausbildungsmärkten, wovon insbesondere Hauptschulabsolventen bzw. Personen ohne Schulabschluß und damit überproportional ausländische Jugendliche betroffen sind. So heißt es im Bericht zur Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland: *Auch heute noch ist die Ausbildungssituation Jugendlicher mit ausländischem Paß nicht zufriedenstellend. Mehr als die Hälfte der jungen Frauen und fast die Hälfte der jungen Männer, die heute 20 bis 30 Jahre alt sind, haben keinen beruflichen Ausbildungsabschluß. Ein Teil dieser Gruppe ist arbeitslos, ein anderer Teil hat sich aus dem offiziellen Arbeitsmarkt zurückgezogen, ist in den grauen Markt von Gelegenheitsarbeiten und ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen ausgewichen oder arbeitet als Ungelernte. Zwar ist auch eine abgeschlossene Berufsausbildung keine Garantie für einen Arbeitsplatz, aber gerade für Jugendliche mit ausländischem Paß fast unabdingbare Voraussetzung.* (Bundesregierung 1997). Nahezu 40% aller Jugendlichen mit ausländischen Paß, so heißt es in diesem Be-

richt an anderer Stelle, bleiben im Anschluß an die Schulpflichtzeit ohne jede Ausbildung (vgl. auch FR vom 9.6.1994; MAGS 1994a, 177f.).

Neben der deutlich geringeren Ausbildungsbeteiligung tritt problemverschärfend hinzu, daß das Berufsspektrum ausländischer Jugendlicher gegenüber den deutschen Gleichaltrigen viel enger ist. So konzentrieren sich die ausländischen Auszubildenden vor allem in Berufen, dessen Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt als gering einzuschätzen ist, die in weniger zukunftssträchtigen Branchen angesiedelt sind und geringer entlohnt werden. (Bundesregierung 1997). Ausländische Auszubildende werden überwiegend im Handwerk sowie in Industrie und Handel ausgebildet (DIW 1998, Tabelle 5; MAGS 1994a, 195). Dabei läßt sich ein geschlechtsspezifisch ausgeprägtes Muster der Berufswahl beobachten (MAGS 1994a, 197). Während ausländische Jungen ein Ausbildungsverhältnis in solchen Berufen wie z.B. Kraftfahrzeugmechaniker, Elektro-, Gas- und Wasserinstallateur oder Maler aufnehmen, werden ausländische Mädchen auf das schmale Segment ärztlicher Assistenzberufe, Teilen des Reinigungsgewerbes oder des Friseurhandwerks verwiesen ¹²².

Zwar stieg in den vergangenen Jahren das schulische Qualifikationsniveau und die Teilhabe an der beruflichen Bildung ausländischer Jugendlicher, aber im Vergleich zu ihren deutschen Altersgenossen haben sie mit weitaus größeren Zugangsschwierigkeiten in das berufliche (Aus)Bildungsgefüge und Beschäftigungssystem zu kämpfen:

- Schüler und Schülerinnen mit ausländischem Paß verteilen sich durch ihren hohen Anteil an Hauptschulen und ohne Schulabschluß anders über die Schulformen als deutsche Schüler,
- Viele Ausbildungsbetriebe präferieren immer noch deutsche Jugendliche,
- Schließlich brechen überproportional viele ausländische Jugendliche einmal eingegangene Ausbildungsverhältnisse ab.

Im Anschluß an die Ausbildung gelingt es vielen ausländischen Jugendlichen darüber hinaus nicht, eine ausbildungsadäquate Erwerbstätigkeit zu finden, sei es durch Arbeitslosigkeit

¹²² Auch unter der ausländischen Bevölkerung setzen sich somit die oben beschriebenen Tendenzen geschlechtsspezifisch segregierter Lebensverlaufsmuster durch. Ethnische und geschlechtsspezifische Differenzierungslinien überlagern sich und verwandeln sich innerhalb des Bildungs- und Berufsverlaufs in vertikale Differenzierungsmuster (Krüger 1995, 141; vgl. auch Bu Reg 1997, Abschnitt 2.2).

keit oder aber auch durch die Aufnahme einer ausbildungsfernen Erwerbstätigkeit (FR vom 9.6.1994)¹²³.

Die Folgen des unterschiedlichen schulischen und beruflichen Bildungsweges beschränken sich nicht nur auf die Erwerbsbiographie, sondern auf die gesamte Lebenslage und -verlauf. So verlassen ausländische Jugendliche frühzeitiger das Schulsystem, durchlaufen durchschnittlich früher das Ausbildungssystem und treten frühzeitiger in den Arbeitsmarkt ein. Bei den ausländischen Frauen verringern sich angesichts der beschrittenen Ausbildungswege zudem die „biographischen Opportunitätskosten“. Aufgrund dieser strukturellen Variablen liegt das durchschnittliche Heiratsalter unter der ausländischen Bevölkerung niedriger, der Zeitpunkt der Familiengründung und der Geburt des ersten Kindes eher als bei der deutschen Bevölkerung. Entsprechend müßte im Aggregat die altersspezifische Geburtenrate der ausländischen Bevölkerung und die Haushaltsgröße höher liegen als bei der deutschen Bevölkerung.

Eine Angleichung der Bildungs- und Erwerbsstrukturen hingegen würde mit einer Angleichung hinsichtlich des Fertilitätsverhaltens und der Haushaltsstrukturen und damit individualisierter Lebensweisen einhergehen. Da aber die Modernisierung der Ökonomie weitgehend an der ausländischen Bevölkerung vorbeigeht, stehen der ausländischen Bevölkerung nur zwei Optionen offen: Zum einen kann über vermehrten Bildungsaufstieg und die Nutzung „ethnischer Ressourcen“ ein Zugang zum Arbeitsmarkt erlangt werden. Zum anderen aber kann der Rückzug in die „ökonomische Nische“, die vielfach auch als marginale Selbständigkeit enden kann, „gewählt“ werden.

¹²³ Aber auch die ausländischen Jugendlichen, die an der Bildungsexpansion teilhaben und eine gute Ausbildung aufweisen, kommen aus dem Zirkel eines ethnisch differenzierten Arbeitsmarktes nicht heraus. Da Bildung zu einer notwendigen Voraussetzung zum sozialen Aufstieg geworden ist und sich die Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten (damit auch der ethnischen Diskriminierung) verschärft hat, sehen sich viele aufstiegswillige junge Ausländer zum Einsatz „ethnischer Ressourcen“ (Zweisprachigkeit; bikultureller Hintergrund etc.) als Differenzierungsmerkmal gegenüber ihren deutschen Arbeitsmarktkonkurrenten gezwungen. Diese Integration führt zu einem paradoxen Ergebnis: Einerseits greifen Prozesse wirtschaftlicher Globalisierung auf diese „ethnischen Ressourcen“ zu und forcieren damit eine Binnendifferenzierung der ausländischen Bevölkerung. Zum anderen erfolgt diese Differenzierung aber nur innerhalb festgelegter Grenzen der ethnischen Differenzierungslinien.

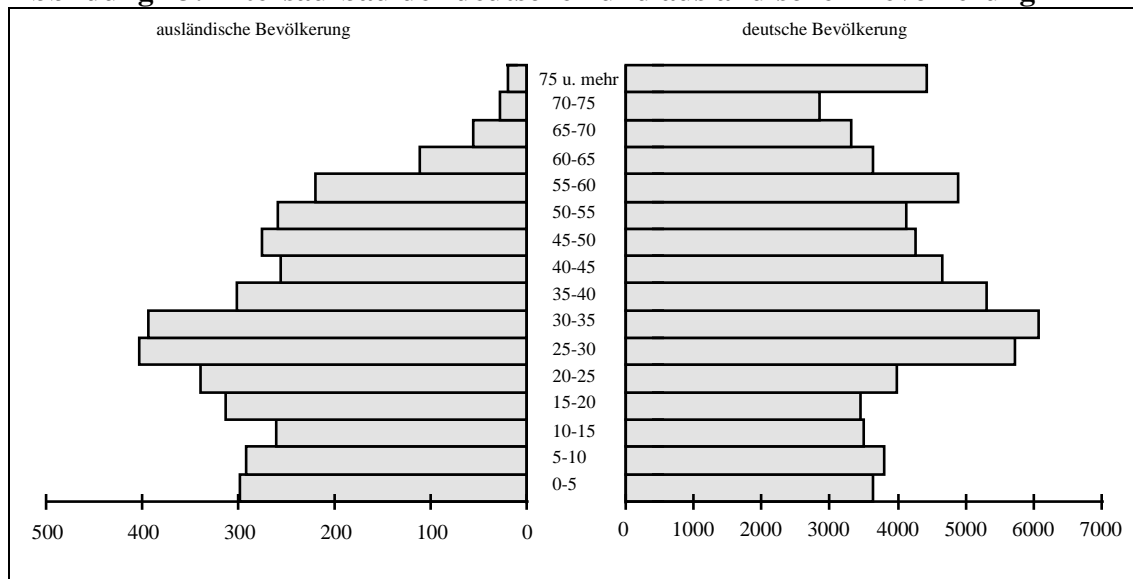
Im ersten Fall kommt es zur Angleichung der Bildungs-, Erwerbs- und Familienstrukturen zwischen deutscher und ausländischer Bevölkerung. Im zweiten Fall dagegen werden die Unterschiede in den Bildungs-, Erwerbs- und Familienstrukturen zwischen deutscher und ausländischer Bevölkerung gefestigt, wenn nicht vertieft. Im ersten Fall lassen sich empirische Belege dafür finden, daß es sich bei dieser Migrantengruppe vorwiegend um etablierte Ausländer z.B. Spanier handelt, während es sich im zweiten Fall um Türken oder neu zugewanderte Migranten handelt. So ist der schulische und berufliche Ausbildungserfolg von Spaniern, Portugiesen und Griechen höher als der der türkischen Bevölkerung. Entsprechend sind über die Hälfte der Spanier als Facharbeiter oder Angestellte tätig, während bei den Türken 50% als un- oder angelernte Arbeiter tätig sind (MAGS 1994a, 97). Die Arbeitslosenquote von Spaniern betrug 1996 z.B. 11%, während sie mit 24% bei Türken mehr als doppelt so hoch und bei Italienern bei 20% lag. Entsprechend variieren auch die Haushaltsstrukturen. So leben überdurchschnittlich viele Türken in großen Haushalten, während Griechen und Spanier signifikant geringere Haushaltsgrößen aufweisen (MAGS 1994a, 116).

Diese Befunde deuten auf ein entlang ethnischer Differenzierungslinien verlaufenden „Modernisierungslag“ in den erwerbs- und familienbiographischen Ordnungsmustern und auf eine Polarisierung zwischen einerseits schon länger in Deutschland lebenden, zum Großteil strukturell integrierten und ökonomisch etablierten Ausländern (z.B. Arbeitsmigranten), sowie von Transferzahlungen abhängigen Neuzuwanderern andererseits, hin (Strubelt/ Veith 1997, 125). Ob daraus jedoch zwangsläufig eine Population von Modernisierungsverlierern entsteht oder ob dieser Modernisierungsrückstand zugleich Ressource zur Bewältigung gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse sein kann, ist eine offene Frage und hängt nicht zuletzt von lokal divergierenden Wirtschaftsstrukturen und der nationalitätenspezifischen Einbindung von Migranten in den Arbeitsmarkt sowie von den politischen Anstrengungen zur Integration von Ausländern ab.

Migranten - demographische und familiäre Aspekte

Die Haushaltsstrukturen der ausländischen Bevölkerung haben sich in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verändert. Dominierten in den 60er Jahren noch die alleinstehenden „Gastarbeiter“ im erwerbsfähigen Alter die Struktur der ausländischen Bevölkerung, so führte der Anwerbepost und der folgende Familiennachzug und die darin zum Ausdruck kommende Verlagerung des Lebensmittelpunktes in die Bundesrepublik zu einer Veränderung der Haushalts- und Familienstrukturen. Deutlich wird dies nicht nur an der steigenden Zahl der ausländischen Geburten, sondern auch an der Veränderung des Altersaufbaus der ausländischen Bevölkerung. Dabei lassen sich zwischen einzelnen Nationalitäten deutliche Unterschiede im Altersaufbau feststellen (vgl. MAGS 1994a, 52ff.). Die Altersstruktur der Spanier oder aber auch der Italiener ist stärker noch als der deutschen Bevölkerung durch eine starke Alterslastigkeit geprägt.

Abbildung 23: Altersaufbau der deutschen und ausländischen Bevölkerung



Quelle: StaBu; eigene Darstellung

Der Altersaufbau der türkischen Bevölkerung dagegen ähnelt noch eher einer Pyramide, wobei sich demographische „Echo-Effekte“ des Familiennachzugs nach dem Anwerbepost beobachten lassen. Die nationalitätenspezifischen Unterschiede lassen sich als Kohorteneffekt der Anwerbung von Arbeitsmigranten interpretieren. Zwischen der deutschen und ausländischen Bevölkerung lässt sich ein ähnlicher Altersaufbau beobachten. Der wohl offen-

sichtlichste Unterschied besteht in Besetzung der höheren Altersgruppen. Allerdings wird in Zukunft der Anteil älterer Migranten und damit der Bedarf an ethnisch spezifisch ausgerichteten Angeboten der Altenhilfe und Pflegedienste deutlich zunehmen (vgl. Schuleri-Hartje 1994, FR vom 12.8.1993). Bedeutsam ist ferner, daß die höhere Fertilität der ausländischen, speziell der türkischen Bevölkerung, zu einem steigenden Anteil an den jüngeren Altersgruppen geführt hat. So liegt der Anteil der ausländischen Kinder und Jugendlichen in den Altersgruppen unter 25 Jahren zwischen 12 und 14%. Zum Vergleich dazu bewegt sich der Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Altersgruppen über 65 Jahren lediglich zwischen 1 und 3%. In Städten mit einem hohen Ausländeranteil wie Frankfurt a.M. z.B. sind in einigen Altersgruppen über 50% ausländische Kinder (Kilb 1994).

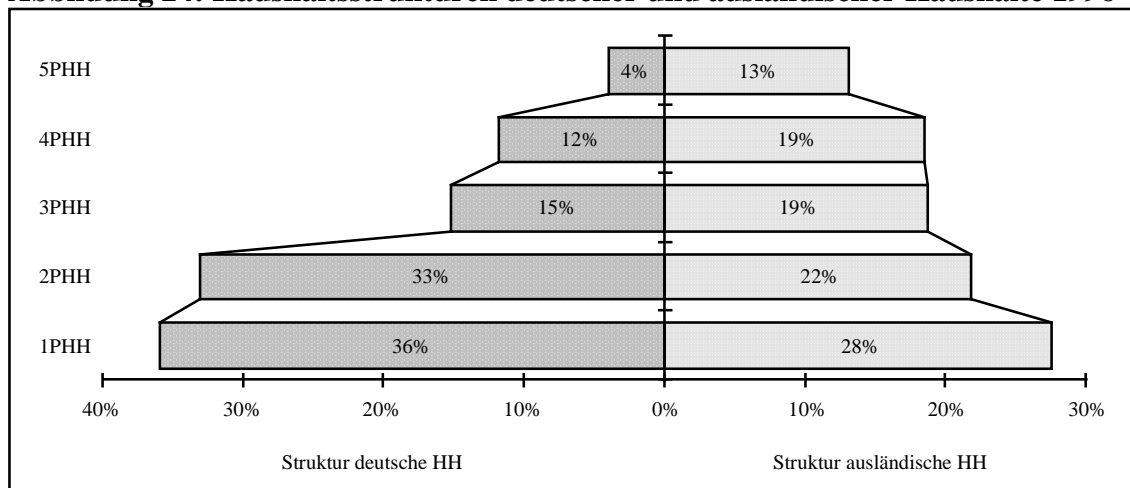
Neben der höheren Fertilität der ausländischen Bevölkerung lassen sich die größeren Haushalte von Ausländern vor allem auf drei Faktoren zurückführen:

- Unterschiede im Altersaufbau der ausländischen und deutschen Bevölkerung,
- unterschiedlich (lange) Bildungswege,
- Diskriminierungseffekte auf dem Wohnungsmarkt.

Somit sind die Unterschiede wesentlich nicht auf die Nationalität, sondern auf die divergierenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Vergleicht man z.B. die Kinderzahlen, so sind in 44% aller ausländischen und 39% aller deutschen Haushalte keine Kinder vertreten. Der Anteil der Haushalte mit einem Kind liegt bei den deutschen Haushalten über 10%-Punkte höher als bei den ausländischen, während bei den ausländischen Haushalten wiederum der Anteil von Haushalten mit mehr als zwei Kindern um über 5%-Punkte höher liegt als bei der deutschen Bevölkerung (vgl. MAGS 1994a, 114). Somit bestätigt sich, daß, gleich ob ausländische oder deutsche Familien, diese als ein gesellschaftliches Phänomen nur in einem engen Zusammenhang mit der Entstehung und Entwicklung gesellschaftlicher Verhältnisse zu denken sind.

Diese Befunde bestätigt auch die folgende Abbildung. Überwiegen in 2/3 aller deutschen Haushalte Ein- und Zweipersonenhaushalte, so ist bei den ausländischen Haushalten eine größere Bandbreite zu erkennen. 13% aller ausländischen Haushalte bestehen aus 5 und mehr Personen; bei der deutschen Bevölkerung dagegen sind es lediglich 4%.

Abbildung 24: Haushaltsstrukturen deutscher und ausländischer Haushalte 1996

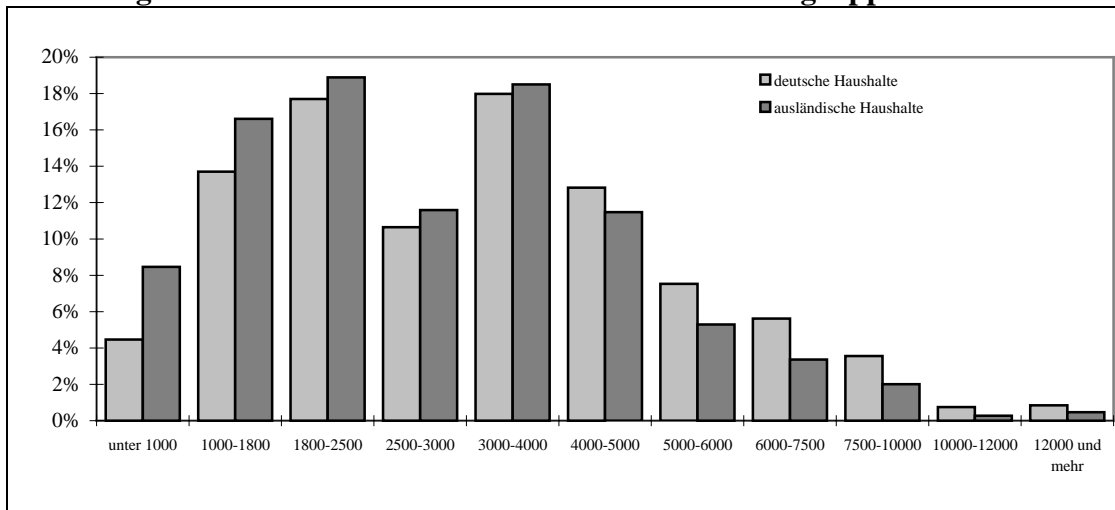


Quelle: StaBu 1996; eigene Berechnungen

Zwischen den einzelnen Nationalitäten gibt es bezüglich der Haushaltsstrukturen große Unterschiede. So liegt der Anteil der Einpersonenhaushalte bei der spanischen Bevölkerung im Jahr 1993 bei 27%, während lediglich in 12% aller türkischen Haushalte eine Person lebte. Der Anteil der 4 und mehr Personenhaushalte dagegen betrug bei den Spaniern 29% und bei den Türken 54%. Diese unterschiedlichen Haushaltsstrukturen wiederum lassen sich zurückbeziehen auf die unterschiedliche Fertilität, dem unterschiedlichen Bevölkerungsaufbau, den unterschiedlichen Bildungswegen und der unterschiedlichen Einbindung in den Arbeitsmarkt, in Abhängigkeit von den differierenden Wirtschaftsstrukturen sowie den, gegenüber den verschiedenen Nationalitäten, unterschiedlichen Diskriminierungseffekten auf den Wohnungsmärkten.

Niedrigere Einkommen, ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko und größere Haushalte führen dazu, daß die ausländische im Vergleich zur deutschen Bevölkerung überproportional von Armut betroffen ist. Ein Drittel der ausländischen Haushalte müssen mit einem Einkommen zwischen 1000 und 2500 DM auskommen. 18% erzielen immerhin ein Einkommen zwischen 3 bis 4 Tsd. DM. Nicht unerwähnt bleiben sollten auch die 0,5 % ausländischer Haushalte, die über 12 Tsd. DM pro Monat verdienen. Hierunter sind nicht nur Selbständige, sondern auch ausländische Fach- und Führungskräfte vertreten, die im Zuge weltwirtschaftlicher Verflechtungen zunehmend, wenn auch temporär begrenzt, nach Deutschland zuwandern (vgl. auch Freund 1998).

Abbildung 25: Ausländische Haushalte nach Einkommensgruppen 1996



Quelle: StaBu 1996; eigene Berechnungen

Andere Untersuchungen bestätigen diese Einkommensverteilung. Demzufolge müssen 29% aller ausländischen Haushalte mit einem Einkommen zwischen 1800 und 2500 DM, aber nur jeder fünfte deutsche Haushalt mit einem solchen Einkommen auskommen. Über 4000 DM verfügen nur 30% der Ausländer aber 45% der deutschen Haushalte. Dabei gibt es zwischen den Nationalitäten signifikante Unterschiede. So lag das durchschnittliche Haushaltseinkommen der Griechen bei 3579 DM, das der Italiener bei 3453 DM und das der Türken bei 3366. Die Abstände zwischen den Nationalitäten haben sich seit Mitte der 80er Jahre verringert (Bundesregierung 1997; MAGS 1994a, 117). Im Vergleich zur deutschen Bevölkerung jedoch haben die ausländischen Haushaltseinkommen nur unterdurchschnittlich zugenommen, so daß sich der Einkommensabstand vergrößert hat.

Berücksichtigt man die unterschiedlichen Haushaltsstrukturen, so lag das Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 1993 in ausländischen Haushalten mit mehr als zwei Kindern lediglich bei 770 DM. Im Vergleich dazu erzielten ausländische Einpersonenhaushalte 2060 DM. Da unter der türkischen Bevölkerung der Anteil großer Haushalte und Familien vergleichsweise hoch liegt, sind insbesondere türkische Familien von Einkommensarmut betroffen.

Der Anteil der einkommensarmen¹²⁴ ausländischen Bevölkerung lag Mitte der 80er wie Mitte der 90er Jahre bei 26%. Der Anteil der einkommensarmen deutschen Bevölkerung ist im gleichen Zeitraum von 11% auf 10% zurückgegangen. Insofern könnte man die These vertreten, daß die ökonomische Situation von Ausländern im vergangenen Jahrzehnt weitgehend stabil geblieben ist oder anders formuliert, nach wie vor besteht für Ausländer ein über doppelt so hohes Risiko in Einkommensarmut zu gelangen.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß die Zahl der ausländischen Bevölkerung seit Mitte der 80er Jahre deutlich zugenommen hat. Ein gleichbleibender Prozentwert der einkommensarmen Bevölkerung signalisiert dann eine steigende, absolute Zahl an Einkommensarmen. Dementsprechend ist die Zahl der einkommensarmen Ausländer im früheren Bundesgebiet von 1,1 Millionen auf 1,8 Millionen gestiegen. Zur gleichen Zeit ist die Zahl der einkommensarmen Deutschen um mehrere zehntausend Personen gesunken¹²⁵.

Unterschiedliche Bevölkerungs-, Haushalts- und Einkommensstrukturen mögen nun den Eindruck vermitteln, daß zwischen deutscher und ausländischer Bevölkerung eine tiefe Spaltungslinie verläuft. Wie aber schon oben deutlich wurde, sind die Unterschiede wesentlich auf strukturelle Einflüsse zurückzubeziehen und divergieren zwischen einzelnen Gruppen von Ausländern. Das Bild der ausländischen Bevölkerung ist wesentlich bunter als es das einheitliche Label Ausländer vermittelt und es mehren sich die Tendenzen, einer sich in der Alltagspraxis trotz aller Widrigkeiten vollziehenden Integration der ausländischen Bevölkerung in die deutsche Gesellschaft. Die Differenz zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung ist dabei weniger Ausdruck ethnokultureller Spannungslinien, sondern vor allem strukturell bedingter ethno-sozialer Krisenzonen der Gesellschaft

¹²⁴ Als Armutsgrenze wurde die 50%-Schwelle des Durchschnittseinkommens herangezogen (vgl. StaBu 1997, 515).

¹²⁵ Die steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern resultiert demnach zu einem guten Teil aus der Entwicklung unter der ausländischen Bevölkerung. Allerdings läßt sich auch, wenn nicht durchgehend unter der deutschen Bevölkerung eine steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern beobachten. Die geringere Zahl einkommensarmer Deutscher und der konstante Anteil der einkommensarmen deutschen Bevölkerung ist dadurch zu erklären, daß die Arbeitslöhne stagnieren und real abnehmen, während der Realwert der Sozialhilfe dem Bedarfsprinzip folgend relativ steigt.

in einer blockierten Einwanderungssituation (Bade). Nicht zuletzt werden diese auf der lokalen Ebene in den jeweiligen Alltagsbezügen deutlich.

Räumliche Implikationen der Zuwanderung

Die Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik erfolgte räumlich selektiv. Dabei kam es zu einer dreifachen Konzentration der ausländischen Bevölkerung (Esser 1985, 128): Zum einen erfolgte die Migration in die Industrieagglomerationen. Zum zweiten konzentrierte sich die ausländische Zuwanderung innerhalb der Industrieagglomerationen vor allem auf die Großstädte, in denen „ausländerspezifische“ Branchen, wie Metallverarbeitung, Maschinenbau, Textil- oder Bauindustrie dominierten. Schließlich erfolgte auch eine Konzentration der ausländischen Bevölkerung auf solche Stadtteile, in denen für die ausländischen Familien überhaupt Wohnangebote vorhanden waren: Sanierungsgebiete und Gebiete mit hohen Umweltbelastungen, aus denen sich entweder die deutsche Bevölkerung zurückgezogen hatte oder in die die entsprechenden Industriebetriebe gezielte Ansiedlungen vornehmen konnten (z.B. Werksiedlungen) (Esser 1985, 129). Bedingt durch den Anwerbestop und der dadurch eingeleiteten Phase des Familiennachzugs kam es nicht nur zu einer Verstetigung des Aufenthaltes der ausländischen Bevölkerung, sondern auch zu einer inneren Umstrukturierung der ausländischen Bevölkerung. Dabei nahm nicht nur die Zahl der Familien und Kinder zu, sondern innerhalb der ausländischen Population stieg auch der Anteil der türkischen Bevölkerung ¹²⁶. Die türkischstämmige Bevölkerung konzentrierte sich dabei auf Regionen, deren Industrie vom Bergbau, der Eisen- und Stahlerzeugung geprägt ist. So lag z.B. in Duisburg schon Mitte der 70er Jahre der Anteil der Türken an der ausländischen Bevölkerung bei 55%, wobei der Anteil der ausländischen Bevölkerung 10% betrug. Anfang der 90er Jahre hingegen war der Anteil der ausländischen Bevölkerung auf über 16% und der Anteil der türkischen Bevölkerung geringfügig auf 57% gestiegen. In München dagegen ist der Anteil der türkischen an der ausländischen Bevölkerung von 15% lediglich auf 16% gestiegen und liegt damit vergleichsweise niedrig (Esser 1985, 133, Stat. Jb. Dt. Gem.). Innerhalb der Städte kam es zu einer Konzentrationen

¹²⁶ Lag der Anteil der türkischen Bevölkerung an der ausländischen Bevölkerung bei ca. 30 %, so stieg er bis Mitte der 90er Jahre laut Mikrozensus auf 38% (Quelle: StaBu; eigene Berechnungen).

der ausländischen Bevölkerung vorzugsweise in innerstädtischen Gebieten, die durch eine schlechtere Wohnungsausstattung und belastende Wohnumfeldverhältnisse gekennzeichnet waren (vgl. MAGS 1994a, 139 ff.). So lag in Duisburg-Bruckhausen der Anteil der ausländischen Bevölkerung schon Anfang der 80er Jahre bei fast 50%. Stadtteile wie das Frankfurter Bahnhofsviertel, Köln-Chorweiler, München-Neuperlach, Hamburg-Mümmelsberg oder Berlin-Kreuzberg sind auch überregional für ihre hohen Anteil an ausländischer Bevölkerung bekannt.

Zuwanderung ist insofern ein großstädtisches Phänomen und hierbei vor allem eines von bestimmten Stadtteiltypen. Auch wenn in den vergangenen Jahren Anstrengungen zur Steuerung der Zuwanderung durch die Quotierung von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Aussiedlern unternommen wurden, konzentrierte sich ein großer Teil der Zuwanderung auf die Großstädte, wengleich der Zuwachs bei den kleineren Städten prozentual ebenfalls hoch lag (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Bevölkerungsentwicklung in Großstädten 1980-1995

Stadtgröße	Bilanz der Bevölkerung 1980-1995				Ausländeranteil in %			
	Deutsche		Ausländer		1980	1989	1995	1980-1995
	abs.	%	abs.	%				
über 1000000 ohne Berlin	-287148	-10,7 %	+238290	+ 74,5 %	12,3 %	13,4 %	15,3 %	+3,0
500000-1000000	-399480	- 8,0 %	+312355	+ 45,9 %	12,0 %	14,4 %	17,7 %	+5,7
200000-500000	-56419	- 1,1 %	+275641	+ 54,3 %	9,3 %	10,8 %	10,7 %	+1,4
100000-200000	-10589	+ 0,3 %	+206620	+ 60,4 %	9,3 %	11,1 %	12,3 %	+3,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, versch. Jahrgänge, eigene Berechnungen

Die Zuwanderung der ausländischen Bevölkerung in die Großstädte verlief parallel zur Suburbanisierung der deutschen Bevölkerung. Bis auf die kleinen Städte verloren daher alle Städte einen Teil der deutschen Bevölkerung, wobei der Verlust in den Großstädten mit über 500 Tsd. Einwohner erheblich höher als in den anderen Städten lag. Die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung dagegen weist über alle Stadtgrößen hinweg ein positives Saldo auf, wobei der Zuwachs in den Millionenstädten am höchsten lag. Zugleich verweisen die Zuwächse der ausländischen Bevölkerung aber auch auf die administrativen Anstrengungen zur Steuerung der Zuwanderung und zur Dispersion der ausländischen Bevölkerung sowie auf Diffusionsprozesse der Migration in die kleineren Städte. Dennoch läßt sich feststellen, daß sich ein Großteil der Zuwanderung in den 80er und 90er Jahren

auf die Großstädte konzentriert hat. Dementsprechend liegen dort auch die Anteile der ausländischen Bevölkerung am höchsten.

Die Konzentration der ausländischen Bevölkerung in den Großstädten ist dabei auf durch „Kettenwanderungen“ induzierte Sogeffekte sowie auf die spezifischen Qualitäten großstädtischer Arbeitsmärkte zurückzuführen, die Migranten einen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen. Die Zuwanderung konzentrierte sich dabei nicht nur auf die Großstädte, sondern bedingt durch die Segregationseffekte des Wohnungsmarktes auf bestimmte Stadtteiltypen (vgl. Tabelle 7). Der Ausländeranteil ist in den innerstädtischen Gebieten am höchsten und nimmt zum Stadtrand hin ab. An der städtischen Peripherie selbst liegt der Anteil der Ausländer in den verdichteten Wohngebieten mit 3 bis 6 Wohneinheiten und im sozialen Wohnungsbau am höchsten.

Tabelle 8: Mittlere Ausländeranteile 1985 und 1992 nach Stadtteiltypen in %

	Mittlerer Ausländeranteil		Differenz 1985-1992
	1985	1992	
Innenstadt	14,5	19,0	+4,5
Innenstadtrand	11,3	14,8	+3,5
Stadtrand	8,2	11,4	+3,2
davon überwiegend soz. Wohnungsbau	9,4	13,1	+3,7
Einfamilienhausgebiete	4,1	6,2	+2,1
Großwohngebäude mit			
- 3-6 WE	14,1	17,5	+3,4
- 7 u.m. WE	10,9	14,4	+3,5
ohne klare bauliche Struktur	8,1	11,5	+3,4
Insgesamt	9,7	13,1	+3,4

Quelle: Götdecke-Stellmann 1994, 352

In Einfamilienhausgebieten dagegen sind lediglich 6% der Bevölkerung Ausländer. Im Zeitraum 1985 bis 1992 blieben die Verteilungsmuster weitgehend konstant (Strubelt/Veith 1997, 120). Allerdings weisen die größten Entwicklungsdifferenzen schon auf bestimmte Akzente hin. So liegt die Differenz in den Innenstädten bei 4,5%-Punkten, gefolgt von den peripheren Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus mit 3,7%-Punkten sowie dem Innenstadtrand und den verdichteten Großsiedlungen am Stadtrand. Der niedrigste Zuwachs dagegen war in den Einfamilienhausgebieten zu beobachten. Damit bestätigt sich, was Esser schon Mitte der 80er Jahre am Beispiel Duisburgs nachweisen konnte: die seit Mitte der 70er Jahre bestehende „Hierarchie“ der Stadtteile hat sich nicht nur über den be-

trachteten Zeitraum erhalten, sondern sogar noch verstärkt (Esser 1985, 137). Diese Interpretation ließe zunächst auf eine räumliche Polarisierung zwischen deutscher und ausländischer Bevölkerung schließen. Die von Göddecke-Stellmann berechneten Dissimilaritätsindizes weisen jedoch für den Zeitraum 1987-1992 eher eine abnehmende Segregationstendenz zwischen Deutschen und Ausländern auf (Göddecke-Stellmann 1994, 383f.). Strubelt und Veith weisen aber zurecht daraufhin, daß der abnehmende Segregationsgrad von Ausländern auch dadurch bedingt sein kann, daß die stärkere Konzentration von Ausländern in einzelnen Stadtteilen durch eine ebenso starke Konzentration von Aussiedlern in diesen Stadtteilen statistisch aufgehoben werden könnte (Strubelt/ Veith 1997, 120). In der Tat weisen Untersuchungen aus den Städten daraufhin, daß aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes und der Verteilung des preiswerten Wohnungsmarktsegments sowie durch die Belegungspraxis der Städte Aussiedler in den vorgenannten Stadtteilgebieten konzentriert wurden (vgl. Essen 1993, 72; Hannover 1997, 5; Hannover 1991)¹²⁷.

Das Segregationsmuster zwischen den Zuwanderern und den Einheimischen läßt sich somit insgesamt auf drei Einflußfaktoren zurückführen (vgl. Musterd/Ostendorf/Breebart 1997, 304):

- 1) Unterschiede aus der jeweils besonderen Stadtgeschichte und den städtischen Siedlungsstrukturen.
- 2) Migrationsgeschichte des Landes und der Stadt in Verbindung mit dem Zeitpunkt der größten Zuwanderung und der damaligen sozio-ökonomischen Situation. So konzentrieren sich Neuzuwanderer und nicht etablierte Zuwanderer in Gebieten mit einem niedrigen sozio-ökonomischen Status, während die etablierten Arbeitsmigranten aus den Anwerbeländern in statushöhere Gebiete wechseln.

¹²⁷ In Essen lag der Anteil von Aussiedlern in einigen Stadtteilen bei über 6%, auf der Ebene einzelner Quartiere dabei sogar noch höher. Die Konzentration von Aussiedlern läßt sich auch anhand von Ergebnissen der Kindertagesstättenbefragung 1993 der Stadt Hannover ablesen. So lag der Anteil der Kinder von Aussiedlern in Stadtteilen mit höheren Belegungsrechten, wie z.B. Hannover-Vahrenheide, Roderbruch oder Mühlenberg mit 15-21% am höchsten. Wie aus der Kindertagesstättenbefragung 1996 hervorgeht, liegen die Anteile in einigen Kindertagesstätten dabei sogar noch weitaus höher, wobei die Anteile gegenüber 1993 gestiegen sind. Dabei gibt es einige Kindertagesstätten, in denen der Anteil von Aussiedlern und Ausländern über 50% beträgt. (Quelle: Jugendamt Stadt Hannover, unveröffentlichte Tabellenausdrucke).

- 3) Die Situation auf dem lokalen Wohnungsmarkt, die Bedeutung des Sozialwohnungsbestands ist dabei ambivalent. Einerseits können Immigranten mit preiswertem Wohnraum versorgt werden, andererseits kann durch die Belegungspraxis eine Konzentration der Immigranten erfolgen.
- 4) Schließlich wäre noch ein vierter Einflußfaktor zu nennen, der sich aus der Globalisierung wirtschaftlicher Verflechtungen ergibt: Demzufolge begleitet das „Humankapital das Finanzkapital“ (Freund 1998, 64 f.). In den Finanz- und Wirtschaftsmetropolen der Weltwirtschaft kommt es so, wenn auch mit länderspezifischen Variationen und unter Beachtung der obigen Faktoren, zu differierenden Segregationsmustern. Am Beispiel von Frankfurt a.M. konnte Freund zeigen, daß sich die Konzentrationsgebiete von Ausländern aus den Anwerbeländern in Ost-West-Richtung auf der nördlichen Main-Seite in innerstädtischen Lagen erstrecken, während die statushöhere ausländische Bevölkerung der „transnationalen Funktionseleiten“ sich in Abhängigkeit von ihrem Familienstatus in Nord-Süd-Richtung verteilt oder teilweise, wie die deutsche Bevölkerung ihren Wohnstandort im suburbanen Raum genommen hat (Freund 1998, 70 ff.).

Die spezifische Konstellation dieser vier Einflußfaktoren bedingt nicht nur lokal spezifische Segregationsmuster auf den Wohnungsmärkten, sondern darüber hinaus beeinflusst sie auch die Lage von Zuwanderern in den jeweiligen Städten. Die spezifische Konstellation definiert dabei Ausgangsoptionen und Handlungskorridore für die künftige Entwicklung der Zuwanderung in die Städte wie der politischen Reaktionen auf die Zuwanderung.

In einem Land mit einer „Einwanderung ohne Einwanderungspolitik“ bleibt es nicht zuletzt den Großstädten überlassen, diese politische Leerstelle auszufüllen. Dabei unterscheiden sich grundsätzlich drei Konzepte: das der Assimilation, der Akkulturation und des Multikulturalismus. Während die Assimilation weitgehend auf die Anpassung der ausländischen an der deutschen Bevölkerung setzt und die Akkulturation die Beibehaltung ethnischer Eigenheiten in dem Fall einer für die Aufnahmegesellschaft nicht bedrohlichen Wertekonkurrenz zuläßt, geht der Multikulturalismus-Ansatz von einer Gleichwertigkeit aller Kulturen der Einwanderungsgesellschaft sowie ein Nebeneinander von Mehrheits- und Minderheitskulturen auf der Basis von Gleichberechtigung und kultureller Autonomie aus (Strubelt/

Veith 1997, 129f.; Krummacher/Waltz 1996, 14). Insofern deutet die Abfolge der Integrationskonzepte selbst auf eine Öffnung der deutschen Gesellschaft für die Einwanderungsproblematik und auf die Universalisierung grundlegender individueller Rechte hin. Dies schützt jedoch nicht vor regressiven Tendenzen in den gegenwärtig anstehenden sozioökonomischen Verteilungskämpfen, in denen erneut Assimilationskonzepte zur Abwehr und Ausgrenzung von Zuwanderern betont werden oder aber der Multikulturalismusansatz reinterpretiert wird, um damit sozioökonomische Ungleichheiten als ethno-kulturell bedingte Ungleichheiten zu rechtfertigen (vgl. Gottschalk/McLanahan/Sandefur 1996; Mincy 1996). Zu Recht betont Bade daher auch, daß die räumliche und soziale Konzentration von Ausländern in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen weniger ethno-kulturell, sondern vor allem sozialstrukturell bedingt ist und auf eine stark ethnosozial geprägte gesellschaftliche Krisenzone verweist (Bade 1994, 23).

2.3 Das „Veralten wohlfahrtsstaatlicher Arrangements“ - Armut und neue Exklusionsrisiken im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Tendenzen sozialstrukturellen Wandels, wie die Veränderung der Beschäftigungsstrukturen angesichts ökonomischer Umstrukturierungsprozesse, die veränderten Haushalts- und Familienstrukturen, nicht zuletzt die demographischen Veränderungen und die Zuwanderung von Immigranten, lassen sich in nahezu allen modernen Gesellschaften beobachten (vgl. OECD 1997b). Diese Veränderungen setzen zentrale Funktionsprinzipien der jeweiligen „wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ (Kaufmann) bzw. der „Wohlfahrtsregime“ (Esping-Andersen), die sich aufgrund unterschiedlicher historisch-politischer Ausgangsvoraussetzungen im Zuge der sich entfaltenden Industriegesellschaft in politischen Auseinandersetzungen herausgebildet haben, außer Kraft. Die Folge ist ein „Veralten wohlfahrtsstaatlicher Arrangements“, verstanden als ein Set von wohlfahrtsrelevanten Produktions- und Versorgungsformen, das sich aus dem Zusammenspiel der Möglichkeiten von Markt-, Staats- und Eigenversorgung sowie den Leistungen der intermediären Instanzen und der sozialen Selbsthilfe ergibt (Kaufmann 1997, 52; 1987, 19). Die in allen modernen Gesellschaften, wenn auch un stetig anwachsende Armut und Exklusion indi-

ziert damit nicht nur einen gesellschaftlichen Wandel, sondern auch das jeweilige Modernisierungsdefizit wohlfahrtsstaatlicher Arrangements (Voges/Kazepov 1998; Leisering/ Walker 1998, 3). Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement gerät dabei von mehreren Seiten unter Druck:

1) Bedingt durch globale wirtschaftliche, unternehmensinterne Umstrukturierungen (global sourcing, out- und subcontracting) und flexible Produktionsweisen (just-in-time), wie sie seit einigen Jahren unter dem Stichwort Globalisierung thematisiert werden, kommt es vermehrt zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen des produzierenden Gewerbes in periphere Räume und zu einer Konzentration von Steuerungs- und Entscheidungsfunktionen (headquarter economy) in den Großstädten, insbesondere den world oder global cities (vgl. Friedman/Wolf 1982; 1995; Krätke 1991; 1995; Sassen 1992a; 1996; Hitz/Schmidt/Wolf 1992; Noller/Ronneberger 1995; Noller/Prigge/Ronneberger 1994; OECD 1995). Damit steigt die Anzahl und die Bedeutung von höherwertigen Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor (Forschung und Entwicklung, Finanz- und Rechtsberatung) sowie im Bereich personenbezogener Dienstleistungen (Gaststättengewerbe, Reinigungsgewerbe, Bring-Dienste, Sicherheitsdienste etc.) mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen. Der säkulare Trend zur Dienstleistungsgesellschaft und die Tendenz zur Polarisierung und Segmentierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstrukturen führt dazu, daß *semi-skilled labor and high levels of productivity that permitted acceptable standards of living are disappearing* (Mingione 1997, 5, 13). Die zentrale Stütze der Marktversorgung, das Erwerbseinkommen, gerät so zunehmend unter Druck. *Tertiarization produces growing proportion of low-productivity work opportunities (...) that are not in principle compatible in terms of income, stability and employment guarantees with the costs and life strategies* (Mingione 1997, 9). Unter zunehmenden Druck gerät neben dem bloßen Einkommen die Regulierung der Arbeitsmarktbeziehungen zwischen den Tarifvertragsparteien durch die Verbandsflucht der Arbeitgeberverbände einerseits, dem Mitgliederschwund bei den Gewerkschaften, sei es durch Arbeitslosigkeit oder durch individuell fehlendes Interesse andererseits, sowie durch das Herausfallen zahlreicher Betriebe aus dem Bezugsrahmen des kollektiven Arbeitsrechts. Damit verschieben sich nicht nur die Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit auf

dem Arbeitsmarkt, sondern zugleich wird damit eine zentrale Stütze gesellschaftlicher Regulierung der sozialen Verhältnisse, auf die der bundesdeutsche Sozialstaat aufbaut, ausgehebelt (vgl. Hartwich 1990, 17; aus regulationstheoretischer Sicht Hirsch/Roth 1986, 137f.). Die Folge ist eine Vielzahl von unterschiedlichst geregelten individuell abgestimmten Arbeitsbeziehungen, die sich nicht in den gängigen Kategorien des Steuer- und Sozialrechts bewegen, eine schärfere Lohnspreizung und durch die Verlagerung der Arbeitsbeziehungen auf die einzelbetriebliche Ebene eine Abkehr von der Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen.

Unsichere, prekäre, gering entlohnte Arbeit oder Arbeitslosigkeit und damit fehlendes Einkommen führen gleichzeitig auch zu einer Marginalisierung auf anderen Märkten, in denen die Betroffenen als Nachfrager ausgegrenzt oder marginalisiert werden¹²⁸. Die unterschiedlichen Märkte sind dabei nicht nur über das Medium Geld und dem zugrundeliegenden Wirtschaftskreislauf miteinander verbunden, sondern auch über die Regulierungsform der jeweiligen Märkte. Ein Beispiel mag z.B. der Wohnungsmarkt sein. Sichere Beschäftigungsverhältnisse generieren auf Wohnungsmärkten für Nachfrager einen Wettbewerbsvorteil. Ein anderes Beispiel ist die Eigentumbildung. So werden langfristige Kredite für den Erwerb von Immobilien bei entsprechender Kreditwürdigkeit vergeben. Ein sicheres Beschäftigungsverhältnis führt ebenso wie ein hohes Einkommen zu einer erhöhten Kreditwürdigkeit und damit zu der Möglichkeit der Bildung von Eigentum. Entsprechend müssen Haushalte mit einem unsicheren Beschäftigungsverhältnis auf den Erwerb von Eigentum verzichten oder aber einen Risikozuschlag entrichten.

- 2) Die Krise des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates stellt eine der in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion am heftigsten diskutierten Beeinträchtigungen der Wohlfahrtsproduktion dar. Häufig wird dabei mit, wie Achinger es ausdrückte, „verkürzten Zweckreihen“ operiert. Die institutionelle Ausgestaltung der Sozialpolitik mitsamt der dazugehörigen sozialpolitischen Theorie, ihren impliziten Annahmen und Notwendigkeiten wird als ein für allemal legitimiert angesehen und nimmt in-

¹²⁸ Brock spricht in diesem Zusammenhang von der Gefahr, daß ein Teil der Bevölkerung aus der „materiellen Kultur“ und damit aus den zivilisatorischen Standards herausfällt (vgl. Brock 1994, 67).

soweit den Charakter von Endzwecken an (Achingen 1958, 9). Die „Imaginierung des Sozialstaates als Umverteilungsmaschine“ (Blanke), die in einer solchen Betrachtung zum Ausdruck kommt, beinhaltet nicht nur eine Entpolitisierung der Sozialpolitik, sondern sie führt auch dazu, daß der Wandel der Sozialstrukturen innerhalb der sozialen Sicherungssysteme, speziell der Sozialversicherung als Ursache der Krise des Sozialstaates erscheint. Entsprechend werden Lücken im sozialen Sicherungssystem diagnostiziert und es werden Forderungen erhoben, die Sozialversicherungen müßten „armutsfest“ gemacht werden. Diskontinuierliche, „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse erscheinen demzufolge als Störung des Sozialversicherungsstaates anstatt sie zum Ausgangspunkt einer Reformulierung der institutionellen Ausgestaltung des Sozialstaates zu machen¹²⁹. Dieses hieße eben nicht nur den Sozialstaat als ein komplexes System von auf gesetzlicher und vertraglicher Basis beruhenden Finanzierungs- und Leistungstatbeständen und -regulierungen aufzufassen und diese institutionellen Komplexe des Sozial- und Wohlfahrtsstaates (Kaufmann) als unmittelbaren Ausdruck des grundgesetzlich normierten Sozialstaatsprinzips aufzufassen, sondern darüber hinaus auch die Berücksichtigung des Sozialstaates in seiner Einbindung in das parlamentarisch-demokratische Regierungssystem sowie um das Verbändesystem, welches sich um die Sozialversicherungen sowie anderer sozialer Leistungsbereiche (auf der Ebene der Kommunen und der Wohlfahrtsverbände) kristallisiert (Blanke/ von Bandemer 1995, 403; vgl. auch Kaufmann 1983, 456). Der Sozialstaat beinhaltet insofern wesentlich auch die politischen Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des Sozialstaates (social politics). Damit gerät ein Aspekt von Armut, Ausgrenzung und gesellschaftlichen Spaltungen in den Blickpunkt der im angelsächsischen Sprachraum wesentlich schärfer als in Deutschland im Zusammenhang mit dem Begriff der social citizenship und als „access to power and decision-making“ thematisiert wird¹³⁰. In das Zentrum der Betrachtung

¹²⁹ So heißt es bei Achingen: Einen noch weiteren Schritt in die Zweckreihen führt die Frage, welche „Mißstände“ in einer Gesellschaft überhaupt der Bekämpfung bedürftig (...) seien. Und noch weiter gehen diejenigen Fragen, die den Begriff des „Mißstandes“ als solchen betreffen und die Gesamtheit der sozialen Wertsetzungen untersuchen wollen (Achingen 1957, 10).

¹³⁰ Vgl. z.B. Strobel 1996 mit seiner Unterscheidung von „a wage-earning-society“ oder einer „society of human rights“ oder Jordan mit seinem Hinweis auf die Bedeutung von „associations and interdependencies, that constitutes much of the cultural life of explicable in terms of a dynamic of inclusion or exclu-

rücken somit gesellschaftliche Konflikte und die Beteiligung der Individuen um die Ausgestaltung der Sozialpolitik und die Verteilung von Lebenschancen und Lebenslagen. Formeln wie soziale Gerechtigkeit, Sicherheit oder Gleichheit kann es dann nicht von selbst und von Staats wegen geben, sondern sie müssen immer wieder neu in gesellschaftlichen Konflikten möglichst demokratisch definiert und verwirklicht werden (vgl. Hartwich 1990,22). Die Behebung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist daher eine politische Frage der Demokratie. Strukturmängel und Reformbedarf sozialer Sicherungssysteme sind somit Ergebnisse politischer Reaktion auf die durch gesellschaftliche Modernisierungsprozesse gewandelten Sozialstrukturen. Anders als in den Vereinigten Staaten, in denen eine Politik des „retrenchment“ betrieben wurde, führt die „schleichende Privatisierung“, d.h. die „Nicht-Anpassung“ in der Bundesrepublik entsprechend der Programmierung der sozialen Sicherungssysteme zu einer Exklusion von Leistungen und indirekt über Leistungsausschluß (oder -minderung) zur Exklusion von Personen (Blanke/von Bandemer 1995, 404). Diese doppelte Exklusion aus dem Erwerbsarbeitsmarkt und schrittweise aus dem Sozialversicherungssystem führt zu einem Anwachsen der Armutspotentiale. Diese Entwicklung muß einerseits im Zusammenhang mit den impliziten Normalitätsannahmen, d.h. der Programmierung der Sozialen Sicherungssysteme und dem sozialstrukturellen Wandel gesehen werden und zum anderen mit dem spezifischen Modus der Austragung gesellschaftlicher und sozialpolitischer Konflikte. Diesen Modus beschrieb Gailbraith für die Situation in den Vereinigten Staaten folgendermaßen: *Wir leben in einer Demokratie. Aber es ist eine Demokratie der Wohlhabenden und Zufriedenen. Die Wohlhabenden haben weitestgehend ein Monopol auf alle politische Rechte; die Armen und sozial Benachteiligten finden in den großen Parteien niemanden, der (..) den Willen hätte, die Verhältnisse zu ändern* (Gailbraith 1992, 136). Neu an dieser Konstellation sei, daß die alles beherrschende Zufriedenheit heute die Haltung der Mehrheit der Bevölkerung widerspiegele. *Diese Mehrheit sucht ihren Vorteil unter dem Schutz der Demokratie, auch wenn diese Demokratie einen großen Teil der Bürger ausgrenzt.* Obwohl die Gruppe der Zufriedenen und sozial und wirtschaftlich Privilegierten

sion that transcends citizenship (...). Citizenship is a concept that serves to define members and exclude non-members, or at least to differentiate the population into full members, denizens (...) and aliens". (Jordan 1996, 103 f.)

eine in sich sehr heterogene Gruppe darstellt, die auch keinesfalls einheitlichen politischen Auffassungen anhängen, so eine sie doch der Konsens, *daß es gilt, um jeden Preis den Besitzstand zu wahren.* (..) Dieser Konsens beruhe auf einer stillschweigenden Übereinkunft: *Der Preis, den ich dafür zahle, daß mein eigener sozialer Status nicht geschmälert wird, ist meine Toleranz gegenüber der Tatsache, daß es andere gibt, die über noch erheblich größere Einkommen verfügen* (ders., 137). Das Ergebnis ist eine doppelte Tendenz zur sozialen Schließung, d.h. zur Bestärkung der Position derer, die in sind und zur Flexibilisierung aller Beschäftigungsverhältnisse und sozialen Statuspositionen, die nicht im klassischen Normalarbeitsvertrag verankert sind, d.h. zur Schwächung der Position derer, die out sind (Blanke/ von Bandemer 1995, 407). Der schleichende Umbau des Sozialstaates trifft somit vor allem die Gruppen, die die Anpassungslasten gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse zu tragen haben und die sich in einer Abkehr von der Normalerwerbs- und der Normalfamilienbiographie manifestiert. Diese werden weitestgehend auf das Regulierungssystem der Sozialhilfe verwiesen. Entsprechend sinkt auch das staatliche Versorgungsniveau und bewirkt einen schleichenden Umbau des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.

- 3) Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement gerät drittens auch durch die Veränderungen im Bereich der Eigenversorgung, der sozialen Selbsthilfe in den primären Bezugsgruppen der Familien, Verwandtschaft und Nachbarschaft und durch die Veränderungen im intermediären Bereich unter Druck. Allerdings sind die Diagnosen durchaus unterschiedlich. Gemeinsamer Bezugspunkt ist dabei die Debatte um Individualisierungstendenzen. Diese drückt sich u.a. in der Auflösung kleinerer Vergemeinschaftungen wie Normalfamilie, der Ausdünnung verwandtschaftlicher und nachbarschaftlicher Netzwerke, aber auch dem Verlust an Bindung zu Vereinen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Gewerkschaften etc., aus (vgl. z.B. Sengling 1993). Individualisierung als Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung ist einerseits stark mit hedonistischen Assoziationen verbunden. Dementsprechend behauptet diese kulturpessimistische Position einen Zerfall kollektiv geteilter Werte, Normen, Handlungsmuster und -orientierungen und damit eine Abnahme des Potentials an dauerhafter Solidarität in Form sozialer Selbsthilfe und Engagement in intermediären Organisationen wie den Wohlfahrtsverbänden. *Das selbstbewußte Individuum ist hier eine pa-*

thologische Nebenfolge der Modernisierung. Die Medizin für diese Krankheit wird in intakten Familien, intakten Nachbarschaften und neuerdings in einer politischen und kulturellen Wiederbelebung der regionalen Symbolik gesehen (Beck/Sopp 1997, 10). Auf der anderen Seite betonen Vertreter der Individualisierungsthese aber auch neue Formen solidarischer Unterstützung zwischen altruistischen bzw. kooperativen Individuen in alltäglichen nachbarschaftlichen Zusammenhängen. Solidarität wird dabei auf eine andere Basis gestellt, auf der sie nicht mehr unhinterfragt abverlangt werden kann. Sie wird zum freiwilligen Akt, um die Organisationen wie Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Initiativen etc. werben müssen (Hitzler 1997). Dementsprechend findet ein Formwandel des intermediären Hilfe- und Dienstleistungssektors, der sozialen Selbsthilfe und der Eigenversorgung statt. Versteht man individualisierte Lebensformen als durch sekundäre Institutionen, wie Arbeitsmarkt oder Sozialstaat, institutionell konstituiert an, durch die das aus den Zwängen von Klassen, Schichten und familiären Bezügen freigesetzte Individuum in stärker marktgesteuerte Austauschprozesse und „sekundäre Institutionen“ entlassen wird, dann steigt relativ zum Bedeutungsverlust der Markt- und Staatsversorgung innerhalb des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements die Bedeutung der Versorgung über soziale Selbsthilfe und intermediäre Organisationen. Der komplementär zur Markt- und Staatsversorgung entwickelte Bereich der Eigenversorgung, sozialen Selbsthilfe und des intermediären Hilfe- und Dienstleistungssystems ist durch die veränderten staatlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen sowie den Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen fragil geworden. Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement gerät somit insgesamt ins Rutschen, da sich nahezu alle Komponenten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements zu verflüssigen drohen.

In Abbildung 29 sind einige der zentralen Dimensionen des gesellschaftlichen Wandels dargestellt. Diese werden üblicherweise in der vergleichenden Sozialpolitikforschung als Indikatoren sich wandelnder wohlfahrtsstaatlicher Arrangements bzw. Wohlfahrtsregime¹³¹ herangezogen (vgl. Esping-Andersen 1990; Mingione 1997; OECD 1997b).

¹³¹ Wohlfahrtsregime bezeichnen spezifische Formen des Umgangs moderner kapitalistischer Gesellschaften mit den ineinander verflochtenen Problemkomplexen gesellschaftlicher Arbeit und sozialer Si-

In ähnlicher Weise wurden diese gesellschaftlichen Umbrüche von Seiten der Regulationstheorie¹³² und seinen verschiedenen Spielarten thematisiert, die mittlerweile Bezug auf die Debatte um unterschiedliche Wohlfahrtsregime nehmen (vgl. Mingione 1997). Der soziale Wandel (social transition) markiere demzufolge *a phase of transition from intensive cycle, based on synergie between the developement of large institutional structures and economic growth, to a flexible and fragmented cycle where competition recovers it's vigour and family and work biographies are more and more unstable and heterogeneous* (Mingione 1997, 2). Schließlich werden die in der Abbildung aufgeführten Veränderungen auch aus Sicht der Sozialstrukturforschung je für sich oder aber auch übergreifend als Übergang von einer industriellen bzw. modernen zu einer postindustriellen bzw. postmodernen Gesellschaft untersucht. Aus dieser Sicht ließen sich die dargestellten Veränderungen auch unter den Begriffen Individualisierung, Pluralisierung, Entstrukturierung und Entkoppelung näher analysieren.

Zentraler Bezugspunkt der jeweiligen Betrachtungen ist die Normalerwerbs- und Normalfamilienbiographie bzw. das Normalarbeitsverhältnis bzw. die Normalfamilie und damit die Aufspaltung des Familien- und des Arbeitslebens, wie sie sich bis in die 60er Jahre hinein entwickelt hatte.

cherheit. Die jeweilige Ausgestaltung der Wohlfahrtsregime und deren historisch besondere Form ist das Ergebnis der jeweiligen Entstehungs- und Formierungsgeschichte der Arbeiterklasse, zum zweiten der Formierung politischer Koalitionen und drittens der Herausbildung relativ stabiler, politisch institutionalisierter Regulierungsarrangements als ein Zusammenspiel von institutionalisierten Klassenpräferenzen und konkreten politischen Verhaltens (Esping-Andersen 1990, 32f.). Wohlfahrtsregime differieren insofern durch das je spezifische Arrangement zwischen den Versorgungsbereichen Staat, Markt, und Haushalt bzw. Familie bzw. öffentlichen und privaten Sicherungsformen, Qualität und Reichweite der von ihnen gewährten sozialen Rechte (De-Kommodifizierung) und schließlich durch die je spezifische Strukturierung der sozialen Hierarchie, d.h. der Regelung gesellschaftlicher Verteilungspositionen.

¹³² Auf die Regulationstheorie wird noch weiter unten eingegangen. An dieser Stelle mag genügen, daß die Regulationstheorie den gesellschaftlichen Wandel auf mehreren Ebenen untersucht. Neben den Mustern der *Arbeitsorganisation* werden sog. *Akkumulationsregime und Regulationsweisen (als ein System von Spielregeln)* analysiert. Ausgangspunkt des Regulationsansatzes ist die ungenügende Berücksichtigung von und mangelnde Erklärungskraft gegenüber Diskontinuitäten in der historischen Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften. In engem Zusammenhang mit diesen Defiziten steht die ungenügende Berücksichtigung ökonomischer, politischer und ideologischer Prozesse. Die Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften kann dann als Abfolge besonderer historischer Formationen modelliert werden, in der sich Formen und Organisationsbeziehungen innerhalb der Produktions- und der Reproduktionsverhältnisse zwischen Wirtschaft, Haushalten bzw. Familien und Staat und die Form politischer Herrschaft verändern. Die sich bis in die 60er und 70er Jahre hinein erstreckende Phase wird demzufolge als fordistische und die seitdem eingeleitete Phase als postfordistische gekennzeichnet (vgl. Leborgne/Liepietz 1990; Liepitz 1995; Krätke 1991; 1996; Bathelt 1994. Esser u.a. 1994; Hirsch/Roth 1986).

Abbildung 26: The Social Transition Hypothesis: Features of Change

Area	Fordist	Post-Fordist
ECONOMIC STRUCTURE	Predominance of manufacturing production in large concerns	Predominance of the financial cycle and of the service sector
ECONOMIC CYCLE VERSUS EMPLOYMENT	Crisis destroy jobs while growth creates new jobs	Growth does necessarily not create new jobs; New investments in manufacturing may destroy jobs ¹³³
EMPLOYMENT	male Full time full-life as family income breadwinner	Diffusion of atypical and informal employment - no entry at family income - employment instability - high youth unemployment - decreasing but persisting gender inequalities
	female Partial or total exclusion from paid work, et least during intensive childcare phase	
WAGES	Family Wage	Component and irregular wages
DIVISION OF UNPAID WORK	Completely and „naturally“ to women; part- or fulltime housewives	Partial and tension ridden-redistribution, but persistently and controversially in the hands of women - second shift versus involuntary housewife
DEMOGRAPHIC, FAMILY AND HOUSEHOLDING FEATURES	Standardized life course based on: marriage at „proper“ age	De-standardized unstable life-course decline of marriage, at different later age
	stability of marriage	instability of marriage
	common -2 or 3 - number of children	decline of birth rate - childbearing at different ages and fewer children
	central role of nuclear arrangements with dependent children	large part of life outside nuclear arrangements with dependent children
	average life expectancy: a few years after pension	longer life expectancy: 15-20 years beyond the pension age
CULTURAL FACTORS	Quantitative standard mass consumerism children-orientated individualism	Qualitative emphasis in consumption „hedonistic“ individualism
WELFARE AND CITIZENSHIP	Centrality of the nation-state	Coexisting tendencies towards globalization and localism
	Universalistic ideals and goals	Fragmentation, privatization and ad hoc program

Quelle: Mingione 1996, 16

Diese war eingebettet in ein makroökonomisches Muster, in dem durch die Produktivitätszuwächse einerseits ein durch die Profite finanzierter Anstieg der Investitionen und ein

¹³³ Für das Verständnis ist es dabei wichtig, zwischen Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen zu unterscheiden, die innerhalb von Konjunkturzyklen normale ökonomische Prozesse darstellen. Mingione spricht m.E. hier Rationalisierungsinvestitionen an. Demzufolge wäre mit dem Übergang vom Fordismus zum Postfordismus eine Bedeutungsverschiebung zwischen Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen z.B. innerhalb von Produktlebenszyklen verbunden. Durch den Einsatz von Rationalisierungsinvestitionen könnten um den Preis von Entlassungen der Lebenszyklus bestimmter Produktzweige verlängert werden.

Anstieg der Kaufkraft auf Seiten der Lohnempfänger andererseits ermöglicht wurde. Die Verteilung der Produktivitätszuwächse über Lohnabschlüsse erfolgte in langwierigen kollektiven Verhandlungen zwischen Kapital und Arbeit. Regelmäßige, nach Lebenshaltungskosten und allgemeiner Produktivität bemessene Lohnerhöhungen durch tarifliche Lohnabschlüsse sorgten so dafür, daß ein ausreichendes Familieneinkommen auf der Grundlage des Arbeitseinkommens des Ernährer-Ehemannes gesichert wurde, wodurch die Ehefrau für die Reproduktionsarbeit freigesetzt wurde. Arbeitsverhältnisse wie z.B. tarifvertragliche Arbeitszeiten, Urlaubsansprüche und Kündigungsschutzbestimmungen erfolgten auf kollektiv arbeitsrechtlicher Grundlage und stellten die Kontinuität der Arbeitsverhältnisse sicher. Darüber hinaus nahm der Staat die Normalerwerbs- und Normalfamilienbiographie in die Programmierung seiner sozialen Sicherungssysteme auf und sicherte durch sozialstaatliche Umverteilung und durch das System der Sozialversicherungen die Regelmäßigkeit des Einkommens des Lohnempfängers (Liepitz 1991, 81).

Kennzeichen der goldenen sechziger Jahre, wie die Hochphase des Fordismus auch bezeichnet wurde, war daher ein relativ kohärentes Muster zwischen Politik, Ökonomie und Sozio-Kultur (Noller 1994, 19). Die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche standen dabei gewissermaßen in einem gesellschaftlichen Leistungszusammenhang, eben des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements. Dieser gesellschaftliche Zusammenhang ist durch ökonomische und soziale Modernisierungsprozesse brüchig geworden. Folglich entstehen an den Bruchkanten dieses wohlfahrtsstaatlichen Arrangements neue Exklusionsrisiken und Armutsgefährdungen¹³⁴. Die Auflösung der Normalerwerbs- bzw. Normalfamilienbiographie zugunsten einer Pluralität von Lebens-, Arbeits- und Erwerbsformen sowie einer Vielzahl nichtstandardisierter, häufig diskontinuierlicher Lebenswege führt zu einer Vervielfältigung von Armutsrisiken, -erfahrungen und -phänomenen in der modernen Gesellschaft.(vgl. Berger 1994, 26; Leibfried u.a. 1995, 47; Mingione 1996, 13). Armut ist somit Teil der Umformung sozialer Ungleichheiten im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß.

¹³⁴ Von Armutsgefährdung einer Person oder einer sozialen Gruppe kann gesprochen werden, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, daß die betreffende Person oder soziale Gruppe beim Eintreten bestimmter „kritischer“ Lebensereignisse wie z.B. Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Erreichen des Rentenalters, Scheidung etc. unter die Armutsgrenze absinkt (Hauser/Voges 1998, 312).

Soziale Ungleichheit und soziale Milieus:

Diese Umformung sozialer Ungleichheiten ist an vielen Stellen als eine horizontale Ausdifferenzierung vertikaler Ungleichheiten beschrieben worden, die dazu führte, daß sich enge Zusammenhänge zwischen äußeren, „objektiven“ Lebens- und Handlungsbedingungen, ihrer lebensweltlichen Wahrnehmung und Interpretation, den zentralen Werten, Normen und Handlungszielen und den (alltags-)praktischen Handlungen selbst auflösten (Vester u.a. 1993, Hradil 1992b, 16; 1987; Berger/Hradil 1990; Kohli 1986). Die Neukonturierung der sozialen Ungleichheitsforschung war eine Antwort auf die gesellschaftlichen Modernisierungs- und Differenzierungsprozesse seit den 70er Jahren.

Empirische Untersuchungen förderten immer neue soziale Ungleichheiten, eine Individualisierung der Lebensführung und eine Pluralisierung der Lebensweisen zu Tage, die sich nicht mehr mit den herkömmlichen schichtungs- und klassentheoretischen Ansätzen erklären ließen (Berger/ Hradil 1990). Die Kritik an den herkömmlichen Klassen- und Schichtungsansätzen konzentrierte sich auf folgende Aspekte (vgl. Vester 1998, 116): Zum einen verloren Beruf und Erwerbseinkommen ihre Zentralität, da die Erwerbsarbeit sich auf einen zunehmend kleineren Abschnitt im mittleren Drittel des Lebenslaufes konzentrierte, zudem durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen ergänzt oder ersetzt wurde und für Frauen nie zum Bestandteil des familienzentrierten weiblichen Lebenslaufes gehörte. Damit wuchs zugleich die Bedeutung wohlfahrtsstaatlich vermittelter Ungleichheitsrelationen und erwerbsexterner Ungleichheitsstrukturen. Um diese sozialen Ungleichheiten beschreiben zu können wurde das Konzept der sozialen Lage vorgeschlagen, das die Gesamtheit möglicher äußerer Lebensbedingungen umfaßt (Hradil 1983, 1987). Die Effekte jeder Dimension sozialer Ungleichheit hängen von der jeweils spezifischen Konstellation mit anderen Dimensionen sozialer Ungleichheit ab. Zugleich wurde auch darauf hingewiesen, daß die Lebenslaufmuster und Erwerbsverläufe in der „entstrukturierten Klassengesellschaft“ entstandardisiert und vielfältiger werden (Berger/ Hradil 1990, Berger 1997; Berger/Sopp 1995). Entsprechend ordnen sich soziale Ungleichheiten sich nicht mehr länger auf einer vertikalen Ungleichheitsachse an, sondern haben sich horizontal ausdifferenziert. Ferner zeigten sich seit den 70er Jahren Konturen sozio-kultureller Ungleichheiten, die auf sozio-kulturelle

Modernisierungsprozesse hinwiesen. Steigender gesellschaftlicher Wohlstand und die dadurch ermöglichte Zunahme äußerer Wahlmöglichkeiten („Fahrstuhleffekt“), die Lockerung konventioneller Verhaltenszwänge, neuer Werte und innerer Reflexionsfähigkeit („Kompetenzerweiterung“) führt zu einer „Entkopplung“ zwischen „subjektiver“ Lebensweise und „objektiven“ Lebensbedingungen. Folge dieser „subjektiven“ Modernisierung sei die zunehmende Individualisierung und Pluralisierung der Lebensformen sowie eine Auffächerung klassenspezifischer Lebensstile und Mentalitäten. Nicht zuletzt wurde damit auch der ökonomische Determinismus klassen- und schichtungsspezifischer Ansätze kritisiert, der eine lineare Kausalbeziehung zwischen den Lebensbedingungen der Akteure, der Wahrnehmung und Nutzung dieser Lebensbedingungen, den handlungsleitenden Werten und Normen sowie den Mustern alltäglicher Lebensführung behauptete (Hradil 1992b, 30). Als vermittelnde Kategorie zwischen den strukturellen Handlungs- und Lebensbedingungen wurde von Hradil der Milieubegriff herangezogen (Hradil 1983, 1987). Dieser zielt auf eine Verschränkung und gegenseitige Beeinflussung „objektiver“ sozialer Lagen mit Syndromen subjektiver Faktoren. Er zielt auf die Wahrnehmung, Interpretation, Nutzung und Gestaltung der unmittelbaren Lebensbedingungen und den sich hieraus ergebenden Gruppenbildungen und Prägungen der Lebensweise ab (Hradil 1987, 114). Die Zugehörigkeit zu sozialen Milieus bestimmt sich nach der Selbstzuordnung der Menschen, die sie in ihrer sozialen Praxis vollziehen (Vester u.a 1993, 73). Sozialen Milieus kommt eine Doppelfunktion zu: Einerseits reproduzieren, präzisieren und modifizieren soziale Milieus ihre Lebensbedingungen, indem sie auf den verschiedenen Ebenen engere bzw. lockere Beziehungszusammenhänge pflegen und in denen eine bestimmte Weltdeutung und Mentalität zum Ausdruck kommt; andererseits produzieren sie gleichzeitig auch die Lebensbedingungen für ihre Mitmenschen, da sie sich in der sozialen Praxis von anderen Milieus abgrenzen. Die in diesem Paradigmenwechsel zum Ausdruck kommenden Entwicklungstendenzen lassen sich mit Vester u.a wie folgt zusammenfassen: Auf der Ebene der Vergemeinschaftung, also der Milieus und Mentalitäten, wurden Tendenzen der Individualisierung, der Pluralisierung und der Entkopplung konstatiert, die in jedem Milieu eine historisch spezifische Geltung haben (vgl. auch Vester 1998, 117). Die Folge ist eine vertikale und horizontale „*Pluralisierung der Klassengesellschaft*“ (Vester u.a. 1993, 42).

Nun sind die verschiedenen Milieus im sozialen Raum jeweils unterschiedlich positioniert, d.h. sie sind in je spezifischer Weise eingebunden in das ökonomische, das politische und das sozio-kulturelle System. Die Systemgrenzen markieren zugleich unterschiedliche Handlungsebenen der Menschen. Dabei gilt, daß aus der ökonomischen Lage eines Menschen noch nicht zwingend die Prinzipien seiner alltäglichen Lebensführung resultieren; aus diesen Milieu-Mentalitäten wiederum folgt nicht zwingend die Zugehörigkeit zu politisch-ideologischen Lagern. Vielmehr gibt es zwischen diesen verschiedenen Dimensionen lediglich „motivische Entsprechungen“ (vgl. Vester u.a 1993, 32). Die aktuellen gesellschaftlichen Modernisierungsschübe, wie sie oben mit der „Social-Transition-Hypothese“ skizziert wurden, entfalten auf allen gesellschaftlichen Ebenen ihre Wirkungen.

So wird der soziale Raum der Erwerbs- und Berufspositionen im Zuge der wirtschaftlichen Umstrukturierungen und globaler Restrukturierungsprozesse zunehmend auf modernere Beschäftigungsfelder hin umgeschichtet. Dieser Prozeß wirkt hochgradig widersprüchlich und schuf je nach Wirtschaftssektoren Formen einer „segmentierten Polarisierung“ (Vester 1997b, 164). So wirkten die ökonomischen Modernisierungsschübe in den 60er und 70er Jahren einerseits als Öffnung des sozialen Raums, durch den zahlreiche Erwerbstätige aus traditionellen, teilweise überwiegend körperlichen Tätigkeitsfeldern in modernere Angestelltentätigkeiten oder höhere Berufspositionen wechseln konnten. Seit den 70er und 80er Jahren jedoch zeigten sich Grenzen sozialen Aufstiegs anhand vertikaler Klassenbarrieren, durch den die auf der „meritokratischen“ Triade von Bildung, Beruf und Einkommen beruhende Legitimität sozialer Ungleichheit erodierte, sowie sozialer Polarisierungstendenzen einer Dienstleistungsgesellschaft, die auf der einen Seite qualifizierte, sichere und gut bezahlte Tätigkeiten und auf der anderen Seite gering qualifizierte, ungesicherte und schlecht entlohnte Erwerbsmöglichkeiten schuf¹³⁵. Die wirtschaftlichen Umstrukturierungen führ-

¹³⁵ Dieser Mechanismus war für die lokale Sozialpolitik von erheblicher Bedeutung. Einerseits schuf er, da traditionelle Beschäftigungsfelder wegbrachen, ein wachsendes soziales Problempotential in Gestalt der wachsenden Langzeitarbeitslosigkeit. Hinzu kam, daß der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft ebenfalls ambivalente Folgen nach sich zog, da dieser Wandel einerseits gering qualifizierte, atypische, unsichere, gering entlohnte Tätigkeiten auf der einen Seite und gut bezahlte, sichere und qualifizierte Arbeitsplätze schuf. Von Arbeitslosigkeit waren u.a. auch zahlreiche Hochschulabsolventen betroffen, denen der Weg in gehobene Positionen des öffentlichen Dienstes verwehrt blieb. Diese Form „qualifizierter Marginalisierung“ führte dazu, daß sich aus diesem sich in den Großstädten formierenden Milieu unkonventionelle, neuartige soziale Initiativen und Arrangements im Feld lokaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik entwickelten (vgl. Blanke u.a. 1986).

ten so zur Rückkehr der alten sozialen Frage. Allerdings traf die Wiederkehr der alten sozialen Frage nicht mehr auf die altbekannten Sozialformationen und damit auch nicht mehr auf die alten Identitätsmuster und kollektivierenden Sozialisationsprozesse und auch nicht mehr auf die alten Werte- und Normstrukturen, sondern auf neue, individualisierungsgeschwängerte Erwartungen und Identitätsformationen, die in dramatische Spannungen und Disbalancezuständen hineingeraten können (Heitmeyer 1997b, 35).

Auf der politischen Ebene wurde durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der Institutionen des kollektiven Arbeitsrechts (Tarifverhandlungen, Betriebsverfassungsgesetz, Mitbestimmungsgesetz) zunächst ein großer Teil der Bevölkerung politisch integriert. Die politischen und sozialen Teilhaberechte (Inklusion) garantierten nicht nur die innere Befriedung der in der Vorkriegszeit noch zerrissenen Gesellschaft, sondern auch die Legitimität der politischen Herrschaftsordnung. Diese war aber in seiner Ausgestaltung und Anbindung an die Institution des Normalarbeitsverhältnisses wesentlich abhängig von den ökonomischen Modernisierungsprozessen. Die Erosion dieses Normalarbeitsverhältnisses führt zur Erosion des „Sozialversicherungsstaates“. Der dekrementale, scheinbar ungeplante und ungerichtete, scheinbar Umbau sozialer Sicherungssysteme führt dabei nicht nur zu einer Auflösung der sozialen Teilhaberechte, sondern durch die Widersprüchlichkeit und die Entpolitisierung der sozialpolitischen Umbaudebatte wird das Konfliktniveau der Verteilungskämpfe zwischen den sozialen Milieus gesteigert und die Legitimität politischer Institutionen untergraben („Politik[er]-verdrossenheit“)¹³⁶.

Wenn sich aber die Verteilungskonflikte zwischen den sozialen Milieus verschärfen, dann hängt der soziale Ausgleich entscheidend von der Kultur und dem sozialen Handeln der verschiedenen Milieus und den Kämpfen um politische Klassenkompromisse zwischen den politischen Eliten ab (Vester u.a 1993, 25). Die Kultur der sozialen Milieus wird durch die Ebene der Mentalitäten und der Alltagskultur repräsentiert. Dort machten sich Individualisierungstendenzen bemerkbar und führten zu einer Entformalisierung der Geselligkeit (Ve-

¹³⁶ Aus der lokalpolitischen Praxis heraus gibt es im Rahmen partizipativer Strategien auf kleinräumlicher Ebene, der Sozialberichterstattung oder in den Formen einer Quartierspolitik Ansätze, mit denen das politische System auf die Entpolitisierung der Sozialstaatsdebatte und das gestiegene Konfliktniveau zwischen den sozialen Milieus reagiert, um so die Konflikte zu regulieren.

(Vester 1997b, 177). In den meisten Sozialmilieus wurden Werte der Selbstbestimmung und der Selbstverwirklichung bestimmend. Was auf der einen Seite jedoch als Befreiung aus den Konventionen des Alltags erschien, erwies sich bei anderen wiederum als Verlust traditioneller Sicherheiten im Hinblick auf Handlungswissen, leitende Normen und vorgefundene Sozialformen. Die Folge ist anhand der Pluralisierung der Lebensformen und der Entkopplung der alltäglichen Lebensführung von typischen Schemata der Klassenmentalitäten zu beobachten (Vester u.a. 1993, 70)

Was zunächst also abstrakt als Modernisierung der einzelnen Komponenten der Wohlfahrtsproduktion erschien, erweist sich somit, wenn man die einzelnen Komponenten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements auf soziale Milieus bezieht, als eine komplexe Gesamtstruktur sozialer Ungleichheit, in der soziale Gruppen mittels der Institutionen des politischen Systems um die gesellschaftliche Verteilung der Lebenschancen und der milieuspezifischen Wohlfahrtspositionen kämpfen. Die Verschärfung sozialer, kultureller und politischer Gruppenkonflikte erweist sich als Ausdruck veränderter Chancenstrukturen innerhalb der Gesellschaft, und Sozialpolitik als das zentrale gesellschaftliche Politikfeld, auf dem die sich zu sozialen Großgruppen (sozial-moralische Milieus) formierenden lebensweltlichen Milieus darum kämpfen, wie staatliche Politik die neuen Erscheinungen sozialer Ungleichheit regulieren und re-integrieren soll ¹³⁷(Vester 1997b, 150).

Soziale Milieus nehmen im Gefüge der sozialen Arbeitsteilung und Ungleichheit bestimmte Positionen und Lagen ein. Wenn sich nun dieses komplizierte Gefüge sozialer Ungleichheit im Zuge der aktuellen gesellschaftlichen Modernisierungsschübe neu strukturiert, so wäre zu erwarten, daß jedes Milieu, entsprechend seiner Einbindung in die über die jeweiligen gesellschaftlichen Funktionssysteme bereitgestellten Chancenstrukturen, in je unterschiedlicher Weise den gesellschaftlichen Modernisierungsschüben ausgesetzt wird. Was für die Angehörigen des einen Milieus eine „Öffnung des sozialen Raums“ bedeutet, mag für die anderen zu Erfahrungen einer sozialen Schließung führen. Die aus dem komplexen

¹³⁷ Entsprechend sieht Vester zwischen der lebensweltlichen Ebene der sozialen Milieus und ihrer Formierung auf der Ebene der großen politischen Lager durch einen epistemologischen Bruch getrennt (Vester u.a. 1993, 77; 1998, 131).

wohlfahrtsstaatlichen Arrangement resultierende Wohlfahrtsposition von Individuen und sozialen Milieus ist somit zentral abhängig von der relativen Stellung der Milieugehörigen im Gesamtgefüge der sozialen Macht-, Wohlstands- und Arbeitsteilung. Folglich dürften einige Milieus durch die gesellschaftlichen Modernisierungsschübe eine Anhebung ihrer Wohlfahrtsposition erfahren, während sich andere Milieus einer Deklassierung ihrer Lage ausgesetzt sehen. Entsprechend variiert die Wohlfahrt zwischen den Milieus. Armut und Exklusionsrisiken wären dann stärker nach milieuspezifischen Gesichtspunkten zu unterscheiden. Einen Einblick in das Gesamtgefüge sozialer Ungleichheit und spezifischer Armuts- und Exklusionsrisiken sozialer Milieus läßt sich anhand der Milieutypologie des SINUS-Institutes vermitteln:

- 1) Das *konservativ-technokratische Milieu*, dem 10% der Bevölkerung zugerechnet werden können, wird dominiert durch beruflich und materiell erfolgreiche leitende Angestellte, Beamte und Selbstständige mit einem distinguierten Habitus, die zumeist an den bevorzugten Wohnstandorten der Stadt oder dem Umland leben. Ihr Lebensstil ist geprägt durch ausgeprägte Exklusivitätsbedürfnisse und bewußt hergestellte Traditionsbezüge, durch die sie sich nach unten abgrenzen (vgl. dazu z.B. Noller/Ronneberger 1995).
- 2) Das *liberal-intellektuelle Milieu*, welches ebenfalls 10% der Bevölkerung umfaßt, ist dagegen durch postmaterielle Lebensorientierungen (Selbstverwirklichung, ökologisches Bewußtsein, political correctness) gekennzeichnet. Die Angehörigen dieses Milieus sind überwiegend jüngere Menschen mit einem hohen Ausbildungsniveau (Hochschulreife/ -abschluß) und einem gehobenen Einkommen. Man sucht nach einer sinnstiftenden Identität und Erfolg im Beruf und orientiert sich im Privatleben am Leitbild der emanzipierten Familie.
- 3) Das *postmoderne Milieu* dagegen wird neben fünf anderen Milieus den gesellschaftlichen Mittellagen zugeordnet. Es umfaßt 5% der Bevölkerung und rekrutiert sich vorwiegend aus der Altersgruppe der 25- bis 35jährigen mit gehobenen Bildungsabschlüssen. Unabhängigkeit und Selbstverwirklichung stellen dominante Lebensorientierungen dar. Die Angehörigen dieses Milieus hegen eine Vorliebe für kreative Berufe (Werbung, Medien etc.). Ihre Wohnstandorte finden sich in den innenstadtnahen, gentrifizierten Altbauquartieren, die ihnen als Bühne ihrer Selbstinszenierung dienen und in denen sie ihre Bedürfnisse nach Kommunikation und Unterhaltung ausleben können (vgl. Ronneberger 1994b).
- 4) 7 % der Bevölkerung gehören dem *modernen Arbeitnehmersmilieu* an. Die Milieugehörigen sind überwiegend junge Personen unter 30 Jahren mit mittleren Bildungsabschlüssen. Ihr Lebensstil schwankt zwischen hedonistischen und realitätsbezogenen Orientierungen. Darunter sind viele Doppelverdienerpaare, die einer qualifizierten Tätigkeit in modernen Berufsfeldern nachgehen. Traditionen fühlen sie sich nicht verpflichtet.
- 5) Das *moderne bürgerliche Milieu* (8%) besteht aus jungen Haushalten, die über qualifizierte mittlere bis höhere Bildungsabschlüsse verfügen. Ihr Interesse konzentriert sich auf ein harmonisches, angenehmes Leben in materieller, emotionaler und sozialer Sicherheit. Kinder stellen einen wichtigen Lebensinhalt dar. Ihre Wohnstandorte sind v.a. an der städtischen Peripherie gelegen.
- 6) Das *hedonistische Milieu* (11%) rekrutiert sich aus jüngeren Leuten unter 30 Jahren mit einer geringen formalen Bildung. Lediglich teilweise in die Arbeitswelt integriert („Jobber“), orientieren sich diese jungen Menschen an Werten wie Spaß, Spontaneität, Ungebundenheit und Freiheit. Aufgrund ihres unkontrollierten Umgangs mit Geld, vernachlässigter Lebensplanungen und arbeitsmarktbedingter Gefährdungen stellen sie eine potentielle Risikogruppe für die wachsende Armut in den Städten dar.
- 7) 18 % der Bevölkerung gehören dem *aufstiegsorientierten Milieu* an, das durch Personen mit einem mittleren Schulabschluß gekennzeichnet ist. Es sind häufig Facharbeiter, qualifizierte Angestellte o-

- der kleinere Selbständige und Freiberufler mit einem mittleren bis gehobenen Einkommen. Sie zeigen ein großes Interesse an einem beruflichen und sozialen Aufstieg und versuchen diesen auch durch einen demonstrativen Konsumstil und durch sichtbare Statussymbole zu belegen.
- 8) Im *kleinbürgerlichen Milieu* (15%) finden sich vorwiegend kleine bis mittlere Angestellte, Beamte und Selbständige mit geringen bis mittleren Einkommen. Rentner und Pensionäre sind in diesem Milieu überrepräsentiert. Traditionelle Werte, wie Pflichterfüllung, Verlässlichkeit, Sauberkeit und Ordnung genießen eine hohe Wertschätzung ebenso wie die materielle Sicherheit. In Krisenzeiten versucht dieses Milieu den Status Quo zu wahren und den erreichten Wohlstand abzusichern.
 - 9) In den unteren Lagen der Gesellschaft wäre das *traditionslose Arbeitermilieu* (11% der Bevölkerung) einzuordnen. Hierbei handelt es sich häufig um un- oder angelernte Arbeiter mit einer geringen formalen Bildung, die ein geringes Einkommen aufweisen und in hohem Maße durch Arbeitslosigkeit betroffen sind. Den Angehörigen dieses Milieus ist es wichtig, den Anschluß an die breite Mittelschicht zu halten. Man möchte als normal und bürgerlich gelten und von der breiten Mitte anerkannt werden. Eine vernachlässigte Daseins- und Altersvorsorge sowie ihre geringen Einkommen machen diese Gruppe zu einer potentiellen Risikogruppe, die von Armut und Ausgrenzung betroffen sein könnte.
 - 10) Das *traditionelle Arbeitermilieu*, das im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse auf nunmehr 5% der Bevölkerung geschrumpft ist, rekrutiert sich aus Personen, die nach der Hauptschule eine Berufsausbildung erhalten haben. Vorwiegend als Facharbeiter, an- bzw.- ungelernete Arbeiter beschäftigt, erzielen sie ein kleineres bis mittleres Einkommen. Überdurchschnittlich vertreten in diesem Milieu sind auch Rentner. Ihre Lebensziele sind auf einen befriedigenden Lebensstandard, auf einen sicheren und dauerhaften Arbeitsplatz sowie materieller Absicherung im Alter gerichtet. Auch möchte man im Freundes- und Kollegenkreis und in der Nachbarschaft anerkannt und in eine überschaubare Gemeinschaft integriert sein. Der Lebensstil dieses Milieus ist durch Sparsamkeit, Bescheidenheit und Einfachheit geprägt. Traditionelle Arbeiterkultur wird hier noch geschätzt und gelebt. Den gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen steht dieses Milieu skeptisch bis distanziert gegenüber.

Abbildung 27: Die lebensweltlichen Sozialmilieus in Westdeutschland 1991 ⇔ 1995: Soziale Segregation

Habitus	modern	moderne Mitte	traditional
„distinktiv“ 19% > 20%	LIBI Liberal-intellektuelles Milieu 9% > 10%		KONT Konservativ-technokratisches Milieu 8% > 10%
„strebend etabliert“ > 20%	(POMO) Postmodernes Milieu >5%	MOA Modernes Arbeitnehmermilieu 5% > 7%	MOBÜ Modernes bürgerliches Milieu > 8%
„Strebend verunsichert“ > 59% > 44%	(HED) Hedonistisches Milieu 13% > 11 %	(AUF) Aufstiegsorientiertes Milieu 24% > 18%	(KLB) Kleinbürgerliches Milieu 22% > 15%
„notwendig“ 22% > 16%	(TLO) Traditionsloses Arbeitermilieu 12% > 11%		(TRA) Traditionelles Arbeitermilieu 5 % > 5%

Quelle: Vester 1997, 111; Größengerechte Anordnung der SINUS-Milieus im Raum des Habitus nach Bourdieu

Eine zentrale These ist nun, daß Armut und Exklusion vorzugsweise entlang einer Linie gesellschaftlicher und ökonomischer Modernisierungsprozesse entsteht. Armutsgefährdet wären demnach erstens die sozialen Milieus, die z.B. durch den ökonomischen Strukturwandel aus dem gesellschaftlichen Arbeitsprozeß freigesetzt werden. Dies beträfe z.B. das traditionelle Arbeitermilieu oder auch das kleinbürgerliche Milieu. Auf der anderen Seite führt der ökonomische Strukturwandel zweitens auch zu einer Ausweitung prekärer und

instabiler, gering entlohnter Tätigkeiten. In diesen Beschäftigungsfeldern sind z.B. überdurchschnittlich häufig Angehörige des hedonistischen Milieus und des traditionslosen Arbeitermilieus vertreten. Die sozial Benachteiligten im unteren und mittleren Teil der Gesellschaft gehören zu Milieu- und Mentalitätsgruppen, die durchaus verschiedenen Interessen und kulturellen Identitäten folgen (Vester 1997, 112). Je nach Positionierung und Lagerung im Gefüge gesellschaftlicher Arbeitsteilung sind die verschiedenen Milieus daher einem unterschiedlichen Armutsrisiko ausgesetzt. Das unterschiedliche Zugangs- und Verbleibsrisiko ließe sich dann auf die strukturellen „Rahmenbedingungen einerseits und auf die im Rahmen „strategischer Lebensplanungen“ und Lebensziele gefaßten individuellen Handlungen andererseits zurückführen. Dies kann z.B. eine „riskante“, konsumorientierte Lebensweise und der Verzicht auf eine Ausbildung ebenso sein wie die Entscheidung für eine frühe Heirat mit mehreren Kindern oder eine berufliche Ausbildung in einer schrumpfenden Wirtschaftsbranche, die zukünftig keinerlei Arbeitsplätze mehr bietet.

Formen der Arbeitslosigkeit und der Armut sowie des Umgangs mit Arbeitslosigkeit und Armut dürften daher zwischen den Milieus variieren. So dürfte das traditionelle Arbeiter- und das kleinbürgerliche Milieu entsprechend dem Lebenszyklus der wirtschaftlichen Branchen, in denen Angehörige dieses Milieus überrepräsentiert sind, eher von langfristigeren Formen der Arbeitslosigkeit und Armut betroffen sein, sofern sie nicht durch Maßnahmen der Frühverrentung bzw. des Eintritts in das Rentnerdasein aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden sind. Entsprechend ihrer Mentalität und ihrer Gewöhnung an eine einfache und sparsame Lebensführung vermögen sie sich mit eingeschränkten Spielräumen zu arrangieren und durch die Ausweitung informeller Arbeit innerhalb des Freundes- und Bekanntenkreises partiell zu mildern. Auf der anderen Seite dürften sich in den moderneren Milieus des hedonistischen Milieus oder des traditionellen Milieus eher unstetigere, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Erwerbsverläufe finden. Der konsumorientierte Lebensstil, die Vernachlässigung privater Eigenvorsorge und der unkontrollierte Umgang machen diese Milieus zu potentiellen Risikogruppen für die wachsende Armut. Dabei dürften in diesen Milieus eher verzeitlichte Formen von Arbeitslosigkeit und Armut auftreten, die sich jedoch innerhalb des Lebenslaufes verfestigen könnten. Während jedoch das hedonistische Milieu eine instrumentalistische Haltung zur Arbeit pflegt und somit diskontinuierli-

che Erwerbsverläufe („Jobberei“) Teil des je individuell gewählten Lebenslaufes darstellen, machen sich im traditionslosen Arbeitermilieu Enttäuschung, Neid und ein „Underdog-Bewußtsein“ breit, die mit Apathie oder Aggressionen einhergehen können.

Die Anpassungslasten des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses und die dadurch aufgeworfenen Armuts- und Exklusionsrisiken konzentrieren sich demnach auf bestimmte Milieuzonen der Gesellschaft. Wie diese Milieus mit diesen Gefährdungen umgehen, hängt nicht nur von ihren spezifischen Risiken ab, sondern auch von dem Umgang mit Armut und Exklusion. Der Umgang mit Armut hängt neben den milieuspezifischen Mentalitäten u.a. entscheidend von Ausstattung der jeweiligen Milieus mit ökonomischen, kulturellen und sozialen Kapital und von der Transformationsfähigkeit des jeweils spezifischen sozialen und kulturellen Kapitals ab (Bourdieu 1983). Entsprechend kann, wie auch die Befunde aus der dynamischen Armutsforschung zeigen, bei gleicher ökonomisch-marginaler sozialer Lage, die biographische Perspektive und Bewertung von Armut unterschiedliche Ausprägungen annehmen (vgl. Leibfried u.a 1995, 107 ff.; Buhr 1995). Dies bedeutet wiederum, daß die jeweilige Wohlfahrtsposition innerhalb der sozialen Milieus eine abhängige Variable der einzelnen, zwischen den Sozialmilieus differierenden Komponenten des wohlfahrtstaatlichen Arrangements ist.

Armut und Ausgrenzung entsteht entlang einer Linie gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse, so die zentrale These. Dies heißt, daß sich Armut einerseits auf die unteren bzw. mittleren sozialen Lagen und deren aus der kapitalistischen Produktionsweise resultierenden Arbeitsmarktrisiken bezieht. Zum zweiten heißt es aber auch, daß Elemente des tradierten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements in den moderneren, individualisierten Sozialmilieus nicht mehr greifen. In den traditionellen Sozialmilieus dagegen konnten durch die Substitution sozialen Kapitals (verwandtschaftlicher und nachbarschaftlicher Unterstützung) und durch die Leistungen der sozialstaatlichen Sicherungssysteme zumindest die älteren Milieuangehörigen eine mehr oder weniger gesicherte, wenn auch eingeschränkte Wohlfahrtslage erlangen. Damit aber geraten die sozialen Sicherungssysteme in ein Modernisierungsparadox. Diente die Errichtung der sozialen Sicherungssysteme in seiner Entstehung „dem Aufbau einer neuen Lebensform“ (Achinger), so grenzen die sozialen Siche-

runge systeme heutzutage neue, individualisierte Lebensformen aus und konservieren aufgrund ihrer Programmierung die industriegesellschaftliche, „fordistische“ Lebensweise. Damit ändert sich auch der Charakter der Sozialpolitik. Anstatt ein Mittel zur Durchsetzung umfassender Bürgerrechte in Gestalt sozialer Bürgerrechte und umfassender Teilhabe zu sein, gerät Sozialpolitik in die Inklusions- und Exklusionsproblematik moderner Gesellschaften. *Sozialpolitik kehrt nun gleichsam ihre Logik um: war sie zuvor von einer Homogenisierungstendenz bestimmt, die den sozialen Differenzierungsprozessen entgegenlief, wird nun eine Politik dominant, die das soziale Auseinanderfallen in ein Gemenge privilegierter Statusgruppen und marginalisierter Gruppen verstärkt* (Chasseè 1989, 35).

Armut und neue Exklusionsrisiken:

Die einzelnen Komponenten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements unterliegen den gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen. Im Zuge dieses Modernisierungsprozesses erodieren nicht nur die einzelnen Komponenten, sondern die Gesamtstruktur des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements. Modernisierungsprozesse entfalten in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen eine unterschiedliche Dynamik. Aus systemtheoretischer Sicht kann daher eine folgenreiche Ungleichzeitigkeit festgestellt werden. Im sozio-kulturellen System findet eine rasche Individualisierung mit entsprechendem Traditionsverlust und eine Auflösung bzw. Transformation sozialer Großgruppen statt, mit der Folge einer wachsenden Ausdifferenzierung von Lebenslagen und -stilen. Ökonomische und sozialpolitische Modernisierungslogiken treiben mithin die gesellschaftliche Entwicklung in Richtung einer Heterogenisierung der Sozialstruktur, der Arbeitsverhältnisse wie der sozialen (Lebens-) Lagen voran in Richtung einer extremen Mischung divergenter Lebenslagen und zunehmender sozialer Umschichtung (Chasseè 1988, 21). Die Frage ist, inwieweit das System der sozialen Sicherung und seiner Institutionen sowie die Austragung sozialpolitischer Konflikte mit dieser Entwicklung Schritt halten kann (Zwick 1994, 14). Das „Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ ist ein in sich ungleichgewichtiger und ungleichzeitiger Prozeß. Während es einerseits Milieuzonen und gesellschaftliche Bereiche der Stabilität gibt, in denen das wohlfahrtsstaatliche Arrangement noch greift, breitet sich

in anderen Milieuzonen der Gesellschaft eine Instabilität dieses Arrangements aus¹³⁸. Armut und sozialen Problemen fehlt damit durchgängig die Dimension alltagspraktisch erfahrbarer gleicher Problemlagen und -schicksale, so daß die Problemlagen heute allgemein die Härte der Singularität, des Vereinzelteten tragen, obwohl sie massenhaft auftreten (vgl. Zwick 1994, Berger 1994).

Im folgenden soll nun ein allgemeiner Blick auf die Debatte um Armut und soziale Exklusion geworfen werden, um dann einige dieser Aspekte auf die Milieudiskussion zu beziehen.

Armutsdefinitionen:

Um sich mit dem Phänomen Armut auseinanderzusetzen, ist es zunächst notwendig, verschiedene Armutsbegriffe und -bilder zu unterscheiden. Denn die Festlegung eines Armutsbegriffes und einer Armutsgrenze entscheidet maßgeblich darüber, wer als arm gilt und wie groß der betroffene Personenkreis ist. Apokalyptische Szenarien über eine wachsende und sich verfestigende Armut könnten daher ebenso zutreffen wie die Aussage der Bundesregierung, daß es in Deutschland keine Armut gäbe. Jede Armutsdefinition ist Teil politischer Auseinandersetzungen um die offizielle Durchsetzung einer legitimen Sicht von Armut (Barlösius 1995, 542). Gegenstand dieser Auseinandersetzungen ist letztlich die soziale Beziehung der Gesamtgesellschaft zu „ihren“ Armen (Schuleri-Hartje/Pothast 1995, 11). Diese vollzieht sich anhand unterschiedlicher normativer Prämissen über Gerechtigkeits- und Gleichheitsvorstellungen im Wege der Gewährung spezifischer sozialer Rechte (Room 1995a+b). Insofern kann es keinen wissenschaftlich neutralen Armutsbegriff geben (Hauser/Hübinger 1993; Huster 1996, 21f.). Dies heißt aber nicht, daß der Armutsbegriff beliebig wählbar sei. Vielmehr beruht er auf einer gesellschaftlichen Übereinkunft. Zum einen muß der jeweils verwendete Armutsbegriff und seine impliziten normativen Annahmen offengelegt werden und zum anderen ist danach zu fragen, *welche Interessengruppen in den jeweiligen Armutsdefinitionen ihre Sicht der „richtigen Klassifizierung“ durchsetzen und mit welchen*

¹³⁸ Aus regulationstheoretischer Sicht vgl. Krätke 1991, 28.

Machtmitteln sie die Durchsetzung ihrer Definition betreiben (Barlösius 1995, 541). Häufig werden dabei Begriffs- und Definitionsebene miteinander vermischt (Schuleri-Hartje 1995, 11).

Absolute und relative Armut:

Die Armutsforschung und der Armutsdiskurs zeichnen sich durch eine Pluralität von Ansätzen und Armutdefinitionen aus. Versucht man die unterschiedlichen Konzepte und Ansätze zu systematisieren, so wären der Literaturlage folgend absolute und relative Armut, ressourcen- und lebenslagenorientierte sowie dynamische Ansätze der Armutsforschung zu unterscheiden. Ein zweiter großer Strang der Forschung und des Diskurses über Armut und soziale Benachteiligung bezöge sich dagegen auf die Begriffe der (Urban) Underclass und der Exklusion.

Grundsätzlich wird in der Literatur und den fachbezogenen Diskursen zwischen absoluter und relativer Armut unterschieden. In einer historisch-genetischen Perspektive geht der absolute Armutsbegriff als ein „Subsistenzbegriff“ auf die englischen Armutsforscher Booth und Seebohm Rowntree zurück, die angesichts der industriellen Revolution, der Urbanisierung und der Pauperisierung großer Bevölkerungsteile die Gefährdung der physischen Existenz der Arbeiterbevölkerung identifizierten. Die absolute Armut bezeichnete ein Niveau, auf dem die physische Existenz gefährdet ist (vgl. Mingione 1996, 7). Dabei führte Seebohm Rowntree Armut v.a. auf strukturelle Variablen wie unzureichendes Arbeitseinkommen, Arbeitslosigkeit, Alter, Tod und Krankheit des Hauptverdieners zurück und verknüpfte sie mit dem gesellschaftlichen Strukturwandel. Die zentrale Schwierigkeit des absoluten Armutsbegriffs war und ist dabei, wie die das Existenzminimum garantierenden Mindeststandards operationalisiert werden sollen, was die menschlichen Grundbedürfnisse überhaupt seien (Schuleri-Hartje/Potthast 1995, 13; Huster 1996, 22; Hauser/ Voges 1998, 310). Für die aktuelle Armutsdiskussion von besonderer Relevanz ist ferner, daß die soziale Entwicklung in den modernen Industriegesellschaften weitgehend zu einer Überwindung der Armut im Sinne der Gefährdung der physischen Existenz geführt hat.

Die Armutsforschung und die Armutsdiskurse beziehen sich daher überwiegend auf einen relativen Armutsbegriff. Diese Entwicklung trägt dem Umstand Rechnung, *that no assessment of what corresponds to poverty can be made without taking account of the general contemporary standard of living in the particular country and in the particular period under consideration* (Atkinson 1975). Als relativ arm werden der Kommission der Europäischen Gemeinschaften folgend solche Einzelpersonen, Familien und Personengruppen bezeichnet, die „über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsland, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“ (Kommission 1989, 8). Die Kommission hat den Armutsschwellenwert insofern konkretisiert, als dass die Haushalte und Personen als arm gelten, die unter 50% des durchschnittlichen nationalen Nettoeinkommens pro Kopf der Bevölkerung verfügen. Einkommensarmut verwehrt den davon Betroffenen den Zugang zu den zentralen gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Bezügen. Das Herausfallen aus den zivilisatorischen Netzen der materiellen Kultur entwertet dabei den Status eines „vollwertigen“ Mitbürgers (Brock 1994, 69)¹³⁹.

Ressourcenansatz:

Absolute und relative Armut basieren auf dem Ressourcenansatz. Im Zentrum dieses Ansatzes steht die Einkommenshöhe. Folglich wird Armut in dieser Form auch als Einkommensarmut bezeichnet. Es wird dabei zwischen „strenger Armut“ (40%), „mittlerer Armut“ (50%) und „relativer Armut“ bzw. „armutsnahe Einkommen“ (60%) unterschieden. Der Bekämpfung der Einkommensarmut dient die Sozialhilfe in der Form der Hilfe zum Lebensunterhalt. Nach Untersuchungen von Hauser und Hübinger verfügt der überwiegende Teil der Sozialhilfeempfänger über ein Einkommen, das zwischen

¹³⁹ Unter materieller Kultur versteht Brock Produkte und Dienstleistungen eines dichtgeknüpften infrastrukturellen Netzes, in dem sich die Individuen bewegen. Dabei legt die materielle Kultur auf technischem Wege fest, wie etwas getan werden muß, und bringt Menschen in bestimmter Weise zueinander in Verbindung. Das „was“ und „warum“ bleibt offen und muß von den Individuen hinzugefügt werden, die sich dieser materiellen Kultur ja aus den unterschiedlichsten privaten Motiven heraus bedienen können (Brock 1994, 62). In marktvermittelten Gesellschaften bildet das Erwerbseinkommen den zentralen Zugangsmechanismus zu dieser materiellen Kultur und damit zu einem umfassenden Teilhabestatus (vgl. auch Blanke u.a. 1987, 310).

40-50% des durchschnittlichen Nettoeinkommens liegen dürfte (Hauser/ Hübinger 1993; vgl. auch Erler 1998). Anderen Berechnungen zufolge jedoch liegt das Sozialhilfeniveau eher bei 60% des durchschnittlichen Nettoeinkommens (Caritas 1992, 452). Als quasi-offizielle, politisch gesetzte Armutsgrenze wird vielfach die Sozialhilfeschwelle herangezogen. Die Sozialhilfe soll dem Empfänger die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht und durch den Anspruch auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum dem Empfänger eine materielle, individuelle und gemeinschaftliche Teilhabe ermöglichen. Dabei soll der Hilfeempfänger in der Umgebung von Nichthilfeempfängern ähnlich wie diese leben können (LPK-BSHG §1 Rz 7)¹⁴⁰. Das sozio-kulturelle Existenzminimum kann aufgrund seines gesellschaftlichen Bezugs bei sinkendem Wohlstand sinken, wie umgekehrt bei steigendem Wohlstand ansteigen und ist gekoppelt an die Einkommensentwicklung und das Konsumverhalten unterer Einkommensschichten¹⁴¹. In der Armutsforschung und den politischen Auseinandersetzungen droht dabei eine Verwechslung zwischen einem für die Wissenschaft relevanten Begriff von Armut und politisch festgeschriebener institutioneller Zuständigkeit (Schuleri-Hartje/Potthast 1995, 14). Die Sozialhilfe wird auch als „bekämpfte Armut“ bezeichnet; nicht in Anspruch genommene Sozialhilfe wird dagegen als „verdeckte“ bzw. „verschämte Armut“ bezeichnet. Untersuchungen rechnen mit einer „verdeckten Armut“ in der Größenordnung von 50-100% der Sozialhilfeempfänger, wobei die Dunkelziffer je nach soziodemographischen und regionalen Gesichtspunkten

¹⁴⁰ Nicht selten werden jedoch Sozialhilfeempfänger ausgegrenzt und ziehen sich aus ihrem angestammten gesellschaftlichen Umfeld zurück. Das kann zu einem Verlust von gesellschaftlich üblichen Lebensweisen wie etwa Zugehörigkeit zu Vereinen, Teilnahme am kulturellen Leben, Beziehungen zur Nachbarschaft u. a. führen. Deshalb ist bekämpfte Armut noch lange nicht überwundene Armut. Allerdings besagt die Unterstützung durch die Sozialhilfe allein noch wenig über die konkrete Ausgestaltung von Lebenslagen aus.

¹⁴¹ Die strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und die Polarisierung der Beschäftigungsstruktur erhöht demzufolge auch den Druck auf die Höhe der Sozialhilferegelsätze. So zeigen Untersuchungen, daß sich die Einkommensposition der Haushalte von Sozialhilfeempfängern in den 70er Jahren zunächst von der Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer abgekoppelt hat. Anschließend haben sich in den 80er Jahren die Einkommen der Sozialhilfe- und der Arbeitnehmerhaushalte nahezu gleichmäßig entwickelt (Höft-Dzemski 1994). Auf die Einkommensposition von Sozialhilfeempfängern hatte auch der Wandel der Lebensformen einen erheblichen Einfluß. Zwischen Sozialhilfe- und anderen Haushaltseinkommen hat sich durch die Pluralisierung der Lebensformen eine Schere geöffnet, die die Teilhabeposition aller Sozialhilfebezieher automatisch verschlechtert haben dürfte (Klein 1994).

schwankt (Hartmann 1981; Hauser/Cremer-Schäfer/Nouvertne 1981; Caritas 1992; Hauser/Hübinger 1993; Hanesch 1994).

Ressourcenorientierte Ansätze wie die Einkommensarmut oder die Sozialhilfeschwelle, stellen auf die Verfügbarkeit von Ressourcen ab. Sind ausreichende Ressourcen vorhanden, so liegt keine Armut vor. Die Verwendungsentscheidungen bleiben bei einer solchen Betrachtung außen vor und liegen in der individuellen Verantwortung. Damit wären ressourcenorientierte Armutskonzepte *closely associated with the liberal vision of society* (Room 1995b, 5f.). Ziel der Sozialpolitik sei es daher, jede Person, die über den Arbeitsmarkt kein ausreichendes Einkommen erzielt, mit ausreichenden Ressourcen auszustatten, damit sie in einer marktvermittelten Gesellschaft überleben könne. Ressourcenorientierte Armutskonzepte weisen somit eine Nähe zu liberalen Gesellschaftskonzepten und Gerechtigkeitsvorstellungen auf. Dieses zunächst eng begrenzte, ressourcenorientierte Armutskonzept wurde durch die Arbeiten von Townsend erweitert. So sei es unmöglich, allgemeine Mindeststandards zu formulieren, ohne die differenzierten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Betracht zu ziehen. Auf der Basis eines relativen Armutskonzeptes sah er daher Personen, Familien und Bevölkerungsgruppen als arm an, *when they lack the resources to obtain the diets, participate in the activities and having the living conditions amenities which are customary, or at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong* (Townsend 1979, 31). Mit diesem Konzept näherte sich Townsend einem sozio-kulturell definierten Existenzminimum an, verblieb jedoch mit dem relativen Armutskonzept innerhalb des ressourcenorientierten Ansatzes, da er Armut auf unzureichend verfügbare Ressourcen zurückführte, so daß die von Armut betroffenen Personen von einer materiellen, sozialen und kulturellen Teilhabe an den für eine Gesellschaft selbstverständlichen Leistungen ausgeschlossen sind.

Armut als Lebenslage:

Armut geht häufig einher mit Benachteiligungen in verschiedenen Lebensbereichen und begründet eine multiple Deprivation. Die Lebenslage wird definiert als Spielraum, den

der Einzelne für die Befriedigung der Gesamtheit seiner materiellen und immateriellen Interessen nachhaltig besitzt. *Lebenslagenbezogene Armutsforschung geht davon aus, daß die primäre Dimension der Armutslage, also das Schlüsselmerkmal der Armut, das Einkommen ist. Wichtig ist darüber hinaus der soziale Kontext von Handlungsbedingungen in der inferioren Lebenslage. Er ergibt sich aus dem Zusammenspiel armutsrelevanter Dimensionen wie soziale Sicherheit, Wohn- und Freizeitbedingungen, soziale Beziehungen und Netzwerke* (Glatzer/Hübinger 1990, 50). Zur Lebenslage gehören daher der Versorgungs- und Einkommensspielraum, der Muße- und Regenerationsspielraum, der Dispositions- und Partizipationsspielraum, der Lebens- und Erfahrungsspielraum und der Kontakt- und Kooperationsspielraum (Glatzer/Hübinger 1990, 36f.). Das Lebenslagenkonzept betrachtet im Gegensatz zum ressourcenorientierten Ansatz die tatsächliche Versorgungslage von Personen, Haushalten oder sozialen Gruppen (Döring u.a. 1990, 11). Sie ist ein multidimensionales Konzept, bei dem das Haushaltseinkommen ein zentrales Merkmal darstellt und in dem die Handlungsspielräume und lebenslagenspezifischen Grenzen betont werden. Es bezieht sowohl objektive wie subjektive, immaterielle wie materielle Aspekte der Lebensverhältnisse mit ein, wenngleich in der kommunalen Armutserichterstattung die Lebenslage fast ausschließlich auf objektive Lebensbedingungen bezogen wird. Armutslagen sind durch eine Kumulation von Unterversorgungslagen in mehreren der genannten Bereiche gekennzeichnet. Ebenso wie bei den ressourcenorientierten Ansätzen besteht jedoch das Problem Bezugseinheiten (Haushalte oder Individuen), Mindeststandards in den einzelnen Dimensionen und letztlich auch die einzelnen relevanten Dimensionen der Lebenslage zu spezifizieren (Hauser/Voges 1998, 310)¹⁴².

Dynamische Armutsforschung:

In den vergangenen Jahren hat in der bundesdeutschen Armutsforschung die dynamische Armutsforschung eine besondere Aufmerksamkeit gefunden. Sie beleuchtet einen

¹⁴² In den kommunalen Armutserichtern entsteht zuweilen der Eindruck, daß die jeweils herangezogenen Daten eher nach deren Verfügbarkeit als nach Maßgabe wissenschaftlich oder politisch begründeter Standards ausgewählt werden.

Aspekt der in den Armutsuntersuchungen zuvor weitgehend unberücksichtigt blieb: die Dauer und Kontinuität von Armut und ihre biographische Verarbeitung. In den Untersuchungen des Sonderforschungsbereiches 186 in Bremen wird Armut mit Sozialhilfebedürftigkeit gleichgesetzt. Die Forschergruppe untersuchte eine Antragskohorte auf Hilfe zum Lebensunterhalt aus dem Jahr 1983 von insgesamt 586 Aktenfällen und verfolgte sie über 6 Jahre. Schließlich wurde eine zweite Antragskohorte aus dem Jahr 1989 über 5 Jahre untersucht und ein Kooperationsprojekt in Halle (Saale) zur Sozialhilfedynamik in den neuen Bundesländern durchgeführt (vgl. Leibfried u.a. 1995; Ludwig/ Leisering/ Buhr 1995; Olk/Rentzsch 1997). Zentrale These der lebenslauftheoretischen bzw. dynamischen Armutsforschung am SFB 186 ist, daß *Armutslagen „beweglicher“ sein dürften als bisher angenommen wurde: Armut ist häufig nur eine Episode im Lebenslauf und wird von einem großen Teil der Betroffenen aktiv bewältigt. Zugleich reicht Armut als vorübergehende Lebenslage und latentes Risiko in mittlere soziale Schichten hinein und ist nicht mehr auf traditionelle Randgruppen oder ein abgespaltenes Drittel beschränkt. Armut ist (...) „verzeitlicht“, individualisiert, aber auch in erheblichem Maße sozial entgrenzt* (Leibfried u.a. 1995, 9, 298). Sie beziehen sich damit auf lebenslauf- und individualisierungstheoretische Arbeiten u.a. von Kohli und Beck (vgl. Leibfried u.a. 1995, 70f). Sozialpolitik erscheint demzufolge als Lebenslaufpolitik, die ein spezifisches Lebenslaufregime begründe. Da die Programmatik der sozialen Sicherungssysteme („Normalitätsannahmen“) zunehmend weniger mit der Entwicklung realer Lebensverläufe übereinstimme, würde das eingespielte Zusammenwirken zwischen Bildungswesen, Alterssicherung und staatlicher Risikobearbeitung prekär und das Lebenslaufregime brüchig (Leibfried u.a. 1995, 47). Die Vertreter der dynamischen Armutsforschung grenzen sich mit diesem Ansatz von einem traditionellen Armutsbild ab, daß ihnen zufolge durch folgende Merkmale charakterisiert ist (vgl. dazu auch Busch-Geertsema 1996, 15):

- Armut sei überwiegend Langzeitarmut.
- Armut führe kumulativ zu sozialen Abstiegsprozesse.
- Armut gehe mit schwerwiegenden sozialen und psychischen Problemen einher.
- Arme werden ausgegrenzt und stigmatisiert.
- Arme werden als Opfer äußerer sozialer Einflüsse betrachtet.
- Die Armutspopulation stelle einen abgespaltenen Bevölkerungsteil, eine marginalisierte Randschicht dar.

Die konventionelle Armutsforschung, so der zentrale Einwand, unterschätze die Dynamik von Armutslagen. Als Gegenbild skizzierten die Vertreter der dynamischen Armutsforschung das „neue“ Bild der Armut folgendermaßen:

- Armut habe viele Gesichter (Leisering 1993).
- Armut und Sozialhilfebezug seien überwiegend vorübergehender Natur. Unterbrechungen seien häufig, Kurzzeitarme bzw. Kurzzeitbezieher überwiegen, Langzeitfälle bilden eine Minderheit. Dabei wird angenommen, daß sich der Anteil der Kurzzeitarmen seit den 80er Jahren erhöht hat und sich der Anteil der Langzeitarmen seit den 60er Jahren verringert hat (vgl. Leibfried u.a. 1995, 91, 104; Andreß 1994).
- Sozialhilfeempfänger gehen aktiv mit ihrer Lage um, sie sind nicht passive Opfer der Verhältnisse (Leisering 1993, 302 f.).
- Die Sozialhilfe sei besser als ihr Ruf und erfülle weitgehend ihre wesentliche Aufgabe einer vorübergehenden Überbrückung von Notlagen (FR vom 15.12.1994; Leibfried u.a. 1995, 308).
- Schließlich versteht die dynamische Armutsforschung ihre Ergebnisse als Beitrag zur „Modernisierung“ und „Normalisierung“ von Armutsbildern sowie der Entdramatisierung von Armut (Erler 1998; Leibfried u.a. 1995, 210 ff.; Leisering 1993).

Die dynamische Armutsforschung ist in den vergangenen Jahren erheblich kritisiert worden. Die Kritikpunkte waren einerseits methodisch-theoretischer Natur und politisch motiviert andererseits (vgl. z.B. Busch-Geertsema 1992, 1996/ Butterwegge 1995, 1996; Barlösius 1995; Dangschat 1995a+b). An dieser Stelle sei lediglich auf sechs zentrale Kritikpunkte hingewiesen:

- Kritisiert wurde zunächst die Gleichsetzung von Sozialhilfebezug und Armut. Damit bleibe die „verdeckte Armut“ außer Betracht. Ferner müsse das Ende des Sozialhilfebezugs keineswegs ein Ende der Armutslage bedeuten.
- Querschnitts- und Längsschnittanalysen stellen unterschiedliche Zugangsweisen in der Armutsforschung dar. Beide Methoden weisen spezifische Stärken und Schwächen auf. Querschnittsanalysen führen zu einer Unterschätzung des Anteils der Kurzzeitarmen, während Längsschnittanalysen den Anteil der Langzeitbezieher zu unterschätzen drohen (Busch-Geertsema 1992).
- Als ein entscheidender Nachteil erweist sich dabei, daß die Bremer Analysen sich lediglich auf eine Antragskohorte des Jahres 1983 stützen. Damit gerät der „Kumulationseffekt“ von Langzeitarmen außer Betracht. *Diejenigen, die 1983 zum ersten Mal Sozialhilfe beantragt haben und auch drei Jahre später noch im Bezug standen, waren 1986 nicht die einzigen Langzeitbezieher von Sozialhilfe* (Busch-Geertsema 1992, 366). Modellrechnungen des Frankfurter Büros für Armutsberichterstattung auf der Grundlage der Bremer Ergebnisse kamen daher zu dem Ergebnis, daß sich der Anteil der Langzeitbezieher in Bremen im Zeitraum 1983 bis

1995 auf über 50% im Bestand summieren würde (FSOB 1997, 123). Diese Modellrechnungen werden wiederum durch neuere Ergebnisse im Rahmen eines Städtevergleichs zur Sozialhilfe bestätigt. Bremen weist demnach deutlich mehr Fälle auf, die langfristig Sozialhilfe beziehen als andere Großstädte (Taz vom 18.8.1998; Kienbaum 1996).

- Unberücksichtigt bleiben ferner die spezifischen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen des Jahres 1983 in Bremen. Wie sieht es z.B. mit konjunkturellen Einflüssen aus? Gab es Veränderungen in den der Sozialhilfe vorgelegerten Sicherungssysteme? Wurde die Arbeitsmarktpolitik ausgeweitet oder eingeschränkt?
- Weitgehend außerhalb der Analysen blieb auch die sozial-räumliche Dimension von Armut. Armut bzw. Sozialhilfebezug wird damit ausschließlich im Verhältnis zwischen mehr oder minder anonymen Institutionen und Individuen verortet. Damit gerät aber die Meso-Ebene der sozialen Milieus, ihre Bedeutung für die Bewältigung und Überwindung von Armut aus dem Blickfeld. Methodisch hieße dies, daß sich bestimmte Formen von Armut, sei es transitorische oder längerfristige Armutstypen (sowohl auf der biographischen als auch auf der objektiven Ebene), in bestimmten Wohnmilieus konzentrieren (vgl. Herlyn/Lettko/Lakemann 1991; Voges/Farwick 1997).
- Der bisherige Armutsdiskurs, so die Bremer Forscher, schwanke zwischen Dramatisierung und Verharmlosung von Armut. Diese Kritik ist aber eher eine politische, denn eine soziologische Kritik, weil sie immanent auf die Qualität des Begriffs Armut reagiert und damit innerhalb des von Simmel beschriebenen sozialen Mechanismus bleibt (Barlösius 1995, 539). Dramatisierung und Verharmlosung von Armut sind Teil des Kampfes um die legitime Sicht von Armut. Von daher wäre es wichtig, diese politischen Auseinandersetzungen und die dahinter stehenden Interessengruppen zu analysieren.

Die Ausgangshypothesen sehen die Vertreter der dynamischen Armutsforschung als bestätigt an. Armut habe viele Gesichter, sie kann kurz, mittellang oder lang, einmalig oder wiederkehrend sein. Unter den Sozialhilfeempfängern herrsche eine hohe Fluktuation. *Verzeitlichte und biographisierte Armutslagen sind Begleiterscheinungen einer Risikogesellschaft, in der sich die Strukturen rascher verändern und auch die Lebenspläne der Menschen individueller und beweglicher, Brüche und krisenhafte Übergänge im Lebenslauf auch für die „Mitte der Gesellschaft“, die mittleren Schichten, wahrscheinlicher geworden sind* (Leibfried u.a. 1995, 300). Leibfried u.a. identifizieren ebenso wie ältere Untersuchungen aus den 70er und 80er Jahren bestimmte armutsgefährdete Risikogruppen; hierunter insbesondere Arbeitslose, Alleinerziehende, Kinder und Ausländer. Diese Gruppen kennzeichnen einen grundlegenden sozialen und ökonomischen Wandel moderner Gesellschaften. Der Wandel der Armut lasse sich somit

nur aus dem Zusammenwirken von ökonomischem und sozio-kulturellem Wandel verstehen (Leibfried u.a. 1995, 302).

Dauer und Verlauf von Armut hängen im wesentlichen von Einstiegsursachen und den Ausstiegsmöglichkeiten ab. Der Einstieg in Armut weist auf die o.g. Armutsursachen zunehmend diskontinuierlicher Erwerbs- und Familienbiographien hin. Die Einstiegsursachen verweisen zugleich auf mögliche Ausstiegsmöglichkeiten. So können eine erneute Heirat, die Aufnahme einer Arbeit oder aber auch das Eintreten vorrangiger Leistungen, wie z.B. Rente den Sozialhilfebezug beenden. Ein- und Ausstieg in und aus und die Dauer der Armut variieren je nach Armutsursachen. Arbeitslosigkeit stellt eine der wichtigsten Armutsursachen dar. Über die Hälfte der Arbeitslosen bezieht zwar weniger als ein Jahr Sozialhilfe; gleichzeitig zeigt sich aber auch, daß Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen oder ältere Arbeitslose eine deutlich längere Verweildauer in Armut aufweisen, als Arbeitslose ohne vermittlungshemmende Eigenschaften. Auch bei den „familienbestimmten Armutskarrieren“ gibt es deutliche Unterschiede. So weisen Alleinerziehende eine längere Verweildauer in Sozialhilfe auf als andere Gruppen. In Hamburg z.B. beziehen Alleinerziehende durchschnittlich 3,5 Jahre Sozialhilfe (Erdmann 1996). Die Dauerhaftigkeit von Armut weist damit auf eine neue Differenzierungslinie der Verzeitlichung von Mustern sozialer Ungleichheit hin (Berger 1994, 39). Die Destandardisierung von Lebensverläufen führt zwangsläufig zu veränderten Mustern hinsichtlich der Dauer, des Verlaufs und biographischen Bewertung von Armut.

Welche Schlüsse lassen sich also daraus ziehen ? Die Bremer Forscher formulieren es folgendermaßen: *Armut ist nicht mehr ein fester Zustand, sondern zunächst ein Ereignis, eine Phase im Lebenslauf, die sich nicht notwendig als Zugehörigkeit zu einer sozialen Randgruppe verfestigen muß* (Leibfried u.a. 1995, 298). Sie gehen sogar noch weiter, indem sie konstatieren, daß Armut heute keine Frage der sozialen Schicht oder Klasse sei. Armut , Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit seien somit überwiegend nur kurzfristiger Natur. In ihren qualitativen Untersuchungen kommen sie zu dem Schluß, daß die objektive Dauer des Sozialhilfebezugs und subjektive Zeitperspektive nicht immer übereinstimmen müssen (122). Auch objektive Langzeitbezieher

können subjektive Überbrücker sein; sie müssen nicht dem Bild marginalisierter und entmutigter Sozialhilfeempfänger entsprechen.

Auswertungen des sozioökonomischen Panels am Wissenschaftszentrum Berlin kommen zu vergleichbaren Ergebnissen. Armut ist vor allem ein transitorisches Phänomen (StaBu 1997, 520; Habich/Headey 1991). Nahezu 2/3 der Bevölkerung waren im Zeitraum 1984-1992 nicht ein einziges Mal arm (StaBu 1994,603). Das andere Drittel dagegen gerät zumindest phasenweise in Einkommensarmut. 7,6% der Bevölkerung waren über 5 Jahre einkommensarm. Ein armutsnahes Einkommen (60%) wies in den Jahren 1984-92 sogar fast die Hälfte der Bevölkerung auf. Ca. 16% der Bevölkerung lebten dabei 5 Jahre und länger in diesem Einkommensbereich. Die Forscher resümieren daher: *Die Daten lassen vermuten, daß Armut als eher kurzfristiger Einkommensverlust zu verstehen wäre. Sie machen aber auch deutlich, daß ein insgesamt doch beträchtliches Risiko besteht, unter die Armutsgrenze zu fallen* (StaBU 1994, 603). Weitere Analysen weisen daraufhin, daß die Gruppe der eher kurzfristig Armen trotz zwischenzeitlicher Einkommen oberhalb der Armutsgrenze ein erhöhtes Risiko tragen, wieder in Armut zu fallen. Dabei zeigt sich auch, daß diese Personen in Zeiten außerhalb der Armut lediglich über ein unterdurchschnittliches Einkommen verfügen (StaBu 1997, 521). Ferner zeigt sich, daß Perioden strenger Einkommensarmut schneller überwunden werden als Phasen eines armutsnahen Einkommens bzw. „prekären Wohlstands“ (Hübinger), bei denen von einer deutlich höheren Persistenz ausgegangen werden muß (StaBu 1997, 520). Von besonderer sozialpolitischer Brisanz ist dabei, *daß die niedrigere kumulative Betroffenheit von Armut in der Sechsjahresperiode von 1990 bis 1995 gegenüber der vorausgehenden Sechsjahresperiode lediglich die kurzfristigen Armutsperioden tangiert; der Bevölkerungsanteil in mittel- und langfristigen Armutsperioden hingegen ist trotz unterschiedlicher jährlicher Armutsraten in beiden Sechsjahresperioden ungefähr gleich hoch* (StaBu 1997, 521). Diese Ergebnisse lassen darauf schließen, daß die Armutspopulation in sich geschichtet ist, d.h. von dem konjunkturellen Aufschwung und den sozialpolitischen Interventionen (z.B. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) Anfang der 90er Jahre wurden lediglich die oberen Segmente der „Armutspopulation“ bzw. die Population mit einem armutsnahen Einkommen erreicht, während die unteren Segmente

nach wie vor ausgeschlossen blieben. Mit dem konjunkturellen Abschwung und dem Abbau sozialpolitischer Maßnahmen gegen Mitte der 90er Jahre jedoch gerieten die oberen Segmente der „Armutspopulation“ erneut in Armut. Entsprechend stieg die Armutsquote von 10% im Jahr 1992 auf 13% im Jahr 1995.

Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen Untersuchungen aus den USA und Großbritannien. Sie zeigen, daß vorübergehende Armut keinesfalls als harmlos anzusehen ist. Für kurzfristig Arme besteht ein höheres Risiko, erneut in Armut zu geraten. Untersuchungen aus den USA belegen z.B., daß 60% derer, die der Wohlfahrt den Rücken kehren, innerhalb von zwei Jahren wieder staatliche Hilfe beantragen (HAZ vom 7.1.1997). In Großbritannien z.B. fallen 29% derjenigen, die die Armut überwunden hatten, innerhalb eines Jahres erneut in Armut zurück (Walker 1997,5). Und auch wenn staatliche Unterstützung überwunden wird, so bedeutet dieses nicht das Ende von Armut. So bleiben zahlreiche Sozialhilfeempfänger nach ihrem Bezug nach wie vor in unteren Einkommenspositionen. In den USA z.B. zählen ein Jahr nach Ende des Bezugs 33% zu den „working poor“ und auch in Großbritannien erzielen nach einem Jahr lediglich 3% derer, die die Armutsgrenzen überwunden hatten, ein überdurchschnittliches Einkommen. Die tendenzielle Verkürzung der Bezugsdauer von Sozialhilfe in den 80er und 90er Jahren kann daher u.a. auch angesichts der steigenden Zahl von Sozialhilfeempfängern nicht als Verbesserung der Lage der Sozialhilfeempfänger interpretiert werden (vgl. Ludwig/Leisering/Buhr 1996, 26; StaBu 1997, 521). Sowohl Langzeitbezug als auch kurzfristiger Bezug haben zugenommen, wenngleich die absolute Zahl und damit der Anteil des kurzfristigen Bezuges stärker gestiegen ist¹⁴³. Es kommt zu einem paradox anmutenden Ergebnis: *Die Fluktuation unter der Armutspopulation hat ebenso zugenommen wie die Verfestigung von Armut*. Die Kumulation von Langzeitbeziehern führt bei einer Querschnittsbetrachtung zu einer Anreicherung von Langzeitfällen in der Armutspopulation (Busch-Geertsema/Ruhstrat 1992, 367). Deshalb kommen die Armutsberichte zahlreicher Städte auch zu dem

¹⁴³ In der Verbreitung und der Rezeption der Ergebnisse der dynamischen Armutsforschung sind genau diese Fehler begangen worden. Bestandszahlen und Anteilswerte wurden vermengt. Damit wurde der eigentliche dramatische Befund, daß sich Armut bei bestimmten Gruppen verfestigt und daß sich um diese Gruppe ein wachsender Kranz vorübergehender Armut entwickelt ausgeblendet. Damit aber betrieben die Bremer Forscher eine Verharmlosung der sich in modernen Gesellschaften entwickelnden Armutsproblematik.

Ergebnis, daß ca. 40-50% der Sozialhilfeempfänger länger als 5 Jahre Sozialhilfe beziehen (vgl. z.B. Münster 1996). Wie die Arbeitslosen- und Armutsforschung, kommt es zu einer sozialräumlichen Konzentration von Langzeitfälle. Auswertungen der neuen Sozialhilfestatistik weisen für die Hamburger Stadtteile eine Spannweite der durchschnittlichen individuellen Bezugsdauer von 71 bis 10 Monaten auf (Erdmann 1996, 236). Diese unterschiedlichen Bezugsdauern sind auf die unterschiedliche sozialstrukturelle Zusammensetzung der jeweiligen Bevölkerungsgruppen, den spezifischen Gelegenheitsstrukturen im Stadtteil und der biographischen Verarbeitung innerhalb der milieuspezifischen Zusammenhänge zurückzuführen¹⁴⁴.

Biographische Verarbeitung von Armut:

Armut beinhaltet auch die Wahrnehmung der eigenen Lage durch das Individuum selbst. Armut und Kontinuität von Armut muß von den Betroffenen nicht unbedingt als sozialer Abstieg und Marginalisierung erfahren werden und nicht zu Deprivation und Entmutigung führen. Die Beziehungen sind wesentlich komplexer (Leibfried u.a. 1995, 107-131). Die Folgen von Sozialhilfebezug und Armut müssen in dem je individuellen biographischen Zusammenhang eingeordnet werden. So unterscheidet Leibfried zwischen *subjektiven Überbrückern* (53%), *mißglückten Überbrückern* (10%) und *subjektiven Langzeitbeziehern* (37%). In der biographischen Bewertung unterscheidet er:

- „*Negative Relativierung*“: Sozialhilfebezug wird hier durch andere Ereignisse, wie Krankheit, Armut oder Arbeitslosigkeit überlagert.
- „*Biographische Relativierung*“: Diese Gruppe bewertet Armut im Vergleich zu ihrer jeweiligen Bezugsgruppe.
- „*Biographische Bilanzierung*“: Sozialhilfe wird hier durch die übergreifende biographische Funktion aufgewogen. Sozialhilfe kann Notlagen vermeiden (Wohnungslosigkeit), einen Neuanfang ermöglichen (Scheidung) oder der Realisierung vorrangiger Lebensziele (Alleinerziehende) dienen.
- „*Globale Negativbewertung*“: Der Sozialhilfebezug wird als belastend und ausgrenzend erlebt, wobei dieses Bewertungsmuster, um es klarzustellen, nicht mit Langzeitbezug übereinstimmen muß.

¹⁴⁴ Vgl. dazu die Lebensweltstudien von Tobias/Böttner 1992; Stadtteilbüro Malstatt 1993 oder die Untersuchung Armut und Milieu von Herlyn u.a. 1991.

Die biographische Verarbeitung von Armut weist also daraufhin, daß Individuen auch mit unterschiedlichen Potentialen ausgestattet sind, um ihre Lebenslage zu meistern, um aus Armut herauszukommen oder aber sich auch in Armut zurechtzufinden. Auf soziale Milieus bezogen, wäre zu erwarten, daß diese biographische Verarbeitung weitgehend milieuspezifischen Mentalitäten und Deutungsmustern folgt.

Die sozialräumliche Dimension von Armut:

Der bundesdeutschen Armutsforschung fehlt wie den Theorien zur sozialen Ungleichheit, der Raumbezug (vgl. Dangschat 1996, 58; 1995a,b; 1994a; Blanke/Schridde 1994, 255; Krummacher 1993; Breckner u.a. 1989; Krug 1987; Sinz/Strubelt 1986). Die Konzentration von Armut in den Großstädten, und innerhalb der Großstädte in innenstadtnahen Altbauquartieren und peripheren Großsiedlungen am Stadtrand, bleibt in der Armutsforschung weitgehend außer Betracht. Somit fehlt die sozial-räumliche Mesoebene, d.h. die Bedeutsamkeit des sozio-kulturellen Kontextes (Milieu) (Dangschat 1996, 58). Inter- und intraregionale sowie kleinräumliche Verteilungsmuster von Armut und deren Ursachen bleiben so weitgehend unberücksichtigt. Es gehört zum Grundwissen der Stadtforschung, daß sich die soziale Differenzierung der Gesellschaft in eine räumliche Differenzierung umsetzt und die räumliche Organisation der Gesellschaft wiederum auf das soziale Verhalten der Menschen zurückwirkt (vgl. Friedrichs 1983; 1995).

Jede Art sozialer Organisation beruht auf einer Gemeinsamkeit des Raumes (...) Raum ist ein Strukturierungsmoment sozialer Organisation (Hamm/ Neumann 1996, 53). Hamm unterscheidet drei Komponenten von Raum: der materiell-physische Raum, die Regeln sozialer Interaktionen (und institutionalisierter Verhaltensmuster) sowie die dem Raum anhaftende Symbolik (Hamm 1982, 27). In ähnlicher Weise unterscheidet Läßle in seinem gesellschaftlichen Raumkonzept vier Dimensionen von Raum:

- das „*materiell-physische Substrat*“ als gesellschaftlich produzierte Umwelt, d.h. der Landschaft, Nutzungsstrukturen und der Menschen in ihrer Eigenschaft als körperliche Wesen;

- das mit dem materiell-physischen Substrat „*verbundene räumliche Zeichen-, Symbol- und Repräsentationssystem*“ (insbesondere der „gebauten Umwelt“);
- die „*gesellschaftlichen Handlungs- und Interaktionsstrukturen*“ der mit der Produktion, Nutzung und Aneignung des materiell-physischen Raum befaßten Menschen;
- das „*institutionalisierte und normative Regulationssystem*“, das aus Eigentumsformen, Macht- und Kontrollbeziehungen, rechtlichen Regelungen, Planungsrichtlinien und -festlegungen, sozialen und ästhetischen Normen etc. besteht, durch das die Interaktion zwischen den sozialen Akteuren und der Umgang mit den materiell-physischen Elementen des Raums reguliert wird.

Die spezifische Qualität eines Ortes, z.B. einer Stadt oder eines Stadtteils, entsteht dann aus der Überlagerung dieser unterschiedlichen Dimensionen an den jeweiligen Orten. So schafft das materiell-physische Substrat räumliche Muster unterschiedlicher Wohnungs- und Wohnumfeldqualitäten. Damit eng verbunden ist das „räumliche Zeichen-, Symbol- und Repräsentationssystem“, womit die Architektur, die Gestaltung des Wohnumfeldes und das Image des Stadtteils gemeint sind (vgl. z.B: die innerstädtischen Konsumtions- und öffentlichen Räume, Noller/Ronneberger 1995, 84 ff.). Der angeeignete Raum ist daher der Ort, an dem sich die Machtverhältnisse bestätigen und in ihrer subtilsten Form vollziehen (Bourdieu 1991, 28). Das institutionalisierte und normative Regulationssystem dagegen beinhaltet rechtliche und politische Faktoren, durch die die Produktion, die Aneignung, gesellschaftliche Zuweisungsmechanismen und die Nutzung des Raums, festgelegt werden. In diesen Festlegungen manifestieren sich institutionell gerahmte gesellschaftliche Machtverhältnisse. Diese werden auf der Ebene der gesellschaftlichen Handlungs- und Interaktionsstrukturen durch Nutzungskonkurrenzen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten verschärft (z.B. Gentrifizierung; Suburbanisierung) (vgl. Krätke 1991). Residentielle Segregation ist somit das Ergebnis sozialer Ungleichheit, d.h. ungleicher Chancen und Präferenzen in einer Gesellschaft, in der die Lebensverhältnisse und -chancen räumlich unterschiedlich verteilt sind. Die Struktur der räumlichen Verteilung der Machtfaktoren, das heißt der dauerhaft und legitim angeeigneten Eigenschaften und der Akteure mit ungleichen Chancen des Zugangs beziehungsweise der materiellen und symbolischen Aneignung stellt die objektive Form eines Zustandes sozialer Auseinandersetzungen um Raumprofite dar. *Faktisch geht es in ihnen um die Konstruktion von auf räumlicher Basis homogenen Gruppen, das heißt um soziale Segregation, die zugleich Ursache und Wirkung des exklusiven Gebrauchs eines*

Raumes und der für die Gruppe, die ihn besetzt hält, und deren Reproduktion notwendigen Einrichtungen darstellt (Bourdieu 1991, 30). Während privilegierte Stadtviertel wie ein auf aktiven Ausschluß unerwünschter Personen beruhender Klub funktionieren, durch den der Status seiner Bewohner symbolisch erhöht wird (Klub-Effekt), tritt im Ghetto die umgekehrte Wirkung einer symbolischen Degradierung seiner Bewohner ein. Die disproportionale Verteilung verschiedener sozialer Gruppen über die Teilgebiete einer Stadt resultiert aus den Funktionsprinzipien der Wohnungsmärkte. Dabei spielt insbesondere das Verhältnis von Wohnkosten und Haushaltseinkommen eine bedeutende Rolle (Hamm/Neumann 1996, 206). Wohnungsmärkte sind „relativ geschlossene Angebots- und Nachfragestrukturen“, in denen einzelne Wohnungsmarktsegmente, wie die der Sozialwohnungen, der freifinanzierten Mietwohnungen, der Eigentumswohnungen und Eigenheime unterschieden werden können. Diese verschiedenen Wohnungsmarktsegmente unterliegen jeweils unterschiedlichen Zugangsregelungen oder umgekehrt, bestimmte soziale Gruppen werden von bestimmten Wohnungsmärkten durch ökonomische und soziale Barrieren (z.B. Rassendiskriminierung) ausgeschlossen (vgl. Friedrichs 1995, 61). In den letzten zwei Jahrzehnten ist durch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen und durch das Auslaufen der Bindungen bzw. dem vorzeitigen Ablösen der Bindungen im Sozialwohnungsbestand der preiswerte Wohnungsbestand abgeschmolzen (Hannover 1997; Häußermann 1997, 18). Die Folge ist, daß in allen Großstädten die Konkurrenz unter den benachteiligten und armen Bevölkerungsgruppen auf dem preiswerten Wohnungsmarktsegment zugenommen hat, so daß viele einkommensschwache Haushalte an die am Stadtrand gelegenen Großsiedlungen verdrängt wurden bzw. durch die Wohnungsämter in die dortigen Sozialwohnungen vermittelt werden¹⁴⁵. Die marktförmig bzw. staatlich administrierte Konzentration von einkommensschwachen Haushalten hat zu einer Verschärfung der sozialräumlichen Spaltung in den Städten geführt (Häußermann 1997; Dangschat 1995b). Schon Mitte der 80er Jahre diagnostizierten Häußermann und Siebel eine „Dreiteilung der Großstädte“

¹⁴⁵ Die Konzentration der Armutspopulation in bestimmten Stadtteilen ließ sich bis Anfang der 90er Jahre auf die durch Wohnungsnot und Zuwanderung verschärfte Konkurrenz um preiswerten Wohnraum zurückführen. Seit Mitte der 90er Jahre kommt es jedoch durch die Entspannung auf den Wohnungsmärkten zu Tendenzen einer sozialen Entmischung in den Armutsquartieren, da nunmehr zahlreiche Haushalte, die über eine entsprechende Wohnkaufkraft verfügen, die Möglichkeit erhalten, ihre Wohnpräferenzen zu realisieren.

in eine „international wettbewerbsfähige Stadt“, „eine normale Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstadt“ sowie „der marginalisierten Stadt der Randgruppen“, der Ausgegrenzten, der dauerhaft Arbeitslosen, der Ausländer, der Drogenabhängigen und der Armen. (Häußermann/Siebel 1987, 138f.). Die Herausbildung sozialräumlicher Inseln der Armut ist durch eine Vielzahl von kommunalen Armutsberichte und stadtsoziologischer Untersuchungen hinreichend belegt worden.

So konnte Dangschat durch eine Analyse der Einkommensteuerstatistik für Hamburg zeigen, daß die Wohlstandsentwicklung in den verschiedenen Stadtteilen seit den 80er Jahren auseinander lief. Die „reichen“ Stadtteile wurden reicher, während sich andere Stadtteile relativ, phasenweise auch absolut, verschlechterten und somit „arme“ Stadtteile noch ärmer wurden (Dangschat 1995b, 61). Das Auseinanderdriften der Wohlstandsentwicklung zwischen unterschiedlichen Teilräumen in der Stadt wurde auch am Beispiel Bremens nachgewiesen. Dabei zeigte sich nicht nur eine räumliche, konjunkturellen Schwankungen unterliegende Ausweitung der Gebiete segregierter Armut, sondern auch eine Abkopplung der Armutsgebiete von der Armutsentwicklung in der Gesamtstadt und eine verstärkte räumliche Trennung zwischen armen und nicht-armen Bevölkerungsgruppen (Farwick 1996, 34). Durch die Analyse von Verlaufsdaten der Bremer Längsschnitt-Stichprobe von Sozialhilfeakten konnten Voges und Farwick ferner einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Dauer der Sozialhilfebedürftigkeit und der Sozialhilfedichte in der Nachbarschaft feststellen. Die Dauer der Sozialhilfebedürftigkeit ist demnach in den Armutsgebieten doppelt so lang, wie in den Wohngebieten mit einer unter dem Durchschnitt liegenden Sozialhilfedichte (Voges/Farwick 1997, 13). Ein Kohortenvergleich zwischen der Antragskohorte von Sozialhilfefällen des Jahres 1983 und 1989 zeigte auch, daß sich die Chancen, Sozialhilfebedürftigkeit zu überwinden, für Haushalte aus den Wohnquartieren mit unterdurchschnittlicher Sozialhilfedichte verbessert hat, während umgekehrt das Verbleibsrisiko von Bewohnern aus Armutsgebieten erhöht hat. Das unterschiedliche Armuts- und Verbleibsrisiko läßt sich auf Effekte selektiver Migration sowie auf den negativen Einfluß des Wohnquartiers zurückführen, der sich für einzelne Individuen wiederum in unterschiedlicher Stärke auswirkt (dies, 16). Dieser Nachbarschaftseffekt ist auch in

anderen Studien nachgewiesen worden (vgl. Ong/ Blumenberg 1998; Schneider-Sliwa 1996). Diese Arbeiten thematisieren die jeweiligen stadtteilspezifischen Gelegenheitsstrukturen und Vergemeinschaftungszusammenhänge, die zusätzlich benachteiligend wirken und führen schließlich auf den unten erläuterten Begriff der underclass hin. Quasi in entgegengesetzter Richtung fragen Herlyn u.a. in ihrer Untersuchung über Armut und Milieu nach den Ressourcen zur Alltagsbewältigung marginalisierter Personen in ihrer quartierlichen Lebenswelt. Diese Untersuchungen führen unter Verwendung des Lebenslagenkonzeptes und einem von Hradil entlehnten Milieubegriff zur Ausdifferenzierung unterschiedlicher Armutsmilieus, die zwischen der Ebene struktureller Lebensbedingungen und der Ebene individueller Lebenslagen vermitteln. Sie bilden damit sozial-räumliche Strukturen für das Alltagshandeln der Menschen, innerhalb derer sie mit benachteiligenden Lebensbedingungen und Armut umgehen. Somit stellt das ganze Wohnumfeld eine Ressource zur Lebensbewältigung dar, bei der folgende Teilressourcen unterschieden werden können:

- Stadtteil als Chance der Existenzsicherung durch Arbeit,
- Stadtteil als Ort des Wohnens,
- Stadtteil als Ort des sozialen Austauschs,
- Stadtteil als Ort der Teilhabe an gesellschaftlichen Einrichtungen (Herlyn/Lettko/Lakemann 1991, 31 ff).

Diese verschiedenen Teilressourcen sind je nach Stadtteil und Milieu unterschiedlich ausgeprägt. Krummacker unterscheidet z.B. vier Typen von Armutsquartieren (vgl. Krummacker 1993, 4):

- Altbaugebiete mit hoher Armutskonzentration,
- Altbaugebiete mit Verelendungscharakter,
- Neubaugettos in Großsiedlungen und städtische Obdachlosensiedlungen und
- Asylbewerberunterkünfte.

Bei Altbaugebieten mit einer hohen Armutskonzentration handelt es sich um traditionelle, häufig innerstädtische Stadtviertel mit einer durchmischten Nutzungsstruktur, in denen sich zumeist koexistierende Milieus (das traditionelle Arbeitermilieu, „Gastarbeiter-Milieus“ und studentische Milieus) finden. Enge Nachbarschaftskontakte, Vereinsaktivitäten, Tante-Emma-Läden, Eckkneipen dienen als Orte der Vergemeinschaftung. Die Milieus in diesen Quartieren weisen eine hohe soziale Integration und ein enges

soziales Netzwerk auf. Beziehungen erfüllen Unterstützungsfunktionen (Heryn/Lettko/Lakemann 1991, 126). Bedroht werden diese Wohnmilieus durch sanierungsbedingte Aufwertungen und Gentrifizierung. Neubaugettos in Großsiedlungen dagegen weisen eine andere Milieufärbung (traditionslose Arbeiter und neuere Migranten-Milieus) auf. Vorzugsweise in den 60er und 70er Jahren an der städtischen Peripherie entstanden, weisen diese Wohngebiete eine räumlich-funktionale Abkopplung von der übrigen Stadt, eine infrastrukturelle Unterversorgung und monofunktionale Nutzungsstrukturen auf. Die soziale Entmischung, die hohe Fluktuation unter der Bewohnerschaft, die überproportionale Zuweisung von Sozialhilfebedürftigen und in den letzten Jahren von Aus- und Übersiedlern hat zu einer Verschärfung der Situation in diesen Quartieren beigetragen. Die Folge sind konflikträchtige Nachbarschaften, gewaltsame Auseinandersetzungen unter Jugendbanden, bauliche und soziale Tendenzen der Verwahrlosung, die einmünden in eine „*Elendsspirale mit hoher Eigendynamik*“. Das Wohnmilieu weist daher einen hohen Grad der Desintegration und Anomie auf. Neben solchen sozial desintegrierten Milieus, die sich durch ein hohes Maß an sozialer Distanz und Abgrenzung kennzeichnen, gibt es in den Großsiedlungen aber auch Milieus mit einer oberflächlichen Beziehungsstruktur, in der das Interesse an Nachbarschaftskontakten gering ist (ebd.). Diese Abwärtsspirale ist in den vergangenen Jahren innerhalb der Stadtforschung im Zusammenhang mit der Entstehung einer *urban underclass* zunächst im angelsächsischen, dann aber auch im deutschsprachigen Raum thematisiert worden (vgl. zusammenfassend Mincy 1994; Gottschalk/Mclanahan/Sandefur 1994; Morris 1996; für die deutsche Diskussion Kronauer 1996; Bremer/Gestring 1997; Schneider-Sliwa 1996).

Underclass:

Die Debatte um eine *urban underclass* entstammt der US-amerikanischen Diskussion um die Herausbildung neuer Formen sozialer Ungleichheiten in den innerstädtischen Gebieten der amerikanischen Großstädte (sog. *high poverty areas* oder auch *inner city*

poverty areas) seit Ende der 70er Jahre¹⁴⁶. Das qualitativ Neue an der Armutsentwicklung sei, daß Armut nicht mehr entsprechend der *liberalen Gesellschaftsauffassung* ein zeitlich abgrenzbarer Zustand sei, der im Zuge des Migrations-Sukzessionsprozesses in die Armutsquartiere der Großstadt und anschließend aus ihr herausführe, sondern sich sozial fast ausschließlich bei der farbigen Bevölkerung und räumlich in den „Hyper-Ghettos“ verfestige (Schneider-Sliwa 1996, 30; Silver 1996; Kronauer 1996)¹⁴⁷. Die Debatte um eine urban underclass wird durch zwei politische Strömungen, den Liberalen und den Konservativen dominiert, die jeweils unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Konzepte und der Interpretation des empirischen Materials pflegen (Gottschalk/Mclanahan/Sandefur 1994, 85-88). Auf der einen Seite wird ein kultureller Erklärungsansatz herangezogen, in dem der Wohlfahrtsstaat durch entsprechende Anreize eine Abhängigkeit herbeiführe (welfarization), durch die die underclass erst entstehe¹⁴⁸. In diesem Zusammenhang wird zugleich auch auf die devianten Verhaltensweisen und Werteeinstellungen der Armutsbevölkerung sowie ihrer „Kultur der Armut“ verwiesen¹⁴⁹. Auf der anderen Seite dagegen wird ein struktureller Ansatz insbesondere durch die Arbeit von Wilson vertreten, in der der ökonomische Strukturwandel zum Aus-

¹⁴⁶ Der Begriff der Underclass ist jedoch schon Mitte der 60er Jahre von Myrdal in die sozialpolitische Debatte eingebracht worden. Er bezog den Begriff der underclass auf die Verdrängung niedrig qualifizierter Arbeiter vom Arbeitsmarkt im Zuge des ökonomischen Strukturwandels (vgl. Myrdal, G., *The Challenge to Affluence*, New York 1963).

¹⁴⁷ Man könnte fast sagen, daß die residentielle Segregation in den amerikanischen Großstädten weitgehend einer ethnischen und weniger einer sozialen Differenzierungslinie folgt (zur Verteilung der Poverty area population vgl. Mincy 1994, 129 f.; Schneider-Sliwa 1996, 32 f.; Madden 1996). Die Debatte um eine Urban Underclass bezieht sich daher weitgehend auf die farbige, insbesondere die schwarze Bevölkerung. Damit werden sozio-ökonomische Ungleichheiten in ein ethnisches Problem transformiert. Schon der Moynihan Report Mitte der 60er Jahre *recognized racism as the key constraint that shaped black choices to high black poverty rates* (Mincy 1994, 110). In Deutschland konzentriert sich die Underclass-Debatte daher in Anlehnung an die amerikanische Diskussion vorwiegend auf die ausländische Bevölkerung (vgl. Bremer/Gestring 1997; Kronauer 1996; Häußermann 1997a; Häußermann/Oswald 1997; Hetmeyer/Dollase/Backes 1998).

¹⁴⁸ Armut ist somit Ausdruck falscher Anreizstrukturen, da es aus rationaler Perspektive sinnvoller erscheint, eher Sozialleistungen zu beziehen als z.B. einen Niedriglohnjob aufzunehmen oder als schwangere Frau zu heiraten (Bremer/Gestring 1997, 56).

¹⁴⁹ Im kulturalistischen Ansatz insbesondere in der Rezeption der konservativen Strömung wird Armut und Underclass als ein Problem abweichender Werteeinstellungen und Verhaltensweisen interpretiert. Zusätzlich ziehen die aus der ökonomischen Denkrichtung auch den Gedanken falscher Anreizstrukturen heran. Bei den Liberalen und im strukturellen Ansatz dagegen ist es umgekehrt. Sie betonen die Einschränkungen der Lebenslage der Schwarzen aus ihrer strukturellen Bedingtheit heraus und begreifen die „Kultur der Armut“ als den Umgang mit diesen strukturellen Benachteiligungen (vgl. Mincy 1994).

gangspunkt für die Entstehung der urban underclass herangezogen wird. Da die Arbeit von Wilson eine überragende Stellung in der Debatte um eine underclass einnimmt, sei kurz auf sein Hypothesengerüst eingegangen. Dieses Gerüst besteht aus vier miteinander verknüpften Hypothesen (vgl. Wilson 1987):

1. Der *Wandel der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstrukturen* führte zu einem strukturellen Wandel auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, die vier Probleme aufwarf:
 - a) Rationalisierungen, Verlagerung der Produktion in die städtische Peripherie oder in das Ausland *reduzieren die Nachfrage nach ungelernten und niedrig qualifizierten Arbeitern*. Davon sind insbesondere schwarze Arbeiter betroffen, da dieses Beschäftigungssegment das traditionelle Arbeitsmarktsegment für schwarze Arbeiter darstellt. Auf der anderen Seite stieg aber die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich.
 - b) Jedoch ging dieser Beschäftigungszuwachs an der schwarzen Bevölkerung weitgehend spurlos vorüber, da diese über die in den neuen Berufsfeldern erforderlichen erweiterten Schulabschlüsse und qualifizierte Ausbildungen nicht verfügten. Die Folge war somit ein *skills mismatch* auf dem städtischen Arbeitsmarkt.
 - c) Das dritte Problem wäre ein *spatial mismatch*, da durch die Verlagerung von Arbeitsplätzen an die städtische Peripherie nunmehr Arbeits- und Wohnort auseinanderfielen. Dadurch entstünden z.B. Aufwendungen für Fahrten zur Arbeit, was eine Anschaffung eines Automobils erfordere, was angesichts der niedrigen Löhne zu einer übermäßigen Beanspruchung des Haushaltseinkommens führe. Die Nutzung der kostengünstigeren öffentlichen Verkehrsmittel ist aber insofern keine Alternative, da dadurch die An- und Abfahrtszeiten erheblich ausgeweitet werden müßten (vgl. Ong/ Blumenberg 1998).
 - d) Schließlich sind, wie oben erwähnt, Schwarze vorwiegend in der industriellen Produktion auf un- oder angelernten Arbeitsplätzen tätig. Diese aber stehen unter erheblichem Rationalisierungsdruck, da sie am Ende des Produkt-Lebenszyklus stehen. Das vierte Problem bezeichnet also *slow economic growth* in den betreffenden Wirtschaftsbranchen.

2. Der zweite Faktor ist der *Wandel der Familien- u. Haushaltsstrukturen*. Arbeitslosigkeit und niedrige Löhne führen unter den Bewohnern der innerstädtischen Bevölkerung zu steigender Armut und weiteren sozialen Problemen. Schwarze Männer können daher sich und ihre Familien nicht mehr unterhalten. Sie beginnen sich mit Kleinkriminalität und Drogenhandel durchzuschlagen (vgl. auch Kawamura 1994). Folge ist, daß die Zahl der „broken families“ und der Alleinerziehenden steigt, da die schwarzen Männer sich von ihren Familien entfernt haben oder im Gefängnis landen. In der Summe führt der strukturelle Wandel zu einer Abnahme der Zahl der *marriageable (that is, employed) males in inner-city neighbourhoods* und damit zu einer Zunahme unehelicher Geburten und von Alleinerziehenden und damit zu einer steigenden Wohlfahrtsabhängigkeit (Mincy 1994, 113).
3. Die Verschlechterung der Lebensbedingungen führt drittens zu einer *selektiven Abwanderung* der schwarzen Mittelklasse. Dabei wirken push- und pull-Faktoren. Aufgrund ihres höheren Einkommens und der Verfügbarkeit suburbaner Wohnstandorte, aber auch aufgrund der Dekonzentration von Arbeitsplätzen, z.B. in den edge cities, kommt es zu einer sozialen Entmischung in den Innenstädten und damit zu einer Konzentration von Armut u.a. sozialen Problemen unter der dort verbleibenden Population.
4. Diese unterschiedlichen Prozesse wirken zusammen und führen zur Herausbildung zusätzlicher Benachteiligungen in den innerstädtischen Armutsquartieren, die Wilson als *Nachbarschaftliche Effekte* bezeichnet.
 - a) Zum einen kommt es zu einer Konzentration einkommensarmer Familien mit vielfältigen sozialen Problemen in den innerstädtischen Armutsgebieten;
 - b) Zum zweiten fehlen gesellschaftlich akzeptierte soziale Rollenmuster, Identifikationsfiguren, nachbarschaftliche Kontakte und Institutionen sowie soziale Netzwerke, die unterstützend und (into the mainstream der Arbeitsgesellschaft) integrierend wirken könnten;
 - c) Drittens sind die Bewohner innerstädtischer Armutsquartiere gegenüber wichtigen Ressourcen, die ihnen helfen könnten, mit sozialen Problemen wie Kriminalität, „unvollständigen Familien“, Schulabbrüchen etc. fertig zu werden, isoliert. Die Folge ist nicht nur eine Verschärfung der Situation, sondern auch die Herausbil-

dung geschlossener Armutskreisläufe und die „Vererbung von Armut“ auf die jeweils nächste Generation (vgl. dazu auch Gottschalk/Mclanahan/Sandefur 1994).

Armut im Zusammenhang mit dem Begriff der Underclass läßt sich somit als ein eigenständiges Schichtungsphänomen begreifen, in dem sich die Armutspopulation als ein „relativ dauerhafter Interaktionszusammenhang“ von der übrigen Bevölkerung absondert und dem u.a. „verfestigte Orientierungsmuster“ der Armutspopulation zugrunde liegen (vgl. auch Gans 1996). Verzeitlichte und biographisierte Formen der Armut und Underclass müssen sich demzufolge auch unter Bezugnahme auf die Ergebnisse des WZB oder auch von Voges und Farwick nicht unbedingt ausschließen. Sie sind vielmehr Teil eines umfassenden Gesamtphänomens von Armut in modernen Gesellschaften.

Dieses Gesamtphänomen Armut ist Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und fügt sich ein in die Deutungsmuster sozialer Ungleichheit, d.h. in diesen Auseinandersetzungen werden *constellations of beliefs, values, techniques and so on shared by the members of a given community* kommuniziert. *Terms for the new poverty* [sind daher] *symbolic resources in political conflicts which may result in social change* (Silver 1996, 108). Diese politischen Auseinandersetzungen vollziehen sich innerhalb der nationalen Wohlfahrtsregime, deren politischer Kultur und historischen Konfliktlinien, in denen jeweils regimespezifische terms of poverty verhandelt werden. Der Begriff der Unterklasse bezieht sich in den Vereinigten Staaten auf die Blockierung der traditionellen sozialen Aufstiegswege, während er in Großbritannien als Einschränkung der social citizenship, als Versagung grundlegender Bürgerrechte erscheint. In der französischen Debatte dagegen wird der Begriff der Exklusion zur Beschreibung neuer Formen von Armut herangezogen. Er erhält seine spezifische Färbung durch die republikanische Ideologie, in der *exclusion* als *rupture of the social bond of solidarity* begriffen wird (Silver 1996, 113). Der Begriff der Ausgrenzung hat in den vergangenen Jahrzehnten Eingang in die Amtssprache der Europäischen Gemeinschaft und damit auch in die europäische Armutdebatte gefunden.

Exklusion:

Der Begriff der Ausgrenzung ist ein zunächst relativ unbestimmter Begriff, der in den verschiedenen Mitgliedsländern der europäischen Gemeinschaft jeweils unterschiedlich verwendet wird (vgl. Cousins 1998). Das Phänomen der Ausgrenzung stellt einen Versuch dar, die Grenzen des Begriffs Armut zu überwinden, da sich die neuen Formen der Benachteiligung nicht mehr einfach mit dem Begriff der Armut beschreiben ließen¹⁵⁰. Die neueren Formen der Benachteiligung zeichnen sich nicht allein durch das Fehlen materiellen Wohlstands aus, sondern sind vor allem durch die komplizierten Wechselwirkungen zwischen der Wohlstandsentwicklung, dem Zugang zu sozialen Rechten sowie zum Arbeitsmarkt und zu informellen sozialen Netzen sowie durch die Kumulation bzw. Mehrdimensionalität von benachteiligten Lebenslagen gekennzeichnet (Kommission 1992, 9). Während sich Armut auf mangelnde materielle Ressourcen bezieht, die eine marktmäßige Existenz von Individuen und Haushalten erschweren, bezieht sich soziale Ausgrenzung dagegen auf eine Gesellschaft, die durch ein Geflecht gegenseitiger Rechte und Pflichten strukturiert ist (Room 1995b, Siebel 1997b). Zentraler Aspekt des Konzeptes soziale Ausgrenzung ist die soziale Integration und damit der Zugang zu den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Um soziale Ausgrenzung zu beschreiben, sind in den vergangenen Jahren unterschiedliche empirische und theoretische Anstrengungen unternommen worden, wobei sich drei bis vier Schwerpunkte herauskristallisieren (vgl. Kommission 1992; Silver 1996; Cousins 1998; Siebel 1997b; Kronauer 1996; Room 1995a+b; Berghman 1995):

- Zahlreiche Projekte beschäftigen sich mit der Deskription unterschiedlicher Dimensionen der Ausgrenzung.
- Ein zweiter Schwerpunkt liegt in der Untersuchung von Formen und Variationen sozialer Ausgrenzung in Abhängigkeit von den jeweiligen Wohlfahrtsregimen.

¹⁵⁰ So schreibt z.B. Mingione: *In general, the fact that niches of poverty may persist even in conditions of affluence and after the impact of fiscal and welfare redistribution entails the need to qualify poverty as exclusion from access to a minimum of resources held to be vital. Such exclusion forms the basis for both a social definition of poverty and a definition of social policies in terms of citizenship* (Mingione 1996, 11).

- Schließlich werden auch theoretische Arbeiten vorangetrieben, die die unterschiedlichen Dimensionen der Ausgrenzung und ihr Verhältnis zu anderen Begriffen der Armutsdebatte zu klären und in übergeordnete Konzepte einzubinden versuchen.
- Einen vierten Schwerpunkt stellen die vielfältigen Armutsprogramme der Europäischen Gemeinschaft selbst dar, die Armut und soziale Ausgrenzung bekämpfen sollen und die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung einen umfassenden Fundus an Wissen über soziale Ausgrenzung produziert haben.

Die seit Mitte der 70er Jahre wachsende Armut und das Phänomen der sozialen Ausgrenzung stellt einen Bruch mit Nachkriegsentwicklung dar. Diese erschien in der Rückschau als eine Phase gelungener Inklusionsverhältnisse, in der die Gesamtbevölkerung in die Leistungen der einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme einbezogen wurde. Die Nachkriegsentwicklung in Europa war dadurch bestimmt, daß die Gruppen, die am gesellschaftlichen Leben nicht oder nur marginal teilhaben, weitgehend verschwunden waren (Luhmann 1981, 25). Vor dem Hintergrund der Abhängigkeit der Lebensführung von dem Zugang zu diesen gesellschaftlichen Teilsystemen wird die Ungleichheit der faktischen Chancen zum Problem (Luhmann 1981, 27; vgl. auch Brock/ Junge 1995). Gesellschaftliche Modernisierung weist neben der Differenzierungslogik eine universalistische Tendenz der Zugänglichmachung von Systemleistungen in Form von Ressourcen auf (Inklusion). Die Ungleichverteilung (Einkommens- und Bildungsunterschiede, ethnische und geschlechtsspezifische Differenzen etc.) und die Diskriminierung von sozialen Großgruppen im Zugang zu diesen Ressourcen stellt somit für die gesellschaftliche Integration das zentrale Problem moderner Gesellschaften dar (Brock/ Junge 1995). *By excluding a growing number of individuals from full citizenship, the diffusion of poverty constitutes a serious threat to social cohesion. The problem is not the revolt of the poor,(...), but rather the weakening of the social bond as a whole in a situation where solidarity and certainties are fading away.* (Mingione 1996, 12; vgl. auch OECD 1997a). Diese Ungleichverteilung kann zu unterschiedlichen Formen sozialer Desintegration führen, in der die Gesellschaft in exklusive Gruppen zerfällt und die unerwünschte Personen aus diesen exklusiven Gruppen ausschließen (Jordan 1996)¹⁵¹.

¹⁵¹ Armut und Ausgrenzung haben daher zur Folge, daß die Ausgaben für Sicherheit und Ordnung ebenso steigen wie die Zahl der sozialen Konflikte. Zugleich sinkt die Fähigkeit des Staates und gesellschaftlicher Institutionen zur Lösung kollektiver Probleme. Dies wiederum führt zur Erosion von Institutionenvertrauen und Kooperation in der Gesellschaft (Jordan 1996, 36). Die Folge ist, daß Armut und Ausgrenzung somit in ein Gefangenendilemma hineinführen, so daß kollektives politisches Handeln höchst un-

Entsprechend läßt sich der Wohlfahrtsstaat nicht nur als politische Inklusion verstehen, sondern auch als Antwort auf die veränderten Exklusionsrisiken moderner Gesellschaften. *Wohlfahrtsstaaten bestehen aus Bündeln von Festlegungen, die diese Bedingungen zugunsten von Inklusion von Individuen und zugunsten bestimmter Standards der Inklusion als Moderierung der Inklusionsverhältnisse zu regeln versuchen* (Bommes/Scherr 1996, 113). Da diese Regeln, Festlegungen und Bedingungen Ausdruck jeweils national differierender wohlfahrtsstaatlicher Arrangements auf der institutionellen Ebene sind, deren Fortentwicklung sich in sozialen und politischen Kämpfen vollzieht, ist die Frage der Ausgrenzung auf spezifische wohlfahrtsstaatliche Arrangements einerseits und auf die politischen Auseinandersetzungen andererseits zu beziehen. Entsprechend lassen sich vier Dimensionen der Ausgrenzung bzw. der Integration bestimmen (vgl. Berghman 1995, 19)¹⁵²:

- the labour market, which promotes economic integration,
- the welfare state system, promoting what may be called social integration,
- the family and community system, which promotes interpersonal integration,
- the democratic and legal system, which promotes civic integration.

In Anlehnung an die Underclass-Debatte ließen sich diese Dimensionen um zwei weitere Dimensionen ergänzen: Zum einen bedarf es der Berücksichtigung der sozialräumlichen Ausgrenzung und zum anderen der kulturellen Ausgrenzung.

wahrscheinlich wird und die Gesellschaft zu einem Nullsummenspiel degeneriert. Die Folge ist wiederum, daß die Gesellschaft, wie es Dubet/ Lapeyronnie mit Blick auf die französischen Vorstädte oder Kronawitter mit dem Blick auf die Entwicklung in den deutschen Großstädten formulierten, der Zerfall der demokratischen (Stadt-) Gesellschaft (vgl. Dubet/ Lapeyronnie 1994; Kronawitter 1993; 1994).

¹⁵² In der Literatur gibt es mittlerweile eine Fülle unterschiedlicher Abgrenzungen und Dimensionen zur Beschreibung des Phänomens Ausgrenzung. Kronauer unterscheidet eine Ausgrenzung am Arbeitsmarkt, eine ökonomische Ausgrenzung, eine kulturelle Ausgrenzung, eine Ausgrenzung durch gesellschaftliche Isolation, eine räumliche sowie eine institutionelle Ausgrenzung (vgl. Kronauer 1996). Die Ableitung der einzelnen Dimensionen der Ausgrenzung bleibt allerdings unklar. Ebenso liegen die verschiedenen Ausgrenzungsdimensionen auf unterschiedlichen theoretischen Ausgangsniveaus, weshalb sie nicht miteinander kompatibel sind. Schließlich wird der Begriff der Ausgrenzung auf der systemischen Ebene als binär codiert angesehen, weshalb Ausgrenzung die harte Form einer dichotomen Spaltung annimmt. Damit aber kann die Vielfalt empirischer Erscheinungsformen von Ausgrenzung kaum erfaßt werden. Bezieht man Ausgrenzung auf die Ebene institutioneller Ordnungen, dann lassen sich abgestufte Formen der Ausgrenzung empirisch ermitteln, auf unterschiedliche institutionelle Arrangements und auf Akteurskonstellationen beziehen.

Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt:

Arbeitslosigkeit ist einer der zentralen Elemente von Ausgrenzung. Ausgrenzung am Arbeitsmarkt liegt demnach vor, wenn der Eintritt oder die Rückkehr in den Arbeitsmarkt dauerhaft bzw. längerfristig verwehrt wird und die davon Betroffenen mit dem Rückzug vom Arbeitsmarkt reagieren. Atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse dagegen können nur dann als Ausgrenzung begriffen werden, wenn die Marginalisierung zur Ausgrenzung in anderen Dimensionen führt (Kronauer 1996, 39). In marktvermittelten Gesellschaften, in denen der Zugang zu wichtigen gesellschaftlichen Lebensbereichen über das Medium Markt erfolgt, führt die Marginalisierung am Arbeitsmarkt durchaus zu Ausgrenzungen in anderen Lebensbereichen, wie das Beispiel der working poor in den Vereinigten Staaten zeigt. Ausgrenzung und Marginalisierung am Arbeitsmarkt reißen daher Gräben in der „materiellen Kultur“ der Gesellschaft auf und gefährden einen vollwertigen Bürgerstatus (Brock 1994). Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt führt in einer marktvermittelten Gesellschaft, sofern nicht andere Wege (Kriminalität, Vermögen) beschritten werden, zur Einkommensarmut.

Selbst aber das Vorhandensein sozialer Sicherungssysteme schützt nicht davor, daß Marginalisierung am Arbeitsmarkt nicht in eine Ausgrenzung umschlägt. Dies trifft z.B. durch die strukturelle Kopplung der deutschen Sozialversicherungssysteme an das sozialversicherungspflichtige „Normalarbeitsverhältnis“ zu, durch daß sich prekäre und atypische Beschäftigungsverhältnisse in eine sozialpolitische Ausgrenzung übersetzt. Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt kann auch auf potentielle Grenzziehungen der Arbeitsmarktsegmente verweisen, die bestimmten Personen oder Personengruppen den Zugang zu anderen, statushöheren Einkommens- und Berufsgruppen verwehren.

Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt kann schließlich auch schon im Vorfeld des Arbeitsmarktes einsetzen. Als zentrale Verteilerstation für den Eintritt in den Arbeitsmarkt und der Verteilung auf unterschiedliche Berufsverläufe erweist sich das Bildungssystem, durch den der Zugang zu Einkommen, Wohlstand und sozialer Absicherung reguliert wird.

Sozialpolitische Ausgrenzung:

Da in modernen Gesellschaften die Einbeziehung aller Personengruppen im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt sowie die wachsende Bedeutung der Lohnarbeit und des marktvermittelten Einkommens zur Existenzsicherung zur universalen Grunderfahrung wurde und die Reproduktion der Arbeitskraft bzw. die Sicherung der Existenz strukturell unsicher bleiben mußte, wurde in vielen Staaten sozialpolitische Maßnahmen ergriffen, um diese Reproduktion und die Teilhabe an dem gesellschaftlich erzielten Wohlstand zu sichern. Die Generalisierung der Teilhaberechte an den Lebensmöglichkeiten einer Gesellschaft gehört zu den Basisinstitutionen moderner Gesellschaften (Zapf). Die strukturelle Kopplung der Sozialversicherungssysteme an das sich auflösende Normalarbeitverhältnis führt zur Erosion des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements. Die Exklusion aus dem Arbeitsmarkt führt dann entsprechend der Programmierung der sozialen Sicherungssysteme zu Formen einer sozialpolitischen Ausgrenzung, in dem durch die doppelte Exklusion die betroffenen Personen auf die Sozialhilfe verwiesen werden.

Im Bereich sozialer Dienste dagegen kann Ausgrenzung z.B. in der Form von Infrastrukturdisparitäten, hohen Zugangsschwellen, z.B. bei unangemessenen oder falschen Angebotsstrukturen oder durch die Diskriminierungspraxis der sozialen Dienste selbst, produziert werden (vgl. Herlyn 1980; Scherer 1987).

Politische Ausgrenzung:

Die gesellschaftssprengende Kraft der Ökonomie wurde durch die ökonomische Integration des Massenwohlstands und -konsums und durch politische Integration des Wohlfahrtsstaates überwunden. Die Basis der Integration stellte der Konsens über die Regeln der Herrschaftsausübung dar. Dieser Konsens ist heute mehr denn je gefährdet. So stellt Politik heute nicht mehr das gesellschaftliche Zentrum dar, welches eine gesamtgesellschaftliche Steuerung leisten könnte (Globalisierung) und gerade die sozial Ausgegrenzten haben auch keine Hoffnung mehr, daß die Politik ihre Lage noch ändern könnte. Der Konsens ist aber auch dadurch gefährdet, daß in den 1980er Jahren sich Tendenzen einer sozialen Schließung eingestellt haben, in der über den Zugang zu den privilegierten Positionen nicht mehr

allein Leistung und Qualifikation entscheidet, wodurch die Legitimität der Eliten gelitten hat (Vester et al 1993, 46). Nicht zuletzt führt auch die mangelnde Anerkennung einer faktischen Einwanderungssituation und somit die ethnische Heterogenisierung zu politischer Ausgrenzung. Die politische Ausgrenzung erfolgt in dem Maße, wie mittels abgestufter arbeits- und aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen und der Einbürgerungsgesetzgebung einem wachsenden Teil der Bevölkerung grundlegende Bürgerrechte vorenthalten werden. Grotesk wird die Situation, wenn in einer Stadt wie Frankfurt a.M., in der nahezu 30% Ausländer leben, diese nicht einmal über politische Beteiligungsrechte auf kommunaler Ebene verfügen.

Soziale (interpersonale) Ausgrenzung:

Soziale Ausgrenzung bezieht sich auf die gesellschaftliche Mikro- und Mesoebene. Hierunter fallen Familien, Verwandtschaft und Nachbarschaften. Sie stellen traditionell gewachsene Solidaritätsnetzwerke dar, die im Falle belastender Lebensumstände soziale und materielle Unterstützung leisten können und bezeichnen lebensweltlichen Sozialmilieus auf der Mikroebene (Mikromilieus). Umgekehrt können in sog. „überforderten Nachbarschaften“ und desintegrierten Milieus diese Unterstützungspotentiale nicht erwartet werden. Milieuspezifische Lebenswelten können daher sowohl eine „Verstärker-“ als auch eine „Filterfunktion“ bei der Vermittlung strukturell ungleicher Lebensbedingungen und individueller Betroffenheit wahrnehmen (vgl. Herlyn/ Lettko/ Lakemann 1991, 27). Die Veränderung der Haushaltsstrukturen, die demographischen Veränderungen, die Erosion traditionell gewachsener Milieus, höhere Mobilitätsanforderungen etc. haben zu einer Ausweitung des Phänomens sozialer Ausgrenzung beigetragen. Folgen sind u.a. Entfremdung, emotionale Deprivation, Identitätsstörungen und Sinnverlust. Armut wird vor dem Hintergrund sozialer Ausgrenzung als belastend empfunden; umgekehrt kann soziale Integration entlastend wirken und Hilfen zur Überwindung von Armut bieten. Die Mikro- und Mesoebene der Milieus und der Stadtteile stellt daher eine wichtige Ressource für die soziale Integration dar. Der Stadtteil dient gerade der armen Bevölkerung als Ort der Existenzsicherung, des Wohnens, des sozialen Austauschs und als Ort der gesellschaftlichen Teilhabe (Herlyn/ Lettko/ Lakemann 1991, 233-242; Stadtteilbüro Malstatt 1993; Tobias/Boettner 1992).

Sozialräumliche Ausgrenzung:

Armut und soziale Ausgrenzung konzentrieren sich zunehmend in den Großstädten und dort besonders in den als „sozialen Brennpunkten“ oder auch als „Hyper-Ghettos“ bezeichneten Armutsgebieten, in denen geschlossene Armutskreisläufe, die Vererbung der Armut von der Eltern- auf die Kindergeneration, eine soziale Abwärtsspirale und die Entstehung einer „new urban underclass“ droht (DST 1979, Alisch/Dangschat 1993, Kristensen 1995, Schneider-Sliwa 1996, Buffoni 1997). Das Leben in Armutsquartieren ist somit nicht nur Ausdruck von Armut und sozialer Ausgrenzung, sondern führt auch zu einem höheren Risiko in Armut zu verbleiben (Farwick 1996). In dem Maße wie der Raumbezug der globalisierten Eliten eine globale Maßstabsvergrößerung erfährt, durch den sie erst als transnationale Klasse sichtbar werden, schnellt der Raumbezug der sozial ausgegrenzten Bevölkerung auf den Nahbereich des Armutsquartiers zusammen (Ronneberger 1994a, Stadtteilbüro Malstatt 1993, Tobias/Boettner 1992, Herlyn/ Lettko/ Lakemann 1991, 107). Nimmt man das Ausmaß sozialer Segregation als Maßstab der sozialen Distanz, dann stellt die wachsende Armut und sozialräumliche Ausgrenzung der Armen, wie die Europäische Kommission herausgearbeitet hat, eine massive Bedrohung für den sozialen Zusammenhalt innerhalb der Städte dar (Kommission 1992, 18 f.). Sozialräumliche Ausgrenzung zerreißt den einheitlichen Stadtraum und schafft exkludierte Raumeinheiten. In dem Maße, wie sich die Stadtpolitik aus solchen benachteiligten Gebieten zurückzieht, entstehen in diesen Enklaven verschiedene Muster von Binnenstrukturen, die von der Gesellschaft vollkommen abweichen können (Schridde 1999b). Das daraus folgende Szenario könnte ein Verfall der Stadtgesellschaft sein (Kronawitter 1993).

Kulturelle Ausgrenzung:

Kulturelle Ausgrenzung meint den Ausschluß aus gemeinsam geteilten Sinn- und Kommunikationszusammenhängen, der Teilhabe an gesellschaftlich anerkannten Symbol- und Bedeutungssystemen und ihre Kenntnis. Fragen des „guten Geschmacks“ und der „Habitus“ stellen die Medien kultureller Ausgrenzung dar. Kulturelle Ausgrenzung bedeutet den Ausschluß von Möglichkeiten, nach gesellschaftlich allgemein anerkannten Verhaltensmustern, Lebenszielen und Werten zu leben. In Bezug auf Armut wird z.B. von einer Armutskultur gesprochen, in der sich die sozial Ausgegrenzten ein Schattensystem von Alter-

nativwerten zulegen müßten, um so ihre Lebenslage und ihre Ausgrenzung bewältigen zu können.

Die unterschiedlichen Dimensionen der Integration bzw. der Ausgrenzung stehen in einem wechselseitigen Zusammenhang und ergänzen einander. Ist die Integration in einem oder zwei Bereichen schwach ausgeprägt, so kommt den anderen Dimensionen eine erhöhte Kompensationsfunktion zu. Extreme Formen der Exklusion lassen sich dort finden, wo die Integration in allen verschiedenen Dimensionen scheitert (Berghman 1995 20).

Armut, Lebenslage, Benachteiligung, Underclass und Exklusion sind verschiedene Konzepte, um die in den modernen Gesellschaften wachsende Armut und Benachteiligung angemessen beschreiben und erklären zu können. Häufig werden sie alternativ gegeneinander verwendet, ohne zu überlegen, ob sie nicht Teile eines Gesamtphänomens gesellschaftlichen Wandels im unteren Segment sozialer Ungleichheit sein könnten und damit komplementär zueinander stehen. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat Berghman beschritten. (Einkommens-) Armut sei mit statischen Konnotationen behaftet und als outcome gesellschaftlicher Prozesse zu verstehen. Exklusion dagegen kann als eine dynamische Prozeßkategorie verstanden werden, mit denen die Mechanismen der Zuweisung von Lebenschancen und -lagen beschrieben werden können¹⁵³. Einerseits unterscheidet er zwischen ein- und multidimensionalen Armutskonzepten. Auf der anderen Seite unterscheidet er zwischen Armut als static outcome und als dynamic process. Damit gelangt er zu einer Vierfeldertafel, in die er unterschiedliche Armutskonzepte einordnen kann.

Abbildung 28: Armutskonzepte

	Outcome - statisch -	Prozeß - dynamisch -
Einkommen	Einkommensarmut	Verarmung und Überwindung von Armut (dynamische Armutforschung)
Multidimensional	Deprivation (Lebenslage; Unterklasse)	Soziale Ausgrenzung (social exclusion)

Quelle: nach Berghman 1995, 21

¹⁵³ *The specific features of the processes of social marginalization and the chain of events and conditions that lead to social exclusion remain largely hidden by viewing poverty as synonymous with low income* (Mingione 1996, 11).

Diese Darstellung macht deutlich, daß die verschiedenen Armutskonzepte jeweils unterschiedliche Aspekte thematisieren. Erst wenn alle Aspekte berücksichtigt werden, läßt sich das untere Segment sozialer Ungleichheit in seiner Vielschichtigkeit begreifen und beschreiben. Durch eine Zusammenschau wird erst deutlich, daß die verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen mit unterschiedlichen Teilwahrheiten konfrontiert werden und somit die unterschiedlichen Teile des Gesamtphänomens Armut für die einzelnen Institutionen und Akteure jeweils eine unterschiedliche Relevanz besitzen. Die Kommunikation zwischen den verschiedenen „discourse communities“ der Armutsdebatte ist somit aus systemtheoretischer Sicht selbstreferentiell geschlossen oder einfacher formuliert, die Akteure reden aneinander vorbei. Die sich gegeneinander abschottenden Armutsdiskurse sind aber auch Ausdruck politischer Kämpfe um die legitime Sicht von Armut und spezifischer Interventionen sowie um die dafür notwendigen Ressourcen. Diese Diskurse sind eingebettet in übergeordnete Deutungsmuster sozialer Ungleichheit und gesellschaftspolitischer Konzepte. Damit sind die politischen Kämpfe um die Armut Teil gesellschaftlicher und politischer Kämpfe um die Verteilung und die Struktur von Lebenschancen (Kaufmann 1987, 14,39). Neue Formen der Armut, wie sie mit den Begriffen der Underclass oder der Exklusion umschrieben werden, erweisen sich somit nicht nur als Ausdruck unterschiedlicher Armuts- und Gesellschaftskonzepte, sondern auch als unterschiedliche Vorstellungen, wie mit diesen neuen Formen der Armut umzugehen sei. Siebel hat die Folgen unterschiedlicher Armutskonzepte für die Sozialpolitik folgendermaßen beschrieben (Siebel 1997b, 70 f.):

Einkommensarmut verweist auf liberale Gesellschaftsauffassungen, in der Individuen über Geld verfügen müssen, um angemessen am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Aufgabe der Sozialpolitik wäre es, die primäre Einkommensverteilung zu korrigieren. Ziel der Sozialpolitik wäre demnach soziale Gerechtigkeit, ihr zentrales Instrument wäre Umverteilung von Geld. Einkommensarmut ist quantifizierbar, die Adressaten ohne größere Schwierigkeiten identifizierbar. Sozialpolitik, die Geld umverteilt, findet auch leichter politische Unterstützung, da in ihr heterogene Interessen vereinheitlicht werden können.

Wenn sich aber die Gesellschaft in ein Drinnen und Draußen spaltet, verändern sich Ziele und Instrumente der Sozialpolitik. Dann werden erstens die Ziele der Sozialpolitik diffuser, zweitens ihre Instrumente komplexer und drittens ihre politische Basis noch schwächer. Die Benachteiligung in unterschiedlichen Lebensbereichen müßte dazu führen, daß sich die Instrumente der Sozialpolitik auffächern müßten, der Adressat in lauter Situationsgruppen zerfiele, die nicht ohne weiteres vereinheitlicht werden könnten, und die unter den Bedingungen einer gespaltenen Gesellschaft zu einer politischen Schwächung führen würden. Das Ziel der Sozialpolitik wäre soziale Integration in höchst unterschiedlichen Dimensionen. Die Dezentralisierung des Wohlfahrtsstaates und sozialraumbezogener (spatial targeted) sozialpolitischer Interventionen, wie z.B. das Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf wären daher eine Reaktion und Ausdruck auf die wachsende Armut, dem Entstehen einer Underclass und der Exklusion. Inwieweit nun die gesellschaftlichen Modernisierungsschübe und die daraus erwachsenden Exklusionrisiken sozialstaatlich aufgefangen und bearbeitet werden, ist somit zentral abhängig von der Qualität issue-spezifischer Vernetzungen sektoraler Politikbereiche und gebietskörperschaftlicher Ebenen im Kontext einer lokalen Sozialpolitik. In der Aufwertung der lokalen Sozialpolitik und dem Wandel ihrer Funktionsbedingungen kommen somit Konturen einer neuen Sozialstaatlichkeit zum Vorschein. Wenn Sozialpolitik es mit der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft zu tun hat, dann sind diese neuen Konturen einer Sozialstaatlichkeit auch Ausdruck veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse, in denen und mit denen Sozialpolitik operiert.

2.4 Regulationstheoretische Zugangsweisen zu gesellschaftlichen und ökonomischen Umstrukturierungsprozessen

Zur Beschreibung und Erklärung der langfristigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung moderner Gesellschaften wird innerhalb der Stadtsoziologie, der lokalen Politik- sowie der wirtschafts- und sozialgeographischen Forschung seit den 80er Jahren zunehmend auf regulationstheoretische Ansätze zurückgegriffen (vgl. die Beiträge in Amin 1994). Man kann soweit gehen, daß sich die Regulationstheorie zum derzeit beherrschenden Paradigma innerhalb der Stadt- und Regionalforschung entwickelt hat. Ähnlich wie die

oben dargestellten modernisierungstheoretischen Ansätze, versucht der Regulationsansatz allerdings aus einer polit-ökonomischen Perspektive verschiedene ökonomische, soziale, politische und ideologische Prozesse in einen umfassenden Gesamtprozeß zu integrieren (vgl. Chasseè 1989). Zentrales Anliegen des Regulationsansatzes ist eine theoretisch-historische Gesamtinterpretation der kapitalistischen Entwicklung, die Aussagen über historisch spezifische Formen und Entwicklungsphasen kapitalistischer Gesellschaften ermöglichen soll und in denen die dominierenden institutionellen Regulierungsformen eine relativ stabile Reproduktion des Gesamtzusammenhangs gewährleisten (Krätke 1991, 15). Das Hauptaugenmerk richtet sich damit auf die komplexen Beziehungen, politischen Praktiken, gesellschaftlichen Normen und kulturellen Formen, die es dem höchst dynamischen und instabilen kapitalistischen System erlauben, wenigstens phasenweise kohärent und stabil zu funktionieren (Mayer 1991b, 34; Jessop 1992, 236; Esser/Görg/ Hirsch 1994). Die Geschichte kapitalistischer Gesellschaften läßt sich dann als eine „Abfolge spezifischer gesellschaftlicher Formationen“ interpretieren (Esser/Hirsch 1987). Innerhalb des Regulationsansatzes findet keine Privilegierung zugunsten der Produktions- oder der Reproduktionssphäre statt. Der Regulationsansatz läßt sich somit als ein Systemmodell mit offenem Horizont verstehen, in dem politisches Handeln und gesellschaftliche Praktiken entscheidend dazu beitragen, ob eine Gesellschaft „in Regulation“ oder „in Krise“ ist (Mayer 1991, 35). Der Regulationsansatz konzeptualisiert daher, ähnlich wie modernisierungstheoretische Ansätze, die Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften als einen nicht-linearen, konflikthaften, evolutionären, alle gesellschaftlichen Teilbereiche durchdringenden Prozeß (vgl. auch Zapf 1994, 16 ff.). Insofern gibt es keinen vorab gekennzeichneten Entwicklungsweg kapitalistischer Gesellschaften im Sinne grundlegender Gesetzmäßigkeiten oder funktionaler Notwendigkeiten.

Der Regulationsansatz folgt einem relationalen Forschungsparadigma, in dem verschiedene gesellschaftliche Teilbereiche und unterschiedliche Ebenen (Mikro-, Meso- und Makroebene), signalisiert durch Begriffe wie Formation, hegemoniale Struktur oder strukturelle Kohärenz, in einem wechselseitigen Bedingungsgefüge zueinanderstehen. Wenn die Reproduktion dieses Gesamtzusammenhangs und speziell der Ökonomie auf der Grundlage der gegebenen technisch-ökonomischen und sozio-institutionellen Basis

nicht mehr möglich ist und der hegemoniale Akkumulations- und Regulationszusammenhang aufbricht, dann führt die „Formationskrise“ zu einer grundlegenden Umstrukturierung des Akkumulationsregimes und der Regulationsweise (Bathelt 1994, 70f.). Zentrale Begriffe des Regulationsansatzes zur Beschreibung der Herstellung eines zumindest phasenweise stabilen gesellschaftlichen Gesamtzusammenhangs sind das Akkumulationsregime und die Regulationsweise.

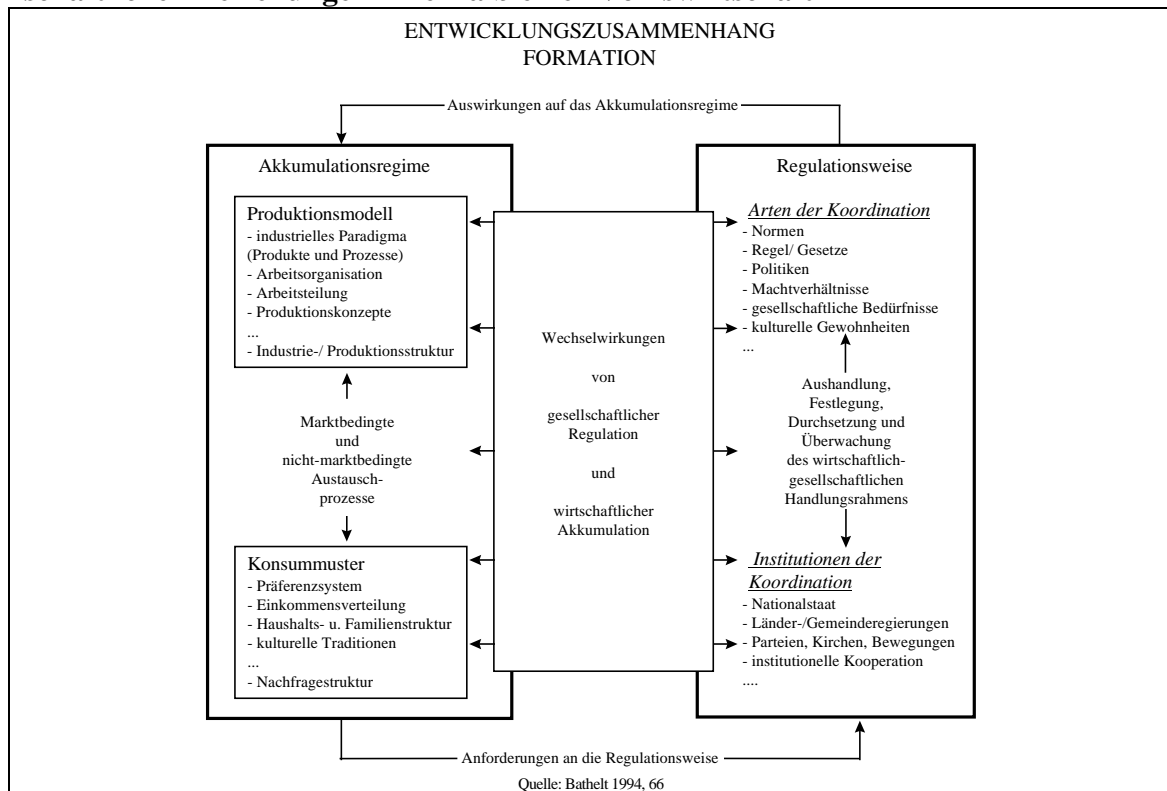
2.5 Akkumulationsregime

Das Akkumulationsregime bezeichnet ein makroökonomisches Muster, das über eine längere Periode für die Vereinbarkeit der Veränderungen der Produktionsbedingungen und der Verwendung des gesellschaftlichen Outputs (Konsumtion privater Haushalte, Investitionen, öffentliche Ausgaben, internationaler Handel usw.) sorgt (Liepitz 1995,92). Das Akkumulationsregime umfaßt die jeweils vorherrschenden *Produktionsstrukturen* und Muster der Arbeitsorganisation sowie die Lohnverhältnisse, Klassenstrukturen und „*Konsummodelle*“, d.h. also die jeweils vorherrschenden Reproduktionsformen in Haushalten und Familien (Esser/Hirsch 1987, 33; Krätke 1991, 16; Jessop 1992, 238; vgl. Abbildung 32). Wichtiger Bestandteil der Produktionsstruktur ist das sog. *industrielle Paradigma*, daß durch die vorherrschenden Produkt- und Prozeßtechnologien sowie den ihnen zugrundeliegenden Prinzipien gekennzeichnet ist, die während ihrer Vorherrschaft die Evolution der Arbeitsorganisation regeln (Liepitz 1991). Bathelt unterscheidet weiter zwischen einer Produkt- und einer Prozeßebene. Auf der *Produktebene* generieren diese Technologien eine Branchenstruktur, innerhalb derer sich dominante Industriesektoren entwickeln, die wiederum durch vielfältige Rückkopplungseffekte mit anderen Branchen verflochten sind (Bathelt 1994, 67). Auf der *Prozeßebene* dagegen führen die Technologien zu einer spezifischen Ausgestaltung der Arbeitsorganisation innerhalb bestimmter Wirtschaftssektoren, d.h. einer Arbeitsteilung innerhalb und zwischen Unternehmen. Aus diesen branchenspezifischen internen wie externen Mustern der Arbeitsorganisation wiederum resultiert eine nach Höhe und Zusammensetzung wohldefinierte Industrie- und Produktionsstruktur.

Der Produktionsstruktur steht ein *Konsummuster* mit einer nach Höhe und Zusammensetzung differenzierten Nachfragestruktur gegenüber. Im Konsummuster kommen die jeweils vorherrschenden Reproduktionsformen von Individuen, Haushalten und Familien zum Ausdruck. Das Konsummuster ist abhängig von den jeweiligen Präferenzen, der Einkommensverteilung, den spezifischen Haushalts- und Familienformen und kulturellen Traditionen, wobei diese einzelnen Elemente einander wiederum wechselseitig beeinflussen.

Zwischen der Produktionsstruktur und dem Konsummuster vermitteln marktbedingte und nicht-marktbedingte Austauschprozesse, z.B. staatliche oder gemeinschaftliche Vermittlungsformen¹⁵⁴ (vgl. Abbildung 32).

Abbildung 29: Regulationstheoretische Grundstruktur der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Beziehungen innerhalb einer Volkswirtschaft



¹⁵⁴ Die jeweilige Ausgestaltung und Ausformung dieser Austauschprozesse zwischen Markt, Staat und privaten Haushalten ließe sich mit Esping-Andersen als Wohlfahrtsregime oder mit Kaufmann als wohlfahrtsstaatliches Arrangement bezeichnen.

Diese Austauschprozesse stehen ebenso wie die Produktionsstruktur und die Konsummuster in einem engen wechselseitigen Zusammenhang zur Regulationsweise. Sozialstaatliche Leistungen greifen direkt in die Verwendung des erwirtschafteten Volkseinkommens ein und strukturieren deren Verwendung, wie z.B. durch die Orientierung an der Normalerwerbs- bzw. Normalfamilienbiographie¹⁵⁵. Auch die Produktionsstruktur wird über Arbeitszeitregelungen, Kündigungsschutzbestimmungen oder durch direkte Subventionen bzw. Förderungen maßgeblich reguliert. Umgekehrt wirken Veränderungen der Produktionsstruktur und der Konsummuster unmittelbar zurück auf die Regulationsweise, wodurch intern Anpassungen innerhalb der vorherrschenden Regulationsweise vorgenommen werden müssen.

2.5.1 Regulationsweise

Die Regulationsweise läßt sich daher als *die auf den Prozeß der Kapitalakkumulation einwirkenden Beschränkungen, politisch-institutionellen Regeln und Normen, Steuerungsmechanismen und institutionellen Organisationsformen begreifen*, die der Reproduktion des Gesamtsystems eine zumindest zeitweilige Stabilität verleiht (Krätke 1991, 16; Krätke 1996, 9). Innerhalb der Regulationsweise läßt sich zwischen *Arten* der Koordination und den *Institutionen* der Regulation unterscheiden. Die Regulationsweise umfaßt damit einerseits die vorherrschenden Normen, Regeln, Gesetze und Politiken, Machtverhältnisse, gesellschaftlichen Bedürfnisse und kulturellen Gewohnheiten und definiert somit den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Handlungsrahmen, innerhalb dessen die Austauschprozesse zwischen Produktion und Konsum ablaufen (Bathelt 1994, 68). Die spezifische Ausgestaltung des Regulationssystems ist zugleich auch Ausdruck politischer Klassenkompromisse, der Formen der Interessenorganisation gesellschaftlicher Kräfte, des Tarifvertragssystems sowie der spezifischen Ausformung sozialstaatlicher Institutionen (vgl. Liepitz 1995). In der Regulationsweise manifestieren sich die gesellschaftlichen Beziehungen und Strategien korporativer Akteure. Zentrale Akteure der Regulationsweise

¹⁵⁵ Staat und Politik lassen sich als Ensemble struktureller Formen, Institutionen und Organisationen fassen, die strukturell auf vielfältige Weise an die Ökonomie gekoppelt sind und an verschiedenen Stellen des Kapitalkreislaufes in deren Ablauf intervenieren (Jessop 1992, 242).

sind der Nationalstaat sowie die Länder- und Gemeinderegierungen. Aufgrund der spezifischen Ausgestaltung des deutschen Sozialstaates insbesondere im Bereich der Regulierung der Arbeitsverhältnisse (Tarifvertragswesen), kommt auch den Vertretern von Kapital und Arbeit, also Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, eine bedeutende Rolle zu. Bedeutende Akteure sind ferner die Kirchen, Wohlfahrtsverbände und sozialen Bewegungen. Innerhalb politischer Auseinandersetzungen handeln diese Akteure den jeweiligen Handlungsrahmen aus, versuchen ihn durchzusetzen und ihn zu kontrollieren (vgl. auch Dangschat 1998a, 73). Erst durch die Regulationsweise wird das Verhalten von Individuen und Gruppen so geregelt, daß konsistente makro-ökonomische Produktions- und Konsumbeziehungen möglich sind (Jessop 1992; Esser/Hirsch 1987). Die Regulationsweise basiert also auf einem Komplex ökonomischer, politischer und sozialer Institutionen sowie Regeln und Normen und bestimmt somit die Art der Steuerung des gesamtgesellschaftlichen Reproduktionszusammenhangs¹⁵⁶. Dieser gesamtgesellschaftliche Entwicklungszusammenhang wird auch als hegemoniale Struktur bzw. als gesellschaftliche Formation bezeichnet und stellt die historisch spezifische Verbindung zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise dar, die die ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen der Reproduktion des Gesamtsystems trotz des konflikthaften Charakters sozialer Verhältnisse sichert (Chasseè 1989, 22).

2.5.2 Krise und Stabilität gesellschaftlicher Formationen - vom Fordismus zum Postfordismus

Zentraler Ausgangspunkt des Regulationsansatzes ist der instabile und widersprüchliche Charakter der kapitalistischen Entwicklung. Das Hauptaugenmerk des Regulationsansatzes liegt dabei auf der Herausbildung relativ stabiler Phasen des Wachstums. Der Regulationsansatz beansprucht zu erklären, wie trotz der Widersprüche und Instabilitäten der kapitalis-

¹⁵⁶ Chasseè stellt zu Recht heraus, daß der Staat nicht Subjekt der gesellschaftlichen Reproduktion und damit der Gesellschaft übergeordnet ist. Die gesamtgesellschaftliche Reproduktion und der jeweilige Regulationsmodus entstehen aus dem komplexen Zusammenspiel verschiedener Wirkfaktoren, sozialer Gruppen und Institutionen. Der Staat stellt daher ein spezifisches Funktionsfeld für Klassenbeziehungen dar (Chasseè 1989, 23).

tischen Entwicklung relativ stabile Phasen zustande kommen und wie sie durch Institutionen reguliert werden (Görg 1994, 14).

Die historische Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften wird vom Regulationsansatz als eine Abfolge unterschiedlicher gesellschaftlicher Formation begriffen. Dabei unterscheidet der Regulationsansatz zwischen „kleinen“ bzw. zyklischen und „großen“ strukturellen Krisen. Kleine zyklische Krisen führen zu einer Selbstanpassung innerhalb der Produktionsstrukturen oder der Konsummuster bzw. zu einer Modifikation der Regulationsweise, durch die anstehenden Probleme und Konflikte reguliert werden, ohne das bestehende Akkumulationsregime in Frage zu stellen. Große strukturelle Krisen hingegen werden als Veränderungen des Akkumulationsregimes, also der gegebenen Produktionsstrukturen und Konsummodelle, und/ oder als Veränderungen der Regulationsweise interpretiert. Diese Veränderungen führen zu Inkompatibilitäten zwischen den verschiedenen Teilkomplexen der kapitalistischen Gesellschaft und gefährden somit den Fortbestand einer historisch spezifischen gesellschaftlichen Formation (Bathelt 1994, 70). Große Krisen, wie sie seit Mitte der 70er Jahre konstatiert werden, führen zur Herausbildung einer neuen Formation gesellschaftlicher Entwicklung. Es handelt sich dabei um Krisen der Regulation, die eintreten, wenn die überkommene Regulationsweise, nicht mehr in der Lage ist, ein bestimmtes Akkumulationsregime aufrechtzuerhalten (Krätke 1991, 15 f.). In der Folge kommt es zu grundlegenden Umstrukturierungen des Akkumulationsregimes und der Regulationsweise. Da jeweils unterschiedliche Ausprägungen des Akkumulationsregimes und der Regulationsweise miteinander kompatibel sind, erscheint die Herausbildung einer neuen gesellschaftlichen Formation als kontingent. Der jeweilige Weg und die Ausformung einer neuen hegemonialen Struktur ist somit unbestimmt und langfristig nicht prognostizierbar. Die rechtliche und bürokratisierte Überformung gesellschaftlicher Verhältnisse bricht auf und leitet eine Repolitisierung derselben ein. Das paradoxe Ergebnis ist, daß sich angesichts dieser Kontingenzen einerseits Handlungsspielräume jenseits einer korporatistisch und bürokratisch überformten Gesellschaft öffnen¹⁵⁷, sich andererseits aber diese

¹⁵⁷ Die äußere und innere Entgrenzung des Nationalstaates durch Globalisierung und Regionalisierung deutet auf diese Transformation von Handlungsspielräumen hin. Zugleich wird damit auch die Frage nach einer veränderten Staatlichkeit aufgeworfen.

rechtlich und bürokratisch festgelegten Handlungsspielräume selbst zu verflüchtigen drohen. Die Herausbildung einer neuen hegemonialen Struktur ist das Ergebnis politischer Kämpfe zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen und von Aushandlungs- und Abstimmungsprozessen innerhalb und zwischen verschiedenen Institutionen (Esser/Hirsch 1987, 38). Dabei bedarf die Herausbildung einer neuen Regulationsweise längerer Zeit als die Herausbildung eines neuen Akkumulationsregimes.

Im Mittelpunkt der Betrachtungen des Regulationsansatzes steht der Übergang von einer fordistischen Formation zu einem sich in den grundlegenden Konturen erst abzeichnenden postfordistischen Akkumulations- und Regulationsmodus und damit die ökonomischen, sozialen und politischen Umstrukturierungen seit Mitte der 70er Jahre¹⁵⁸. Die fordistische Entwicklungsphase reichte nach einer groben Periodisierung von den 20er bis zu den 70er Jahren. Der Fordismus war gekennzeichnet durch die *Verkopplung von standardisierter Massenproduktion mit einem gesellschaftlichen Konsummodell, das die fortschreitende Durchkapitalisierung der Reproduktionssphäre mit sich brachte und durch groß-korporatistische Regulierungs- und Steuerungsformen gelenkt und stabilisiert wurde* (Krätke 1991, 17; Hirsch/ Roth 1986; Esser/Hirsch 1987, 39). Der fordistische Kompromiß brachte so die Übereinstimmung von Massenproduktion und Massenkonsumtion, die durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der über korporative Verhandlungsstrukturen gestützten Globalsteuerung gesichert wurde (Liepitz 1995, 94).

Kennzeichen des fordistischen Produktionsmodells war die Durchsetzung tayloristischer Arbeitsprozesse und eine erhebliche Mechanisierung, die Trennung von Hand- und Kopfarbeit¹⁵⁹, die Ausdehnung der Lohnarbeit sowie die relative Angleichung der

¹⁵⁸ Liepitz unterscheidet in drei große Krisen, die zu jeweils spezifischen gesellschaftlichen Formationen führten. Die erste große Krise gab es demzufolge gegen Ende des 19. Jahrhunderts (nach den sog. Gründerjahren), die zweite Krise in den 30er Jahren und die dritte große Krise stellte sich seit Ende der 60er bzw. Mitte der 70er Jahre ein (Liepitz 1995, 91).

¹⁵⁹ Die Organisation der Arbeit führt entsprechend auch zu einer sozialen Organisation. Die Trennung von Kopf- und Handarbeit führt zu einer sozialen Differenzierung in leitende und planende Tätigkeiten einerseits und ausführende andererseits. Sinnbild dieser Differenzierung ist die Unterscheidung zwischen Angestellten (white collar) und Arbeitern (blue collar). Diese Differenzierung führt zu einer Statusdifferenzierung, durch die die strukturellen Machtbeziehungen mediatisiert werden. Ziel war die Kontrolle der direkten Arbeit durch das Management (Liepitz 1995, 93).

Lohnarbeitsverhältnisse („Arbeitnehmergesellschaft“; Normalarbeitsverhältnis), eine Konzentration der Produktion in Großbetrieben, eine Hierarchisierung der industriellen Organisationsbeziehungen durch Kapitalkonzentration, räumliche (meist rohstoffabhängige) Massierung von Betrieben und den in ihnen beschäftigten Arbeitern. Räumlich entsprach der Massierung zunächst die Bildung großer Industrieregionen mit einem Kranz kleinerer Industriestädte und eine Zuwanderung aus den ländlichen in die städtische Räume (Urbanisierung). Diese Konzentration wurde abgelöst durch eine Dezentralisierung von Kapital und Bevölkerung aus den Kernregionen an die städtische Peripherie (Stadterweiterung, Suburbanisierung) (Liepitz 1995; Bathelt 1994; Krätke 1991; Storper/Scott 1990; Esser/Hirsch 1987).

Zugleich ermöglichte das fordistische Produktionsmodell durch die Anwendung der neuen Produktionstechnologien hohe Produktivitätszuwächse und eine kontinuierliche Verbesserung der economies of scale. Der durch die enormen Produktivitätszuwächse erzielte Verteilungsspielraum ermöglichte sowohl einen durch Profite finanzierten Anstieg der Investitionen, als auch einen Anstieg der Kaufkraft auf Seiten der Lohnempfänger. Hohe Produktivitätszuwächse und die Kopplung der Masseneinkommen an die Produktivitätssteigerungen ermöglichten somit ein stabiles Wirtschaftswachstum und einen erheblichen Anstieg des allgemeinen Lebensstandards. Die industrielle Massenproduktion wurde so zur Grundlage des fordistischen Konsummodells und damit einer weitergehenden Durchkapitalisierung des Reproduktionsbereiches (Esser/Hirsch 1987). Die Massenkonsumtion, die standardisierte industrielle Produkte umfaßte, ermöglichte wiederum die ökonomische Realisation von Produktivitätsgewinnen auf der Basis der Massenproduktion. Mit der Massenkonsumtion war eine Transformation sozio-kultureller Milieus und eine Modernisierung der Lebensstile und -formen breiter Bevölkerungsschichten verbunden (vgl. Chasseè 1989, 26 ff.; Berger/Hradil 1990; Dangschat/ Blasius 1994)¹⁶⁰. Die für das fordistische Akkumulati-

¹⁶⁰ In regulationstheoretischen Ansätzen wird überwiegend die Ansicht vertreten, daß die zunehmende Durchkapitalisierung der Reproduktionssphäre, speziell der Massenkonsumtion zu einer Auflösung der traditionellen sozio-kulturellen Milieus geführt habe, so daß die einzelnen Menschen ohne den Schutz und Rückhalt allein den Kräften des Kapitals gegenüber stünden (Esser/Hirsch 1987, Chasseè 1989). Die zahlreichen Arbeiten zur Milieu- und Lebensstilforschung zeigen indes, daß es sich weniger um eine Auflösung als um eine Transformation von sozialen Milieus handelt. Theoretisch heißt dieses, daß Milieus als lebensweltliche Phänomene sehr wohl weiter bestehen. Was womöglich zerfällt, sind die großen politischen Lager und damit die Milieus der Arbeiterbewegung als eine einheitliche politische Bewegung.

onsregime typische Verkopplung von Massenproduktion und Massenkonsumtion wurde hergestellt und gesichert durch einen institutionellen Rahmen von Regeln, Normen und Institutionen. Auf der Basis dieser politisch-institutionellen Mechanismen, die den Kern der fordistischen Regulationsweise kennzeichnen, konnten sich zentralisierte, korporatistische, sozialvertragliche Arrangements zwischen Gewerkschaftsorganisationen und Unternehmerverbänden und staatliche Institutionen und ein darauf gestützter keynesianischer Staatsinterventionismus entwickeln (Esser/ Hirsch 1987, 34). Die Sicherung von Vollbeschäftigung, Ausbau des Sozialstaates, geld- und fiskalpolitische Interventionen, Globalsteuerung und korporative Verhandlungsstrukturen waren zentrale Elemente der fordistischen Regulationsweise. Wirtschaftswachstum, Verteilung des Produktivitätswachstums, Erhöhung des allgemeinen Lebensstandards und die relative Gleichgewichtigkeit des ökonomischen Reproduktionsprozesses konnten so über eine längere Phase abgesichert werden.

Seit Mitte der 70er Jahre jedoch zeichnet sich eine Krise der fordistischen Hegemonialstruktur ab. Die dabei beobachteten Krisenphänomene setzen an nahezu allen Elementen der fordistischen Formation an. Innerhalb der Produktionsstrukturen werden neue Muster flexibler Produktions- und Arbeitsorganisation, der internen und externen Arbeitsteilung beobachtet. Auch auf Seiten der Konsummuster zeichnet sich durch Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen, durch Inkonsistenzen der Lebenslage und der Heterogenisierung der Berufsstruktur ein differenzierteres post-fordistisches Konsummodell ab. Zentrale These des Regulationsansatzes ist nun, daß sich die fordistischen Gesellschaften seit den 70er Jahren in einer „Formationskrise“ befinden, die den Übergang zu einer post-fordistischen Formation einleitet. Zentraler Gegenstand der Analyse ist daher die Herausbildung eines „flexiblen Akkumulationsregimes“ und einer veränderten Regulationsweise (Krätke 1991, 22). Zentrale Merkmale des post-fordistischen Akkumulationsmodus sind:

- Der Übergang zu nicht-tayloristischen Formen der Produktions- und Arbeitsorganisation auf der Basis neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (Esser/Hirsch 1987, 38; Krätke 1991, 24). Dadurch wird eine erhöhte Flexibilisierung der Produktion ermöglicht. Da die flexiblen Produktionsanlagen kapitalintensiv sind, bedürfen sie einer kontinuierlichen Auslastung, was z.B. Arbeitszeitflexibilisierungen erforderlich macht.

Da die Produktionsanlagen unabhängig von dem „Lebenszyklus“ einzelner Produkte konzipiert sind, können verschiedene Formen einer Produktionsflexibilisierung (flexible Spezialisierung, flexible Automatisierung, flexible Massenproduktion) eingerichtet werden. Die Flexibilisierung der Arbeits- und Produktionsorganisation ermöglicht ferner eine fortschreitende Internationalisierung von Produktions- und Verwertungsprozessen („Globalisierung“) (Sassen 1996; Friedman/Wolf 1982, 1995; Noller/Prigge/Ronneberger 1994; Noller/Ronneberger 1995). In diesem Zusammenhang gehört auch die wachsende Bedeutung und das Übergewicht von Finanzanlagen gegenüber Realinvestitionen, der Verselbständigung einer globalen Finanzwirtschaft, die Flexibilisierung der Standortwahl sowie die räumliche Fragmentierung von Unternehmensfunktionen und Betriebsteilen (Altvater 1996; Heine/Herr 1996; Esser 1992).

- Die neuen Produktions- und Arbeitsstrukturen führen zugleich auch zu einer Flexibilisierung und Fragmentierung der Arbeits- und Lohnverhältnisse. Diese wiederum führen zur Segmentierung und Ausgrenzung am Arbeitsmarkt. Flexibilisierung und Deregulierung setzen vorwiegend am „sekundären“ Arbeitsmarktsegment an. Die Folge ist eine Heterogenisierung der „Arbeiterschaft“ hinsichtlich ihrer beruflichen Tätigkeiten und ihrer Arbeitsbedingungen sowie zunehmende Inkonsistenzen ihrer Lebenslage (Chasseè 1989). Da die Probleme nicht mehr als einheitliche und eine relativ homogene Gruppe betreffende auftreten, werden sie individueller aufgenommen (Hirsch/Roth 1986, 137; Chasseè 1989, 30; Dangschat 1998a, 79). Entsprechend lösen sich traditionelle Klassenzusammenhänge, wie z.B. im traditionellen Arbeitermilieu, auf. Massenarbeitslosigkeit und die zunehmende Verbreitung flexibler, atypischer Beschäftigungsverhältnisse führen zu einer Entkopplung der Produktivitätsentwicklung und des Masseneinkommens. Diese Entkopplung führt wiederum zu wachsenden Einkommensungleichheiten.
- Wachsende Einkommensungleichheiten und die Fragmentierung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ein Gemenge privilegierter Statusgruppen und marginalisierter Sektoren führen zu einer Auflösung der fordistischen Normalbiographien hin zu postfordistischen, flexibleren und stärker individualisierten Lebenslaufmustern und somit zu einer Differenzierung des Konsummodells. Kennzeichen dieser Differenzierung sind die innerhalb der Sozialstruktur- und Lebensstilforschung diskutierten Tendenzen der Individualisierung der Lebensführung und die Pluralisierung der Lebensstile (vgl. Abbil-

dung 29 Social Transition Hypothesis). Diese stellen eine Reaktion auf die Flexibilisierung und Deregulierung der Produktionsstrukturen und Konsummodelle dar. Insgesamt deutet sich eine postfordistische Schichtung der Gesellschaft an, die die ökonomischen Klassenspaltungen multipliziert (Hirsch/Roth 1986, 135). Die ökonomische und politische Entwicklung treibt mithin die Heterogenisierung der Sozialstruktur, der Arbeitsverhältnisse wie der sozialen Lagen in Richtung einer extremen Mischung divergenter Lebenslagen und zunehmender Umschichtung. Abzusehen ist daher eine Weiterführung der selektiven Ausdifferenzierung des Sozialstaates durch die Kombination reduzierter und selektiver Grundsicherung einerseits, und privater Vorsorge für die Privilegierten andererseits (Chasseè 1989, 35). Die Folge sind stärker differenzierte und hierarchisierte Konsummuster.

- Die Instabilität des neuen flexiblen Akkumulationsregimes wird begleitet durch einen Wandel der Regulationsweise. Dessen Kennzeichen sind verstärkte Marktsteuerung, Flexibilisierung und Deregulierung (Krätke 1991, 25; Bathelt 1994, 83). Dabei zeichnen sich unternehmerische Formen der Staatsaktivitäten ab (Mayer 1996; 1991a,b; 1990). So werden zahlreiche öffentliche Aufgaben nunmehr in privatrechtlichen Formen erbracht oder gänzlich privatisiert. Diese als Durchkapitalisierung des öffentlichen Sektors bezeichneten Vorgänge werden begleitet durch die quantitative Reduzierung und institutionelle Fragmentierung der sozialen Sicherungssysteme (sog. Abbau bzw. Umbau des Sozialstaates) sowie der dadurch vermittelten Spaltung in unterschiedliche „Lohnarbeiterkategorien“ (Phänomen der doppelten Exklusion aus dem Arbeitsmarkt und dem Sozialversicherungssystem) (vgl. Bathelt 1994, 83). Die Differenzierung der Lebenslagen, der Lohn- und Arbeitsverhältnisse (Tertiärisierung, Arbeitslosigkeit, Marginalisierung) und die sozialpolitisch vermittelte Ausdifferenzierung hat ferner die Einheitlichkeit der Interessen materiell unterhöhlt (Chasseè 1989, 35). Damit ist zugleich die homogene Interessenbasis der jeweiligen gesellschaftlichen Institutionen, wie z.B. der Gewerkschaften, der Kirchen und der Parteien und damit das die fordistische Regulationsweise charakterisierende institutionelle Arrangement erodiert. Zugleich zeigen sich jedoch in Teilbereichen, wie z.B. in der High-Tech-Industrie, Formen eines selektiven korporatistischen Arrangements, in denen staatliche Institutionen, Industrie und privilegierte Teile der Lohnabhängigen miteinander verflochten sind (Esser/Hirsch 1987, 40). Kenn-

zeichen eines postfordistischen Regulationsmodus im Produktionsbereich sind neuartige Verflechtungs- und Organisationsbeziehungen auf der Basis fortgeschrittener Produktionstechnologien. Dadurch wird eine Aufgliederung der Unternehmensfunktionen und der Betriebsteile sowie eine erhöhte Flexibilität der unternehmerischen Standortwahl ermöglicht (Krätke 1996, 10). Kennzeichen dieser Entwicklung sind die starken Konzentrationsprozesse einerseits, durch die transnationale Firmen entstehen, sowie andererseits, unter dem Leitbild der „internen“ und „externen“ Flexibilisierung, die Ausgliederung und das Wachstum marktnaher und innovativer Kleinunternehmen sowohl im High-Tech- und im Bereich unternehmensbezogener Dienstleistungen sowie in den marginalisierten Bereichen der (informellen) Ökonomie (Esser/ Hirsch 1987, 40; Esser 1992; Sassen 1996, 1991; Krätke 1995, 1991).

2.5.3 Postfordistische Raumstrukturen und lokaler Staat

Jede Entwicklungsformation kapitalistischer Gesellschaften ist mit einer ihr spezifischen räumlichen Organisation assoziiert (Esser/Hirsch 1987, 41). Ungleiche sozioökonomische Entwicklungen von Räumen müssen daher als systematischer Ausdruck der Konstitution und Struktur des Kapitalismus selbst gefaßt werden (Painter 1997). Zunächst wurde dieser Sachverhalt nur auf die Unterschiede zwischen Nationalstaaten bezogen. Die Integration räumlich ungleicher Strukturen und der regionalen Differenzierung von Regulationsweisen innerhalb von Nationalstaaten erfolgte erst seit Mitte der 80er Jahre durch den Rückgriff auf allgemeinere Konzepte der Regionalökonomie, wie z.B. Konzepten räumlicher Arbeitsteilung oder der Agglomerationsvorteile (vgl. Krätke 1996, 13; Bathelt 1994, 72; Moulaert/Swyngedow 1990; Leborgne/Liepitz 1990; Esser/Hirsch 1987, Hirsch/Roth 1986). Innerhalb einer konkreten gesellschaftlichen Formation entstehen in Abhängigkeit von dem industriellen Paradigma („flexible Produktion“) spezifisch geartete Branchenstrukturen mit vorherrschenden Produkt- und Prozeßtechnologien sowie einem bestimmten Muster der Arbeitsteilung und -organisation (Bathelt 1994, 72). Die jeweiligen Technologien und Muster der Arbeitsorganisation begünstigen bestimmte Formen der räumlichen Arbeitsteilung und somit der Hierarchisierung von Räumen (vgl. Moulaert/Swyngedow 1990). Differentielle In-

vestitionen sind daher ein bedeutender Prozeß innerhalb der Entwicklung des Kapitalismus. Einerseits wird beständig Kapital in produktive, infrastrukturelle und reproduktive Einrichtungen investiert, um so die Reproduktion des Kapitals zu ermöglichen; zum anderen wird Kapital von bereits bestehenden Anlagen abgezogen, um anderswo bessere Verwertungsbedingungen auszunutzen (Duncan/Goodwin/ Halford 1987, 10). Akkumulationsregime und Regulationsweisen schweben also nicht irgendwie über der wirklichen Welt in einem nichträumlichen Bereich, sondern sie sind von Anfang an zahllosen einzelnen Orten konstituiert (ebd.;vgl. auch Keil 1997, 2). Die Produktion von Raum wird so zu einem integralen Bestandteil des konkret herrschenden Akkumulationsregimes (Moulaert/ Swyngedow 1990, 92). Wenn dem so ist, dann beeinflussen die historisch überlieferten sozialen, ökonomischen, politischen und natürlichen Unterschiede die Ausprägung der jeweiligen gesellschaftlichen Formation auf der lokalen Ebene.

Die Krise des Fordismus wäre somit zugleich auch eine Krise fordistischer Stadttagglomerationen, die sich in neuen Mustern der räumlichen Umstrukturierung niederschlägt (Esser/Hirsch 1987,42). Dies macht es erforderlich, zunächst die Raumstruktur des Fordismus von den sich abzeichnenden postfordistischen Raumstrukturen zu unterscheiden. Hierzu bedarf es eines adäquaten Raumkonzeptes: Innerhalb der Arbeiten, die sich dem Regulationsansatz zurechnen lassen, sind hierzu verschiedene Konzepte entwickelt worden¹⁶¹. Allen Ansätzen ist gemeinsam, daß sie versuchen, unterschiedliche Raumdimensionen jenseits des bloß geographisch-physisch determinierten Raums zu entwickeln. Diese verschiedenen Raumdimension überlagern und durchdringen einander und spezifizieren die Raumstruktur jeweils konkreter städtischer Agglomerationen. Oben wurde schon auf das gesellschaftszentrierte Raumkonzept von Läßle verwiesen. Er unterscheidet vier Raumdimensionen: den Raum als „*materiell-phisches Substrat*“, das mit „*räumlichen Zeichen-, Symbol- und Repräsentationssystemen*“ verbunden ist und in der sich die „*gesellschaftlichen Handlungs- und Interaktionsstrukturen*“ der mit der Produktion, Nutzung und Aneignung des materiell-phisches Raum befaßten Men-

¹⁶¹ vgl. die Arbeiten von Friedman, Sassen, Feagin und Smith, Soja, Castells, Marcuse, Prigge und Läßle im deutschsprachigen Raum.

schen manifestieren, sowie den Raum als „*institutionalisiertes und normatives Regulationssystem*“, in dem Eigentumsformen, Macht- und Kontrollbeziehungen, rechtliche Regelungen, Planungsrichtlinien und -festlegungen, soziale und ästhetische Normen etc. bestehen, durch die die Interaktion zwischen den sozialen Akteure und der Umgang mit dem materiell-physischen Elementen des Raums reguliert wird (Läpple 1994).

Die den Fordismus kennzeichnende Massenproduktion und Massenkonsumtion und dessen zentralstaatliche Regulierung brachten eine ihr typische, fordistische Raumstruktur hervor. Diese waren bestimmt durch den Gegensatz zwischen den schnell wachsenden Zentren, in denen sich die führenden Branchen der fordistischen Massenproduktion und Dienstleistungsfunktionen konzentrierten, und den zurückbleibenden peripheren Regionen (Krätke 1995, 86). Die Konzentration bestimmter Branchen wie z.B. der Eisen- und Stahlerzeugung war weitgehend abhängig von rohstofforientierten Standortentscheidungen, wie sie in den auf Massenproduktion beruhenden Industrievieren zu finden waren. Typisch für die fordistischen Stadtregionen waren daher relativ große Produktionseinheiten, die von einem Kranz von Zulieferer- und Dienstleistungsbetrieben umgeben waren. Sowohl die firmeninterne Arbeitsteilung zwischen Funktionsabteilungen und zwischen Zweigbetrieben als auch die externe Arbeitsteilung zwischen auftraggebenden Großunternehmen und abhängigen Zulieferern war dabei hierarchisch strukturiert. Durch die Zentralisierung und Hierarchisierung der Organisationsbeziehungen und der dadurch ermöglichten planmäßigen Steuerung von Beschaffung, Technologieeinsatz, Produktivitätswachstum und Absatz konnten die Großunternehmen die Verwertungsrisiken zunehmend internalisieren (Krätke 1991, 19). Innerhalb der Stadtregionen kam es bedingt durch das anhaltende Wirtschaftswachstum zu einer fortschreitenden „Zonierung“ des Stadtraums. Dies führte zunächst zu einer räumlichen Verlagerung der Betriebe an die städtische Peripherie bzw. einer Trennung von Produktions- und Kontrollaktivitäten, wobei die Kontroll-, Planungs- und Leitungsfunktionen die Produktionsstätten aus den Innenstädten verdrängten. Ergebnis war eine hierarchisch strukturierte Produktionspyramide, d.h. eine organisatorische Zentralisierung des Produktionszusammenhangs zwischen Zentrum und Peripherie (Moulaert/Swyngedow 1990, 94; Krätke 1995, 89). Anfang der 70er Jahre jedoch geriet dieses Industrialisie-

rungsmodell durch das rückläufige Produktivitätswachstum, Tendenzen zunehmender Marktsättigung, durch den Wegfall der Expansionsmöglichkeiten (infolge der fortgeschrittenen Durchkapitalisierung ehemals nicht-kapitalistischer Bereiche) sowie der Restrukturierung der internationalen Arbeitsteilung in die Krise (Krätke 1991, 23). Das einheitliche Muster der Stadtentwicklung zerbrach (vgl. Häußermann/Siebel 1987, 1988). Das Neue an der sich in den 80er Jahren abzeichnenden Situation war die Polarisierung der großen Städte in solche, die von Deindustrialisierungs- und Schrumpfungprozessen dominiert waren, und solche, deren Entwicklung weiterhin von Wachstum geprägt ist. Die Ursachen dieser Polarisierung sind verursacht durch eine tiefgreifende Veränderung der Produktionsweise (Häußermann/Siebel 1987, 44). Die Veränderung der Produktionsweise geht einher mit der Restrukturierung städtischer Produktionsräume und Produktionsorganisationen (Moulaert/Swyngedow 1990). Die Flexibilisierung der industriellen Organisationsbeziehungen, räumlicher Rearrangements, neuer Konsummuster und Sozialstrukturen sowie flexiblerer (örtlich maßgeschneiderter) Regulationsweisen erweisen sich als Elemente einer postfordistischen Formation. Das sich neu herausbildende „flexible Akkumulationsregime“ erschließt sich in diesem Prozeß zum Teil neue Gebiete als Produktionsräume, wertet andere um oder entwertet sie¹⁶². Flexible Produktionssysteme und ihre Regulationsweisen verschärfen dabei inter- und intraregionale Disparitäten.

Das Streben der Unternehmen nach Flexibilisierung der Produktionsweise führt zu internen und externen Strategien einer Flexibilisierung. Die internen Anstrengungen zur Flexibilisierung der Produktionsweise führten zur Flexibilisierung und Heterogenisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse der Arbeitnehmer und der ansässigen Bevölkerung (z.B. Ausdifferenzierung verschiedener Beschäftigungsformen). Strategien externer Flexibilisierung hingegen führen zur Aufspaltung des Produktionsprozesses und zur Ausgliederung bestimmter Unternehmens- und Produktionsfunktionen in Subunternehmen und somit zur vertikalen Desintegration der Produktionsorganisation (Le-

¹⁶² Zieht man den Raumbegriff von Läßle an dieser Stelle heran, so wird deutlich, daß die Inwert- bzw. Außerwertsetzung jeweiliger Räume nicht nur zu ökonomischen und baulichen bzw. infrastrukturellen Veränderungen führt, sondern zugleich auch soziale und politische Verhältnisse umgestaltet werden.

borgnie/ Liepitz 1990, 122). Bei den externen Flexibilisierungsstrategien lassen sich wiederum zwei Varianten unterscheiden: zum einen eine neo-tayloristische bzw. neo-fordistische und zum anderen eine postfordistische Variante (vgl. Leborgnie/Liepitz 1990, 124 ff.; Krätke 1991, 31; Krätke 1995, 70 ff.).

Beide Varianten gehen mit unterschiedlichen sozialen, ökonomischen und räumlichen Begleiterscheinungen einher

Neo-tayloristische Flexibilisierungsstrategie:

1. Traditionelles Konzept: „Global sourcing“

- Orientierung auf Billig-Lieferanten; Automatisierung, Rationalisierung; Auslagerung; Schaffung von „verlängerten Werkbänken“; Hierarchische Beziehungen; Nutzung der globalen Differenzierung von Produktionsbedingungen (Standortfaktoren);
- Soziale Polarisierung; Deregulierung und Flexibilisierung im der Beschäftigungsverhältnisse v.a. im sekundären Arbeitsmarktsegment; Heterogenisierung der Sozialstrukturen
- Räumlich: Verlagerung von Produktionseinheiten in die Peripherie; Internationalisierung/ Globalisierung der industriellen Organisation (Territoriale Desintegration); inter- und intraregionale Spezialisierung

Postfordistische Flexibilisierungsstrategie:

2. Innovationsorientiertes Konzept: „Unternehmens-Netzwerke“

- Reduktion der Fertigungstiefe/ Trend zur „schlanken“ Produktion; Aufbau von Zuliefer-Netzwerken; Hierarchische, marktförmige oder kooperative Beziehungen; Produktionssynchrone Lieferung („just-in-time“); „flexible Spezialisierung“
- Individuelle oder kollektive Abstimmungsprozesse; sozialer Konsens
- Räumlich: Regionalisierung der industriellen Organisation (Territoriale Integration/ Re-Agglomeration)

Beiden Varianten gemeinsam ist der Bruch mit dem fordistischen Organisationsmodell der „vertikalen Integration“, bei dem der gesamte Produktionsprozeß durch ein Großunternehmen organisiert wird. „Vertikale Desintegration“ dagegen bedeutet, daß das Haupt-Unternehmen nur noch die Endprodukte und die Schlüsseltechnologien kontrolliert, während die Produktion durch die Reduzierung der Fertigungstiefe, Outcontracting und global sourcing über ein Subunternehmens-System organisiert wird (Leborgnie/Liepitz 1990, 121). Ferner ist beiden Varianten gemeinsam, daß sie zumindest hinsichtlich der steuernden und planenden Unternehmensfunktionen zu einer standortmäßigen Agglomeration neigen, da die vertikale Desintegration eine enge Abstimmung zwischen Auftraggebern und Subunternehmern verlangt. Insbesondere die aus

einem Netzwerk formell selbständiger Unternehmen bestehenden High-Tech-Komplexe neigen dazu, territoriale Komplexe von quasi-integrierten Produktionsstätten zu bilden; wengleich sich solche Organisationsmuster auch innerhalb ehemals „fordistischer“ Kernindustrien finden lassen (Krätke 1991, 29; Sternberg 1995).

Beide Varianten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Struktur lokaler Arbeitsmärkte und Raumstrukturen. Das neo-tayloristische Produktionskonzept innerhalb der „fordistischen“ Industrien kann sich in altindustrialisierten Stadtregionen dergestalt auswirken, daß die Grundstrukturen der fordistischen Produktionsweise aufrechterhalten und neue Produktions-Räume im Ausland geschaffen werden¹⁶³. Die Gefahr ist, daß in den altindustrialisierten Regionen damit keine neuen flexiblen Produktionseinheiten entstehen, sondern die starren, „fordistischen“ Produktionsstrukturen und -technologien aufrechterhalten werden. „Flexible Produktionskomplexe“¹⁶⁴ hingegen können einerseits in das vorhandene Standortgefüge integriert werden oder aber auch neue Produktionsräume erschließen. Die Integration flexibler Produktionskomplexe in das bestehende Standortgefüge kann als sozialökonomische Strategievариante interpretiert werden, durch die die Arbeitsbeziehungen innerhalb dieser Räume neu strukturiert werden. Die Erschließung neuer Produktionsräume hingegen kann als räumliche Strategievариante verstanden werden, durch die ökonomische Aktivitäten in neue Räume verlagert werden (Krätke 1996, 12). Moulaert und Swyngedow gehen davon aus, daß sich die High-Tech-Komplexe vorwiegend in den kleineren und entlegeneren Städten in der Nähe von städtischen Ballungsräumen ansiedeln (Moulaert/ Swyngedow 1990, 96). Von anderer Seite werden dagegen die Agglomerationsvorteile großstädtischer Arbeitsmärkte und Infrastrukturen betont. Scott und Storper gehen davon aus, daß die Flexibilisierung mit Tendenzen einer Agglomerierung einhergeht, die sich vor allem an

¹⁶³ In der Öffentlichkeit wird diese Verlagerung häufig dadurch legitimiert, daß die an dem jeweiligen Standort bestehenden Arbeitsplätze durch die Verlagerung gesichert würden. Zweitens wird auch darauf verwiesen, daß Auslandsinvestitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen der Erschließung von ausländischen Märkten dienen.

¹⁶⁴ Flexible Produktionssysteme sind Produktionsformen, die durch die gut entwickelte Fähigkeit gekennzeichnet sind, sofort von einer Prozeß- und/oder Produktkonfiguration auf eine andere umzuschalten und Produktionsmengen schnell und kurzfristig ohne größere nachteilige Auswirkungen auf die Effizienz nach oben oder nach unten anpassen (Storper/Scott 1990, 133).

den Orten durchsetzt, wo die in fordistischen Industrieregionen aufgebauten sozialen Bedingungen entweder umgangen werden konnten oder nicht existierten (Storper/Scott 1990, 136). Die räumlichen Implikationen postfordistischer flexibler Produktionskomplexe sind daher unübersichtlich. Es scheint eher so zu sein, daß sich eine ökonomisch-funktionale, räumliche Gliederung herauschält, in der z.B. planungsintensive Branchen auf der Grundlage neubelebter Handwerksgemeinden und High-Tech-Industrien in neu entstandenen Vororten (Edge Cities) oder nicht-industrialisierten Gemeinden innerhalb großstädtischer Agglomerationen entstanden, während neue Dienstleistungssektoren in die Zentren der Großstädte wanderten (Storper/Scott 1990, 137). Flexible Produktionskomplexe scheinen in der Bundesrepublik Deutschland (,aber auch vielfach darüber hinaus) tendenziell eher selektiv in die vorhandenen fordistischen Raumstrukturen eingliedert zu werden, als daß in „peripheren“ Regionen neue High-Tech-Komplexe gegründet werden würden (Krätke 1991, 34). Vielfach scheint es in den Stadtregionen ein Nebeneinander konkurrierender Entwicklungsmodelle für die Produktionsstrukturen im Postfordismus zu geben. Die ökonomische Geographie postfordistischer Produktionsstrukturen erscheint als ein komplexes Mosaik, das Hitz mit dem Bild eines Leopardenfell und Ronneberger u.a. mit einem funktionalen Patchwork kennzeichnen (Hitz 1992; Ronneberger/Prigge/Noller 1994). Um die wirtschaftlich ungleiche Entwicklung zwischen Stadtregionen zu erklären, ist in den 80er Jahren auf die Theorie langer Wellen, der Produkt-Lebenszyklus-Theorie, auf die oben schon erwähnte Theorie der flexiblen Spezialisierung und Produktion und auf Theorien regionaler Produktionsmilieus zurückgegriffen worden.

Die ungleichzeitige und qualitativ unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung zwischen den Großstädten und Regionen wird in der Theorie langer Wellen als ungleichzeitige Modernisierungswellen interpretiert. Demnach vollzieht sich die langfristige wirtschaftliche Entwicklung in zyklischen Schwankungen. Die unterschiedlichen langen Zyklen (Aufschwung, Wohlstand, Rezession, Depression) werden verursacht durch grundlegende technische Neuerungen, die als Basisinnovationen bezeichnet werden. Sie treten in zyklischen Abständen gehäuft auf und können lange Wachstumsschübe („lange Wellen“) mit jeweiligen regionalen

Wellen“) mit jeweiligen regionalen Schwerpunkten auslösen¹⁶⁵. Die Basisinnovationen selbst lassen sich wiederum in Produkt- und in Prozeßinnovationen unterscheiden. Aus den Basisinnovationen entstehen Leitsektoren, die die Pfade des ökonomischen Wachstums bilden (Häußermann 1995b). Erschöpft sich die Innovationskraft der neuen Technologien, dann tritt ein Abschwung ein, der im weiteren Verlauf zu regional konzentrierten Deindustrialisierungsprozessen führen kann. Demzufolge kreiert jede „lange“ Welle ihre „eigenen“ Regionen, die nach dem Abschwung dieser Welle ihrerseits einen ökonomischen Rückfall erleiden (sog. regionale Wachstumszyklen) (Sternberg 1995, 50). Städte und Regionen sind demnach, wie es Häußermann ausdrückt, durch die industrielle Organisation des regional bestimmenden Leitsektors, durch das darauf ausgerichtete politische System, durch die entsprechende sozio-institutionelle Kultur gleichsam imprägniert und erweisen sich als unflexibel gegenüber neuen Entwicklungen (Häußermann 1995b, 3). Dieser Sachverhalt wird als „Upas Tree-Effekt“ bezeichnet¹⁶⁶. Die bestehende industrielle Organisation, das auf sie gerichtete politische System und die sozio-institutionelle Kultur schirmen neue Basisinnovationen ab und verhindern frühzeitig eine erforderliche Diversität der regionalen Produktionsstrukturen. Neue regionale Schwerpunkte langer Wellen werden und müssen sich demzufolge außerhalb altindustrialisierter Regionen bilden, da die Zentren der alten Welle nicht den Standortanforderungen der neuen Wachstumsindustrien genügen und statisches Verhalten großer Unternehmen, Gewerkschaften und Stadtregierungen die notwendigen Anpassungsprozesse behindern (vgl. auch Grabher 1993).

Die räumlichen Konturen der „langen“ Wellen lassen sich unter Bezugnahme auf die Theorie des Lebenszyklus von industriellen Produkten näher spezifizieren. Die Grund-

¹⁶⁵ Die Grundaussagen der Theorie langer Wellen sind insbesondere mit den Namen von Schumpeter und Kondratieff verbunden. Derzeit werden fünf Zyklen unterschieden, die auch unter den Namen Innovations- und Kondratieff-Zyklen bekannt sind. In der ersten Phase dominierte die Dampfkraft und Fortschritte in der Textil- und Eisenindustrie; in der zweiten langen Welle folgte die Innovationen im Bereich des Verkehrswesens; im dritten Zyklus schließlich folgte der Einsatz von Diesel- und Elektromotoren. Zentrale Innovationen im vierten Zyklus waren der Einsatz der Elektrotechnik im Produktionsprozeß, Erfindungen in der Petrochemie. In der derzeitigen bzw. sich abzeichnenden fünften Welle dominieren die Innovationen im Bereich der Mikroelektronik, der Steuerungs- und Kommunikationstechnologie sowie der Bio- und Gentechnologie.

aussage der Produktlebenszyklustheorie lautet: Produkte und Industrien durchlaufen einen Alterungsprozeß mit einer Entwicklungs- und Einführungsphase, einer Wachstumsphase und mit zunehmenden Alter eine Reife- bzw. Standardisierungsphase (Sternberg 1995, 49). Sowohl das Produkt als auch die Produktionstechnik durchlaufen dabei einen Alterungsprozeß. Jede Phase besitzt charakteristische Merkmale und stellt spezifische Anforderungen an die Standortfaktoren. In der Entwicklungs- und Einführungsphase besteht ein hoher Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften, der Einbindung von Forschungs- und Entwicklungskapazitäten sowie an (Risiko-) Kapital. Alle diese Faktoren finden sich bevorzugt in den Zentren. Großstädte sind daher die Orte eines innovativen Potentials (Häußermann 1995b, 3). Mit fortschreitendem Alterungsprozeß vollzieht sich jedoch eine Schwerpunktverlagerung von den humankapitalintensiven zu den sachkapital- und arbeitsintensiven Produktionen, von Produktinnovationen zu Prozeßinnovationen, von FuE-Investitionen zu Rationalisierungsinvestitionen und von kleinen Losgrößen zur Massenproduktion und damit eine Standortverlagerung zugunsten peripherer Standorte (Schätzl 1991, 26). Entsprechend sind die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven für die Städte günstiger, in denen ein hoher Anteil der Branchen am Anfang eines Produktzyklus steht, während die Entwicklungsperspektiven peripherer Standorte stagnieren oder negativ bestimmt sind. *Im Lebenszyklus eines Produktes verschiebt sich also der optimale Produktionsort vom Zentrum in Richtung auf die Peripherie; diese Standortverlagerung läßt sich auch als Diffusion von Produktionsstätten neuer Güter interpretieren. Es besteht somit eine Tendenz zur intraregionalen, interregionalen und internationalen Dezentralisierung der Produktion* (Schätzl 1991, 27). Die Logik dieses Prozesses ist tayloristisch (Häußermann 1995b, 4). Vielfach wird daher innerhalb der kommunalen Wirtschaftsförderung auf die Ansiedlung von High-Tech-Betrieben gesetzt, um so Basisinnovationen zu stimulieren. Allerdings waren solche Hoffnungen allzu trügerisch, da die über hohe Subventionen angelockten High-Tech-Betriebe zumeist wie „Kathedralen in der Wüste“ ohne Beziehungen zu ihrem regionalen ökonomischen Umfeld standen. Diese Strategien negieren auch die Tatsache, daß sich der Zusammenhang zwischen den Produkt- und den Raumzyklen längst

¹⁶⁶ Der Upas Tree-Effekt läßt sich aber ohne weiteres auf soziale und politische Innovationen innerhalb der Stadtpolitik ausdehnen.

aufgelöst und einer neuen ökonomisch-funktionalen Verflechtung Platz gemacht hatte. Neue Technologien wie die Mikroelektronik unterbrechen den Lebenszyklus und „verjüngen“ die Produkte, bevor sie ein „ausgereiftes“ Stadium erreicht haben (Häußermann/ Siebel 1987, 48). Die Folge ist eine funktionale räumliche Arbeitsteilung zwischen Zentrum und Peripherie, in der die Steuerungs-, Entscheidungs-, Finanzierungs-, Vermarktungs- und Kontrollfunktionen in den Zentren konzentriert werden, während Fertigungsbereiche in die Peripherie, z.B. Niedriglohnländer verlagert werden. Die funktionale räumliche Arbeitsteilung und damit auch die polarisierte Stadtentwicklung kann durch die Produktlebenszyklustheorie nicht mehr erklärt werden. Vielmehr erscheinen die Großstädte, insbesondere die „modernen“ Großstädte als Zentren eines übergreifenden Städtesystems, in dem sich neben der Produkt- und Verfahrensentwicklung, Steuerungs-, Kontroll- und Finanzdienstleistungsfunktionen konzentrieren. Räumliche Dezentralisierung kann somit als Konsequenz einer zunehmenden räumlichen Konzentration wirtschaftlicher Steuerungsfunktionen verstanden werden. *Im Zuge einer fortschreitenden Kapitalkonzentration können die Großunternehmen eine räumliche Entkoppelung von Kapitalverwertungs- und Produktionsprozessen vornehmen, und dabei räumlich differenzierte Standortbedingungen flexibel für unterschiedliche Teilfunktionen nutzen* (Krätke 1995, 68).

Entsprechend konzentrieren sich neuere Ansätze zur Erklärung der unterschiedlichen ökonomischen Entwicklung von Städten auf Ansätze der flexiblen Spezialisierung und Produktion. Diese werden in Verbindung mit dem Ende des „fordistischen Akkumulationsregimes“ gebracht. Von zentraler Bedeutung sind dabei, wie oben ausgeführt, die gewandelten industriellen Organisationsbeziehungen, die zu einer Entkopplung des Kapitalverwertungs- und des Produktionsprozesses führen. Die funktionale räumliche Arbeitsteilung ist dann Ausdruck einer anhaltenden Restrukturierung der räumlichen Organisation der Kapitalverwertung (Krätke 1995, 68). Nach Scott und Storper sollte die wirtschaftsräumliche Entwicklung aus der Perspektive der Dynamik industrieller Produktionssysteme betrachtet werden (Scott/Storper 1992 nach Krätke 1995, 51). Ein industrielles Produktionssystem wird gebildet aus zahlreichen über funktionale Interdependenzen miteinander verknüpften Betrieben. Flexible Produktionssysteme sind eine

Reaktion auf die Krise der „fordistischen“ Produktionsstruktur. Sie bezeichnen Produktionsformen, die aufgrund ihrer organisatorischen Struktur in der Lage sind, sofort von einer Produkt- und/oder Prozeßkonfiguration auf eine andere umzuschalten und die Produktion schnell und flexibel auf Nachfrageverschiebungen hin anzupassen. (Scott/Storper 1990, 133). Zentrale Bestimmungsfaktoren der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsdynamiken sind somit die technologischen und organisatorischen Umstrukturierungen innerhalb des gesamten Produktionssektors. Als Schlüsselprozeß fungiert hierbei die „vertikale Desintegration“ (Sternberg 1995, 51)¹⁶⁷. Die industrie-organisatorischen Innovationen, die auf eine flexible Vernetzung des Produktionszusammenhangs gerichtet sind können unterschiedliche Formen annehmen (Storper 1997, 181 f.; Krätke 1996, 14; Krätke 1994, 180; Leborgnie/Liepitz 1990, 121 ff.):

Hinsichtlich des Produktionsprozesses wäre zu unterscheiden zwischen

- *schwacher vertikaler Desintegration*, in der die Subunternehmen vom führenden Unternehmen abhängig sind und kontrolliert werden und
- *starker vertikaler Desintegration*, in der Firmen und Subunternehmen über kooperative und partnerschaftliche Beziehungen verbunden sind.

Die räumliche Ausprägung läßt sich unterscheiden nach dem Grad

- *territorialer Desintegration* (dezentrale Produktionszusammenhänge: Peripherisierung von Produktionseinheiten, „Global sourcing“) und
- *territorialer Integration*, in der die Vernetzung von Firmen die regions-interne Nutzung von Multiplikatoreffekten und eine schnellere Verbreitung von Innovationen ermöglicht.

Kombiniert man diese Dimensionen, so lassen sich unterschiedliche Entwicklungsmodelle regionaler Produktionsstrukturen nach der Ausprägung ihrer Organisationsbeziehungen bestimmen (Leborgnie/ Liepitz 1990, 123 f.).

- Altindustrialisierte, „fordistische“ Produktionsräume wären demnach Regionen mit *vertikal integrierten* und *territorial desintegrierten* Organisationsbeziehungen.

¹⁶⁷ Vertikale Desintegration bezeichnet eine Strategievariante neuer Produktionskonzepte, die zu einer externen Flexibilisierung führt. Sie kann zu einem neo-tayloristischen oder aber einem postfordistischen Entwicklungsmuster führen. Davon gilt es Strategievarianten zu unterscheiden, die zu einer (unternehmens-)internen Flexibilisierung führen.

Kennzeichen solcher Regionen sind die Konzentration von Betrieben mit standardisierter Massenfertigung und überregionalen Liefer- und Absatzbeziehungen sowie die hierarchische Steuerung regions-externer Zweigwerke durch die vertikal integrierten Großunternehmen. Fordistische Produktionszentren können aber, wie Krätke einschränkend bemerkt, auch die Form vertikal und territorial integrierter Produktionskomplexe annehmen (Krätke 1995, 90).

Davon zu unterscheiden sind die Entwicklungsmodelle, die den Übergang zu postfordistischen industriellen Organisationsbeziehungen markieren (Krätke 1996, 15):

- Regionen mit *schwacher vertikaler* Desintegration und *territorial integrierten* Organisationsbeziehungen. In solchen industriellen Produktionskomplexen sind Subunternehmen und das führende Großunternehmen in relativer räumlicher Nähe angesiedelt. Das Großunternehmen konzentriert in sich die Kontrolle über die Endprodukte, die Schlüsseltechnologien und die Marktstrategien, während die Fertigung an Zulieferer übertragen wird. Der Produktionskomplex unterliegt der hierarchischen Regulation durch das führende Unternehmen.
- Regionen mit *territorial integrierten* Organisationsbeziehungen und *fortgeschrittener vertikaler* Desintegration. Solche Regionen entstehen durch die marktformige Vernetzung spezialisierter Firmen innerhalb eines räumlich zusammenhängenden Produktionskomplexes. Sie sind die Prototypen „flexibler Produktionskomplexe“, die durch eine Vielzahl von miteinander interagierenden, modernen, spezialisierten klein- oder mittelständischer Unternehmen gebildet wird.
- Regionen mit *starker vertikaler* Desintegration und *territorial integrierten* Organisationsbeziehungen. Der Produktionssektor dieser Stadtregionen wird aus einer Vielzahl von selbständigen spezialisierten Firmen gebildet, *die ein regionales Produktions-Netzwerk schaffen, das auf einem dichten Gewebe von partnerschaftlichen Beziehungen zwischen den Firmen - aber auch zwischen Firmen, Arbeitnehmerorganisationen und lokalem Staat - gründet* (ebd.). Durch das enge kooperative Zusammenwirken der Beteiligten entstehen häufig auch gemeinschaftliche Service-Institutionen (für den Produktionssektor).

Um die entfernungsabhängigen Transaktionskosten zu minimieren, neigen die postfordistischen Produktionskomplexe zu einer standortmäßigen Agglomeration. Diese Agglomerationseffekte jedoch reichen, so Krätke, nicht aus, um die wirtschaftlichen Entwicklungen von Stadtregionen umfassend zu beschreiben. Die verschiedenen Muster der Durchsetzung flexibler Produktionssysteme innerhalb von Stadtregionen sind von der gesellschaftlichen Einbettung (embedness) in die Produktionssysteme und somit von regional spezifischen sozialen und kulturellen Bedingungen abhängig (Storper 1997). An diese regulationstheoretischen Überlegungen ließe sich das Konzept der regionalen Produktionsmilieus anschließen.

Dem von der Forschungsgruppe GREMI geprägten Milieuansatz folgend wird die ökonomische Entwicklung einer Region als Resultat der Wechselwirkung zwischen ihren Ressourcen, ihren technologischen Produktionsbedingungen, ihren wirtschaftlichen Verflechtungen und ihren besonderen, historisch gewachsenen, sozialen, kulturellen und politischen Orientierungen, Interaktionsmustern und Organisationsformen verstanden (Krätke 1996, 16). Der Grundgedanke des Produktionsmilieu-Ansatzes ist, daß Unternehmen Teil eines regionalen Milieus sind, das von vielfältigen ökonomischen und politischen Akteuren, von ihrer spezifischen wirtschafts- und arbeitskulturellen Prägung und der Art ihrer Interaktionsbeziehungen konstituiert wird (vgl. Camagni 1991; Häußermann 1992; Fromhold-Eisebith 1994; Sternberg 1995, 52f.; Krätke 1995, 79f.; OECD 1996). Das innovative Produktionsmilieu wird definiert *as the set, or the complex network of mainly informal social relationships on a limited geographical area, often determining a specific external „image“ and a specific internal „representation“ and a sense of belonging, which enhance the local innovative capability through synergetic and collective learning processes* (Camagni 1991, 3). Solche Milieus bauen auf einer gemeinsam geteilten Vergangenheit auf, sie reduzieren Verhandlungskosten, ermöglichen vertrauliche Kooperationen und durch gemeinsame Situationsdeutungen und unspezifische, aber stabile Interaktionsmuster, die teilweise in die lebensweltlichen wie die der institutionellen Ordnungen reichen, kollektive Lernprozesse (Fromhold-Eisebith 1994, 32). Das regionale Produktions-Milieu beinhaltet eine spezifische Konstellation von ökonomischen, sozialen,

kulturellen und politischen Akteuren, die spezifische Kommunikations- und Umgangsformen entwickelt haben. Das Milieu versorgt die Unternehmen, die ihm angehören, mit dynamischen Impulsen, und umgekehrt wird das Milieu durch die Interaktionen mit den Unternehmen reproduziert (Häußermann 1992, 14). Solche Milieus sind das Ergebnis einer spezifischen Entwicklungsgeschichte, einer bestimmten Kultur und räumlicher Ressourcen (ders., 19). Auf der lebensweltlichen Ebene konstituieren und bewegen sich die sozialen Milieus in einer Dialektik von Kohäsion und Abgrenzung (Vester u.a. 1993, 76/ vgl. auch Hradil 1987, 163). Auf der institutionellen Ebene industrieller Organisationsbeziehungen hingegen handelt es sich um eine regionsspezifische Konstellation von Konkurrenz und Kooperation. Entsprechend wird die Stadt selber zum Subjekt bzw. zum Akteur der ökonomischen Entwicklung (Häußermann 1995b, 6)¹⁶⁸. Städte können nicht mehr länger als passive Standorte betrachtet werden, sondern sie erscheinen als ein Verflechtungsraum, in denen nicht nur die Grenzen zwischen ökonomischer, sozialer, kultureller und politischer Welt aufgehoben werden, sondern in der auch die „überlokalen“ Faktoren sich in den jeweils überlagernden und sich durchdringenden Funktions- und Handlungszusammenhängen des innovativen Milieus realisieren.

Die unterschiedlichen theoretischen Ansätze besitzen lediglich für einzelne Phasen der kapitalistischen Entwicklung eine Erklärungskraft. Konnte die Theorie langer Wellen oder der Produktlebenszyklustheorie die ökonomische Entwicklung der Städte womöglich bis in die 80er Jahre hinein noch zutreffend erklären, so scheint der Trendbruch vom Fordismus zum Postfordismus einen Bedarf an neuen Theoriekonzepten, wie der flexiblen Produktion oder des Produktionsmilieus hervorzurufen. Womöglich aber erklären die unterschiedlichen theoretischen Ansätze lediglich unterschiedliche Teilfunktionen regionaler Ökonomien, denn wie Leborgnie und Liepitz ausführen, können jeweils unterschiedliche Akkumulations- und Regulationsformen nebeneinander stehen. Bestimmte Charakteristika sind immer schon latent vorhanden. Dementsprechend wäre davon auszugehen, daß auch in Zukunft regionale Ökonomien als eine differenzierte Komposition verschiedener Akkumulations- und Regulationsformen zu verstehen sind. Die besonderen Merkmale regionaler Produktionsmilieus und ihre Bedeutung kommen

¹⁶⁸ Damit entsteht die Notwendigkeit einer „reflexiven“ Stadtpolitik.

anscheinend erst im Postfordismus zur Geltung¹⁶⁹. Entsprechend weisen die Stadtregionen, die in ihrer ökonomischen, politischen, sozialen Struktur und in ihrer Kultur insgesamt nachhaltig von der fordistischen Entwicklung bestimmter Industriezweige geprägt wurden, besondere Probleme auf, eine „postfordistische Stadtpolitik“ (Mayer) zu entwickeln. Die Geographie des Postfordismus ist daher nicht nur Ausfluß einer veränderten Regulationsweise innerhalb der Produktionsstruktur, sondern auch der Reorganisation des Staates in seinen strukturellen Formen, Institutionen und Organisationen. Wenn der Staat ein spezifisches Funktionsfeld für die Klassenbeziehungen darstellt und er *sowohl Gegenstand als auch ein Akteur der Regulation* ist, dann ist die Aufwertung der lokalen Ebene Ausdruck der Reorganisation des Staates (vgl. Chasseè 1989, 23, Jessop 1992, 243). Essentielle Regulierungsmodi des fordistischen Wachstumsmodells waren die Regulierung des Binnenmarktes und des Verhältnisses zwischen Kapital und Arbeit; beide waren zentralstaatlich organisiert (Mayer 1991, 36). Lokale Politik erschien während des Fordismus lediglich als eine unter- bzw. nachgeordnete Ebene, die die zentralstaatliche Politik zu implementieren hatte und von zentralstaatlichen Vorgaben determiniert sei. Die seit den 60er Jahren betriebene Ausweitung der Instrumente zentralstaatlicher Planung und Steuerung, wie z.B. der Globalsteuerung, der mittelfristigen Finanzplanung, der Strukturpolitik und der Zunahme zweckgebundener Zuweisungen hatte das Ziel, die grundgesetzlich fixierte Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herbeizuführen und damit die *Segnungen des fordistischen Modernisierungsprozesses* möglichst gleichmäßig zwischen den prosperierenden Agglomerationen und der ländlichen Peripherie zu verteilen (ebd.).

Fordistische Stadtpolitik hatte es unter den Bedingungen des Wachstums, von Sozialprodukt, Arbeitsplätzen und Bevölkerung nahezu überall mit ähnlichen Problemen zu tun, daher verlief sie auch überall nach einem einheitlichen Muster. Sie war eine auf soziale Integration und Funktionsfähigkeit der ganzen Stadt ausgerichtete Politik für das

¹⁶⁹ Dies wäre ein paradoxes Ergebnis, da der Regulationsansatz die Durchkapitalisierung der Reproduktionssphäre und damit die Auflösung traditioneller sozialer Milieus behauptet. Gewachsene regionale Milieustrukturen jedoch sind bedeutende Faktoren der ökonomischen Entwicklung. Dieses Paradoxon läßt sich auf zwei Wegen auflösen. Zum einen kann sich die ökonomische Dynamik in nichtindustrialisierte Räume verlagern oder aber es kommt nicht zu einer Auflösung der Milieus, sondern zu einem Wandel der Milieustrukturen.

Wachstum der Städte. Häußermann und Siebel charakterisierten diese Politik als Simultanzpolitik von Wachstumsorientierung und sozialer Abfederung (Häußermann/Siebel 1987, 120 f.). Sie bestand zu einem großen Teil im Ausbau der städtischen Infrastruktur, der Sanierung und des modernen (Sozial-) Wohnungsbaus. Dadurch wurde die Zonierung des städtischen Raums vorangetrieben, Konsumnormen angehoben und Lebensweisen standardisiert¹⁷⁰. Seit Mitte der 70er Jahre jedoch zeigten sich die oben dargestellten Grenzen des Fordismus. Das neue Akkumulationsregime rief Anforderungen nach einer Flexibilisierung der Reproduktionszusammenhänge und der Regulationsweisen. Diese Flexibilisierung stellte aber die zentralstaatlichen Regulierungsmodi in Frage. Lokale Politik erhält in diesem Sinne eine signifikante Rolle bei der Durchsetzung eines postfordistischen Akkumulationsregimes. Entsprechend heißt es bei Mayer: *Wir gehen also davon aus, daß die neuen, „deregulierten“ Bedingungen lokaler Politik weder ruinöser noch emanzipatorischer sind als die durch wohlfahrts- und zentralstaatliche Imperative gesetzten, sondern anders* (Mayer 1990, 191f.). Einseitige Zentralisierungsthesen sind dann ebenso wie einseitige Hoffnungen auf dezentrale Handlungsspielräume unfruchtbar; vielmehr müßte die Interdependenz des gesamtstaatlichen Systems, das nicht-hierarchische Geflecht von Funktionsbereichen und die issuespezifische Vernetzung sektoraler Politikbereiche und gebietskörperschaftlicher Ebenen ins Blickfeld genommen werden (Blanke/Benzler 1991). Lokale Politik in diesem Sinn umfaßt alle staatlichen Körperschaften, Institutionen und Behörden unterhalb der nationalen Ebene (Duncan/ Goodwin/Halford 1987). Sie löst sich damit von der Gleichsetzung mit der Kommunalpolitik und begreift lokale Politik *in einem physisch-ortsgebundenen und sozialraumbezogenen Interaktionssystem* (vgl. Benzler/Heinelt 1991, 25). Entsprechend geraten die sich überlagernden und durchdringenden Verflechtungs- und Beziehungsstrukturen zwischen den verschiedenen Akteuren, Institutionen

¹⁷⁰ Ausdruck des standardisierten Lebenslaufes war die Normalerwerbs- und die Normalfamilienbiographie. Diese hat, wie zahlreiche Vertreter des Regulationsansatzes betonen, zu einer Auflösung regional verschiedener Lebensgewohnheiten, Kulturen und Traditionen geführt. Die Standardisierung des Lebenslaufes m.E. eher eine Überformung regional unterschiedlicher Lebensgewohnheiten, die nicht zu einer Auflösung, sondern zu einer Transformation regionaler Milieus führt. Ansonsten wäre die Frage, wie und woher neue Milieus entstehen nicht oder nur strukturell aus der veränderten Produktionsstruktur abzuleiten.

und Programmen¹⁷¹ und damit die Gesamtheit des politischen System auf der lokalen Ebene in das Blickfeld.

Die Notwendigkeit und die Aufwertung des lokalen Staates resultiert nach Duncan u.a. daraus, daß aufgrund der räumlichen und zeitlichen Ungleichheiten der kapitalistischen Entwicklung die „herrschenden Gruppen“ jeweils adäquat bemessener Institutionen zur Steuerung der lokal unterschiedlichen sozialen und ökonomischen Verhältnisse bedürfen¹⁷² (Duncan/Goodwin/Halford 1987, 10). Staatliche Institutionen sind dabei nicht bloßer Reflex der ungleichen Kapitalentwicklung, sondern sie stehen in einem komplexen Vermittlungszusammenhang von Kapital, bürgerlicher Gesellschaft und Natur (Duncan /Goodwin/Halford 1987, 14). Der lokale Staat dient somit nicht nur der Organisation und Steuerung differenzierter und sich ändernder sozialer Systeme des Kapitalismus, sondern fungiert zugleich auch als Einfallstor für die beherrschten Gruppen.

Wenn sich das neu herausbildende „flexible Akkumulationsregime“ neue Gebiete als Produktionsräume erschließt, andere Gebiete wiederum um- oder entwertet, dann werden die Menschen nicht passiv bleiben. *Denn es sind natürlich diese Menschen, welche die sozialen und ökonomischen Prozesse zustandebringen und reproduzieren. (...) Hart erarbeitete räumliche Konfigurationen, soziale wie physische, sollen einmal gewonnen, nicht gleich wieder verlassen oder zerstört werden* (Duncan/Goodwin/Halford 1987, 12)¹⁷³. Wenn sowohl die Produktionsstrukturen, die lokalen Arbeitsmärkte, die Konsummuster und Sozialstrukturen, klassenspezifische Bündnisse und sozialgeschichtliche

¹⁷¹ So weist insbesondere Lehmann daraufhin, daß viele staatliche Programme explizit oder aber auch implizit „spatial targeted programs“ sind (Lehmann 1996). Explizite „spatial targeted programs“ sind z.B. das nordrhein-westfälische Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Beispiel für ein nicht ausdrücklich formuliertes „spatial targeted program“ ist die Arbeitslosenversicherung, die erhebliche räumliche Verteilungswirkungen aufweist (vgl. auch Reissert 1998). Der Begriff der Kommunalpolitik blendet somit zwangsläufig die Gesamtheit des politischen Systems auf lokaler Ebene aus (Benzler/Heinelt 1991, 25).

¹⁷² Neben den von Duncan u.a. vertretenen politökonomischen local state-Ansatz ließen sich durchaus weitere Ansätze unterscheiden: So unterscheidet Hampton zusammenfassend vier unterschiedliche Ansätze einer Theorie des lokalen Staates: a constitutional approach, a pluralist approach, a marxist approach und die dual state thesis (vgl. Hampton 1991, 235-249).

¹⁷³ Konflikte im sozialen Raum zwischen unterschiedlichen Milieufractionen werden daher durch Prozesse wie der „gentrification“ zu sozialen und politischen Konflikten.

Traditionen (z.B. Arbeiterbewegung) regional variieren, dann ließe sich die lokale Politikvariation aus diesen lokal spezifischen Faktoren sowie den sozialen und politischen Kämpfen um diese „strukturierte Kohärenz von Produktion und Konsumtion“ bergreifen (Mayer 1991, 33; Duncan/Goodwin/Halford 1987, 13). Ausdrücklich verweist die Argumentation von Duncan u.a. damit auf eine Einbeziehung von Akteuren und politischen Prozessen in die Analyse lokaler Politik. Krätke und Schmoll nehmen diese akteurstheoretische Perspektive auf und modifizieren sie in der Weise, daß nicht mehr die lokalen Klassenverhältnisse, sondern zunehmend klassenunspezifische Verhältnisse die politischen Kräfteverhältnisse und politischen Prozesse bestimmen (Krätke/Schmoll 1987). Dangschat dagegen wendet ein, daß es sich dabei mitnichten um klassenunspezifische Verhältnisse handelt. Vielmehr wirken in fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaften unterschiedliche Logiken und Grundmechanismen der Produktion und der Reproduktion gleichzeitig. Diese treten untereinander in Konflikt und werden zu Bestandteilen der Klassenformierung (Dangschat 1998a, 81). Ins Zentrum rückt dann die Frage nach der Hegemonie einzelner sozialer Gruppen.

Dies allerdings verlangt eine akteurs- und handlungstheoretische Fundierung des Regulationsansatzes, der allzu häufig zu einem strukturellen Determinismus neigt und lokale politische Prozesse leichtfertig unter den Begriffen einer „unternehmerischen Stadtpolitik“ oder institutionell fixierten lokalen Staates subsummiert (vgl. insbesondere die Arbeiten von Dangschat). Der lokale Staat oder die unternehmerische Stadtpolitik erscheint dann als black box, in dem die lokal spezifischen politischen Prozesse zur Herstellung einer strukturellen Kohärenz von Produktion und Konsumtion unberücksichtigt bleiben oder aber verkürzt werden auf die Reproduktionserfordernisse des Kapitals¹⁷⁴.

2.5.4 Globalisierung und die Formierung eines neuen Städtesystems (global city)

Die Umstrukturierung fordistischer Raumstrukturen und Akkumulationsregime ist in einem engen Zusammenhang mit Prozessen der Globalisierung und der Herausbildung

¹⁷⁴ In der jüngsten Vergangenheit ist hier allerdings eine Trendwende zu beobachten. Zentraler Ansatzpunkt ist dabei die Identifizierung spezifischer Governance-Strukturen (vgl. Jessop 1995; Keil 1997; Lauria 1997; Le Galès 1998; Swyngedouw 1998).

einer globalen Ökonomie gestellt. Diese führen entgegen der häufig anzutreffenden Vorstellung eines entterritorialisierten Kapitalismus, der alle Grenzen überwindet und sozusagen raumlos agieren könne, zu differenzierten räumlichen Konzentrations- und Agglomerationsprozessen bzw., als Kehrseite, zu einer Exklusion bestimmter Raumeinheiten aus der globalen Ökonomie und damit zu einer Neuformierung des etablierten Städtesystems (Noller/Ronneberger 1995, 40; Krätke 1994; Friedman 1986).

Der Begriff der Globalisierung erscheint in der öffentlichen Debatte als relativ unscharf. Er bezieht sich auf unterschiedliche Ebenen, wie die Welt, kontinentale Wirtschaftsräume, Nationen, Regionen oder Städte, sowie auf verschiedenste Sachverhalte, sei es die Zunahme der weltweiten ökonomischen Vernetzung, die zunehmenden Migrationsströme oder die Destabilisierung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements. Auch ist häufig unklar, wodurch sich der Begriff der Globalisierung von dem der Internationalisierung oder die Transnationalisierung abgrenzt oder was gar das Neue an der Globalisierung sei. Der Begriff der Globalisierung umschließt demnach eine Vielzahl unterschiedlicher Dimensionen, welche untereinander in einem wechselseitigen Bedingungsgefüge zueinander stehen, wobei nicht immer eindeutig unterscheidbar ist, welches die Ursachen oder welches die Folgen der Globalisierung sind (Friedrichs 1997). Im folgenden werden zunächst die durch die Globalisierung wirtschaftlicher Verflechtungszusammenhänge angestoßenen Veränderungen der fordistischen Produktionsmuster diskutiert. Die sie begleitenden Veränderungen der Konsummuster und der Regulationsformen seien dabei zunächst noch weitgehend zurückgestellt.

Im Mittelpunkt der Globalisierungsdebatte stehen die weltweiten Vernetzungen ökonomischer Aktivitäten. Mit dem Begriff der Globalisierung wird eine neue Qualität globaler Kommunikations- und Wirtschaftsbeziehungen gekennzeichnet. Der zentrale Ansatzpunkt der Globalisierungsdebatte sind die durch Organisations-, Prozeß- und Produktinnovationen entstehenden neuen, flexibilisierten und fragmentierten Produktionsstrukturen, als Antwort auf die Krise des fordistischen Produktionsmodells, wie es im vorangegangenen Abschnitt dargestellt wurde. Die räumlichen Implikationen des postfordistischen Produktionsmodells und der Globalisierung sind jedoch höchst un-

übersichtlich, durch vielfältige Faktoren und von widersprüchlichen Prozessen bestimmt, so daß sich keine eindeutigen Aussagen über „die“ räumlichen Muster eines neuen, „flexiblen“ Akkumulationsregimes“ im globalen Zeitalter treffen lassen (Krätke 1991, 182). Die Verlagerung von einer internationalen zur globalen Ökonomie zeichnet sich dabei durch folgende Merkmale aus: So erstrecken sich die Wirtschaftsaktivitäten der Industrieunternehmen mittels weltumspannender Unternehmensnetzwerke zunehmend auf einer globalen Ebene. Damit einhergeht eine Ausweitung der monopolistischen und zentralisierten Machtstrukturen. Zugleich läßt sich ein fortschreitender Prozeß betrieblicher Dezentralisierung durch die Ausgliederung kompletter Produktionseinheiten und die Einbindung in übergreifende Kooperationsformen feststellen. Die Etablierung grenzübergreifender Zweckbündnisse und Konzernstrukturen führt schließlich auch zu einer Instabilisierung des Kräfteverhältnisses zwischen Nationalstaat und multinationalen Konzernen (Friedman 1995). Dadurch gerät die nationalstaatliche Regulation zunehmend in Widerspruch zum „flexiblen Akkumulationsregime“ (Noller/Ronneberger 1995, 29; Kipfer/Keil 1995, 141).

Grundsätzlich können zwei Zugänge zu dem Phänomen der Globalisierung gewählt werden:

(1.) Die im öffentlichen (und vielfach wissenschaftlichen) Diskurs dominierende Perspektive auf die Globalisierungsprozesse geht, als Reflex auf die strukturelle und wachsende Arbeitslosigkeit und damit der Krise des National- und Sozialstaates, von der Annahme aus, daß die Globalisierung wirtschaftlicher Prozesse zu einer Entterritorialisierung ökonomischer und politischer Prozesse führt, bei der ganze Unternehmens- und Produktionsteile (lean production) entlang der Wertschöpfungskette ausgegliedert und in das Ausland verlagert werden. Die geographische Dezentralisierung von Produktion und Distribution und die Durchsetzung eines „flexiblen Produktionsmodells“ werden dabei als Ausdruck einer neuen internationalen Arbeitsteilung begriffen, die für die steigende Arbeitslosigkeit in den Industrieländern, den Deindustrialisierungstendenzen in zahlreichen Regionen und die Krise des Sozialstaates verantwortlich gemacht wird (vgl. Floeting/ Henckel 1994; Cohen 1981).

(1.a) Diese „Verlagerungs-Annahme“ behauptet, daß die Verlagerung bestimmter Unternehmens- und Produktionsfunktionen dann rentabel wird, wenn die Übermittlungs- und Transportkosten niedriger sind als die Lohndifferenzen (Friedrichs 1997a, 4). Abgesehen davon, daß damit die Höhe der Löhne¹⁷⁵ zu einem zentralen Standortfaktor apostrophiert wird, rekurriert die Verlagerungs-Annahme einseitig auf einen bestimmten Teilausschnitt volkswirtschaftlicher Aktivitäten, nämlich demjenigen der multinationalen bzw. transnationalen Konzerne. Damit aber wird das Globale als konstant und determinierend, das Lokale hingegen als kontingent und determiniert gesetzt (Noller/Ronneberger 1995, 21). *Indem staatlich-politische Strategien selbst der kapitalistischen Weltökonomie jene strukturelle Macht verleihen, die sie unterjocht, wird ein Reproduktionskreislauf geschlossen, indem sich ein kapitalistischer Vergesellschaftungszusammenhang ausbildet* (Röttger 1997, 18). Damit erscheint Globalisierung als Ausdruck einer hegemonialen Strategie, in der Globalisierung und Standortkonkurrenzen als Sachzwang eines entfesselten Weltmarktes gelten. Unreflektiert bleiben die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Anwendung neuartiger Informations- und Kommunikationstechnologien ebenso wie die in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen zum Abbau von Handelshemmnissen oder der politischen Deregulierung nationaler Märkte. Globalisierung erscheint demnach als ein einseitig, von oben nach unten gerichteter Vorgang, der scheinbar außer- bzw. oberhalb der nationalen oder städtischen Ebene an Form gewinnt und in dem die Städte lediglich selektiv in die neue internationale Arbeitsteilung einbezogen werden (Keil/Kipfer 1995, 61f.).

Die neue Qualität der Globalisierung und der Übergang zu global integrierten Produktionssystemen wird v.a. durch die multinationalen Unternehmen und den Transnational Corporations (TNC`s) repräsentiert¹⁷⁶. Ihre Investitionen und Aktivitäten sind es, die

¹⁷⁵ In dieser Perspektive erhalten neben der Höhe der Löhne auch die jeweilige Regulierung der Arbeitsmarktsstrukturen und die Höhe des Sozialleistungsniveaus eine zentrale Bedeutung für die Qualität eines Standortes.

¹⁷⁶ Multinationale Unternehmen wiesen noch eine klare räumliche Hierarchie und eine enge Affinität zu ihren Ursprungsstaaten auf. Globale Unternehmen hingegen basieren auf einer multi-nodalen und multi-hierarchischen Konfiguration, durch die ihre Zugehörigkeit zu bestimmten Nationalstaaten nicht mehr eindeutig bestimmt werden kann (Schmid 1996, 228). In diesem Sinn weisen viele internationale Unter-

unterschiedliche Märkte zusammenführen (Esser 1992; Friedrichs 1997a, 6). Von besonderer Bedeutung für den Prozeß der Globalisierung sind die von den TNC`s vorangetriebenen Formen der „Quasi-Internationalisierung“. Zum einen bildete sich angesichts des harten technologischen Wettbewerbs bei den neuen Schlüsseltechnologien und den verkürzten Lebens- und Profitzyklen neuer Produkte eine immer engere und intensivere Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen multinationalen Unternehmen heraus. Exemplarische Formen solcher Zusammenarbeit sind z.B. Joint-Ventures, „Strategische Allianzen“, Lizenzabkommen, Fusionen, wie z.B. bei Krupp-Thyssen oder bei Daimler-Chrysler. Eine zweite Form der „Quasi-Internationalisierung“ erfolgte durch die vertikale Desintegration der Produktionsorganisation, durch die bestimmte Unternehmens- und Produktionsfunktionen in Subunternehmen ausgegliedert wurden (Reduzierung der Fertigungstiefe). Dadurch entstanden neue internationale Verbände von Großunternehmen mit Klein- und Mittelunternehmen, die teils partnerschaftlich, teils hierarchisch organisiert und vertragsmäßig abgesichert sind (sog. Quasi-Integration) (Esser 1992, 221). Dabei dominierte im öffentlichen Diskurs v.a. die neo-tayloristische Strategievariante, derzufolge bestimmte Produktionsfunktionen in Niedriglohn-Länder verlagert wurden, während höherwertige Produktionsfunktionen in „flexiblen Produktionskomplexen“ räumlich konzentriert wurden (vgl. dazu die „Konzentrationsannahme“). Die Kombination beider Faktoren führte insbesondere in den altindustriell geprägten Städten zu erheblichen Deindustrialisierungsprozessen und zu einer Verschärfung interregionaler Disparitäten. Ermöglicht wurden diese Entwicklungen durch die Entwicklung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der politischen Deregulierung nationaler Märkte. Globalisierung ließe sich somit wie folgt beschreiben:

Globalisierung basiert auf einer grundlegend veränderten Konfiguration von Raum und Zeit. Die neuen elektronischen Informations- und Kommunikationstechnologien, die Flexibilisierung der Produktionsprozesse und der Abbau nationalstaatlicher Regulierungen ermöglichen eine immer umfassendere Vernetzung unterschiedlichster Standorte und die Etablierung von immer intensiveren und komplexeren Beziehungen über na-

nehmen eher noch einen multinationalen Charakter auf (vgl. dazu z.B. Storper 1997, 235; Krätke 1997, 147).

tionale und kontinentale Grenzen hinweg. Entscheidungen der Zentren können heute auf der ganzen Welt in real time ihre Wirkung entfalten (Schmid 1996, 228).

Durch die weltweite Verbreitung und Vernetzung hoch-leistungsfähiger Informations- und Kommunikationstechnik verlieren raum-zeitliche Barrieren des Produktionsprozesses an Bedeutung, ein Vorgang, den Harvey als „Raum-Zeit-Kompression“ bezeichnet, da die für die Steuerung eines Produktionssystems notwendigen Informationen nahezu gleichzeitig an jedem beliebigen Standort verfügbar sind. Entsprechend begreift Castells die globale Ökonomie als *eine Ökonomie, die einheitlich in Echtzeit auf der planetarischen Ebene arbeitet. Es ist eine Ökonomie, in der Kapitalströme, Arbeitsmärkte, Verbrauchermärkte, Information, Rohstoffe, Management und Organisation internationalisiert und über den ganzen Erdball vollständig voneinander abhängig sind, auch wenn dies in einer asymmetrischen Form der Fall ist, die durch die ungleichmäßige Integration verschiedener Gebiete des Globus charakterisiert wird* (Castells 1994,122). Die globale Koordination der Kapitalströme und der Produktionsstrukturen ist ohne die Entwicklung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien nicht denkbar. Entgegen der Vorstellung, daß es sich dabei um raumungebundene Technologien handelt, muß man jedoch feststellen, daß diese Technologien neue territoriale Hindernisse festlegen, durch die die Orte, die über keinen Zugang zum *space of flows* verfügen, peripherisiert werden (Friedman 1995, 30; Noller/Ronneberger 1995, 31f.). Entsprechend konzentriert sich die Globalisierung wirtschaftlicher Beziehungen weitgehend auf die wirtschaftlichen Zentren der „global integrierten Triade“ Westeuropa, Nordamerika und Japan/Südostasien, da nur diese über die hochspezialisierten Infrastrukturen und unternehmensorientierten Dienstleistungskomplexe verfügen (Sassen 1996). Die Welt des modernen Kapitalismus bildet damit ein Netz von Unternehmen als auch ein globales Geflecht von Städten (Feagin/ Smith 1990, 62; vgl. auch Cohen 1981, Friedman/Wolf1982, Friedman 1986, Keil 1992, Noller/Ronneberger 1995).

(1.b) Die räumliche und vertikale Desintegration der Produktionssysteme schließlich führt zu einer zweiten zentralen Annahme des Globalisierungsprozesses, der sog. „*Konzentrationsannahme*“ (Friedrichs 1997a, 4). Dabei läßt sich folgende These aufstellen: Je stärker

die Globalisierung, desto stärker sind die Teile von Unternehmen an vielen Standorten der Welt angesiedelt, desto stärker wird der Bedarf an Kontrolle und Koordination und desto stärker werden sich derartige Koordinierungsaufgaben in den Großstädten weniger Länder konzentrieren (Friedrichs 1997a, 4). Diese These führt auf Arbeiten u.a. von Cohen, Friedman oder Sassen zurück. So erfordert die Koordination und Kontrolle global gestreuter und dezentralisierter Produktions-, Service- und Dienstleistungsstandorte eines Unternehmens einen hohen Aufwand und einen hohen Bedarf an unternehmensbezogenen Dienstleistungen, die durch die multinationalen und transnationalen Konzerne selbst nicht mehr hergestellt werden (können) (Sassen 1996, 93). Während Firmen, die Standardprodukte anbieten in die in- oder ausländische Peripherie abwandern, neigen die hochinnovativen und/oder weltmarktorientierten Unternehmen zu einer standortmäßigen Agglomeration ihrer Hauptsitze. Produktdiversifizierung, Unternehmensfusionen und die Transnationalisierung der Wirtschaft erfordern hochspezialisierte Fertigkeiten, die sich in bestimmten Städten zu unternehmensorientierten Dienstleistungskomplexen formieren (Sassen 1996, 95). In diesem Zusammenhang wachsen auch die nicht unmittelbar mit der industriellen Organisation stehenden wirtschaftlichen Sektoren, wie z.B. Marketing und Finanzgeschäfte. Die wachsende Internationalisierung der Kapitalkonzentration bewirkt einen massiven Anstieg der Bankgeschäfte und eine wachsende Dominanz des Finanzsektors, der sich zunehmend als Steuerungsinstrument der Weltökonomie durchsetzte (Noller/Ronneberger 1995, 26). Diese Entwicklung verstärkte die Globalisierungstendenzen auf den Finanzmärkten. So entwickelten sich in den achtziger Jahren neue international handelbare Finanzdienstleistungen. Das angelsächsische Prinzip der Finanzierung von Unternehmen über eigene Bonds und Securities gewann auch in Europa gegenüber dem herkömmlichen Prinzip der Unternehmensfinanzierung über enge Beziehungen zur Hausbank und über Bankkredite an Bedeutung. Zugleich wurde die Globalisierung der Finanzmärkte durch die Liberalisierungen im Börsenhandel und dem Wechsel vom Papier- zum elektronischen Geld sowie dem Derivatehandel angeheizt (vgl. Heine/Herr 1996; Guttman 1996, Altvater 1996). Zunehmend investierten auch japanische und amerikanische Pensionsfonds sowie private Anleger in solche Anlagen. Hinzu trat der Standpunkt, daß Investitionen in die südostasiatischen „emerging markets“ höhere Kapitalrenditen versprechen als Kapitalanlagen in den entwickelten Volkswirtschaften. In den neunziger Jahren hatten sich die vormalig

national abgeschirmten Finanz- und Kreditsysteme somit zu einem einzigen global integrierten Finanzmarkt entwickelt. Die Globalisierung der Finanzmärkte stärkte die Verwertungsmöglichkeiten des Geldkapitals und ließ über lange Jahre, bis schließlich zur Krise der südostasiatischen Volkswirtschaften, produktive Investitionen im realwirtschaftlichen Sektor weniger attraktiv erscheinen. Diese Entwicklung führte zu der These einer Verselbständigung der Finanz- von der Produktionssphäre. Dabei paßte sich der industrielle, realwirtschaftliche Unternehmenssektor in Teilen diesen Verwertungsstrukturen an, indem er einen großen Teil der nicht ausgeschütteten Gewinne in Finanzanlagen investierte, wodurch die Führung eines Konzerns die Bilanzen des Unternehmens durch die Erträge aus Finanzanlagen, Zinsen etc. je nach spezifischen Erfordernissen manipulieren konnte (Krätke 1991, 58)¹⁷⁷. Die zunehmende Verselbständigung von Finanzanlagen gegenüber „realen“ Produktionsaktivitäten korrespondiert dabei auf der Ebene des Städtesystems mit der räumlich selektiven Ausbildung internationaler Direktions- und Kontrollzentren, den sog. Global Cities, die von den Produktionsbeziehungen der traditionellen Stadtökonomie weitgehend unabhängig sind (Krätke 1995, 121). Die Kombination von geographischer Streuung von Produktionseinheiten und ihre Integration in einen globalen Produktionszusammenhang durch die Finanz- und Dienstleistungskomplexe führt dabei zur strategischen Aufwertung der Rolle der Global Cities und der in ihnen konzentrierten Headquarter Economy (Sassen 1992a, Friedman 1986). Diese bilden ein System hochspezialisierter und untereinander vernetzter Produktionskomplexe, in denen sich die funktionale Arbeitsteilung der globalen Ökonomie materialisiert. Dabei fungieren die Global Cities als Knotenpunkte eines weltweit verteilten Systems von Produktionsstätten, Finanzmärkten und unternehmensbezogenen Dienstleistungen.

(2.) Eine zweite Zugangsweise zum Themenkomplex Globalisierung wendet sich aus wirtschaftsgeographischer Perspektive gegen die ausschließliche Determinierung lokaler Wirtschaftsräume durch die transnationalen Konzerne. Diese „lokalistische“, „regionalistische“ bzw. „partikularistische“ Position rückt dagegen die spezifischen industriellen

¹⁷⁷ Neben den Produkt-, Prozeß- und Organisationsinnovationen sind daher auch die „Finanz-Innovationen“ von erheblicher Bedeutung für die Entstehung globaler Produktionssysteme. Diese äußern sich z.B. in der institutionellen Separierung von Produktions- und Finanzbereich im Unternehmenssektor. So verfügt mittlerweile nahezu jeder großer Automobilkonzern über eigene Banken.

Organisationsformen und Agglomerationsprozesse auf regionaler Ebene in den Vordergrund (Schmid 1996, 230). Dabei werden unterschiedliche Formen flexibler, regionaler Produktionssysteme identifiziert. Diese flexiblen Produktionskomplexe zeichnen sich durch die Fähigkeit aus, relativ schnell von einer Prozeß- und /oder Produktkonfiguration auf eine andere umzuschalten und erweisen sich damit als äußerst anpassungsfähig. So wurden seit Mitte der achtziger Jahre verschiedene Typen von Produktionskomplexen identifiziert, so z.B. die neuen High-Tech-Industriekomplexe des amerikanischen sunbelts (Silicon Valley), die handwerklich orientierten fabbriccia diffusa des „dritten Italiens“ sowie nicht zuletzt die oben erwähnten Finanz- und Dienstleistungskomplexe der Global Cities (Storper/Scott 1990, 145). Diese „flexiblen Produktionskomplexe“ zeichnen sich durch räumliche Cluster von stark vernetzten und untereinander verflochtenen, hoch spezialisierten kleineren und mittleren Unternehmen aus (Hitz u.a. 1992). In diesem Zusammenhang wird auch die These vertreten, daß der Art und Intensität der Verflechtungsstrukturen zwischen den Wirtschaftseinheiten innerhalb und zwischen territorial integrierten Produktionsmilieus, eine entscheidende Bedeutung für die Entwicklungsdynamik von Wirtschaftsregionen zukommt (Krätke 1995, 77; vgl. auch OECD 1996; Camagni 1991). Von entscheidender Bedeutung sind die Formen der Koordination mittels derer die Koordination zwischen den Unternehmen reguliert wird (vgl. Storper 1997).

Die Abnahme der räumlichen und politischen Barrieren der Kapitalverwertung hat, so diese Position, nicht dazu geführt, daß der Raum sich zu einem uniformen und homogenen globalen Raum verdichtet, sondern ganz im Gegenteil führt die Abnahme der raumzeitlichen Barrieren der Kapitalverwertung paradoxerweise zu einer gesteigerten Sensibilität der Ökonomie für die Verschiedenartigkeit der Städte innerhalb der global-integrierten Triade (Korff 1996, 123; Knapp 1995, 297; Noller/Prigge/Ronneberger 1994, 17). Die Flexibilisierung und Differenzierung der ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnisse geht einher mit einer Flexibilisierung und Differenzierung der Raumstrukturen und der Herausbildung flexibler regionaler Akkumulationsregime. Das postfordistische Akkumulationsregime zeichnet sich demzufolge durch eine verstärkte Inwert-Setzung regionaler Besonderheiten, eine zunehmende Bedeutung räumlicher Agglomerierung und die Erweiterung regionaler Handlungsspielräume aus (Schmid 1996, 232). Wesentliche Standortfaktoren sind

dabei die sozialen, politischen und kulturellen Besonderheiten und das „Image“ der jeweiligen Region, denn die Entwicklung neuer Produkte und Produktionsverfahren sowie die Erhöhung des Beschäftigungsstandes ist nicht in erster Linie ein technisches Problem, welches mit den Mitteln einer industrieadäquaten Infrastrukturpolitik zu lösen wäre, sondern in hohem Maße abhängig von komplementären ökonomischen, sozialen und kulturellen Innovationen (Häußermann 1992, 20). Politisch münden diese Betrachtungen, auch gestützt durch Konzepte der „flexiblen Spezialisierung“ (Piore/Sabel), in einer Betonung regionaler Eigendynamiken und der Entwicklung und Aktivierung endogener regionaler Potentiale. Dieser „neue Regionalismus“ postuliert dabei einen neuen Spielraum für eine eigenständige Entwicklung (Noller/Ronneberger 1995, 28). In dieser Perspektive löst sich die Welt in eine Vielzahl von postmodernen Stadtstaaten auf, die auf globaler Ebene um Ressourcen und Wohlfahrtseffekte konkurrieren (Schmid 1996, 234). An dieser Betrachtungsweise wurde kritisiert, daß sie den Stellenwert regionaler Eigendynamiken überschätze und den strukturierenden Einfluß supranationaler und nationaler Institutionen, der transnationalen Konzerne und damit der Auswirkungen der globalen Ökonomie auf die regionalen Wirtschaft vernachlässige. Gegenüber der globalen Perspektive wurde umgekehrt der Vorwurf erhoben, daß sie die Heterogenität der gegenwärtigen Umstrukturierungen unterschätze. Tatsächlich lassen sich jedoch eine Vielzahl unterschiedlicher regionaler Entwicklungsmodelle beobachten, die sich einer einheitlichen Beschreibung nach dem Zentrum-Peripherie-Modell verweigern (Liepitz 1995). Vielmehr präsentiert sich das neue Modell globaler Arbeitsteilung als ein loses Nebeneinander unterschiedlicher Klassen spezialisierter Regionen, von traditionellen fordistischen Territorien, flexibilisierten Hochtechnologiedistrikten bis hin zu Sonderwirtschaftszonen (Ronneberger/Schmid 1995). Die Machtverhältnisse der globalen Ökonomie basieren dabei auf fragmentierten Raumstrukturen, die unterschiedlich dimensionierte Zentren und Peripherien aufweisen (Noller/Prigge/Ronneberger 1994, 18). *Die differenzierte Herrschaft über den Raum und die Möglichkeit des raschen Zugriffs auf einzelne Teil-Räume verstärkt räumliche Disparitäten. Unterschiedlich ausgestattete Raum-Einheiten werden differenzierter genutzt und der gesamte Raum noch komplexer und heterogener strukturiert* (Hitz u.a. 1995, 147).

Der scheinbare Widerspruch zwischen Globalisierung und Regionalisierung führt daher in die Sackgasse. Globalisierung und Regionalisierung schließen einander nicht aus, sondern bezeichnen vielmehr zwei Seiten einer Medaille (vgl. Knapp 1995, 299). Damit entsteht die Notwendigkeit die Vermittlungsschritte und das wechselseitige Verhältnis von Globalität und Lokalität näher zu bestimmen. Globalisierung kann dann nicht strukturdeterministisch als bloße Enttraditionalisierung und Enträumlichung lokaler Handlungszusammenhänge gedacht werden, sondern muß zugleich auch als *Reaktion und Reflex regionaler und lokaler Bewegungen und Aktivitäten auf die abstrakten Prozesse der technologisch-ökonomischen und der politisch-kulturellen Globalisierung verstanden werden*. Städte sind dann die Orte, in denen der technologische und ökonomische Prozeß der Globalisierung erst in die lokalen Sinn- und Bedeutungszusammenhänge eingebunden wird und sich als lokal-globale Einheiten konkreter Lebenswelten manifestiert (Noller/Prigge/Ronneberger 1994, 20; vgl. auch Prigge 1994). Globalisierung muß somit als ein Ensemble nachvollziehbarer materieller Vorgänge im Alltagsleben der Stadt begriffen werden, die nicht nur vom Fluß internationaler Kapitalbewegungen abhängig sind, sondern zugleich auch durch die Art und Weise, wie sich soziale Gruppen und Milieus im Spannungsfeld lokaler Kultur, nationalem politischen Raum und globalisierter Massenkultur zu den Prozessen selbst stellen (Noller/Ronneberger 1995, 23; vgl. auch Soja 1995). Globalisierungsprozesse nehmen dann, vermittelt durch soziale und politische Konflikte, neue Formen sozialer Beziehungen zwischen den verschiedenen Teilen der Stadtgesellschaft und neuer Governance-Strukturen auf allen gesellschaftlichen Ebenen an (Keil 1997; Schmid 1996, 236, Kipfer/Keil 1995, 62). Diese Verschränkung von Globalisierung und Regionalisierung, aufgehoben in Begriffen wie „*Glokalisierung*“ oder in Metaphern wie „*regionale Verknotung globaler Netzwerke*“, besagen aber, wie Schmid zutreffend bemerkt, noch nichts über die sich verändernden Kräfteverhältnisse auf den verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen. Daß sich globale Prozesse letztlich auf lokaler Ebene materialisieren, läßt noch keine Rückschlüsse darüber zu, auf welchen Ebenen Entscheidungen getroffen und Auseinandersetzungen geführt werden, und wie diese Ebenen miteinander artikuliert sind (Schmid 1996, 237; Keil 1992, 99). Bezieht man diesen Gedanken auf die wirtschaftlichen Aspekte des Globalisierungsprozesses, dann lassen sich die unterschiedlichen regionalökonomischen Entwicklungsmodelle in ein Gesamtspektrum integrieren (vgl. Abbildung 33). Regionale Ökonomien erweisen sich

dabei als ein Mosaik diverser Teilökonomien, die in unterschiedlichster Weise in die funktionale Arbeitsteilung der globalen Ökonomie integriert sind (Krätke 1997, 149). Zugleich läßt sich das folgende Modell auch zur Beschreibung der Entwicklung unterschiedlicher Produktionssysteme heranziehen.

Regionale Produktionsstrukturen lassen sich diesem Modell folgend nach zwei verschiedenen Dimensionen, dem Grad der Internationalisierung der Unternehmensaktivitäten und dem Grad der territorialen Integration, differenzieren. Weiteres Unterscheidungsmerkmal in den beiden Dimensionen sind die Koordinationsmechanismen (Hierarchie versus Netzwerk/Markt), mittels derer internationale Wirtschaftsaktivitäten und die territoriale Integration reguliert wird.

Der klassische Fall der Globalisierung wirtschaftlicher Zusammenhänge, der im Mittelpunkt der öffentlichen Debatten steht, ist die vertikale und territoriale Desintegration des Produktionsprozesses, bei dem der multinationale Großkonzern seine Steuerungs-, Kontroll- und Kommandofunktionen an seinem Hauptsitz konzentriert, während die standardisierten Bereiche der Massenproduktion weltweit dezentralisiert werden (Storper 1997, 187). Das Bild der „neuen internationalen Arbeitsteilung“ fußt auf dieser Betrachtungsweise. Entsprechend dieser Perspektive erscheint Globalisierung als ein Wachstumsprozeß, in dem sich die Unternehmen von einstmals regional orientierten mittelständischen Unternehmen zu national bedeutenden und schließlich zu multinationalen Konzernen entwickelt haben. In der Abbildung würde dieser Prozeß durch die Ablösung des Typs 3 durch den Typ 2 dargestellt. Analog dazu wären regionale Ökonomien zu nationalen und schließlich zu internationalen bzw. globalen Produktionssystemen zusammengewachsen¹⁷⁸. Wie das Schaubild zeigt, stellt eine solche Entwicklung nur einen Spezialfall in der Gestalt „flexibler Produktionsstrukturen“ dar. Eine in den letzten Jahrzehnten erheblich gestiegene Bedeutung kommt dem Wandel der Typen 3 und 4 zum Typen 1 zu. Eine Vielzahl von vormals territorial integrierten Unternehmen mit einem niedrigen Internationalisierungsgrad werden nunmehr in die globalen Märkte integriert.

¹⁷⁸ Die Transformation von einer internationalen zur globalen Ökonomie schlug sich in der Ablösung des Modells 1 durch das Modell 2 nieder.

Globalisierung bezeichnet damit überwiegend einen Trend, in dem sich Merkmale der Produktionssysteme des Typen 1 und des Typen 2 verallgemeinern (Storper 1997, 184). Welche spezifisch territoriale und organisatorische Ausprägung diese Entwicklungen annehmen, hängt entscheidend von den Koordinationsmechanismen ab, mit deren Hilfe der wirtschaftliche Wandel einer Stadtregion bewältigt wird. Diese Koordinationsmechanismen führen zu einer weiteren Differenzierung der Produktionssysteme.

Abbildung 30: Globalisierung und territoriale Integration

International Flows of Production Systems				TERRITORIALIZATION OF PRODUCTION SYSTEM			
				HIGH		LOW	
				GOVERNANCE OF PRODUCTION SYSTEM'S DYNAMIC			
				Hierarchies	Networks/ Markets	Hierarchies	Networks/ Markets
H I G H	G O V E R N A N C E	Hierarchies	1 Intrafirm trade where firm has a territorial core	Territorial core systems, especially in high-tech industries	2 Global supply oligopolists with world division of labour manufacturing and services	Isolated captive suppliers to global oligopolists	
		Networks/ Markets	global supply oligopolists Strategic alliances	Industrial Districts	Global supply oligopolists with few intermediates	Isolated specialist suppliers and contractors	
L O W	O F L O W S	Hierarchies	3 Local champion firms with little internationalization		4 Global supply oligopolists with franchising and brand-name strategies		
		Networks/ Markets		Locally serving production, especially for specialized tastes		Local commerce in basic services	

Quelle: Storper 1997, 186

Deutlich wird dabei, daß die internationale Ausrichtung von Produktionssystemen nicht zwangsläufig von einer Entterritorialisierung der wirtschaftlichen Verflechtungszusammenhänge begleitet werden muß. Vielmehr lassen sich vielfältige institutionelle Arrangements finden, mit denen Unternehmen und Produktionssysteme sich auf den internationalen Märkten zu behaupten versuchen. So gibt es z.B. viele Hochtechnologiefirmen, die territorial marktförmig vernetzt sind und den Weltmarkt dominieren (z.B. Silicon Valley). Ebenso gibt es territorial integrierte Industrieregionen, die über ein kooperatives Netzwerk

spezialisierten Firmen (z.B. innovative Produktionsmilieus) in verschiedene internationale Märkte integriert sind (z.B. „drittes Italien“). Daneben lassen sich in einigen Branchen Großunternehmen finden, die sich durch hierarchische Beziehungen im lokalen Raum auszeichnen, jedoch auf den internationalen Märkten in einem harten Wettbewerb zueinander stehen, bzw. aus diesem Grund auch strategische Allianzen begründen. Neben diesen Formen territorial integrierter Produktionssysteme lassen sich auch territorial desintegrierte Produktionssysteme identifizieren. So wird der klassische Fall der Globalisierung repräsentiert durch multinationale, entterritorialisierte Konzerne, die über ihre jeweiligen Zweigbetriebe und ihre Zulieferer eine hierarchische Kontrolle ausüben. Auf der anderen Seite gibt es dagegen extern abhängige Zulieferer, die über Kontrakte mit den großen Unternehmen in die globale Ökonomie integriert werden. Davon sind die regions-extern kontrollierten Zweigbetriebe zu unterscheiden, die von den Großkonzernen hierarchisch kontrolliert werden¹⁷⁹.

Die Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten geht also keineswegs mit einer Entterritorialisierung ökonomischer Prozesse einher, sondern kann ebenso mit einer territorialen Integration flexibler Produktionsstrukturen koexistieren. Die Ausprägung der Globalisierung nimmt demnach in Abhängigkeit von der funktionalen globalen Arbeitsteilung sowie der Art und Intensität der Interaktions- und Kooperationsstrukturen zwischen den regionalen Akteuren eine jeweils unterschiedliche Form an. Die globale Arbeitsteilung präsentiert sich damit als ein loses Nebeneinander unterschiedlicher Klassen spezialisierter Regionen, von traditionellen fordistischen und peripherisierten Territorien bis hin zu flexibilisierten Hochtechnologiedistrikten, wobei die regionalen Ökonomien sich als ein komplexes Mosaik unterschiedlicher Teilökonomien darstellen, die in spezifischer Weise in die globale Ökonomie integriert sind. Somit können sich verschiedene Muster „flexibler“ Produktionssysteme durchsetzen. Welche Entwicklung unterschiedliche Stadtregionen sowohl ökonomisch als auch sozial nehmen, hängt entscheidend von diesen Mustern flexibler Produktionssysteme und den regional spezifischen Regulationsformen des Produktionssektors ab.

¹⁷⁹ Um das Bild einer stadtreionalen Ökonomie umfassend zu beschreiben, müßte schließlich auch noch der Bereich lokal oder regional bedeutsamer Unternehmen erwähnt werden. Dies können z.B. mono-regionale Großbetriebe oder Großbetriebe mit einem regions-internen Netz abhängiger Subunternehmen oder aber auch Betriebe, die auf den lokalen Markt hin ausgerichtet sind, sein (Läpple 1996; Krätke 1995, 92).

Die reflexive Wendung der (Stadt-) Politik hin zur Gestaltung dieser flexiblen Produktionssysteme und der regional spezifischen Regulationsformen des Produktionssektors ist denn auch der Kern der im Zeichen verschärfter regionaler Standortkonkurrenzen formulierten Standortpolitik (Storper 1997, 244 ff.).

Die fortschreitende Internationalisierung im Unternehmenssektor und die Konzentration wirtschaftlicher Kontrollverflechtungen im globalen Maßstab führt zu einer Restrukturierung des internationalen Städtesystems, durch die Städte der neuen internationalen bzw. globalen Arbeitsteilung unterworfen werden. Dabei werden Städte als Teil eines Systems konkurrierender Standortzentren und einer globalen Städtehierarchie begriffen (Sassen 1996; Krätke 1995; Feagin/Smith 1990; Friedman 1986; Friedman/Wolf 1982, Cohen 1981). Die Entwicklung von Städten wird dabei entscheidend durch die jeweilige Position einer Stadt innerhalb dieser globalen, ökonomisch-funktionalen Städtehierarchie beeinflusst.

Zentraler Ausgangspunkt der verschiedenen Global City- bzw. World City- Ansätze ist das Theorem einer „neuen internationalen Arbeitsteilung“. Diese umfaßt die Internationalisierung der Produktion in Form eines weltweit verteilten Systems von Produktionsstätten ebenso, wie die Internationalisierung der Finanzmärkte und der unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Die weltweite Diversifizierung von Standorten und Aktivitäten wiederum führt zu einem steigenden Bedarf an Koordinations- und Kontrollkapazitäten. Die fortgeschrittene Internationalisierung des Kapitals benötigt dabei geographische „Knotenpunkte“ zur Steuerung dieser globalen Aktivitäten. Entsprechend heißt es bei Cohen:

Änderungen im Konzern und in der Struktur produktionsorientierter Dienstleistungen haben zur Entstehung einer Kette von Global Cities geführt, die als internationale Zentren für geschäftliche Entscheidungen und der Entwicklung von Konzernstrategien dienen. In einem weiter gefaßten Sinn sind diese Orte als für die Koordinierung und Kontrolle der Neuen Internationalen Arbeitsteilung entstanden (Cohen 1981, 300).

Global Cities erscheinen als weltumspannende Kommandozentralen einer zunehmend transnationalen Ökonomie, in denen sich strategische Unternehmensaktivitäten insbesondere in Gestalt der Hauptsitze von großen, transnationalen Konzernen, in einigen wenigen großen Städten, den sog. World bzw. Global Cities konzentrieren und durch die regionale und nationale Ökonomien in die Weltwirtschaft integriert werden (Sassen 1996; Friedman/Wolf 1982). Je stärker die internationale Verflechtung der Handels- und Finanzströme, desto stärker konzentrieren sich die unternehmensbezogenen Dienstleistungen in den Global Cities (Friedrichs 1997a, 7). Die massive Konzentration wirtschaftlicher, finanzieller und politischer Entscheidungszentren sowie der dazugehörigen unternehmens- und konsumorientierten Dienstleistungsbetriebe führt zur Entstehung von spezialisierten Märkten für unternehmensorientierte Dienstleistungen. Diese bilden aufgrund ihrer räumlichen Konzentration einen metropolitanen unternehmensorientierten Dienstleistungskomplex (Headquarter Economy) (Sassen 1996; Hitz u.a. 1992)¹⁸⁰. Die funktionale räumliche Arbeitsteilung und fortschreitende Agglomeration hochrangiger Dienstleistungen in einigen ausgewählten Großstädten ist dabei Ausdruck der steigenden Komplexität des gesamtgesellschaftlichen Produktionsprozesses, durch den sowohl die Nachfrage nach unmittelbaren sowie nach mittelbaren produktionsorientierten Dienstleistungen in den Großstädten steigt (Krätke 1995, 104; Hitz u.a. 1992, 73). Zu den unmittelbar produktionsorientierten Dienstleistungen gehören v.a. Produkt- und Verfahrensentwicklung. Diese Wirtschaftsbereiche sind auf eine räumliche Vernetzung mit besonderen regionalen Produktionsstrukturen angewiesen und lassen sich insbesondere in High-Tech-Regionen oder Regionen mit innovativen Produktionsstrukturen finden. Demgegenüber hat der „Globalisierungsschub“ der achtziger Jahre zu einer quantitativen und qualitativen Bedeutungszunahme der mittelbaren produktionsorientierten Dienstleistungen geführt. Diese beziehen sich auf international agierende Rechts-, Finanz- und Unternehmensberatungsfirmen, Design- und Werbeagenturen. Diese neuen Produktionskomplexe stellen hochspezialisierte Vorleistungen zur Verfügung, durch die nicht nur komplexe neue Produkte ersonnen werden, sondern die auch den internationalen Austausch von Finanz- und Handelströmen organisieren und damit die Anpassungsfähigkeit transnationaler Konzerne an einen globalen Markt ermöglichen (Sassen 1996). Die Standortorientierung dieses „neuen Produktionskomplexes“ folgt den Agglome-

¹⁸⁰ weitere Definitionen finden sich bei Friedrichs 1997a, 7.

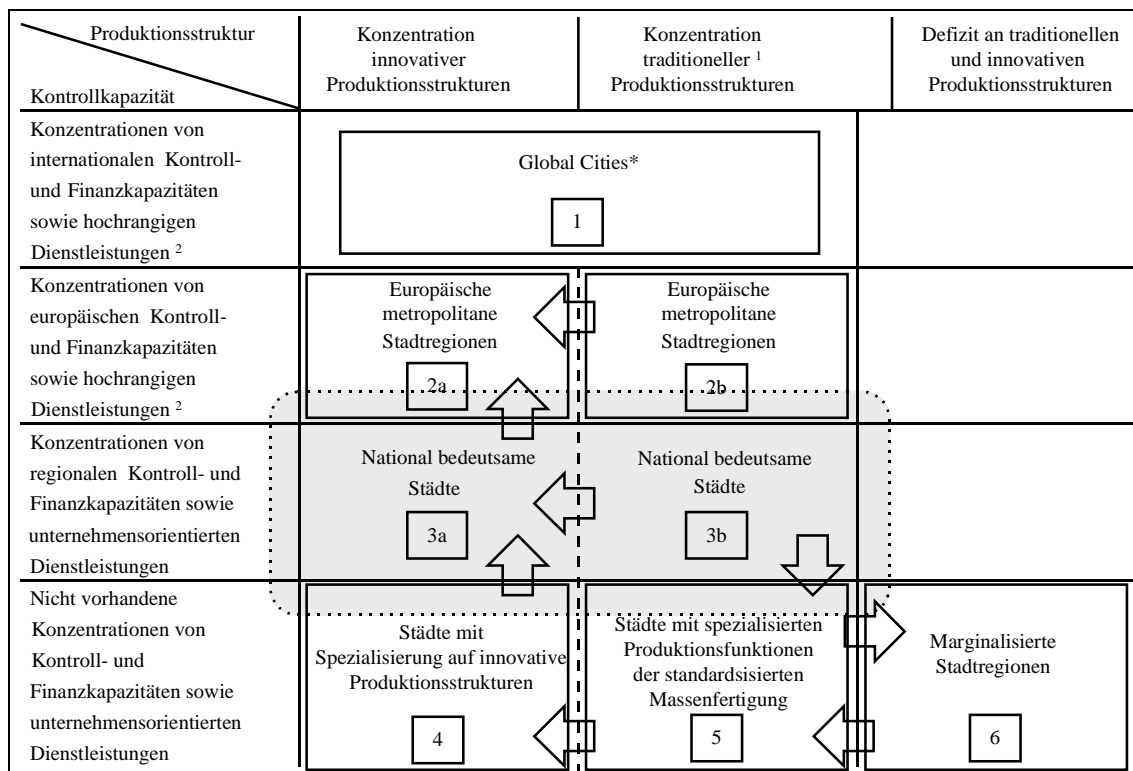
rationsvorteilen der existierenden städtischen Finanz- und Direktionszentralen innerhalb eines weltweiten Netzes von Finanz-, Kontroll- und Konkurrenzbeziehungen (Krätke 1995, 104). Global Cities sind der Ort, in denen sich die globalen Steuerungs- und Kontrollfunktionen der transnationalen Ökonomie konzentrieren und in denen die für die globale Ökonomie erforderliche „Kontrollkapazität“ (control capability) produziert wird (Friedman 1995, 1986). *Die Weltstädte sind eine räumliche Konzentration unterschiedlicher globaler Kontrollaktivitäten - die Hauptsitze von großen Unternehmen und multinationalen Konzernen, der Börsen und der wichtigsten Finanz-Einrichtungen, der Datenverarbeitung und Kommunikationszentren sowie aller sie unterstützenden Aktivitäten, wie fortgeschrittene, unternehmensbezogene Dienstleistungen, darunter Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Immobilienfirmen, Werbung und Marketing. Wir können daher die Triebkraft einer Weltstadt bestimmen als Kontroll-, Befehls- und Managementzentrum für die globale Ökonomie* (Shachar 1994, 385 zit. nach Friedrichs 1997a). Global Cities stellen somit den *locus of control* innerhalb der globalen Ökonomie dar, die nicht nur auf die Weltwirtschaft, sondern auch auf andere Städte und Regionen einen beherrschenden Einfluß ausüben (Friedman 1995, 26). Dadurch werden die Städte und Regionen einer global induzierten Städtehierarchie unterworfen, an deren Spitze die Global Cities stehen. Verschiedene Autoren haben Versuche unternommen, die Hierarchie näher zu spezifizieren. Friedman z.B. bestimmte die Städtehierarchie aufgrund von sieben Merkmalen: bedeutendes Finanzzentrum, Sitz von Hauptquartieren transnationaler Unternehmen (einschließlich ihrer regionalen Hauptquartiere), Sitz international bedeutsamer Institutionen, schnell wachsender „buisness-service-sector“, Zentrum industrieller Produktionsstätten, bedeutender Verkehrs- und Transportknotenpunkt, bedeutende Einwohnerzahl (Friedman 1986, 72). Smith und Feagin (1990) dagegen unterschieden die Städtehierarchie nach dem Kriterium der „Reichweite“ der Direktions- und Kontrollpotentiale des „städtischen“ Unternehmenssektors. Dabei lassen sich neben Städten mit weltweiten Kommandofunktionen (Global Cities) solche mit spezialisierten Kommandofunktionen finden, in denen die Unternehmenszentralen bestimmter Branchen vertreten sind. Davon wiederum lassen sich Städte mit spezialisierten Produktionsfunktionen unterscheiden, wozu auch Städte mit einem extern gesteuerten Produktionssektor gehören (Ausführungsstädte“), sowie politische Führungsstädte, die Sitz zentraler Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen sind. Cohen dagegen bestimmte die

unterschiedlichen Rangpositionen von Städten innerhalb der amerikanischen Städtehierarchie nach dem Grad der Internationalisierung des städtischen Unternehmens- und Bankensektors (Cohen 1981, 302). Im Zeitverlauf konnte Cohen dabei einen Trend zur selektiven Konzentration von Direktions- und Kontrollkapazitäten in ausgewählten Metropolen beobachten, durch den der Trend zu einer verstärkten Hierarchisierung des Städtesystems verschärft wurde. Dabei verloren die regional und national bedeutsamen Städte relativ an Kontrollkapazität gegenüber den Global Cities. Die verschärfte Hierarchisierung innerhalb des Städtesystems kann dann zur Erosion des lokal verankerten Unternehmenssektors einer Stadt führen, indem die lokalen Unternehmen über Unternehmenszusammenschlüsse, Aufkäufe und Beteiligungen zunehmend einer externen Kontrolle und Steuerung unterworfen werden (Krätke 1995, 108). Dadurch werden die Standortkonkurrenzen zwischen den verschiedenen Städten und Regionen intensiviert. Krätke unterscheidet drei Dimensionen der intensivierten Städte-Konkurrenz: die Konkurrenz um Produktionspotentiale, die Konkurrenz um Konsumpotentiale und die Konkurrenz um Kommandofunktionen (Krätke 1991, 97ff.). So stehen z.B. die Städte mit einem Übergewicht an Produktionsstätten der standardisierten Massenfertigung in direkter Konkurrenz zu den osteuropäischen oder asiatischen Niedriglohnländern. Die High-Tech-Produktionskomplexe wiederum stehen in Konkurrenz zu den innereuropäischen oder amerikanischen High-Tech-Distrikten. Aber auch die verstärkte Akkumulation von Kontroll- und Steuerungsfunktionen verschärft die Standortkonkurrenz. Nahezu jede Stadt(-regierung) ist bestrebt, wichtige Kommandofunktionen, seien es regionaler, nationaler oder internationaler Art, innerhalb der Stadt zu bewahren bzw. zu konzentrieren, um so ein gewisses Maß an Autonomiespielräumen über die weitere soziale und ökonomische Entwicklung zu wahren. Gerade das polyzentrale deutsche Städtesystem führt dabei zu einer intensivierten Städtekonkurrenz auf der sub-nationalen Ebene und zu erweiterten Möglichkeiten für Positionsverschiebungen innerhalb der Städtehierarchie (Krätke 1995, 111).

Die Rangposition einer Stadt beruht vor allem auf der Agglomeration von Unternehmenssitzen, von Finanzinstitutionen und hochrangigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen sowie deren funktionaler Verflechtung. Von entscheidender Bedeutung für die Rangstellung sind die hierarchischen Beziehungen bzw. Kontrollkapazitäten innerhalb des Städ-

tesystems. Dabei lassen sich zwei Prozesse unterscheiden: 1. Selektive Konzentration wirtschaftlicher Kontrollkapazitäten und unternehmensbezogenen Dienstleistungsaktivitäten sowie 2. Eine selektive Konzentration von wettbewerbsfähigen „innovativen“ Produktionsstrukturen (Krätke 1997, 150). Beide Prozesse überlagern sich und führen zu einer Ausdifferenzierung und intensivierten Hierarchisierung innerhalb des Städtesystems (Krätke 1994, 185).

Abbildung 31: Hierarchie und Dynamik von Stadtregionen in zwei Dimensionen



1 „fordistisch“ oder „neo-tayloristisch“ organisierte Produktionsorganisation

2 Kontroll-, Finanz- und Dienstleistungsaktivitäten zusammengekommen bilden „metropolitane Komplexe“ strategische Unternehmensaktivitäten.

* Für die Konkurrenzfähigkeit der Global City ist die Zusammensetzung des Produktionssektors von nachrangiger Bedeutung

Quelle: Krätke 1994, 186

Durch diese Differenzierung gelangt Krätke zu sechs unterschiedlichen Rang-Kategorien des Städtesystems:

1. *Global Cities*: Übergewicht von Unternehmenszentralen und Finanzzentren mit internationalem Geschäftsfeld (z.B. New York, London, Tokio)
2. *Europäische metropolitane Stadtregionen*: Konzentration von Unternehmenszentralen und Finanzzentren mit europaweitem Geschäftsfeld (z.B. Frankfurt a.M., München).
3. *National bedeutende Stadtregionen*: Standort intra-national und regional bedeutsamer Unternehmen und Dienstleistungen, Standort für innovative Produktionsstrukturen oder standardisierte Produktionen (z.B. Essen, Dortmund, Dresden, Leipzig).

4. *Städte mit Spezialisierung auf innovative Produktionsstrukturen*: Konzentration von Produktionsstätten und Firmen mit flexibler Produktion und Vernetzung sowie von unmittelbar produktionsorientierten Dienstleistungen (z.B. Stuttgart, Jena).
5. *Städte mit Spezialisierung auf Funktionen der standardisierten Massenfertigung*: Übergewicht von (extern kontrollierten) Betrieben mit traditionellen bzw. neo-tayloristischen industriellen Organisationsformen (z.B. Duisburg, Magdeburg, Eisenach, Zwickau).
6. *Marginalisierte Stadtregionen*: Geringes Angebot unternehmensbezogener Dienstleistungen, Niedergang bzw. Fehlen lebensfähiger industrieller Produktionsstätten, bedeutender Umfang der „informellen“ Ökonomie (z.B. Rostock, Cottbus).

Die Abbildung ist als ein mehrdimensionaler „Bewegungsraum“ zu verstehen, in dem die einzelnen Stadtregionen ihre ökonomisch-funktionale Position verändern können. Allerdings können diese Positionsverschiebungen nur im Rahmen begrenzter Entwicklungsoptionen erfolgen.

Der Wandel der Produktionsstrukturen im Kontext einer wachsenden internationalen Konkurrenz betrifft die Teilökonomien europäischer Städte in unterschiedlicher Weise: hier gibt es sowohl Globalisierungsgewinner als auch -verlierer: Globalisierungsgewinner sind exportstarke wissens- und technologie- oder design-intensive Teilökonomien bzw. Produktions-Cluster mit innovativen Organisationsformen, hochentwickelten industriellen Kompetenzen und qualitativ guten Arbeitsbeziehungen. Globalisierungsgewinner sind daneben städtische Agglomerationsräume mit wachstumsträchtigen Marktpotentialen und guten institutionellen Ressourcen (...). Die Teilökonomien europäischer Städte können aber auch Globalisierungsverlierer umfassen - dies betrifft vor allem Sektoren der standardisierten Massenfertigung (...). Zu den Globalisierungs-Verlierern dagegen gehören darüber hinaus städtische Teilökonomien, die infolge einer verschlechterten Weltmarktkonkurrenz - Position in lokal bedeutenden Wirtschaftsbranchen von Betriebserschließungen/ Arbeitsplatzverlusten betroffen sind (Krätke 1997, 153).

Von den Positionsverschiebungen werden insbesondere mittelgroße Städte (medium-sized cities) betroffen sein. Dabei bestimmt die Art und Weise der Integration einer Stadt in das weltwirtschaftliche System nicht nur ihre ökonomische, sondern auch ihre soziale, baulich-räumliche und politische Struktur und Entwicklung (Friedman/Wolf 1982, 313). So kommt es je nach Einbindung in die globalen, nationalen oder regionalen Verflechtungszusammenhänge zu lokal unterschiedlichen Umstrukturierungen der städtischen Arbeitsmärkte und Produktionsstrukturen, damit einhergehend zur Flexibilisierung und Fragmentierung der Arbeits- und Lohnverhältnisse und somit zur Pluralisierung und Polarisierung der Lebensverhältnisse (vgl. Sassen 1996). Dabei verläuft die Grenze zwischen prosperierenden Zonen und Armutsgeländen nicht nur zwischen den unterschiedlichen Kontinenten oder Stadtregionen allein, sondern zunehmend auch innerhalb der Städte der ersten Welt

(Thieme/Laux 1995, 302; Ronneberger 1994a, 181). Zitadelle und Ghetto kennzeichnen dabei das sozialräumliche Muster der globalen Stadt (Friedman/Wolf 1982). Dieses Raummuster drückt sich u.a. in den Konflikten um die jeweiligen Raumansprüche zwischen der Zitadellenökonomie und ihrem lokalen Umfeld, sei es der lokalen Wirtschaft oder der lokal ansässigen Bevölkerung, aus.

2.5.5 Soziale Umstrukturierung der Stadtgesellschaft im Postfordismus

Zentrale Ursache der sozialen Umstrukturierung der Stadtgesellschaft ist aus regulationstheoretischer Perspektive die Krise des fordistischen Entwicklungs- und Produktionsmodells und die dadurch bewirkte Tendenz zur Flexibilisierung und Fragmentierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse der „Lohnarbeiterklasse“. Die ökonomische Spaltung auf den flexibilisierten und deregulierten Arbeitsmärkten wird dabei durch die neuen Formen flexibler Regulation verlängert und verschärft. Entsprechend fällt die Bevölkerung in ein Gemenge privilegierter Status- und marginalisierter Gruppen auseinander (Chasseè 1989, 35). Die ökonomische und (sozial-) politische Entwicklung führt somit zu einer Heterogenisierung der Sozialstruktur, der Arbeitsverhältnisse und der sozialen Lagen.

Die vielfach beschriebenen Muster der Individualisierung der Lebensführung und die Pluralisierung der Lebensformen, die Auflösung des fordistischen Lebenslaufes (Normalerwerbs- bzw. Normalfamilienbiographien) und die zunehmende sozio- und multikulturelle Vielfalt sind dann weniger das Ergebnis der Entstrukturierung einer sich „jenseits von Klasse und Stand“ (Beck) befindlichen, unübersichtlichen Gesellschaft, sondern struktureller Ausfluß einer zunehmend komplexer strukturierten Gesellschaft (vgl. auch Dangschat 1998, 54, Häußermann 1997a, 1996, Häußermann/Siebel 1988, 87). Die Folge ist eine unterschiedlichen Strukturierungsprinzipien folgende Hierarchisierung der Konsummuster. Demzufolge läßt sich die soziale Umstrukturierung der Stadtgesellschaft auf fünf verschiedene Spaltungslinien beziehen ¹⁸¹ (vgl. auch Schulz zur Wiesch 1988; Alisch/Dangschat 1998):

¹⁸¹ vgl. dazu auch Tabelle 25 (Social transition).

- sozio-ökonomische Polarisierung und Pluralisierung,
- sozio-demographische Pluralisierung,
- sozio-kulturelle Heterogenisierung,
- ethnische Pluralisierung,
- sozialräumliche Polarisierung.

Diese unterschiedlichen Erscheinungsformen sozialer Ungleichheit sind dabei nach jeweils eigenen Logiken strukturiert, überlagern und durchdringen sich und führen damit zu einer „Pluralisierung der Klassengesellschaft“ (Vester u.a.1993, 42).

Sozio-ökonomische Polarisierung:

Der sozialstrukturelle Wandel wird in den Arbeiten, die sich dem Regulations- oder Global City-Ansatz zurechnen lassen, vor allem als ein Prozeß der Polarisierung der Einkommens- und Beschäftigungsstrukturen beschrieben (Mingione 1997, O’Loughlin /Friedrichs 1996; Sassen 1996, Häußermann/Siebel 1995, 81 ff.). Die sich neu herauskristallisierenden Produktions- und Arbeitsstrukturen der globalen Ökonomie führen dabei zu einer Flexibilisierung und Fragmentierung der Arbeits- und Lohnverhältnisse und lokaler Arbeitsmärkte.

In der Bundesrepublik wurde die durch den wirtschaftlichen Wandel „von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft“ bedingte Umstrukturierung und unterschiedliche Wachstumsdynamik lokaler Arbeitsmärkte zunächst als „Süd-Nord-Gefälle“ thematisiert (Friedrichs/ Häußermann/ Siebel 1985). Als ursächlich für die unterschiedliche regionale Entwicklungsdynamik wurden zwei sich überlagernde Prozesse angesehen: zum einen nahm die Zahl der Arbeitsplätze im Bereich der industriellen Fertigung ab, während auf der anderen Seite die Zahl der Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich (z.B. Forschung und Entwicklung, Vertrieb) zunahm. Da die unterschiedliche Entwicklungsdynamik von Schrumpfen und Wachsen an verschiedenen Orten jeweils unterschiedliche Ausmaße annahm, entstand ein neues Muster regionalwirtschaftlichen Gefälles (Häußermann/ Siebel 1985, 70). Zur Erklärung dieser unterschiedlichen regionalen Entwicklungsdynamiken wurde auf die Produkt-Lebenszyklustheorie und die Theorie langer Wellen zurückgegriffen (vgl. Abschnitt 2.2.4). Demnach treten in zyklischen Abständen sog. Basisinnovation gehäuft auf

und leiten lange Wachstumsschübe („lange Wellen“) mit jeweiligen regionalen Schwerpunkten ein. Aus den Basisinnovationen entstehen Leitsektoren, die schließlich Pfade des ökonomischen Wachstums bilden (Häußermann 1995b). Erschöpft sich die Innovationskraft der neuen Technologien, dann tritt ein Abschwung ein, der im weiteren Verlauf zu regional konzentrierten Deindustrialisierungsprozessen führen kann. Im Laufe des Produktlebenszyklus' wandeln sich dabei die Standortanforderungen. So verlangt die Entwicklung- und Markteinführung neuer Produkte beispielsweise zahlreiche hochspezialisierte Vorleistungen (technisches Know how, innovatorisches Potential, Rechts- und Wirtschaftsberatung, Zugang zu Risikokapital etc.). Deshalb konzentriert sich das wirtschaftliche Wachstum vor allem an den Orten, an denen die entsprechenden Standortfaktoren (F+E-Potential) gegeben sind. Hat das Produkt das Stadium der „Reife“ und damit der Massenfertigung erreicht, dann werden z.B. die Kosten der Arbeitskraft oder des Bodens bedeutsamer. Entsprechend findet eine Verlagerung der Produktion und damit der Arbeitsplätze vom Zentrum in die Peripherie statt. Wurden anfangs Arbeitsplätze zunächst in das Umland der Städte oder in ländliche Bereiche verlagert, so radikalisierte die „neue internationale Arbeitsteilung“ und die Globalisierung die funktionale und räumliche Arbeitsteilung (vgl. Cohen 1981; Häußermann/Siebel 1987, 49). Da das Beschäftigungswachstum in den Dienstleistungsbereichen die Beschäftigungsverluste im produzierenden Gewerbe in vielen Städten nicht ausgleichen konnte, stieg insbesondere in den altindustrialisierten Städten und Regionen die strukturelle Arbeitslosigkeit an. Hinzu kam, daß die Arbeitskräfte aus dem produzierenden Gewerbe in der Regel nicht über die erforderlichen Qualifikationen für die neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich verfügten (skills mismatch) und diese Arbeitsplätze daher aus überregionalen Arbeitsmärkten oder der stillen Reserve (Frauen, Migrantinnen) besetzt wurden.

Die Umstrukturierung lokaler Arbeitsmärkte führte aber nicht nur zu einer rigiden Spaltung zwischen Beschäftigungswachstum im Dienstleistungsbereich und Beschäftigungsabbau und Arbeitslosigkeit in den traditionellen Wirtschaftsbereichen des produzierenden Gewerbes, sondern auch zu einer qualitativen Veränderung der Beschäftigungs-, Arbeits- und Entlohnungsverhältnisse und Regulationsformen zwischen Kapital

und Arbeit. Herrschten im Fordismus stabile, sozial abgesicherte und gut entlohnte Beschäftigungs- und Arbeitsverhältnisse vor, die sozialstaatlich und tarifrechtlich überformt waren, so führte der wirtschaftliche Strukturwandel, d.h. die Entstehung „flexibler Produktionsmodelle“ zu einer wachsenden Flexibilisierung und Deregulierung der Beschäftigungsverhältnisse und lokaler Arbeitsmärkte. Auf der einen Seite werden dabei Arbeitskräfte mit sehr hohen Qualifikationen und auf der anderen Seite mit niedrigen Qualifikationen nachgefragt. Wie Sassen zeigt, erfordern finanz- und unternehmensbezogene Dienstleistungen nicht nur hochspezialisierte Vorleistungen, wie z.B. Rechts- und Finanzberatung, Marketing, Design etc., sondern auch einfache Dienstleistungen von Sekretärinnen, Hausmeistern oder Putzkolonnen (Sassen 1996, 143, Friedman/Wolf 1982, 320 f.). Die Polarisierung der Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen ist demnach eine Funktion des Wirtschaftswachstums im Dienstleistungsbereich, für die die These „Armut durch Wohlstand“ geprägt wurde (Dangschat 1995b; Häußermann 1991, 100, Friedman 1986, 76). Für den Arbeitsmarkt bedeutet dieses, daß sich nun anstelle flächendeckender Hochlohngebiete eine Pyramide von Arbeits- und Abhängigkeitsverhältnissen entwickelt (Ronneberger 1994a, 185). Kennzeichen dieser Entwicklung ist die Zunahme von ungesicherten und atypischen Erwerbsformen, wie z.B. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, befristete und unfreiwillige Arbeitsverhältnisse, Arbeit auf Abruf, Scheinselbständigkeit und informelle Beschäftigungsformen, die sich dem gängigen sozial-, steuer- und tarifrechtlichen Regelungsgefüge entziehen. Auf diese Weise spaltet sich der Arbeitsmarkt in unterschiedliche Segmente mit unterschiedlichen Funktionsweisen und Anpassungsformen, systematisch eingeschränkten Mobilitätsmöglichkeiten zwischen sowie sozial ungleichen Zugangschancen zu den Segmenten (Keller 1993, 241). Bezogen auf die US-amerikanischen Verhältnisse führt diese Entwicklung zu einem dualisierten Arbeitsmarkt mit hohen Löhnen, besseren Arbeitsbedingungen, größerer Arbeitsplatzsicherheit und Aufstiegsmöglichkeiten einerseits, sowie niedrigen Löhnen, geringer Arbeitsplatzsicherheit, fehlenden Qualifizierungs- und Aufstiegsmöglichkeiten andererseits. Die Regulation der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstrukturen in Deutschland dagegen weicht von den US-amerikanischen Verhältnisse durch die unterschiedliche Ausgestaltung des (Aus-)Bildungs- und sozialen Sicherungssystems ab (Hamnett 1996, 1423 ff.). Während in den Vereinigten Staaten das Phänomen der working poor ein weit verbreitetes Phänomen darstellt, nimmt in Deutschland die Polarisierung der

tetes Phänomen darstellt, nimmt in Deutschland die Polarisierung der Beschäftigungsstrukturen vor allem die Form von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit an. *Thus post industrial societies can experience two alternative kinds of polarisation. In the strong welfare states, the polarisation is between a small, but highly upgraded insider structure and a large outsider surplus population. In the other case, a larger service class proletariat will constitute the pivotal source of polarization* (Esping-Andersen 1993,28 zit. nach Hamnett 1996, 1427; vgl. auch Mingione 1997).

Städte sind dabei, wie insbesondere Arbeiten zum Global City Ansatz zeigen, die zentralen Orte, an und in denen sich die Polarisierung der Einkommens- und Beschäftigungsstrukturen artikulieren (vgl. O'Loughlin/Friedrichs 1996, Sassen 1996, Noller/Ronneberger 1995, Freyberg 1996, Hitz u.a. 1995). Je nach Einbindung in lokale, nationale oder globale Wirtschaftskreisläufe kommt es zu lokal unterschiedlichen Umstrukturierungen der Arbeitsmärkte, wobei sich in den „modernen“ Städten (z.B. Frankfurt a.M.) die Tendenzen einer sozialen Polarisierung der Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen und „Formen neuer Armut“ herausbilden (Klagge 1998). Wie im vorigen Abschnitt dargestellt, gibt es aber unterschiedliche Wege in die postfordistische Gesellschaft. Das kontrastierende Beispiel zu Frankfurt a.M. ist daher München oder Stuttgart.

Nicht alle Städte und Gemeinden sind aber gleichermaßen in den Globalisierungsprozeß einbezogen. Während in den prosperierenden Großstädten die Dynamik von Lebensläufen, die Individualisierung und Pluralisierung, Chancen und Risiken des je individuellen Lebenslaufes zunehmen, lassen sich in den altindustrialisierten Städten eher industriegesellschaftliche Sozialstrukturen finden. Dort wird der „fordistische Lebenslauf“ durch die Interventionen des Sozialversicherungsstaates, sei es durch Arbeitsbeschaffungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, durch betriebliche Sozialvereinbarungen (Sozialplan) und durch Frühverrentungsmaßnahmen wie aber auch aufgrund der montanindustriell geprägten Arbeitsmarktstrukturen, konserviert. Entsprechend liegt die strukturelle Arbeitslosigkeit in den altindustrialisierten Städten wesentlich höher und findet in der Strukturkrise ganzer Regionen und den Erscheinungsformen alter Armut ihren Ausdruck (Le Galès 1998, 498; Schridde 1995, 1997).

Dazwischen finden sich aber auch Städte und Regionen, in denen sich die polarisierenden Effekte der Dienstleistungsökonomie und die Krisentendenzen des Beschäftigungsabbaus im produzierenden Gewerbe überlagern und so die soziale Polarisierung und Fragmentierung verschärfen (vgl. Alisch/Dangschat 1998, 102).

Städte sind Orte und Motoren der gegenwärtigen sozialen und ökonomischen Umstrukturierung der Stadtgesellschaften. In den Städten machen sich somit die zentrifugalen Kräfte moderner Gesellschaften bemerkbar, die zu einer Heterogenisierung der Stadtgesellschaft führen (Hirsch/Roth 1986, 135). Die tiefgreifende Umstrukturierung der Produktionsweise in den vergangenen Jahrzehnten geht dabei einher mit einer wachsenden sozialen Polarisierung, Pluralisierung und Fragmentierung der Stadtgesellschaft, wobei sich die sozialen und ökonomischen Umstrukturierungen in neuen Raummustern niederschlagen und lokal-spezifische gesellschaftliche Realitäten kreieren (Hamnett 1996, Häußermann/Siebel 1988, 88)

Sozio-demographische Pluralisierung und Polarisierung:

Die soziale Polarisierung läßt sich nicht nur auf die ökonomische Umstrukturierung zurückführen, sondern muß zugleich auch als Ausdruck sozio-demographischer Veränderungen, wie z.B. dem Trend zu immer kleineren Haushalten oder dem zunehmenden Durchschnittsalter in der Bevölkerung, begriffen werden (Hamnett 1996, 1409). Indikatoren des sozio-demographischen Wandels sind ohne Anspruch auf Vollständigkeit: zunehmend höheres Alter bei Heirat und Familiengründung, die Abnahme der Geburtenrate und die Zahl der Kinder pro (Ehe-)Paar, der Rückgang der Eheschließungen, die Zunahme der Zahl der Alleinerziehenden, der nichtehelichen Lebensgemeinschaften und der Einpersonenhaushalte sowie der Trennungen und Scheidungen (vgl. z.B. Hill/Kopp 1997). Diese allgemeinen Trends sind in den Großstädten, wenn auch in je unterschiedlichem Ausmaß, wesentlich stärker ausgeprägt. Entsprechend wird die Stadtgesellschaft immer weniger durch die Lebensform der Familie geprägt, sondern durch „neue Haushaltstypen“, wie Alleinlebende, Alleinerziehende oder nichteheliche Lebensgemeinschaften (Droth/Dangschat 1985).

Diese quantitative Ausweitung von kleinen Haushalten führte zu einer steigenden Nachfrage nach Wohnflächen, die durch das Eintreten der geburtenstarken Jahrgänge aus den 60er Jahren in die Phase der Haushaltsgründung und die steigende Zahl von „Bildungseinwanderern“, im Zuge der Bildungsexpansion aus dem Umland in die Städte noch potenziert wurde (Gatzweiler 1991, 49). So kommt Bertram zu dem Ergebnis, daß in den urbanen Zentren seit Anfang der siebziger Jahre Ehe und Familie mit Kindern nicht unbedingt instabiler geworden sind, sondern daß der zentrale Wandel in den Lebensformen sich auf die Entscheidung bezieht, ob man überhaupt in einer Ehe oder Familie leben will (Bertram 1993, 32). Da zwischen den einzelnen Karrieren von Lebensverläufen hierarchische Beziehungen bestehen und Festlegungen in bestimmten Lebensbereichen Bindungswirkungen in anderen Bereichen nach sich ziehen, wählen zahlreiche Personen z.B. als Reaktion auf die Anforderungen flexibilisierter und deregulierter Arbeitsmärkte die Form des Ledigseins. Dabei tritt die Lebensform des Ledigseins in den urbanen Zentren als eine längere Phase im Leben der Menschen zunehmend neben die Ehe als Lebensform, während sie in ländlichen Regionen immer noch als Durchgangsphase zur Heirat vorzuherrschen scheint (Bertram 1993, 33). Individualisierung der Lebensführung und Pluralisierung der Lebensformen scheinen demnach vor allem städtische Phänomene zu sein. Wie die Analysen von Strohmeier zeigen, polarisiert sich die Gesellschaft in einen „Familien-“ und in einen „Nichtfamiliensektor“ (Strohmeier 1991). Die Krise der Reproduktionsarbeit wird daher durch das Schrumpfen des Familiensektors und die fortschreitende Durchkapitalisierung der Reproduktionssphäre gelöst (Rodenstein/Bock/Heeg 1996). Dabei geht im schrumpfenden Familiensektor das Wachstum von Familien mit einem Kind zu Lasten der kinderreichen Familien. Die „Ein-Kind-Familie“ entwickelt sich zur Kompromiß-Lebensform zwischen individuellen Gestaltungsansprüchen und strukturell gegebenen Handlungsrestriktionen. Die Pluralisierung der Lebensformen dagegen findet vor allem im „Nichtfamiliensektor“ statt. Für die Städte bedeutet diese Entwicklung die funktionale räumliche Gliederung der Stadt-aggglomeration in einen familienlosen Kern und eine Familienzone im Umland der Städte. Nun ist diese Familienwanderung in das Umland der Städte seit den Suburbanisierungswellen der 60er Jahre ein gängiges Wandermuster. Im Umland der Städte wachsen die Menschen auf, in die Großstadt kommen sie überwiegend für die Lebensphasen der Ausbildung und beruflichen Etablierung, um dann spätestens nach dem zweiten Kind zurück in

das Umland zu ziehen. Städte sind insofern elementar auf Zuwanderung angewiesen. Dieses zirkuläre Muster der Bevölkerungsbewegung hat in den 80er Jahren jedoch eine deutliche Veränderung erfahren. Die Innenstädte wurden zunehmend als Wohnstandorte für Personen mit einer höheren Bildung wegen ihrer Nähe zu den Ausbildungseinrichtungen und Arbeitsplätzen, zu den Einkaufs-, Freizeit- und kulturellen Einrichtungen attraktiv. Die Zuwanderung in die Innenstädte („Re-Urbanisierung“) wurde zunächst wesentlich gespeist durch die Zuwanderung der geburtenstarken Jahrgänge. Aus der Erfahrung längerer Lebensphasen ohne Kinder und dem Experimentieren mit alternativen Lebens- und Arbeitsformen heraus entwickelten sie urbane Lebensstile, wobei der „Single“ zum Sinnbild dieses Prozesses wurde. Ihnen folgten die einkommensstarken „Gentrifier“, die aufgrund ihrer höheren Mietzahlungsfähigkeit und -bereitschaft die angestammte Bevölkerung verdrängten (Alich/Dangschat 1998, 83, Friedrichs/Kesckes 1996, Blasius/Dangschat 1990). Flexibilisierte Arbeitsmärkte, wachsende Erfahrungen mit kinderlosen und alternativen Lebens- und Arbeitsformen, die zunehmende Präferenzierung des Ledigseins, wachsende biographische Opportunitätskosten insbesondere der Frauen, haben die „demographische Schiefelage“ der Großstädte verschärft. Da die Standards auf den Wohnungs- und Gütermärkten von den kinderlosen Haushalten und von den Raumansprüchen der lokal ansässigen Ökonomie bestimmt werden, werden Familien mit strukturell verursachten Belastungen und Überforderungen in ihrem Alltag konfrontiert. Dadurch wird der Fortzug insbesondere von Familien mit einem mittleren Einkommen aus den Städten forciert, während Familien mit einem hohen Einkommen in den privilegierten Zonen der Städte wohnen und arme und marginalisierte Familien in die entsprechenden Armutszonen der Städte verwiesen werden. Berücksichtigt man ferner die bildungsabhängige Differenzierung der Lebensformen und Lebensläufe sowie die Abhängigkeit der Zahl der Kinder pro Familie vom Bildungsstand, dann lassen sich mehrere Spaltungslinien identifizieren. Zum einen zeigt sich eine Polarisierung in einen Familien- und einen Nichtfamilien-Sektor. Innerhalb des Familiensektors gibt es eine Polarisierung zwischen Ein-Kind-Familien und kinderreichen Familien. Beide Formen der Polarisierung sind in hohem Maße bildungsabhängig. Entsprechend korrespondiert mit diesen Formen der Polarisierung eine doppelte sozialräumliche Spaltung: in eine Familienzone am Stadtrand oder im Umland der Städte, in denen sich die aus den Städten flüchtende Mittelklasse (*vanishing middle class*) zurückzieht sowie in eine familienlose Kernstadt,

in denen sich Familien mit einem hohen Einkommen armen Familien in den Wohlstands- und Armutszonen gegenüberstehen. Zugleich verschärft sich damit auch die Polarisierung der Kindheit in der Stadt. Indikator hierfür ist der überproportional hohe Anteil von Kindern mit Sozialhilfebezug in den Großstädten. Diese Polarisierungstendenzen, wie sie sich z.B. anhand der Situation in den Schulen oder dem familienunfreundlichen Wohnumfeld in den Städten ablesen läßt, treibt wiederum die soziale Entmischung und Polarisierung der Städte voran (vgl. HAZ vom 4.2.1999; HAZ vom 25.4.1998; Berliner Morgenpost vom 9.3. 1998; Berliner Morgenpost vom 14.12.1998).

Sozio-kulturelle Heterogenisierung:

Kennzeichen der industriegesellschaftlichen Sozialstruktur im Fordismus ist Hradil folgend u.a. die Standardisierung aller Lebensbereiche, die Spezialisierung in Gestalt z.B. der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung oder die gesellschaftsübergreifende Synchronisierung und Rationalisierung aller Lebensbereiche (Hradil 1992a, 5). Ihren Ausdruck fanden diese Entwicklungen in Gestalt der normativen und materiellen Durchsetzung der „Normalerwerbs-“ und „Normalfamilienbiographie“ (Kohli 1990). Die Lebenslage einzelner Personen (-gruppen) resultierte demnach aus ihrer Stellung innerhalb der Produktionsverhältnisse und innerhalb des fordistischen Lebenslaufprogramms. Die stabile Kopplung zwischen objektiven Lebensbedingungen und subjektiven Lebensweisen bzw. -stilen begann sich aber unter dem Ansturm wohlfahrtsstaatlicher, soziokultureller und ökonomischer Modernisierungsprozesse seit den 60er Jahren allmählich aufzulösen. Steigender Wohlstand, Bildungsexpansion, Vervielfältigung von Ausbildungs- und Berufswegen und -verläufen und die „Entwicklung von der Arbeits- zur Freizeitgesellschaft“, haben die sozialen Lagen und Lebensbedingungen der Bevölkerung vervielfältigt und die Menschen aus ihren traditionellen Bindungen herausgelöst. Dieser Prozeß der Freisetzung („Individualisierung“.) entläßt die Individuen aber nicht in ein gesellschaftlichen Vakuum, sondern bindet ihre Lebenslage und -chancen an die Entwicklung des Arbeitsmarktes und wohlfahrtsstaatlicher Institutionen (Beck/Sopp 1997, 12, Mayer/ Müller 1994). Dadurch wurden individuelle Handlungsspielräume erweitert, aber auch neue Entscheidungsnotwendigkeiten und neue gesellschaftliche

Zurechnungsmuster festgelegt. Wie diese individuellen Handlungsspielräume genutzt werden können, hängt ab von der Positionierung der Milieus im Gefüge sozialer Ungleichheit.

Erscheinungen soziokultureller Modernisierungsprozesse lassen sich somit in einen mehrfachen Bezug stellen:

- Die wirtschaftliche Umstrukturierung führt über die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte, Arbeitsverhältnisse und Entlohnungsstrukturen zu einer Spaltung der Lohnabhängigen in ein Gemenge mehr oder weniger privilegierter Statusgruppen sowie neuen Berufsbildern und -biographien, die ein Mehr an kulturellem Kapital, Flexibilität und Mobilität erfordern (Hirsch/Roth 1986, 128). Allerdings beschränken sich diese Tendenzen nicht auf das obere Beschäftigungssegment, sondern ergriffen weite Teile der Bevölkerung.
- Soziokulturelle Modernisierungsprozesse wurden nicht zuletzt auch durch die Vielfältigung und Öffnung der Aus- und Fortbildungseinrichtungen für zahlreiche Gruppen forciert. Vielen Menschen wurde dadurch der Zugang zu neuen Aufstieg- und Umstiegsmöglichkeiten sowie neuen Erfahrungsspielräumen eröffnet.
- Der Wandel der Einstellungs- und Verhaltensmuster manifestierte sich nicht zuletzt in Gestalt der neuen sozialen Bewegungen, deren unterschiedliche Strömungen sich gegen die hegemoniale kulturelle Struktur des Fordismus und damit der programmierten fordistischen Lebensweise wandten. Die Verschiebung der Wertelandschaft von den „materiellen zu den postmaterialistischen Werten“ (Inglehart) oder von den „Pflicht- und Akzeptanzwerten zu den Selbstentfaltungswerten“ (Klages) diffundierte dabei, ausgehend von den studentischen Milieus und neuen sozialen Bewegungen, in breitere Bevölkerungskeise.
- Die Folge veränderter Mentalitäten und soziokultureller Einstellungs- und Handlungsmuster ließ sich anhand der steigenden Erwerbsneigung von Frauen (Emanzipation“), der Entstandardisierung des fordistischen Lebenslaufprogramms oder der Pluralisierung von Lebensformen beobachten.

Zu den alten sozialen Ungleichheiten, die aus der Stellung des Menschen im Erwerbssystem folgten, traten so zunehmend neue Formen soziokultureller Ungleichheiten. Sie lösten den für die fordistische Gesellschaft größtenteils bestehenden Zusammenhang zwischen der „objektiven Klassenlage“ und den klassen- bzw. schichtspezifischen Lebenslagen und Lebensweisen auf. Die unterschiedlichen Facetten soziokultureller Modernisierungsprozesse führten zunächst zu einer Fülle von unterschiedlichen Ansätzen zur Beschreibung der postfordistischen Sozialstruktur. In den Schlagworten Individualisierung, Pluralisierung,

Entstrukturierung, Entstandardisierung, Entkopplung, Lebensläufe, Statuspassagen, Verzeitlichung, nicht zuletzt aber auch in programmatischen Titeln wie „von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus“ (Hradil) oder „von Klassen und Schichten zur Lebensstilgesellschaft“ (Konietzka) bündelten sich die unterschiedlichen Strömungen zur Beschreibung sozialer Ungleichheit. Standen sich lange Zeit diese unterschiedlichen Positionen unvereint gegenüber (z.B. Entstrukturierungs- versus Strukturierungshypothese), so sind durch die Rückkehr alter sozialer Ungleichheiten spätestens seit den 90 Jahren Anstrengungen unternommen worden, diese unterschiedlichen Positionen in ein umfassenderes Konzept zu integrieren. Ein solcher Ansatz stellt beispielweise das Konzept der „pluralisierten Klassengesellschaft“ dar (Vester u.a. 1993). Anknüpfend an Max Webers Paradigma sozialer Praxis gehen Vester u.a. von drei Handlungsebenen aus, *d.h. davon, daß mit der ökonomischen Lage der Menschen noch nicht zwingend feststeht, welches die Prinzipien ihrer alltäglichen Lebensführung sind , und daß wiederum aus diesen alltäglichen Milieu-Mentalitäten nicht direkt folgt, zu welchen politisch-ideologischen Lagern die Menschen gelangen* (Vester u.a. 1993, 32).

Insgesamt deutet sich also eine „postfordistische“ Schichtung der Gesellschaft an, die die ökonomischen Klassenspaltungen multipliziert (Hirsch/Roth 1986, 137)¹⁸². Diese Unterscheidung verschiedener Handlungsebenen ist insofern hilfreich, als sie die Positionierung verschiedener sozialer Gruppen im sozialen Raum und auf unterschiedlichen Handlungsebenen ermöglicht. Damit knüpfen Vester u.a. an Bourdieus Ansatz zur Analyse sozialer Ungleichheit an. Demzufolge wird die Position eines Menschen oder einer sozialen Gruppe im sozialen Raum durch das jeweilige Kapital bestimmt. Dabei unterscheidet er drei Kapitalarten: a) ökonomisches Kapital, b) soziales Kapital in Form von mehr weniger institutionalisierten Beziehungen, wobei der Umfang des Sozialkapitals von der Anzahl der Beziehungen und dem Umfang des Kapitals der Bezugspersonen oder -gruppen abhängt, sowie c) dem kulturellen Kapital in Form von Bildungsabschlüssen (institutionalisiertes Kulturkapital) oder von Reproduktionsstrategien und kulturellen Fertigkeiten (inkorporiertes Kulturkapital), die im Laufe des

¹⁸² Daraus folgern Hirsch und Roth weiter: Nicht nur aus herrschaftstechnischen Gründen, sondern auch aus ökonomischen Gründen dürfte es angezeigt sein, die gesellschaftlichen Spaltungen nach Möglichkeit diversifiziert, flexibel und fluktuierend zu halten (Hirsch/Roth 1986,137).

turkapital), die im Laufe des Sozialisationsprozesses erworben werden (Bourdieu 1983). Fortgeschrittene kapitalistische Gesellschaften verfügen somit über unterschiedliche Logiken und Grundmechanismen der Produktion und der Reproduktion gleichzeitig. Diese treten untereinander in Konflikt und werden zu Bestandteilen der Klassenformierung (Dangschat 1998, 81). Ins Zentrum rückt damit die Frage nach der Hegemonie einzelner sozialer Gruppen.

Analysen zur sozialen Umstrukturierung der Global Cities gehen z.B. von einer sozioökonomischen Polarisierung aus. So heißt es z.B. bei Dangschat: Mit den neuen Berufen entstehen gerade in den Städten neue Berufsbilder und Rekrutierungsmuster, neue berufliche Milieus und Wertvorstellungen. Es sind vor allem Berufe, die ein Mehr an Flexibilität, Mobilität, Kreativität, Entscheidungs- und Teamfähigkeit verlangen (vgl. auch Friedman/Wolf 1982, 318). *Die „neue Dienstleistungsklasse“ setzt karriereorientierte, gut ausgebildete Menschen voraus, die sowohl im Beruf als auch in ihrer Freizeit unter hohem Effizienzdruck stehen. Das führt zu Haltungen, die mit dem demonstrativen Konsum; Hedonismus, Individualismus, Flexibilität und Entsolidarisierungen beschrieben werden* (Dangschat 1995b, 52) Die Innenstädte werden dabei gentrifiziert und zu Bühnen konkurrierender und distinkter Lebensstile umgebaut und damit ganze Stadtviertel durch die Konsummuster und Wohnsitzstrategien der Gentrifizierer verändert. *Mit der sozialen Umstrukturierung geht die Auflösung traditioneller Milieus einher. Auch die traditionelle Mittelklasse (Kleinbürgertum) sieht sich nun Verdrängungsprozessen ausgesetzt* und fühlt sich durch den demonstrativen Konsum, den distinkten Lebensstilen und der Dominanz der „urban professionals“ materiell und symbolisch gefährdet.

Die Restrukturierung städtischer Konsumformen verschärft so die sozioökonomische Polarisierung, da parallel zu dem Wachstum neuer Berufe an der oberen Einkommens- und Berufshierarchie die Zahl der haushaltsbezogenen bzw. konsumorientierten Dienstleistungen anwächst (service class). Das Wachstum der hoch- und niedrigbezahlten Beschäftigten geht so Hand in Hand und verschärft die Hierarchisierung und Heterogenisierung der Konsummuster (Sassen 1992b, 1996).

Ethnische Heterogenisierung und Polarisierung:

Quer zu den oben genannten Spaltungslinien einer sozioökonomischen Polarisierung, einer soziodemographischen Pluralisierung und einer sozio-kulturellen Heterogenisierung liegen die Tendenzen einer ethnischen Heterogenisierung und sozialen Unterschichtung der Stadtgesellschaften. Insbesondere aus Sicht des Global-Cities-Ansatzes ist die These geprägt worden, daß Städte im Zeitalter der globalen sozialen und ökonomischen Umstrukturierungen zu zentralen Orten der Zuwanderung werden (Friedman 1986, 75). Nun ist Zuwanderung seit altersher konstitutiver Bestandteil der Stadtentwicklung (Häußermann/Oswald 1997). Die spezifisch neue Qualität der Zuwanderung im Kontext der sozialen Umstrukturierung der Stadtgesellschaft resultiert dagegen selbst aus der Globalisierung wirtschaftlicher Prozesse. So heißt es bei Sassen: *Immigration and ethnicity are too often constituted as „otherness“. Understanding them as a set of processes whereby global elements are localized, international labor markets are constituted, and cultures from all over the world are deterritorialized, puts them right there at the center of the stage along with the internationalization of capital as a fundamental aspect of globalization today. There has been growing recognition of the formation of an international professional class of workers and of highly internationalized environments due to the presence of foreign firms and personnel, the formation of global markets in the arts, and the international circulation of high culture. What has not been recognized is the possibility that we are seeing an internationalized labor market for low-wage manual and service workers* (Sassen 1997). Die Umstrukturierung der Arbeitsmärkte zieht so eine globalisierungsbedingte Immigration nach sich oder wie es bei Freund heißt: das Humankapital begleitet das Finanzkapital (Freund 1998, 64). Globalisierungsbedingte Migration bezieht sich dabei sowohl auf das Segment am oberen Ende wie auch am unteren Ende der Beschäftigungshierarchie (Menahem 1997). Während die Migration von hochqualifizierten Beschäftigten jedoch vorwiegend durch personalwirtschaftliche Entscheidungen auf den unternehmensinternen Arbeitsmärkten multinationaler Unternehmen und deren Niederlassungen bestimmt wird, werden gering qualifizierte Migranten auf das untere, marginalisierte Arbeitsmarktsegment und auf die informelle Ökonomie verwiesen (Thieme/Laux 1995, 320). Indem beide Beschäftigungssegmente anwachsen,

wächst zugleich auch die Attraktivität der Stadt für Arbeitsmigranten, die kaum die Möglichkeit haben, in sichere und gut entlohnte Arbeitsverhältnisse zu gelangen (Sassen 1996, 140). Auf diese Weise erhält die sozioökonomische Polarisierung eine starke ethnische Färbung, wie es insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika der Fall ist (vgl. z.B. Mincy 1996; Schneider-Sliwa 1996, Bremer/Gestring 1997). Die ethnische Färbung sozioökonomischer Polarisierung ist aber nicht nur das Ergebnis globalisierungsbedingter Zuwanderung in die subalternen Arbeitsmarktsegmente, sondern auch Ausdruck des ökonomischen Strukturwandels, in dem die Arbeitsplätze mit relativ gutem und sicherem Einkommen bei vergleichsweise geringen Qualifikationsanforderungen („Anlern Tätigkeiten“ in der Industrie) wegrationalisiert oder ins Ausland verlagert werden. Der ökonomische Strukturwandel trifft daher insbesondere die Migranten als erste Gruppe. Dabei sind in Abhängigkeit von dem regionalwirtschaftlichen Entwicklungsgefälle unterschiedliche Ausformungen der Integration und Ausgrenzung am Arbeitsmarkt zu beobachten (Bender/Seifert 1998). In den altindustrialisierten Städten läßt sich beobachten, daß es den Zuwanderern einerseits gelingt in höhere berufliche Positionen des Beschäftigungssystems und der betrieblichen Hierarchie vorzudringen, sie andererseits aber auch dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt werden. In Hochtechnologieeregionen dagegen haben Zuwanderer mit Hindernissen beim betrieblichen und beruflichen Aufstieg zu rechnen, so daß sie in subalternen Positionen des Beschäftigungssystems verbleiben. In globalisierten Städten dagegen zeichnet sich die oben beschriebene Polarisierung der Beschäftigungsstrukturen ab. Entsprechend wird die sozioökonomische Polarisierung in den modernisierten Städten durch soziodemographische und soziokulturelle Differenzierungslinien überlagert und verschärft (vgl. z.B. Thieme/Laux 1995). So handelt es sich bei den hochqualifizierten Arbeitsmigranten vorzugsweise um kinderlose Bürobeschäftigte mit einer relativ kurzen Wohndauer und einem teilweise demonstrativen und distinkten Lebensstil, während bei den marginalisierten Arbeitsmigranten kinderreiche Familien und eine längere Wohndauer kennzeichnend sind. Entsprechend weiten sich in den modernen Städten, für die repräsentativ die Global Cities stehen, die kulturellen Differenzen in Gestalt von Normen-, Wert- und Verhaltensunterschieden aus. Die Folge sind gesteigerte Konflikte und Konkurrenzkämpfe zwischen den Alteingesessenen und den Migranten auf den verschiedenen

„Integrationsmärkten“ (Ausbildungs-, Arbeits- und Wohnungsmärkten) (Dangschat 1998, 70). Dabei lassen sich drei Dimensionen unterscheiden, in denen die Schattenseiten der „multikulturellen Stadtgesellschaft“ abgearbeitet werden: a) generationsspezifisch, z.B. im Ausbildungssystem oder am Arbeitsmarkt, b) soziostrukturell als Konkurrenzkampf unter sozialen Schichten um das schrumpfenden Arbeitsmarktsegment des produzierenden Gewerbes und c) sozialräumlich in Form der Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in bestimmten, wenig attraktiven und schlecht ausgestatteten Wohngebieten (z.B. Arbeiterstadtteile und Großsiedlungen) (ders., 78). Auf diese Weise werden Tendenzen der ethnischen Heterogenisierung v.a. in den unteren sozialen Lagen des sozialen Raums bearbeitet. Normenpluralität als Ausdruck ethnisch-kultureller Differenzen und die Konkurrenz um knappe Ressourcen zwischen ethnischen Gruppen sowie individuelle oder gruppenbezogene anomische Zustände als Kehrseite des Individualisierungsprozesses steigern tendenziell die Konflikt- und Gewaltintensität in den Städten (Heitmeyer 1997a,b, Olzak u.a. 1996, Thieme/Laux 1995, 324).

Wenngleich die Tendenzen ethnischer Pluralisierung und Polarisierung in nahezu allen großen Städten dem oben beschriebenen Muster folgen, so hängt die spezifische Ausprägung von Zuwanderung und ethnischer Pluralisierung von der politischen Regulation der Zuwanderung, der jeweiligen Migrationsgeschichte eines Landes und einer Stadt, der Struktur der Arbeits- und Wohnungsmärkte sowie der jeweiligen Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Regime ab (vgl. Musterd/ Ostendorf/ Breebart 1997, 306, Sackmann 1997 sowie Kapitel 2.3.1.3.e).

Sozialräumliche Polarisierung:

Die soziale Umstrukturierung der Stadtgesellschaft geht einher mit der Herausbildung einer neuen sozialräumlichen Struktur der Städte¹⁸³. Hierfür sind in der jüngeren Ver-

¹⁸³ Nahezu alle Ansätze, die sich im folgenden mit der sozialräumlichen Formation der Städte befassen, versuchen, wenn auch mit unterschiedlichen Gewichtungen und theoretischen Bezügen, Raum in seinen unterschiedlichen Dimensionen (als materiell-physische Umwelt, als räumliches Zeichen-, Symbol- und

gangenheit jeweils unterschiedliche Konzepte herangezogen worden. So verwendeten Friedman und Wolf zur Beschreibung des Zusammenhangs von ökonomischer Umstrukturierung und sozialräumlicher Polarisierung das Raumbild von „Zitadelle und Ghetto“ (Friedman/Wolf 1982, 325). *Spatial polarization arises from class polarization. And in world cities, class polarization has three principal facets: huge income gaps between transnational elites and low-skilled workers, large-scale immigration from rural areas or from abroad and structural trends in the evolution of jobs* (Friedman 1986, 73). Daraus resultieren Widersprüche zwischen *economic and life spaces*, zwischen der Globalität und Lokalität bzw. zwischen den Raumansprüchen der Headquarter Economy und der ansässigen Bevölkerung. Da Städte zugleich Orte der Einheit der Reproduktion der Arbeitskraft sind, wird im städtischen Raum auch der Konflikt zwischen den Reproduktionsinteressen der transnationalen Klasse der globalen Eliten sowie der einheimischen, zunehmend marginalisierten Bevölkerung ausgetragen. Diese Konflikte werden nicht zuletzt durch die soziale und bauliche Umstrukturierung städtischer „Konsumtionsräume“ ausgetragen. Entsprechend heißt es daher bei Marcuse: *Gentrification for some accompanies ghettoization for others* (Marcuse 1996, 176). Auf diese Weise spaltet sich der Sozialraum Stadt in Räume der Modernisierungsgewinner und der Modernisierungsverlierer. Im Zentrum der Großstädte beginnen sich dabei „Zonen der Herrschaft und des Luxus“ (Marcuse) und kleinräumig verteilte Orte des „gehobenen Wohnens“ für die gehobenen Einkommensgruppen ebenso wie „Inseln der Armut“ in den innerstädtischen Altbaugebieten oder den peripheren Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus auszudehnen (Marcuse 1989, Krätke 1995, vgl. auch Noller 1994, Helbrecht 1996).

Ein differenzierteres Bild der sozialräumlichen Struktur europäischer Städte zeichneten Häußermann und Siebel, die in den modernen Städten eine Tendenz zur dreigeteilten Stadt ausmachten (Häußermann/Siebel 1987, 139ff.).

- Die international wettbewerbsfähige Stadt: Diese setzt sich aus überregionalen Funktionen einer international bzw. global ausgerichteten Superstruktur aus Flughafen, Messe-, Kongreß- und Hotelbereich, aufwendigen Freizeit- und Kultureinrichtungen (Galerien,

Repräsentationssystem, als institutionalisiertes und normatives Regulationssystem und als gesellschaftliche Handlungs- und Interaktionsstrukturen) zu erfassen.

Shopping Malls), der Headquarter Economy und Inseln luxuriösen Wohnens zusammen. Die erste Stadt ist auf die Städtekonkurrenz und auf die Anforderungen und Bedürfnisse der funktionalen Eliten der Headquarter Economy ausgerichtet.

- Die normale Arbeits-, Wohnungs- und Versorgungsstadt: Sie vereint die Funktionen eines regionalen Oberzentrums, in der vorzugsweise die deutsche Bevölkerung lebt.
- Die marginalisierte Stadt der Randgruppen: Die dritte Stadt ist die der Ausgegrenzten, der dauerhaft Arbeitslosen, der Ausländer, der Armen und sonstiger Randgruppen auf den subalternen Positionen der Arbeits- und Wohnungsmärkte.

Die sozialräumliche Polarisierung der Städte ist durch die Entwicklungstendenzen dieser unterschiedlichen Strukturen bedingt. Die Suburbanisierung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen hat vor allem dazu geführt, daß die normale Arbeits-, Wohnungs- und Versorgungsstadt „auf's Land gewandert ist“. Parallel dazu hat die international wettbewerbsfähige und die marginalisierte Stadt an Bedeutung gewonnen. Diese Strukturen spiegeln zugleich auch drei elementare Dimensionen gesellschaftlicher Spaltung wieder: die ökonomische Spaltung nach Eigentum, Einkommen und Position auf dem Arbeitsmarkt, die soziale Spaltung nach Bildung, sozialer Integration und Stellung auf dem Wohnungsmarkt sowie die kulturelle Spaltung nach ethnischer Zugehörigkeit, Religion und normativen Orientierungen (Häußermann/Siebel 1991, 28, Alich/Dangschat 1998, 88).

Eine andere Unterscheidung sozialräumlicher Differenzierungen findet sich dagegen bei Marcuse. Er versucht die gesellschaftlichen Beziehungen zwischen den städtischen Teilräumen zu analysieren. Entsprechend gelangt er zu einer Hierarchisierung städtischer Teilräume, die über funktionale Beziehungen vermittelt ist. So unterscheidet er fünf unterschiedliche Quartiere in der mehrfach geteilten Stadt(-agglomeration) (Marcuse 1989):

- Stadt der Herrschaft und des Luxus: Sie repräsentiert den Ort der Machtausübung der gesellschaftlichen „Führungseliten“. Ihr Wohnstandort liegt außerhalb der Stadt oder in abgeschirmten City-Appartements. Die Stadt der Herrschaft und des Luxus dominiert über die anderen Stadtgebiete, doch ist sie abhängig von der Dienst- und Arbeitsleistung der Bewohner anderer Quartiere.
- Die gentrifizierte Stadt: Die gentrifizierte Stadt dient als Wohnstandort für die funktionalen und globalisierten Eliten, die einen individualisierten, berufs- und konsumorientierten Lebensstil pflegen (vgl. Noller/ Ronneberger 1995). Die Wohnstandorte befinden sich vor allem im luxusmodernisierten Altbaubestand oder

befinden sich vor allem im luxusmodernisierten Altbaubestand oder in luxuriös gestalteten, z.B. am Wasser gelegenen, Neubauwohnungen.

- Die mittelständische Stadt: In diesen Raumzonen wohnen vorzugsweise bessergestellte Arbeiterschichten und der traditionelle Mittelstand. Dabei handelt es sich um Klein-Familienhaushalte, die über stabile und sichere Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse verfügen. Sie wohnen entweder, in suburbanen Einfamilienhausgebieten oder in innenstadtnah gelegenen bürgerlichen Mietshausvierteln. Gegenüber den unteren Schichten und ethnischen Minderheiten versuchen sie sich abzugrenzen.
- Die Mieter-Stadt: In ihr wohnen gering entlohnte Arbeiterschichten und Dienstleistungsbeschäftigte mit prekären Beschäftigungsverhältnissen. Die Mieter-Stadt zeichnet sich durch Unsicherheit und Instabilität aus, da sie häufig als Raumreserve für höherrangige Nutzungen (der Headquarter Economy) dient und daher auch vom ökonomisch-sozialen Niedergang und baulichem Verfall bedroht ist. Vorzugsweise handelt es sich dabei um alte Arbeiterstadtteile oder Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Die Bewohner sind überwiegend in der schrumpfenden Industrie und als Dienstleistungsbeschäftigte in untergeordneten Funktionen in der „Stadt der Herrschaft“ bzw. der „gentrifizierten Stadt“ tätig. Unter ihnen ist der Anteil von ethnischen Minoritäten relativ hoch.
- Die aufgegebene Stadt: In ihr versammeln sich die dauerhaft Arbeitslosen, die Armen und gesellschaftlich Ausgegrenzte sowie sozial stigmatisierte ethnische Minderheiten. Ihr Auskommen finden die Bewohner vor allem durch Gelegenheitsarbeiten, informelle Tätigkeiten, Kriminalität. Es handelt sich dabei um von der übrigen Stadtgesellschaft abgekoppelte Lebensräume in zum Verfall preisgegebenen innerstädtischen Altbauquartieren oder peripheren Großsiedlungen. Das Armutsghetto wird für seine Bewohner zum lebensgestaltenden Bezugspunkt, in der die gemeinsame Lebenserfahrung und die sozial vordefinierte Lebenswelt für die heranwachsenden Generationen einen Raum ohne Zukunftsperspektiven mit eigenen Regeln und Handlungsroutrinen konturiert. Dadurch droht eine langfristige Reproduktion abweichender Verhaltensweisen und Sozialisationsmuster, die in geschlossene Armutskreisläufe mit hohen Geburtenraten, Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von öffentlichen Transfers einmünden (vgl. Schneider-Sliwa 1996). Die räumliche Isolation wird so selbst zu einem Konstruktionsprinzip der „urban underclass“.

Häußermann hat diese sich neu herausbildende sozialräumliche Formation als Krise der europäischen Stadt interpretiert. Herausragendes Merkmal der europäischen Stadt des 20. Jhd. war und ist, daß durch den großen Bestand an gemeinnützigem und sozialem Wohnungsbau der kausale Zusammenhang zwischen der Position auf dem Arbeitsmarkt und der auf dem Wohnungsmarkt entkoppelt wurde (Häußermann 1997). Tertiärisierung, Dualisierung der Arbeitsmärkte und Polarisierung sozialer Lagen haben ebenso wie die Abnahme der gemeinnützigem und sozialen Wohnungsbausbestände bei anhaltenden Tendenzen einer ethnischen Heterogenisierung und Unterschichtung der Stadtgesellschaften dazu beigetragen, daß die europäische Stadt in der Krise ist.

In allen Großstädten nimmt die Konkurrenz unter den benachteiligten und armen Bevölkerungsgruppen auf dem preiswerten Wohnungsmarktsegment zu, so daß viele einkommensschwache Haushalte an die am Stadtrand gelegenen Großsiedlungen verdrängt bzw. durch die Wohnungsämter in die dortigen Sozialwohnungen vermittelt wurden. Die marktförmig bzw. staatlich administrierte Konzentration von einkommensschwachen Haushalten hat zu einer Verschärfung der sozialräumlichen Spaltung in den Städten geführt. Ließ sich die sozialräumliche Konzentration der Armutsbevölkerung bis Anfang der 90er Jahre auf die durch Wohnungsnot und Zuwanderung verschärfte Konkurrenz um preiswerten Wohnraum zurückführen, so kommt es bei abnehmenden öffentlichen Wohnungsbestand seit Mitte der 90er Jahre durch die Entspannung auf den Wohnungsmärkten zu Tendenzen einer sozialen Entmischung in den Armutsquartieren, da nunmehr zahlreiche Haushalte, die über eine entsprechende Wohnkaufkraft verfügen, die Möglichkeit erhalten, ihre Wohnpräferenzen zu realisieren und fortzuziehen.

Wenn aber ein wachsender Teil der Bevölkerung ökonomisch, sozial und räumlich ausgegrenzt wird, dann droht die Gefahr, daß die Stadt als soziale Einheit zerbricht und die urbane Kultur der sozialen Vielfalt und der Toleranz in unversöhnlichen Widersprüchen einander sich befehdender Partikularinteressen versinkt (vgl. Häußermann 1997, 20). Im Reflex darauf zeigen sich dann auch in der Stadtpolitik Tendenzen einer „restriktiven Ordnungspolitik“, in der sich Sicherheit und Sauberkeit zum zentralen Dispositiv eines neuen Konsens der Stadtgesellschaft entwickelt. Randgruppen, wie Obdachlose, Alkoholiker, Drogenkonsumenten und junge Migranten, formieren sich aus dieser Perspektive gerade in den Innenstädten zu unerwünschten bzw. „gefährlichen Gruppen“. An die Stelle von „Integration“ und „sozialräumlichen Ausgleich“ treten in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung zunehmend „Exklusion“ und „Moral“¹⁸⁴ (Ronneberger 1998, SZ vom 8.7.1997). Die dringendste Frage einer zukunftsorientierten

¹⁸⁴ Dies ist eine der deutlichsten Indizien dafür, daß territoriale Konflikte im Zuge sozialer Umstrukturierungsprozesse auch den Kernbereich liberaler Grundrechte und damit den bürgerrechtlichen Status von sozialen Randgruppen tangiert; zur rechtlichen Bewertung von Aufenthaltsverboten, Platzverweisen etc. vgl. Hecker, W.: Kein Ort Nirgends? Die rechtliche Zulässigkeit von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 11+12/1997: 246-249; für eine Übersicht verschiedener Maßnahmen in den Großstädten vgl. Beilage zur TAZ „innen!stadt!aktion“ (<http://userpage.fu-berlin.de/~sbar/zeitungsbeilage.html>)

Stadtpolitik ist daher, inwieweit es angesichts der ökonomischen und sozialen Fragmentierung der Städte gelingt, Träger und Handlungsformen einer integrativen Stadtpolitik zu finden.

2.5.6 Lokale Politik im Postfordismus

Soziale und ökonomische Umstrukturierungsprozesse, also die zunehmende Fragmentierung, Heterogenisierung und Polarisierung der Stadtgesellschaften einerseits sowie die Entgrenzung flexibler Produktionsmodelle in der Form eines funktionalen Patchworks weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung andererseits, lassen vielfach die tradierten fordistischen Regulationsmodi leer laufen und untergraben die ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Grundlagen zentralisierter korporatistischer Arrangements, wie sie für den Fordismus prägend waren. Die Folge ist eine Krise der Regulation, die nicht mehr in der Lage ist, das fordistische Akkumulationsregime und damit den gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang aufrechtzuerhalten. In die Krise gerät damit aber auch das wohldosierte fordistische Institutionensystem, welches als Träger der Regulation fungiert, und die jeweiligen Interventionsformen und Programme, mit denen der fordistische Entwicklungszusammenhang gestützt wurde.

Obwohl die Regulationsweise zentraler Bestandteil des Regulationsansatzes ist, dominierte in regulationstheoretischen Arbeiten eine technologisch-ökonomische Engführung, die historisch wie aktuell vor allem die Arbeits- und Produktionspolitik ausleuchtet (Roth 1990, 213). Hinzu trat bei zahlreichen Vertretern des Regulationsansatzes auch eine deskriptive, historisierende und funktionalistisch determinierende Zugangsweise, bei der eine theoretisch angemessene Thematisierung des Politischen unterblieb (Görg 1994, 17). Ein theoretisch angemessene Berücksichtigung des Politischen hieße

- die Bedeutung des Staates und der politischen Institutionen im Rahmen kapitalistischer Regulation,
- die „besondere Form des Politischen“ in der kapitalistischen Gesellschaft und
- die Art und Weise einer angemessenen Berücksichtigung der Strukturierungsqualitäten menschlichen Handelns gerade auch im Verhältnis zu den politischen Institutionen zu erfassen (ebd.).

Zahlreiche regulationstheoretische Arbeiten konzipieren den kapitalistischen Staat (in Fortführung der neomarxistischen Ableitungsversuche der 70er Jahre) als einen monolithischen Block und Politik häufig als widerspruchsfreie Abbildung der Funktionsmechanismen zentraler Apparate (Bullmann 1991, 74). Die kommunale Ebene erscheint in dieser Argumentation von einer systemsichernden Herrschaftslogik durchdrungen und ohne jedwede eigene autonome Handlungsspielräume. Die Funktion der Kommunen bestünde dann darin durch symbolische Problemverarbeitung vorhandene Konfliktpotentiale zu absorbieren („Puffer- und Filterfunktion“) (Offe 1975). In solchen systemtheoretisch oder neomarxistisch angeleiteten Betrachtungen droht schließlich die Gefahr, daß die eigentliche Vermittlungsebene zwischen Staat und Gesellschaft, die Rolle und Strategien der handelnden Akteure sowie die materiellen Politikprozesse aus dem Blickfeld geraten. Lokale Politik im Postfordismus muß daher in einem zweifachen Bezug gestellt werden: zum einen in das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, sowie zum anderen in ihrer Einbindung in das gesamtstaatliche Gefüge, d.h. ins Verhältnis zwischen Staat und Kommune (vgl. Duncan/Goodwin 1985, 191).

Der Staat ist sowohl Gegenstand als auch Akteur der Regulation (Jessop 1992). Der Handlungsspielraum des Staates wird, so Blanke, konkretisiert, d.h. durch die Tätigkeiten des Staates ausgefüllt und zugleich begrenzt, durch solche Funktionen, die er im Verlauf von Klassenkonflikten erhält. (...) Seine Funktionen und damit seine Bewegungsformen sind damit an die Grundformen der materiellen Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft gebunden, die die materielle Substanz der Funktionsdifferenzierung zwischen „Politik“ und „Ökonomie“ bilden. *Zur Erfüllung dieser Funktionen bilden sich Prozesse und Strukturen heraus, die alle zusammen das „politische System“ ausmachen, das aber seinerseits nun nicht als geschlossenes System zu betrachten ist, sondern als eine weitere, mit anderen in spezifischer Weise zusammenhängende, obwohl von ihnen verselbständigte Form gesellschaftlicher Beziehungen in der kapitalistischen Gesellschaft* (Blanke 1976, 199).

Die Vorstellung des Staates als ein nach außen souveräner und nach innen hierarchisch integrierter Staat wird daher zu einer Fiktion, die formell lediglich durch die Einheit der

Rechtsordnung repräsentiert wird¹⁸⁵. Von der Form des Staates ist der Inhalt bzw. die materielle Staatsfunktion zu unterscheiden. *Der Staat ist demnach eine „zusammengesetzte Institution“, die die verschiedenene Funktionen für den und in Bezug auf den kapitalistischen Reproduktionsprozeß verbindet (...). Der Inhalt dessen, was entschieden wird, konstituiert erst die materiellen Staatsfunktionen und deren Formen. Durch die Konkretisierung der Staatsfunktionen, je nach Bezugsebene, aus der sie resultieren und in der sie im besondern wirken, zerfällt die in der Abstraktion der Souveränität noch einheitliche Staatsgewalt in verschiedene Funktionsbereiche, die erstens an die widersprüchliche Bewegung der kapitalistischen Reproduktion gebunden sind und somit gegeneinander in einem Widerspruchsverhältnis zueinander stehen und zweitens unter dem Aspekt der Verbindlichkeit aller Entscheidungen für die vielen Einzelnen jedoch in einem formellen Zusammenhang stehen* (Blanke 1976, 200f.). Die jeweiligen Regelungsmaterien unterliegen eigenen Rationalitätskriterien und werden lediglich fallweise miteinander in Beziehung gesetzt, d.h. die Regulierung unterschiedlicher funktionaler Materien wird nicht ständig prozessiert, sondern lediglich dann, wenn ein „Problem“ entsteht, also wenn die beteiligten Akteure und Institutionen einen politischen Handlungsbedarf artikulieren (vgl. Hesse/Benz 1990, 70). Die Folge ist eine quer zu den institutionellen Grenzen stehende funktionale Gliederung, in der verschiedene Institutionen, wie z.B. einzelne Verwaltungsgliederungen, Arbeitskreise der Parteien, der Kammern, der Verbände etc., um funktionale Probleme herum gruppiert sind (vgl. auch Painter 1997, 21). Die historisch und gesellschaftlich konkrete Regulationsweise vollzieht sich demnach nicht nur über die periodisch stattfindenden Wahlen, sondern nimmt auch diejenigen kurzfristigen Veränderungen auf, die sich im Verlauf der Akkumulationsbewegung ergeben und die einer staatlichen Regelung bedürfen. Die daraus resultierenden Funktionsbereiche (Produktions-, Reproduktions- und Klassenverhältnisse) produzieren somit eine Vervielfachung der Einflüssebenen, deren kritischer Knotenpunkt

¹⁸⁵ Globalisierung und transnationale Verflechtungen, das Entstehen supranationaler Einrichtungen und Regulierungsbehörden stellen nach allgemeiner Auffassung die äußere Souveränität des Nationalstaates ebenso in Frage wie die hierarchische Überordnung des Staates im „Inneren“ gegenüber den ausdifferenzierten und hochorganisierten Teilsystemen (Willke 1996). Globalisierung und supranationale Regulierungsbehörden, die Sicherung des Privateigentums wie der Reproduktionsbedingungen des Kapitals bleiben jedoch an diese nationale Einheit der Rechtsordnung gebunden (vgl. Sassen 1998).

jedoch die spezifische Gestalt der Interessenartikulation und -organisierung ist¹⁸⁶ (Blanke 1976, 207). Die historisch konkrete Regulationsweise, verstanden als ein Set von politisch-institutionellen Regeln und Normen, Steuerungsmechanismen, institutionellen Organisationsformen, gesellschaftlichen Netzwerken und Verhaltensmustern erschließt sich demnach erst aus einer policy-theoretischen Sicht, in der der politische Prozeß in seiner systembezogenen Funktionalität als Problemlösungs- und Steuerungsprozeß zur Stabilisierung kapitalistischer Gesellschaftsformationen betrachtet wird. Die dabei zugrundeliegende „gesellschaftliche Interessenstruktur“ wird nochmals nach Branchen, Kapitalformen, der Flexibilisierung und Fragmentierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, unterschiedlich privilegierten Statusgruppen (z.B. Transferempfänger) und regional spezifischen Entwicklungen mehrfach gebrochen. Da diese Widersprüche nur temporär befriedet werden können, bleibt die historisch konkrete Regulationsweise insgesamt beständig prekär.

Der Staat ist im Inneren also weder homogen noch hierarchisch strukturiert, sondern fragmentiert und mit der Gesellschaft auf vielfältige Weise funktional verflochten (Mayntz 1993, 44). In kapitalistischen Demokratien stellt sich der Staat damit als eine hochkomplexe Matrix von Institutionen dar, die von unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Funktionserwartungen bestimmt sind, die verschiedenen Logiken und Rationalitäten folgen, die widerstrebende Interessen ausdrücken bzw. haben. Zwar ist damit prinzipiell die Binnendifferenzierung des Staates und die konkreten Regulationsmodi an die widersprüchlichen Interessen kapitalistischer Gesellschaften und ihrer Artikulation im Rahmen politischer Prozesse zurückgebunden; welche institutionelle Ausprägung jedoch die Binnendifferenzierung des Staates im Zuge von politischen Auseinandersetzungen annimmt, welche politische Materien den jeweiligen Institutionen zugeordnet werden und wie das Politik-Paradox der alleinigen Zuständigkeit für verbindliches Entscheiden und den Tätigkeitsgrenzen des Staates symbolisch-ideologisch überbrückt werden kann, ist historisch kontingent. Daran anschließend läßt sich also fragen, in welchem Verhältnis die Institutionen des politischen Systems und hier im speziellen der zentralstaatlichen und der kommunalen Ebene zueinander stehen.

¹⁸⁶ Die Einflußsphäre erstreckt sich somit auch auf die Segmente der Politik- und Programmformulierung im politischen Prozeß.

Das Verhältnis zwischen Staat und Stadt, zwischen zentralstaatlicher und lokaler Ebene wurde seit den siebziger Jahren immer wiederkehrend kontrovers diskutiert (vgl. Grauhan 1975, Offe 1975, Hesse/Wollmann 1983, Wollmann 1986, Hesse 1986, Häußermann 1991, Blanke 1991). Die unterschiedliche Bewertung der Handlungsspielräume lokaler Politik in ihrer Einbindung in das staatliche Gesamtgefüge hierarchisch organisierter Arbeitsteilung war und ist Ausdruck unterschiedlicher Zugangsweisen zur Analyse lokaler Politik¹⁸⁷ (vgl. Blanke/Benzler 1991, 11). Entsprechend widersprüchlich sind die jeweiligen Bewertungen hinsichtlich der Bedeutung und der Handlungsspielräume lokaler Politik.

1. In einer institutionellen Perspektive erscheint die lokale Ebene entgegen ihrer verfassungsrechtlich formal starken Stellung (Art 28 II GG) durch ihre Einbindung in die gesamtstaatliche Arbeitsteilung relativ schwach. So dürfen die Kommunen zwar „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“ wahrnehmen, aber die umfassende Gestaltungsfreiheit der Kommunen vollzieht sich „im Rahmen der Gesetze“ und ist auf die örtliche Gemeinschaft beschränkt. Die kommunale Handlungsautonomie wird ferner dadurch eingeschränkt, daß die Kommunen verfassungsrechtlich Teil der Länder sind. Deshalb ist es auch Aufgabe der Länder, die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine ausreichenden Mittelausstattung sicherzustellen¹⁸⁸. Da die ausreichende Mittelausstattung inhaltlich unbestimmt ist, besteht fortwährend die Gefahr, daß die Länderfinanzen zu Lasten der kommunalen Haushalte saniert werden. Zugleich unterliegen die Kommunen der Fachaufsicht und den Weisungsbefugnissen der Länder. Die „Aushöhlung der finanziel-

¹⁸⁷ Diese Zugangsweisen kranken daran, daß sie lediglich einzelne Aspekte eines umfassenderen Verhältnisses zwischen zentralstaatlicher und lokaler Ebene hervorheben. Im Vordergrund der These von der Einschränkung des kommunalen Handlungsspielraums und der Krise der sozialen Stadt (Hanesch) wird in zahlreichen Arbeiten auf den Aspekt der „Leistungsgestaltung“ eingegangen, d.h. auf die von Kommunen autonom gesetzten Programme und Maßnahmen. Um die These der eingeschränkten kommunalen Handlungsspielräume verifizieren zu können, müßten policy-übergreifend neben dem Aspekt der Leistungsgestaltung auch Aspekte der Finanzierung und der Leistungserbringung thematisiert werden (Windhoff-Heritière 1986, 226). In neudeutscher Diktion der Verwaltungsmodernisierung hieße dieses, das staatliche Gesamtgefüge hinsichtlich seiner Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung zu durchleuchten.

¹⁸⁸ In dem 1994 neu hinzugefügten Passus des Art. 28. II GG. heißt es: Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

le Handlungsautonomie“ erfolgt aber auch durch wiederholte Eingriffe in die Gewerbesteuer oder durch selektive Eingriffe in den föderalstaatlichen Finanzverbund sowie durch die Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung oder die ausgabenwirksame Einführung neuer Leistungsgesetze, wie dem Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz oder der Neuordnung von Aufgaben z.B. zwischen überörtlichen und örtlichen Trägern (z.B. in der Sozialhilfe). Wachsender Handlungsdruck und unzureichende Mittelausstattung sind daher ständige Wegbegleiter einer tendenziell prekär gewordenen kommunalen Handlungsautonomie. Zentralstaatliche Strategien der Problemabwälzung sind dabei selbst Anzeichen einer Krise der fordistischen Regulation, in der reproduktionsbezogene Funktionen dezentralisiert werden. Wie Bullmann zu Recht betont, sind diese Entwicklungen das Ergebnis historisch geronnener und somit auch veränderbarer Resultate gesamtgesellschaftlicher Kräftekonstellationen, auf die lokalpolitische Auseinandersetzungen Einfluß nehmen und reagieren kann (Bullmann 1991, 97).

2. Innerhalb des Dual-State-Ansatzes wird der Grundwiderspruch zwischen der Reproduktion der Arbeitskraft und der Reproduktion des Kapitals durch eine funktionale Aufgabenverteilung zwischen zentraler und lokaler Ebene aufgenommen (vgl. Castells, Saunders). Die jeweiligen staatlichen Ebenen nehmen daher unterschiedliche Funktionen innerhalb der kapitalistischen Gesellschaft wahr. Während der nationale Staat mit der Regulierung der Produktionsverhältnisse und den produktionsbezogenen Interessen befaßt ist, besteht die Funktion der lokalen Ebene in der kollektiven Reproduktion der Arbeitskraft und den politischen Auseinandersetzungen um die spezifischen Reproduktionsverhältnisse. Lokale und zentralstaatliche Politik folgen demnach unterschiedlichen Logiken. Instabilitäten und Krisen kapitalistischer Gesellschaftsformationen und damit die Widersprüche spätkapitalistischer Regulation brechen als städtische Probleme auf. Die strukturelle „Krise des Steuerstaates“ führt dann zu einer Krise der kollektiven Konsumtion, die in verschärften sozialen und politischen Auseinandersetzungen auf der lokalen Ebene ihren Ausdruck findet. Inwieweit solche Konflikte auf die zentralstaatliche Agenda gelangen, ist das Ergebnis gesellschaftlicher Koalitionen und den verschiedenen Formen des Klassenkampfes (Castells 1977, 246). Eine der wohl gewichtigsten kritischen Argumente gegen die Dual State These richtet sich gegen die formalistische und

einseitige Zuordnung von sozial-konsumtiven bzw. produktionsbezogenen Politikbereichen zu den jeweiligen staatlichen Ebenen (Bullmann 1991, 111).

3. In eine ähnliche argumentative Sackgasse liefen systemtheoretische und neomarxistisch angeleitete Analyseansätze, die die lokale Ebene durch zentralstaatliche und überlokale Prozesse determiniert sahen. Fortschreitende Kapitalakkumulation und politische Zentralisierung haben demnach die kommunale Eigenständigkeit ausgehöhlt. Offe sieht daher die Funktion vorrangig in einer „Puffer- und Filterfunktion“ begründet, die es dem Zentralstaat ermöglicht, bestimmte Entscheidungsmaterien zu „lokalisieren“ und Verantwortlichkeiten von der zentralstaatlichen Ebene auf die kommunale Ebene abzuwälzen. Dadurch wird es möglich, daß politische Konflikte über Lebens- und Versorgungsbedingungen zunächst von der kommunalen Ebene bearbeitet und Problemlagen partikularisiert werden, bevor sie eventuell auf die bundestaatliche Agenda gelangen (Offe 1975, 308). Eine weitgehend systemisch vorbestimmte Rolle nimmt die kommunale Ebene auch in neo-marxistisch inspirierten Ansätzen ein. Dort werden sie als „Filialen“ des Zentralstaates, als teilweise eigenverantwortliche Instanzen zur frühzeitigen Problembearbeitung, als „Spielzonen“ zum Zwecke staatlicher Legitimationsbeschaffung betrachtet (Rodenstein 1975). Lokale Politik reduziert sich demzufolge auf „objektive Notwendigkeiten“, die zumeist auch durch zentralstaatliche Vorgaben präjudiziert sind. Aus dem Blickfeld geriet damit die Ebene gesellschaftlicher Akteure und damit die Vermittlung zwischen den Reproduktionserfordernissen des Kapitals und politisch-administrativen Strategien (vgl. Bullmann 1991, 106).
4. Im Local-State-Ansatz dagegen wird die institutionelle und funktionalistische Einführung lokaler Politik auf die Kommunalpolitik aufgehoben. Da die kapitalistische Entwicklung durch räumliche und temporale Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet ist, bedarf es adäquat bemessener Institutionen, um die zunehmend großen, differenzierten und sich ändernden sozialen Systeme des Kapitalismus zu organisieren und zu steuern (Duncan u.a. 1987, 10). Da die kapitalistische Entwicklung jeweils unterschiedliche soziale und physische Umwelten hervorbringt und sie beständig umformt, wächst zugleich auch der Bedarf an lokalen staatlichen Institutionen, welche die strukturierte Kohärenz

von Produktion und Konsumtion absichern¹⁸⁹. Welche spezifische Form die Kohärenz annimmt, ist Ergebnis politischer Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen sowie innerstaatlicher Konflikte auf der lokalen und zwischen der lokalen und der zentralen Ebene sowie den lokal divergierenden ökonomischen Rahmenbedingungen. Auf dieser Heterogenität sozialer und ökonomischer Verhältnisse fußen die lokalen Institutionen, die zugleich auch als Einfallstor für die politische Mitwirkung verschiedener sozialer Gruppen dienen und damit lokale Handlungsspielräume öffnen. Diese Handlungsspielräume sind jedoch strikt relational im Kontext bestimmter räumlicher Bedingungen zu fassen. Das bedeutet, daß sich infolge des Wandels sozialer Erfahrungen und Beziehungen schnelle Änderungen vollziehen können, je nachdem wie diese Leute diesen Wandel wahrnehmen und darauf reagieren¹⁹⁰ (Duncan u.a. 1987, 23). In die Analyse lokaler Politik fließen demnach alle staatlichen Körperschaften, Institutionen und Behörden unterhalb der nationalen Ebene sowie die Wechselwirkungen unterschiedlicher kultureller, sozialer und politischer Praxisformen mit ein. Die Verknüpfung zwischen Regulations- und Local-State-Ansatz sehen Goodwin und Painter darin, daß Regulation weniger als eine bestimmte Abfolge von Regulationsmodi zu interpretieren ist, sondern als ein (politischer) Prozeß¹⁹¹. *Instead of looking for coherent modes of regulation, we prefer to emphasize the ebb and flow of regulatory processes through*

¹⁸⁹ Die lokale Ebene wird damit durch gesellschaftliche Beziehungen konstituiert. Diese bilden den territorialen Rahmen für Auseinandersetzungen und Aushandlungsprozesse sowohl im Bereich der Produktion wie der Reproduktion und somit eine territoriale Einheit der Regulation, die durch vielfältige politische, ideologisch-kulturelle und alltagspraktische Grenzziehungen durchzogen ist (vgl. Schmid 1996, 245).

¹⁹⁰ Klassenkonflikte drücken sich demnach, um das ausdrücklich zu betonen, eben nicht zwingend als nationale Klassenkonflikte aus, sondern sind zunächst an lokal und regional bestimmte Kontexte gebunden. Zu Klassenkonflikten auf zentralstaatlicher Ebene werden sie erst im Zuge eines kontingenten politischen Formierungsprozesses. Klassenlagen müssen sich also nicht, wie die Sozialstrukturforschung in den 90er Jahren herausgearbeitet hat, in einem entsprechenden Klassenbewußtsein und klassenspezifischen Verhaltensformen niederschlagen (vgl. Hradil 1992). Zwischen diesen einzelnen Ebenen verläuft also ein praxeologischer Bruch (Vester 1993, 77).

¹⁹¹ In ähnlicher Weise plädiert aus institutionenpolitischer Sicht Hesse für eine dynamische Betrachtungsweise des Verhältnisses von Staat und Stadt (Hesse 1983, 26). Auch im Bereich der Sozialpolitik wird ein dynamisches Verhältnis zwischen Zentralstaat und lokaler Ebene postuliert. So werden in der Konjunktur einzelne Bereiche der Armenpolitik, die einen traditionellen Aufgabenbereich der Kommunen darstellen, auf höherrangige Ebenen der sozialen Sicherungssysteme und damit auf die zentralstaatliche Ebene hochgezogen. In der Krise dagegen kehren sich die Vorzeichen dieser Entwicklung um. Soziale Probleme werden in die Armenpolitik verlagert und damit auf die kommunale Ebene überwältigt (Leibfried/Tennstedt 1985,89).

time and across space. At certain times and places , those processes will be more effective than others. The process of regulation is the product of material and discursive practices that generate and are in turn conditioned by social and political institutions (Painter 1997, 21). Lokale Politik durchläuft demnach in Abhängigkeit von sozialstrukturellen Veränderungsprozessen und ökonomischen Wachstumszyklen jeweils Phasen neuer Problemartikulationen, die innerhalb des politischen Systems solange auf Lösung dringen, bis in einem wechselseitigen Anpassungsprozeß zwischen Zentral- und lokalem Staat der Umgang mit ihnen eingeübt wurde, der Problemdruck nachläßt oder gar verschwindet (Blanke/Benzler 1991, 23). Dabei ist a priori nicht festgelegt, auf welcher Ebene die Problembearbeitung erfolgt.

5. Dies führte zu einer widersprüchlichen Bewertung der Bedeutung der lokalen Ebene und spiegelte sich nicht zuletzt auch aus institutionell-verwaltungswissenschaftlicher Perspektive in der Gegenüberstellung von Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen. Tatsächlich aber beleuchten beide Prozesse lediglich zwei Seiten einer Medaille. Je stärker der Zentralstaat Steuerungsfunktionen an sich zog, desto mehr wurden die dezentralen Institutionen in Vollzugstätigkeiten eingebunden (Hesse/Benz 1990, 33). Dabei zog der Bund in Deutschland meist nicht ganze Aufgabenbereiche an sich, sondern versuchte durch rahmensetzende Programme steuernd auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften einzuwirken. Die wachsende Politikverflechtung zwischen zentralstaatlicher und dezentraler Ebene offenbarte somit einen hybriden Charakter. Einerseits verlor die dezentrale Ebene an Steuerungsautonomie, zugleich wuchs jedoch die Bedeutung der lokalen Politik durch ihre Rolle als Ko-Akteur im Implementationsprozeß („Implementationsspielräume“). Zunächst verlief die Politikverflechtung in Richtung einer sektoralen (d.h. fachbezogenen) Differenzierung der Leistungserbringung. *Solange ein ausreichendes wirtschaftliches Wachstum es ermöglichte, wohlfahrtsstaatliche Leistungen in ausreichendem Umfang zu erbringen, und solange sich das Anspruchsniveau und die zu bewältigenden Probleme in Grenzen hielten, konnte die Integration gesellschaftlicher Interessen durch diese Praxis sektoralisierter, unitarisierend wirkender Politik auch durchaus erreicht werden.* (Hesse 1990, 39). Soziale und ökonomische Umstrukturierungsprozesse und ihre zunehmende räumliche Differenzierung jedoch haben das labile Gleichgewicht zwischen sektoralen und territorialen Interessen ins Wanken

gebracht. Die jeweiligen Anpassungsprozesse zentralstaatlicher wie lokaler Politik an die räumlich differenzierten ökonomisch-sozialen Umstrukturierungsprozesse führten zu einer faktischen Funktionsverschiebung zwischen den Gebietskörperschaften und damit zu einem erhöhten Problemdruck auf der lokalen Ebene. Die Aufwertung der lokalen Politik ergab sich dabei aus mehreren Gründen (Hesse/ Benz 1990, 234):

- Als Leistungsinstanz mußten sie auf veränderte Handlungsanforderungen reagieren, die nicht mehr durch meist zentralisierte monetäre Leistungen befriedigt werden konnten, sondern im konkreten sozialräumlichen Kontext zu erfüllen waren; zudem wuchs der Bedarf an ergänzenden Leistungen für Probleme, die in den zentralstaatlichen Sicherungssystemen nur unzureichend berücksichtigt worden waren.
- Als Vollzugseinrichtungen erweiterte sich ihr Handlungsspielraum insofern, als standardisierte Vorgaben zentralstaatlicher Programme den zunehmend heterogenen Problemausprägungen sowie den differenzierten gesellschaftlichen Lebens- und Produktionsbedingungen nicht mehr angemessen waren und deshalb einer dezentralen Ausfüllung und Konkretisierung bedurften.
- Als Koordinations- und Steuerungsebene schließlich erwiesen sich dezentrale und hier vor allem regionale Politiken deshalb als bedeutsam, da die Vielzahl sektoraler Programme zentralstaatlich kaum noch aufeinander abzustimmen und in ihrer Durchführung problembezogen zu integrieren war, weil bei zunehmend ausgeschöpften öffentlichen Ressourcen den lokalen und regionalen Entwicklungspotentialen erhebliche Aufmerksamkeit zukam.

Ganz gleich, ob man in der dezentralen, an die örtlichen Bedingungen angepaßten Implementation zentral bestimmter Programme eine der Gründe für die Fortexistenz der kommunalen Selbstverwaltung sieht, ob man aus institutionell-verwaltungswissenschaftlicher Sicht die Funktion der Kommunen bei der Feinsteuerung zentral gesetzter Programme betont oder ob man die Aufwertung lokaler Politik als funktionales Erfordernis eines flexiblen Akkumulationsregimes betrachtet, immer wieder wird man mit widersprüchlichen Tendenzen von Zentralisierung und Dezentralisierung, von Einschränkungen sowie steigender Bedeutung lokaler Politik konfrontiert. All diese unterschiedlichen Diagnosen beleuchten bestimmte Tendenzen und Aspekte des kapitalistischen Staates, da sich die Widersprüche der kapitalistischen Gesellschaft innerhalb der Gesamtheit des Staates reproduzieren und somit die materiellen Politikprozesse und spezifischen Regulationsweisen zueinander selbst in Widerspruch gesetzt werden. Politik ist gerade das Prozessieren dieser Widersprüche, wobei die Regulierung dieser Widersprüche jeweils sektoral und territorial variiert. *Die „relationale Sichtweise von (De-) Zentralisierungs- und (De-) Konzentrationsprozessen*

sen [dagegen] versteht sich nicht nur als sektoren-, sondern auch als dynamischer, die verschiedenen Systemebenen integrierenden Ansatz (Windoff-Heritière 1986, 240). Das heißt auch, daß flexiblere Formen der Regulation und damit konkrete Problemlösungspotentiale und -lösungsversuche erst vor dem Hintergrund „issue-spezifischer“ Vernetzungen sektoraler Politikbereiche und gebietskörperschaftlicher Ebenen und damit aus der Analyse lokalpolitischer Praxisformen heraus identifiziert werden können (vgl. Blanke/ Benzler 1991, 25).

Essentielle Regulierungsmodi des fordistischen Wachstumsmodells waren die Regulierung des Binnenmarktes und des Verhältnisses zwischen Kapital und Arbeit; beide waren zentralstaatlich organisiert und wurden durch das korporatistische Dreieck von Kapital, Arbeit und (Zentral-) Staat gestützt (Mayer 1991, 36). Dieses Primat zentralstaatlicher Politik war Ausdruck gesellschaftlich vorherrschender Interessen, da nur auf diesem Wege gleiche Bedingungen für die Kapitalentfaltung, möglichst standardisierbare Vorgaben für die Verwendung öffentlicher Mittel sowie die Sicherung eines niedrigen gesellschaftlichen Konfliktniveaus, erreichbar waren (Bullmann 1991, 111). Entsprechend erschien lokale Politik während des Fordismus lediglich als eine unter- bzw. nachgeordnete Ebene, die die zentralstaatliche Politik zu implementieren hatte und von zentralstaatlicher Vorgaben determiniert war. Fraglich ist dabei, ob lokale Politik während der fordistischen Phase außer Vollziehen und Verwalten, Abfedern, Filtern und Kleinarbeiten zentralstaatlich gesetzter Politik jemals eine andere Option besaß. Es gab weder Träger noch bestimmte verallgemeinerungsfähige politische Probleme, die die lokale Politik in Opposition zum Zentralstaat hätten stellen können¹⁹². Es wurde im Gegenteil die Einordnung der Kommunalpolitik in das fordistische Wachstumsparadigma durch die seit den 60er Jahren betriebene Ausweitung der Instrumente zentralstaatlicher Planung und Steuerung, wie z.B. der Globalsteuerung, der mittelfristigen Finanzplanung, der Strukturpolitik und die Zunahme zweckgebundener Zuweisungen, forciert, da diese das Ziel verfolgten, die grundgesetzlich fixierte Angleichung der Lebensverhält-

¹⁹² Auch die von der Studentenbewegung ausgehenden kapitalismuskritischen Strömungen als oppositionelle Kraft konzentrierten sich aufgrund ihrer theoretischen Ausgangslage auf die zentralstaatliche Ebene. Lokale Politik, wurde, soweit sie überhaupt thematisiert wurde, unter den Zentralstaat subsumiert.

nisse im Bundesgebiet herbeizuführen und damit die *Segnungen des fordistischen Modernisierungsprozesses* möglichst gleichmäßig zwischen den prosperierenden Agglomerationen und der ländlichen Peripherie zu verteilen (ebd.). Alle Regionen und sozialen Gruppen sollten somit am Wohlstandswachstum teilhaben und in der Tat hatten alle Kommunen und sozialen Gruppen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, an den Wohlstandszuwächsen ihren Anteil. Dies war die Ära, in der sich die Gesellschaft in einem weitgehenden systemfunktionalen Gleichgewicht befand.

Fordistische Stadtpolitik hatte es unter den Bedingungen des Wachstums von Sozialprodukt, Arbeitsplätzen und Bevölkerung nahezu überall mit ähnlichen Problemen zu tun, daher verlief sie auch überall nach einem einheitlichen Muster. Sie war eine auf soziale Integration und Funktionsfähigkeit der ganzen Stadt ausgerichtete Politik für das Wachstum der Städte. Häußermann und Siebel charakterisierten diese Politik als Simultanzpolitik von Wachstumsorientierung und sozialer Abfederung (Häußermann/Siebel 1987, 120 f.). Sie bestand zu einem großen Teil im Ausbau der städtischen Infrastruktur, der Sanierung von Altbauten und des modernen (Sozial-) Wohnungsbaus. Es war die Phase extensiver und intensiver Urbanisierung (vgl. Häußermann/Siebel 1994, 33f.), in der es zu einem massiven Wachstum von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Verdichtungsräumen kam und die Städte durch Stadterweiterungsmaßnahmen weiteren Raum für die ihre Expansion schafften. Parallel zur Verlagerung des produzierenden Gewerbes an die städtische Peripherie drängten vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels zur Dienstleistungsgesellschaft die tertiären Nutzungen in die innerstädtischen Standorte. Sanierung und Modernisierung wurden damit zu zentralen Aufgaben der Stadtpolitik. Dieser Eingriff in bestehende Nutzungen und sozialräumliche Lebenszusammenhänge führte zu ersten Konflikten, die aber einen klassenunspezifischen Charakter annahmen (vgl. Roth 1990, 217, Bullmann 1991, 115). Allerdings blieben diese Konflikte noch weitgehend begrenzt; vor allem auch deswegen, weil z.B. der Umzug in die neuen, modern ausgestatteten Wohnungen der Großsiedlungen oder in das Eigenheim im Umland der Städte (Suburbanisierung) für viele Menschen zugleich auch Teilhabe am allgemeinen Wohlstandswachstum bedeutete.

Insgesamt wurden in dieser Phase die Zonierung des städtische Raums vorangetrieben, Konsumnormen angehoben und Lebensweisen standardisiert. Seit Mitte der 70er Jahre jedoch zeigten sich die oben dargestellten Grenzen des Fordismus. Das neue Akkumulationsregime rief Anforderungen nach einer Flexibilisierung der Reproduktionszusammenhänge und der Regulationsweisen hervor. Dadurch wurde die einheitliche Perspektive wachsenden Wohlstands für alle Regionen und sozialen Gruppen ins Wanken gebracht. Nicht mehr Wohlstandszuwächse wurden verteilt, sondern zunehmend Lasten gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse. Dadurch verschärften sich die Verteilungskämpfe zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen (horizontal und vertikal) und sozialen Gruppen. Es ließen sich drei zentrale Entwicklungstrends identifizieren (vgl. Mayer 1991, 52):

- Eine Verschärfung sozialräumlicher Polarisierungsprozesse (zwischen den Regionen, innerhalb der Regionen, zwischen Kernstadt und Umland und innerhalb der Kernstädte), die durch den Wegfall nationalstaatlicher Angleichungs- und Ausgleichsbemühungen noch intensiviert werden¹⁹³.
- Ein zunehmende Mobilisierung der lokalen Politik für wirtschaftliche Entwicklung, wobei die kommunale Politik private Kapitalakkumulation unter Einbeziehung weiterer Akteure organisiert. Dadurch schwindet der traditionelle Gegensatz zwischen staatlicher Souveränität und privatem Eigennutz.
- Eine Reduzierung und Umstrukturierung der öffentlichen Leistungserbringung: die Kommune zieht sich aus Einrichtungen des öffentlichen Konsums zurück und läßt sich ergänzen/ ersetzen durch unterschiedliche, private, quasi-öffentliche oder gemeinnützige Einrichtungen und Initiativen.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Heterogenisierung, Fragmentierung und Polarisierung der Gesellschaft, wachsender sozialräumlicher Disparitäten und dem Rückzug des Bundes aus zahlreichen sozial- und gesellschaftspolitischen Feldern, sowie unter den Bedingungen verschärfter Konkurrenzbeziehungen zwischen den Städten und durch den Trend zur flexiblen Produktion, die aus Sicht der Unternehmen ein komplexes Set an „maßstabsgerecht“ bereitgestellten Vorbedingungen erfordert, wuchsen die an die lokale

¹⁹³ Am deutlichsten treten diese Polarisierungsprozesse in den Konflikten um den Bund-Länder-Finanzausgleich, um diverse Strukturhilfen, im kommunalen Finanzausgleich oder bei Leistungskürzungen in der Arbeitslosenversicherung zu Tage. So übertrifft z.B. das Volumen der über die Arbeitslosenversicherung erzielten regionalen Ausgleichseffekte die des Länderfinanzausgleichs (vgl. Reissert 1998, 204).

Politik gerichteten Herausforderungen. *Während die Kommunen ein innovatives, wachstumsförderndes Klima bereitstellen sollen, müssen sie gleichzeitig neue Krisenmanagement- und Regulationsformen erfinden, um das neue Akkumulationsregime abzustützen* (Mayer 1991, 40). Stadtpolitik im Postfordismus sieht sich daher auch mit der alten Aufgabenstellung der Simultanpolitik, der Sicherung der produktiven und reproduktiven Voraussetzungen eines (post-)fordistischen Akkumulationsmodells konfrontiert. Dieser Prozeß ist als Lernprozeß zu verstehen, in dem mit unterschiedlichen Handlungs-, Finanzierungs- und Organisationsformen in den jeweiligen Politikfeldern experimentiert wurde (und wird). Zunehmend lagen die dabei entwickelten Innovationen quer zu den klassischen Politikbereichen. Wo aber das Terrain vertrauter Politikfelder mit ihren abgestimmten Rationalitäten und Institutionen verlassen wird und Handlungspotentiale anderer Politikfelder als Ressourcen in Betracht gezogen werden, kommt es nicht nur zu Problemen der Abstimmung, Koordination und Kooperation oder der Information, sondern auch zu Macht- und Domänenkonflikten der verschiedenen policy-communities. Der Terminus „Unternehmerische Stadtpolitik“, der in den 80er Jahren als Antwort auf die Krise des fordistischen Akkumulationsregimes vom seinerzeitigen Hamburger Oberbürgermeister Dohnany geprägt wurde, sowie die vom ehemaligen Münchener Oberbürgermeister Kronawitter geforderte solidarische Stadtgesellschaft oder das in vielen Stadtentwicklungsprogrammen formulierte Leitbild der sozialen bzw. solidarischen Stadt weisen daher nicht nur auf eine unter flexibilisierten Bedingungen des Postfordismus auszugestaltenden Simultanpolitik hin, sondern auch auf die politischen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen discourse communities.

Wendet man den Blick zurück, so durchlief die lokale Wirtschaftspolitik unterschiedliche Problemkonjunkturen, die einerseits den Wandel fordistischer Produktionsstrukturen, zum anderen aber auch den Wandel in den Bemühungen zentralstaatlicher Ebenen zur Angleichung der Lebensverhältnisse widerspiegeln.

- In den 60er Jahre war die lokale Wirtschaftspolitik auf die Verbesserung der Standortvorteile hin ausgerichtet. Standorte waren in diesem international bestimmten Wachstumsprozeß beliebig austauschbar; die Städte als Wirtschaftsstandorte wurden

lediglich als passive „Resonanzkörper“ für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen und die dominierende Perspektive war die einer „Top-down-Perspektive“, wonach die Regionen als brachliegende Potentiale aufbereitet und hergerichtet werden mußten, um so den Anforderungen externer Akteure zu genügen. Aufbauend auf das tayloristische Produktionsmodell wurden daher im Zuge der Ansiedlungspolitik vor allem Zweigwerke in strukturschwachen Regionen gefördert, die jedoch unter dem Wettbewerbsdruck der neuen internationalen Arbeitsteilung und innerbetrieblicher Standortkonkurrenzen mit erheblichen Rationalisierungsdruck und Schließungen konfrontiert wurden.

- Seit Mitte der 70er Jahre hat sich das Bild sowohl theoretisch als auch empirisch erheblich gewandelt. Wachstum und Niedergang, Tertiärisierung und Deindustrialisierung sind seither in allen Regionen zu beobachten. Sie folgen dabei nicht dem Schema von Zentrum und Peripherie. Zunächst war das Dienstleistungsgewerbe die große Hoffnung für die ersten größeren Krisentendenzen am Arbeitsmarkt, wobei eine relativ undifferenzierte Ansiedlung des tertiären Sektors (in den Kernstädten) erfolgte und zugleich auch das produzierende Gewerbe aus der Stadt heraus gedrängt wurde.
- Da das gesamtwirtschaftliche Ansiedlungspotential sank, wurden schließlich unter dem Einfluß des Konzeptes der Basisinnovationen, der Theorie der langen Wellen und der Produkt-Lebenszyklustheorie von den Städten in Zusammenarbeit z.B. mit den örtlichen Handelskammern häufig in public- private- partnership Technologie- und Gründerzentren oder Gewerbeparks gegründet. Neben der Ansiedlungspolitik gewann nunmehr vor allem die dynamische Bestandspolitik an Bedeutung, bei der es darum ging, durch eine intensive Betreuung die Unternehmen ganz oder teilweise in der Stadt zu halten. Diese Hinwendung zu den endogenen Potentialen wurde begleitet durch eine Liegenschaftspolitik, dem Ausbau städtischer Wirtschaftsstrukturen (z.B. Gewerbeparks, Umgehungsstraßen etc.), der Förderung von Kontakten zwischen Hochschulen und lokaler Ökonomie (z.B. durch Technologietransferstellen) oder der Gründung privatrechtlich organisierter Wirtschaftsförderungsgesellschaften.
- Da die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik einer Stadt stark ihrer Position im Rahmen der neuen internationalen Arbeitsteilung (Internationalisierung und

Globalisierung) abhängt, gewann die Konkurrenz um zentrale Infrastruktureinrichtungen (z.B. die Frage nach Universitätstandorten, die Einstufung als Oberzentrum etc.) und Unternehmenszentralen oder forschungs- und entwicklungsintensiven Abteilungen und Einrichtungen an Bedeutung. Die einseitige Ausrichtung der Stadtpolitik auf die international wettbewerbsfähige Stadt führte zur Instrumentalisierung und Justierung aller städtischer Entscheidungsfelder auf das eine Ziel der (Wieder-) Gewinnung wirtschaftlicher Prosperität. Neben den harten Standortfaktoren, wie z.B. der Ausbau einer global orientierten Superstruktur aus internationalen Flughäfen, der Einbindung in das europäische Netz der Hochgeschwindigkeitsbahnen, dem Ausbau des Messewesens und der Telekommunikationseinrichtungen sowie der Management-Akademie etc., gewannen aus der Sicht der Wirtschaftspolitik zunehmend weiche Standortfaktoren wie urbanes Ambiente, hoher Freizeit- und Wohnwert an Bedeutung. Damit geraten prinzipiell alle Politikfelder und Bereiche der Stadtgesellschaft in den Horizont der die ökonomischen Entwicklung einer Stadt förderlichen bzw. hemmenden Standortbedingungen. Selbst neuere regionalökonomische Konzepte, wie das „produktive bzw. innovative Milieu“, in denen die Verflechtungsbeziehungen zwischen verschiedenen Unternehmen und anderen Institutionen und damit die territorialen Eigenschaften einer Region eine zentrale Rolle spielen, thematisieren neben den „klassischen harten und weichen Standortfaktoren“ das ganze Spektrum sozialer Verhaltensweisen, Lebensformen, Einstellungen, sozialer und politischer Auseinandersetzungen oder das Image einer Stadt.

Unternehmerische Stadtpolitik wurde so zu einer zentralen Leitorientierung lokaler Politik, die der Initiierung und Stimulierung privater Kapitalakkumulation diene (Mayer 1990). Dabei vollzog sich ein tiefgreifender Wandel lokaler Politik, in der quer zur klassischen Gliederung lokaler Politikfelder und der Kommunalverwaltung neue funktionale Grenzziehungen, prozessuale Neuerungen und neue Akteurskonstellationen erforderlich wurden. Unternehmerische Stadtpolitik ist dadurch gekennzeichnet, daß alle Politikfelder und die gesamte Stadtpolitik auf das eine Ziel des Wirtschaftswachstums ausgerichtet werden. Damit wird das spezifische Städtische selbst zum Gegenstand einer ökonomisch orientierten

politischen Formierung (Häußermann/Siebel 1987, 129). Diese führt zugleich auch zu einer Vernachlässigung der Produktions- und Reproduktionserfordernisse der „zweiten“ und „dritten Stadt“.

Je nach Einbindung einer Stadt in die neue internationale Arbeitsteilung werden diese mit unterschiedlichen Regulationsanforderungen im ökonomisch-sozialen Umstrukturierungsprozeß konfrontiert. Wie sie mit den spezifischen Anforderungen umgehen, hängt nicht zuletzt von den örtlich spezifischen Bedingungen gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, den jeweiligen sozio-kulturellen Traditionen und der Wahrnehmung und Interpretation des gesellschaftlichen Wandels ab. Ökonomisch-soziale Umstrukturierungsprozesse werden auf städtischer Ebene durch komplexe Wirkungsbeziehungen zwischen verschiedenen Märkten, politischen und sozialen Regulationsformen und gesellschaftlichen Arrangements in mehrfacher Weise gebrochen, gedämpft oder auch verstärkt (Häußermann/ Siebel 1987, 120, Dangschat 1995b). In diesem Wirkungsgefüge ergänzen sich diverse sozial- und wirtschaftspolitische sowie ordnungs- und polizeirechtliche Aktivitäten zu einem mehr oder weniger kohärenten Ansatz einer wachstumsorientierten Stadtpolitik. Diese läßt sich vor allem in den Innenstädten, die als Aushängeschild einer Stadt fungieren, beobachten. In den 90er Jahren wurden in allen Innenstädten gewaltig in die bauliche Aufwertung investiert. Neue Einkaufspassagen, Konsumgalerien und Warenhäuser, Boutiquen und Restaurants, Büroparks und Museen wurden geschaffen und die Innenstädte so zu reinen Konsumzonen funktionalisiert. Im Ausbau innerstädtischer Konsumtionsräume zu „Archipelen eines kontrollierten städtischen Erlebens“ manifestierten sich dann auch die Raumanprüche der neuen Dienstleistungsklassen (Ronneberger 1994a). Die Funktionalisierung der Innenstädte als Konsumzonen wurde begleitet durch die Ausweitung der Kontrolle über den öffentlichen Raum, durch die wachsende Zahl von Überwachungskameras und privatem Sicherheitspersonal. Diese Entwicklung korrespondiert auf das Engste mit der in allen größeren Städten praktizierten ordnungspolitischen Doppelstrategie („Dortmunder Linie“), durch die soziale Randgruppen wie Obdachlose, Alkoholiker, Drogenabhängige und -händler sowie Ausländer etc. durch Sperrgebietsverordnungen, Aufenthaltsverbote, Platzverweise und regelmäßige Polizeikontrollen einerseits sowie durch die Unterbringung in soziale Hilfemaßnahmen (Drogenentzug etc.) oder in (peripher gelegene) städtische Un-

terkünfte andererseits aus dem Stadtbild verdrängt werden¹⁹⁴. Die Hierarchisierung der Konsummuster und des Raumes kommt nicht zuletzt auch in der wiederkehrenden Kritik an der Sauberkeit der Innenstädte zum Ausdruck. Mittlerweile gibt es kaum noch eine Stadt, in der nicht eine Aktion „saubere Innenstadt“ durchgeführt wurde, wobei diese, wenn auch nicht immer programmatisch klar ausformuliert, sauber u.a. als „sozial sauber“ definieren. Die spöttische Umformulierung der unterirdischen Passage in der Innenstadt Hannovers von Passarelle in Pennerelle¹⁹⁵, oder die menschenverachtende Bezeichnung von Obdachlosen als menschlichen Unrat bringen dies ebenso zum Ausdruck, wie Forderungen von Industrie- und Handelskammern, in denen alkoholisierte Stadstreicher, Obdachlose und Drogensüchtige in den Einkaufsstraßen wahrlich nicht als gute Visitenkarte bezeichnet werden, die das Einkaufserlebnis schmälerten. Der immanente Herrschaftscharakter und die Raumansprüche der Ökonomie werden vor allem dann deutlich, wenn sich Manager, wie z.B. der Vorstandsvorsitzende der Douglas-Holding in Frankfurt zu einem solchen Thema äußern. Dieser drohte seinerzeit mit dem Abzug aus den Innenstädten, wenn es nicht gelinge, die City „sauber“ und frei von dem „Bettler- und Gauklerunwesen“ zu halten (vgl. Ronneberger 1994a, 196). In der Forderung nach Sauberkeit und Sicherheit treffen sich denn auch die Interessen- und Werthaltungen der neuen Dienstleistungs- und der städtischen Mittelklasse. Dadurch wird es der Stadtpolitik möglich, den politischen Immobilismus in einer ansonsten fragmentierten und in sich tief gespaltenen Stadtgesellschaft durch die Fokussierung auf einen einheitlichen Bezugspunkt zu organisieren. Die in den Städten praktizierten Programme zur sauberen und sicheren Innenstadt entspringen damit derselben Krise regulativer Politik wie der von Häußermann und Siebel identifizierte neue Typus der Festivalisierung der Politik (Häußermann/ Siebel 1993). Das steigende Interesse an diffusen Mobilisierungs- und Großprojekten resultiert demzufolge aus der Krise

¹⁹⁴ Durch diese Doppelstrategie werden die spezifischen Reproduktionsbedingungen der städtischen Unterschicht durch die Entwertung des spezifischen sozialen und kulturellen Kapitals systematisch verschlechtert. Allerdings sollten vorschnelle Urteile gegenüber den praktizierten Doppelstrategien vermieden werden. Die Bewertung der in den verschiedenen Städten praktizierten Ansätze müßte die jeweilige Ausgestaltung der sozialen Hilfen innerhalb des Gesamtkonzeptes berücksichtigen.

¹⁹⁵ HAZ vom 23.4.1997 „City ist Mekka für Penner“ FDP/ Krisengipfel gefordert, vgl. HAZ vom 30.4.1997 „Die Stadt nicht in Dreckloch verwandeln“, für eine Zusammenfassung der Debatte vgl. HAZ vom 3.5.1997 „Vom Totreden der Stadt“. Wie unwirtlich ist die City?, für eine Zusammenfassung über Randgruppen in der Passarelle vgl. die TAZ-Beilage innen!stadt!aktion (Abschnitt Vertreibung in Hannover im Zeichen der EXPO (<http://userpage.fu-berlin.de/~sbar/zeitungsbeilage.html>))

regulativer Politik. *Was auf der Ebene der Städte heute sichtbar wird, charakterisiert generell die Schwierigkeiten der Politik in einer reichen Gesellschaft, die ihre Probleme erfolgreich auf Minderheiten konzentriert und über ihre politischen Grenzen exportiert hat. Die anstehenden Probleme sind entweder nicht mehrheitsfähig, oder sie sind nicht politikfähig.* (Häußermann/Siebel 1993, 28). Die Heterogenisierung und Fragmentierung der Stadtgesellschaft lässt nicht nur die Basis für eine langfristig gestaltende Politik, sondern auch für eine integrative Stadtpolitik schwinden. Wo jedes Regulierungsinteresse zu einem Minderheiteninteresse wird, droht die Gefahr, daß auf der Basis eines negativen Konsens jedwede Regulierung unterlassen wird. Allerdings wäre diese pessimistische Perspektive für unterschiedliche Politikfelder näher zu untersuchen, denn die politische Aufmerksamkeit richtet sich nicht auf alle Politikfelder gleichzeitig wie auch nicht allen Politikfeldern hinsichtlich ihrer politischen Sprengkraft die gleiche Bedeutung zukommt. Die Entwicklungen in verschiedenen Policy-Subsystemen können zumal angesichts der durch die Politikverflechtung begünstigten Verantwortungsdiffusion und Intransparenz auch teilautonom vorangetrieben werden (Sabatier 1993, Mayntz/ Scharpf 1995)

2.5.7 Lokale Sozialpolitik im Postfordismus

Gerade im Bereich der lokalen (Sozial-) Politik haben sich aus dem lernenden Umgang mit Problemen kreative Lösungsansätze mit einer Vielzahl von neuen Handlungs-, Finanzierungs- und Organisationsformen entwickelt, die sich als Teil einer flexiblen Regulationsweise verstehen lassen. „Unternehmerische Stadtpolitik“ kennzeichnet demzufolge nur einen Zug lokaler Politik im Postfordismus. Daneben treten neu entwickelte sozialpolitische Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten, die einer einseitigen Wachstumsorientierung der Stadtpolitik Grenzen setzen bzw. ihr zur Seite stehen.

Eine der praktizierten Strategien ist die der Auslagerung bzw. outsourcing, outcontracting oder Verringerung der Leistungstiefe in der Terminologie des Public Management Debatte. So werden lokalpolitische Aktivitäten in den nichtstaatlichen Bereich ausgelagert; ein Beispiel hierfür ist die Zunahme von Eigenbetrieben auch im sozialpolitischen Bereich oder die Ausgründung von privatrechtlich organisierten Wirtschaftsförderungsgesellschaften.

Öffentliche Aufgaben können aber auch unter der Rubrik „neue Subsidiarität“ in die Verantwortung der Bürger zurückdelegiert werden, so z.B. in dem Vereine die Pflege von Kinderspielflächen oder den Betrieb von Kindertagesstätten, Nachbarschaftszentren etc. übernehmen¹⁹⁶. Diese neuen Organisations- und Handlungsformen gehen einher mit einer Verwischung der Grenzen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Träger- und Organisationsformen. Damit werden nichtstaatliche Akteure mehr und mehr in die lokale Organisation ökonomischer und sozialer Verhältnisse einbezogen (public-private-partnership). Welche Akteure dabei einbezogen werden, variiert je nach Politikfeld, d.h. abstrakter formuliert, die gesellschaftlichen und politisch-administrativen Akteure und Institutionen sowie die spezifischen materiellen Politikprozesse gruppieren sich jeweils um bestimmte Probleme herum. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sind z.B. Arbeitsämter, Wohlfahrtsverbände, kirchliche Einrichtungen, Initiativen, Firmenleitungen, Gewerkschaften etc. beteiligt. In sozialraumbezogenen integrierten Handlungsansätzen, wie z.B. dem nordrhein-westfälischen Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf oder dem Hamburger Armutsbekämpfungsprogramm, wird dieses Akteursspektrum um privatwirtschaftliche Akteure wie Wohnungsunternehmen oder Kleinbetriebe etc. ergänzt. Die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure ist Ausdruck einer konzeptionellen Neuausrichtung lokaler Politik auf die endogenen Potentiale der Stadt, die zu veränderten politischen Handlungsmustern führt. Diese sind geprägt durch einen kooperativen Politikstil und durch pluralistische Verhandlungssysteme, in denen Verhandlungs-, Entscheidungs- und Implementationsprozesse außerhalb der traditionellen Strukturen kommunaler Politik stattfinden und klassische Ressortgrenzen zwischen einzelnen Politikfeldern aufgehoben werden. Die Rolle der Kommunalpolitik geht dabei weg von der Trägerschaft von Einrichtungen und Diensten hin zu einer Betonung ihrer Rolle als Moderatoren und koordinierender Förder- und Planungsinstanz (Mayer 1991). Damit einhergeht eine Aufwertung der Verantwortung und Trägerschaft freiwilliger Vereinigungen und intermediärer Organisationen (Evers 1991). Der intermediäre gesellschaftlich-öffentliche Bereich vermittelt die oft konfliktuellen Logiken und Handlungsanforderungen, die aus dem staatlichen, kommerziellen und informellen

¹⁹⁶ Die Übernahme von öffentlichen Aufgaben kann in drei unterschiedlichen analytischen Dimensionen untersucht werden (vgl. auch Windhoff-Heritier 1986): die Gewährleistungs-, die Finanzierungs- und die Vollzugsverantwortung. Die Verantwortungsteilung kann in allen drei Dimensionen variieren. Entsprechend differenziert müßte die sozialpolitische Bewertung von Auslagerungsstrategien untersucht werden.

Bereich heraus artikuliert werden und verschränkt sie organisationsintern (Evers 1991, 229).

Klassische Akteure der lokalen Sozialpolitik waren zunächst neben der Kommunalverwaltung vor allem die Wohlfahrtsverbände. Die sorgfältig abgestimmten Verflechtungsmuster und Bereichsregelungen begründeten dabei ein neokorporatives Verflechtungssystem, durch das die Wohlfahrtsverbände in den Prozeß der Politikformulierung und -umsetzung miteinbezogen wurden (Heinze/Olk 1981). Als Folge der bürokratischen Verkrustung, der mangelnden Partizipationsmöglichkeiten der Klientel und mangelnder Sensibilität gegenüber neuen Problemlagen entstanden im Umkreis der neuen sozialen Bewegungen als Gegenbewegung zu den etablierten Lebens- und Arbeitsverhältnissen eine große Zahl an neuen Initiativen und Projekten im intermediären Bereich (zu den unterschiedlichen Strömungen vgl. Roth 1990). Kritisiert wurden insbesondere die Professionalisierung, die Verrechtlichung und Bürokratisierung einer paternalistisch anmutenden deutschen Sozialstaatstradition und der vorherrschende Konsumismus. Seit Mitte der 70er Jahre kam es daher zu einem regelrechten Projektboom, wobei die Projekte sich überwiegend als Alternative zu den bestehenden Einrichtungen des Sozialstaates verstanden (Roth 1991, 51). Angesichts der Entstehung von Initiativen und Selbsthilfegruppen geriet das Selbstverständnis der Wohlfahrtsverbände als Interessenvertreter der Bedürftigen ebenso unter Druck wie ihre überkommenen bürokratisch verfaßten Organisations- und Handlungsformen. Die Wohlfahrtsverbände reagierten gegenüber den alternativen Initiativen ebenso wie die Kommunalverwaltungen zunächst mit Abwehr- und Ausgrenzungsstrategien. Die Folge war die Entwicklung einer professionellen Bewegungskultur. Dominierend war jedoch in der Folgezeit die selektive Einbindung der Initiativen und intermediären Projekte in die Verhandlungssysteme und institutionellen Verflechtungsstrukturen lokaler Sozialpolitik bzw. die Inkorporierung der vielen Initiativen und Selbsthilfegruppen über die Wohlfahrtsverbände (z.B. DPWV oder AWO) in das neokorporative Wohlfahrtskartell. Die alternativen Projekte und Initiativen entfalteten dabei ein beachtliches Innovations- und Anregungspotential, welches von den professionellen sozialen Diensten aufgenommen und zur Überprüfung der Arbeits- und Angebotsformen herangezogen wurde. Seit Anfang der 80er Jahre wurden

die Initiativen und Projekte der neuen sozialen Bewegungen nicht zuletzt auch aufgrund der „Sozialstaatsüberwälzung“ als Reformressource erkannt (Krüger 1985, 39). Zunächst lag die Bedeutung dieser unkonventionellen Initiativen in der Kompensation und Deckung bisher nicht gedeckter Bedürfnisse. Sie führten zu einer Auffächerung der sozialen Dienste in eine Vielzahl von kleinen Projekten und Organisationen, durch die zahlreiche Angehörige einer in ihren Aufstiegschancen vorübergehend blockierten Bildungsklasse Zugang zum Erwerbssystem fanden. In diese Phase fiel auch der Ausbau einer bewegungsnahen Infrastruktur (Verlage, Beratungs- und Planungsbüros; Handwerksunternehmen). Mit der konservativ-liberalen Wende, dem Abbau sozialer Leistungen, der seit den 80er Jahren verschärften Arbeitsmarktkrise, den Deregulierungs- und Flexibilisierungstendenzen und der Krise der öffentlichen Haushalte griffen die Kommunalverwaltungen jedoch stärker auf die alternativen Projekte und Initiativen zurück. Zunehmend ließ sich auch beobachten, daß die verschiedenen Akteure und Maßnahmen miteinander verknüpft werden, um Reibungsverluste und Doppelarbeit zu vermeiden und Synergieeffekte zu fördern (Mayer 1996). Arbeitsmarkt-, Wirtschaftsförderungs- und Strukturpolitik werden z.B. mit Maßnahmen der Sozial- und Jugendpolitik oder aber auch im Rahmen sozialraumbezogener Ansätze mit der Wohnungspolitik miteinander verzahnt. Solch komplexe politische Strategien sind nur durch eine dezentrale Koordination innerhalb pluralistischer Verhandlungssysteme möglich, in denen „nicht einseitige Weisungs- und Befugnisbeziehungen, sondern konfliktuelle Kooperationen einer Mehrzahl von Akteuren stilbildend sind“ (Benzler/ Heinelt 1991, 37). Die Angemessenheit (sozial-) politischer Programme läßt sich nur noch vor Ort erschließen, da die situativen Kontexte der Menschen realitätsgerecht komplex nur noch auf der lokalen Ebene abbildbar und in sozialpolitisches Handeln übersetzbar sind (Krüger 1985, 22). Damit erweist sich die Einbeziehung der Adressaten politischer Programme und selbstorganisierter Initiativen und Projekte als Produktivitätsreserve des Wohlfahrtsstaates (Olk/Otto 1985). Das Zukunftsweisende an der Förderung unkonventioneller Projekte und Initiativen steckte in dem ganz pragmatischen Ausprobieren von neuartigen gemischtwirtschaftlichen, d.h. intermediären Arbeitsorganisations-, Finanzierungs- und Management-Modellen. Dadurch konnte das fordistische Institutionengeflecht des Wohlfahrtskartells aufgebrochen und insgesamt flexibilisiert werden. Zugleich wurde damit eine neue, vielfältig diversifizierte

damit eine neue, vielfältig diversifizierte sozialpolitische Infrastruktur teils durch erratische Entwicklungsprozesse, teils durch intendierte Reformabsichten geschaffen. Je nachdem, wie die Städte von den gesellschaftlichen Modernisierungsschüben erfaßt wurden, wie stark die Stellung bestimmter Wohlfahrtsverbände innerhalb der lokalen Sozialpolitik war und welche politischen Auseinandersetzungen die Strukturen im intermediären Bereich maßgeblich prägten, verlief dieser Prozeß in den Städten jeweils unterschiedlich. Damit waren aber die Ausgangsbedingungen für eine flexibilisierte lokale Sozialpolitik, die mit den Anforderungen eines neuen flexiblen Wachstumsmodells kompatibel wäre, höchst ungleich verteilt.

Die Ausrichtung der Stadtpolitik auf die Absicherung eines neuen postfordistischen Wachstumsmodells erfordert die Verbindung zwischen verschiedenen Politikfeldern und macht die lokalpolitische Reorganisation in Richtung pluralistischer Verhandlungssysteme erforderlich. *Diese Politiknetzwerke sind eine Antwort auf die Grenzen der zentralisierten, hierarchischen, bürokratisch-korporatistischen Strukturen, die für den fordistischen Staat charakteristisch waren, und die schließlich zu hohe Kosten, Ineffizienz und Verschwendung verursacht sowie zur Kritik und Widerstand geführt hat* (Mayer 1996, 23). Der kooperative Politikstil wird begleitet durch eine Dezentralisierung des Wohlfahrtsstaates und auf lokaler Ebene durch Maßnahmen zur Ausgliederung, Flexibilisierung und Budgetierung im Sozialbereich. Die Entwicklung zu mehr Intermediarität wird durch die Krise des bundesdeutschen Sozialstaatsmodells erst richtig forciert. Gerade im Bereich der personenbezogenen, sozialen, kulturellen, Bildungs- und Gesundheits-Dienstleistungen entwickelten sich zahlreiche intermediäre Organisationen. Damit entstand ein Mischsystem, das teils marktwirtschaftlich, teils kultur-, sozial- und gesundheitspolitisch organisiert und finanziert wird, teils privat gesponsort und unterstützt werden muß (Körber 1997).

Das Ergebnis ist eine Ausdifferenzierung des intermediären Bereichs in ein vielschichtiges und durchaus konflikthafte Set von Arrangements, welches sowohl unter den Druck des Marktes gerät als auch von den Vorgaben des Staates geformt wird und das durch interne Spannungen und Brüche charakterisiert ist, die die wachsende gesell-

schaftliche Polarisierung der letzten Jahre reflektieren (Mayer 1996, 25). Sie generieren eine „variable Geometrie“, die als flexible Produktionsstruktur den auf lokaler Ebene zu kreierenden Wohlfahrtsmix institutionell ermöglicht. Gesellschaftspolitisch betrachtet stützen diese Projekte ebenso wie andere postfordistische Politikvarianten eine Flexibilisierung und Destandardisierung des Reproduktionsniveaus der Bevölkerung. Die zunehmende Projektorientierung der lokalen (Sozial-) Politik läßt sich als Ausdruck eines flexibilisierten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements befeifen, in dem Elemente des Eigennutz, der Selbstorganisation mit öffentlich oder gemeinschaftlich gemanagten Ressourcen und den Potentialen der lokalen Ökonomie verwoben werden. Die Projektorientierung der Stadtpolitik ist dabei technisch notwendig, um die vielfältigen Programme und Akteure zu komplexen Maßnahmebündeln zusammenfassen und um gleichzeitig flexibel bleiben zu können, sowie politisch notwendig, um im öffentlichen Diskurs Erfolge signalisieren zu können. Gleichwohl steht die Projektorientierung lokaler Sozialpolitik ständig auch in der Gefahr, übergreifende politische Problemzusammenhänge aus dem Auge zu verlieren und damit die Fragmentierung politischer Interventionen zu erhöhen. Die Einbindung von Projekten in übergreifende politische Strategien kann aber nur dann gelingen, wenn diese selbst ein höheres Maß an Offenheit und Flexibilität zulassen. Langfristige und detaillierte Sozial- und Jugendhilfepläne oder Stadtentwicklungsprogramme sind daher heute eher die Ausnahme. Vielmehr setzen sich offenere und flexiblere Formen durch, die durch einen „perspektivischen Inkrementalismus“ (Ganser) gekennzeichnet sind.

Die zunehmend flexiblere Ausgestaltung lokaler Sozialpolitik dokumentiert sich nicht nur in der wachsenden Projektorientierung, sondern auch in der Wettbewerbsorientierung und den Strategien der Quasi-Märkte im Zuge der Verwaltungsreformen, dem Ausbau des Sozialberichterstattungswesens sowie der Neuorganisation sozialer Dienste¹⁹⁷. All diese unterschiedlichen Ansätze zielen auf die Erhöhung der Steuerungsfähig-

¹⁹⁷ Dabei wurden Ansätze zur Verwaltungsreform innerhalb der lokalen Sozialpolitik zunächst als Betriebswirtschaftlichung und als Mittel zur Kürzung des Sozialhaushaltes interpretiert (vgl. Dangschat 1993). Aus dem Blickfeld geriet die Zielsetzung, das Handeln der öffentlichen Verwaltung von der Input- auf eine Ergebnisorientierung umzustellen, ein Anliegen, daß von den Sozialverwaltungen zeitgleich im Rahmen fachbezogener Diskurse um den Ausbau des Sozialberichterstattungswesens oder der Neuorganisation sozialer Dienste verfolgt wurde (vgl. Brönker/Wollmann 1998).

keit lokaler Politik und der Errichtung flexibler Hilfe- und Dienstleistungssystemen ab. Den Empfehlungen der KGST folgend soll in den Kommunalverwaltungen der Aufbau einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur verfolgt werden (KGST 5/1993). Das dafür propagierte neue Steuerungsmodell zeichnet sich durch eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung in Form eines Kontraktmanagements, einer dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung verbunden mit einem zentralen Steuerungs- und Controllingbereich sowie einer Outputsteuerung in Form von Produktdefinitionen, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Qualitätsmanagement zur Schaffung direkter Abnehmerorientierungen aus. Die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells innerhalb der Sozialverwaltung wurde schließlich durch weitere KGST-Berichte¹⁹⁸ zur Jugend- und Sozialhilfe weiter forciert. In diesen wird u.a. ein Übergang von einer inputorientierten zu einer outputorientierten Steuerung und Budgetierung vorgeschlagen (KGSt-Bericht 3/1996). Erhebliche Einschnitte für die traditionellen Verflechtungszusammenhänge zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden erbrachte die Einführung des Pflegeversicherungsgesetzes 1994. Mit seiner Einführung entfiel das Subsidiaritätsprinzip und die freien Träger wurden den privaten Anbietern grundsätzlich gleich gestellt. Zwischen Staat und freien Trägern als Auftragnehmer entwickelt sich damit ein Vertragsverhältnis, in dessen Mittelpunkt Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsstandards rücken. An die Stelle des normativen Status privilegierter Wohlfahrtsverbände tritt der nach qualitäts-, kosten- und leistungsbezogenen Kriterien ausgehandelte Kontrakt als neue Regulierungsform. Allerdings wird das System des Wohlfahrtskorporatismus damit lediglich auf eine andere Basis gestellt und auf niedrigerem finanziellen Niveau stabilisiert (Heinze/Schmid/Strünck 1998). Ob allerdings die Stabilität der Akteurskonstellation, also das eines verfestigten wohlfahrtskorporatistischen Systems, in allen Städten fortbesteht und zugleich auch mit einer Immobilität von Leistungsstrukturen und -zusammenhängen einhergeht und inwieweit freie Initiativen und Projekte darin einbezogen werden, also das etablierte Akteursnetzwerk lokaler Sozialpolitik Schließungstendenzen aufweist, bleibt indes eine empirisch

¹⁹⁸ „Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten des Jugendamtes“ (Nr. 3/1993), „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“ (Nr. 9/1994), Aufbauorganisation in der Jugendhilfe (KGSt-Bericht 3/1995), Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe (KGSt-Bericht 3/1996) sowie Steuerung der Sozialhilfe (KGSt-Bericht 11/1997)

zu beantwortende Frage. Sehr wohl zeichnen sich durch die Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung und einer nach wie vor wachsenden Zahl und Vielgestaltigkeit intermediärer Organisationen und Initiativen Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten eines flexiblen Wohlfahrtspluralismus auf lokaler Ebene ab. Welche Akzente diese politischen Aushandlungsprozesse zu setzen vermögen, bleibt jedoch offen und das Ergebnis politischer Auseinandersetzungen.

Ein anderer Ansatz zur Steigerung der Flexibilität lokaler Sozialpolitik stellt die Armuts- bzw. Sozialberichterstattung dar. Während Maßnahmen der Verwaltungsreform quasi im operativen Spektrum lokaler Sozialpolitik einen Beitrag zur Produktivitätssteigerung sozialer Dienste und Programme leisten, liegt die Wirkungsebene der Sozial- und Armutsberichterstattung vorrangig auf einer strategischen (Ziel-) Ebene. Dabei fungiert die Sozialberichterstattung als Instrument für eine abgestimmte, rational geführte und abgewogene sowie präventive Ausrichtung lokaler Sozialpolitik und einer diskurs- und prozeßorientierten Sozialplanungspraxis (Brülle 1994). Sozialberichterstattung kann demnach wie folgt definiert werden: *Sozialberichterstattung ist eine systematische, kontinuierlich fortzuschreibende Erfassung eines Sets sozialer Strukturen und Problemindikatoren sowohl global als auch teilträumlich differenziert, bezogen auf eine Gebietskörperschaft. Das zu erfassende Set von sozialen Strukturen und Problemindikatoren ist auf der Basis von wissenschaftlich abgesicherten Erkenntnissen über die Entstehung von Problemlagen unter Berücksichtigung der prinzipiell verfügbaren Daten zu entwickeln (...). Aufgabe der Sozialberichterstattung ist es „durch Dokumentation, Analyse und Vernetzung relevanter Daten Problemkonstellationen, Problementwicklungen global und teilträumlich aufzuzeigen und Zusammenhänge zu verdeutlichen. Als Grundlage für eine präventiv ausgerichtete Sozialplanung soll Sozialberichterstattung verdeutlichen, ob gemessen an den jeweiligen Zielen der Sozialpolitik (...) global oder teilträumlich ein Bedarf vorliegt (Schmid-Urban 1993, 14f.).* Was zunächst an einfache, weitgehend apolitisierte Formen des traditionellen Richtzahlverfahrens in der Fachsozialplanung erinnert, erweist sich bei näherem Hinsehen als politisch äußerst brisant. Armuts- und Sozialberichterstattung ist dabei aus zwei Gründen heikel:

- Wenn von sozialem Risiko, Unterversorgung oder Armut gesprochen wird, geht es immer auch um die Anerkennung von Ansprüchen auf sozialstaatliche Bearbeitung bestimmter Risiken .
- Schwellenwerte der Einkommensarmut oder der Unterversorgung bleiben nicht bloß statistische Hilfsmittel. Sie fordern immer zugleich zu einer normativen Verständigung über den sozialpolitischen Auftrag auf, ein bestimmtes Mindestniveau an Einkommen und Versorgung sicherzustellen.

Die ungelösten Methodenprobleme der Armutsberichterstattung liegen daher nicht nur auf statistisch-methodischem Gebiet¹⁹⁹, sondern auch auf politischem Gebiet (FSOB 1997, 10). Es kann daher auch nicht verwundern, daß die Sozial- und Armutsberichterstattung, ihre Institutionalisierung, ihre Arbeitsweisen, methodischen Zugänge und ihre Aussagen vielfach Gegenstand erbitterter Kontroversen waren (und sind). Vielfach haben sich zur Lösung dieser Probleme daher spezifische Diskussionsarenen gebildet, in denen die politisch strittigen Fragen vorab aus dem Weg geräumt werden. Dies führte in einigen Kommunen zu diskurs- und prozeßorientierten Formen innerhalb der Sozialberichterstattung und Sozialplanungspraxis (Brülle 1994). Diese Diskussionsarenen können, wie Höck am Beispiel der Hamburger Armutsberichterstattung zeigt, im Zeitverlauf und in Abhängigkeit der unterschiedlichen strategischen Orientierungen der Akteure jeweils variieren, mal offener und mal geschlossener sein (Höck 1996). Die Öffnung und Schließung der Arena erweist sich dabei als Steuerungsregulativ in den Händen der Hamburger Sozialbehörde, durch die zumindest partiell das Agenda-Setting innerhalb der lokalen Armuts- und Sozialpolitik gesteuert werden kann.

Sozialberichterstattung soll Problemlagen und -entwicklungen und Handlungsbedarfe identifizieren. Verliert die Problemanalyse bei näheren Hinsehen schon an Schärfe, so

¹⁹⁹ Die Frage, wie Armut gemessen und wie sie theoretisch im Rahmen sozialer Ungleichheitsforschung thematisiert werden soll, füllt bekanntlich Bibliotheken. Wie Barlösius treffend herausgearbeitet hat, muß die Armuts- und Sozialberichterstattung nicht nur als Analyse von Armut und sozialen Problemlagen verstanden werden, sondern vor allem als politische und gesellschaftliche Auseinandersetzungen dechiffriert werden. Es geht um die Interpretation und Wahrnehmung sozialer Ungleichheit und Armut und damit um die Fixierung von Ansprüchen und sozialen Hilfen. Insofern kann es, entgegen der weitverbreiteten Vorstellung, keine exakte oder richtige Bestimmung und Beschreibung von Armut geben, sondern es handelt sich bei der Sozial- und Armutsberichterstattung um die politische Auseinandersetzung um die Durchsetzung einer legitimen Sicht von Armut.

gilt dieses umso mehr für die daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen und Handlungsanforderungen an die lokale Politik und den lokalen Hilfe- und Dienstleistungssystemen. Innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe wird dieses Problem durch die Strukturprämisse der Lebensweltorientierung und der Sozialraumorientierung umgangen. Innerhalb der Sozialarbeitswissenschaften finden diese Strukturprinzipien ihren Niederschlag in der Lebenslagenorientierung der Hilfesysteme und deren Ablauforganisationen (Brülle 1998). Damit wird grundlegend an die Diskussion um bürgernahe Sozialpolitik und sozialökologische Interventionsformen (Kaufmann 1979) angeschlossen, in denen nicht nur die Grenzen rechtlicher und ökonomischer Interventionsformen aufgezeigt wurden, sondern ebenso die negativen Folgen der Politiksegmentierung und Fragmentierung der Verwaltungsstrukturen in Gestalt von Maßnahme- und Versorgungslücken für die adressatenbezogene Integration unterschiedlicher Dienste und Hilfemaßnahmen. Die problemgerechte und fachübergreifende horizontale und vertikale Koordination und Kooperation zwischen verschiedenen Diensten, Maßnahmen und Akteuren, d.h. ihre Einbettung in das soziale Umfeld des Leistungsadressaten, ist einer der zentralen Aufgabenstellungen lokaler Sozialpolitik (Kaufmann u.a. 1979, 47). Wurde diese Aufgabenstellung zunächst weitgehend administrativ-bürokratisch mit wenig Erfolg implementiert, so knüpften die neuen Konzepte zur Neuorganisation sozialer Dienste in den 90er Jahren an ältere Diskussionslinien der Integration von Innen- und Außendienst und der Gemeinwesenarbeit an. Begünstigt wurde dieser Prozeß nicht zuletzt auch durch die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung und der Ergebnisorientierung, durch die dezentrale Einheiten des lokalen Hilfe- und Dienstleistungssystems größere Handlungsspielräume erhielten²⁰⁰. Diese Entwicklungstendenzen werden mittlerweile in einigen Kommunen noch insofern forciert, als unter dem Aspekt der ganzheitlichen Problembearbeitung die unterschiedlichen Fürsorgedienste der Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung zu einem einheitlichen Allgemeinen Sozialdienst mit bezirklichen Einzugsbereichen zusammengefaßt wurde. Diese Ansätze wurden in einigen

²⁰⁰ Einschränkung sei jedoch vermerkt, daß der Stand der Verwaltungsreformen und die spezifischen Reformpfade sektoral zwischen verschiedenen Politikfeldern und zwischen den Städten erheblich variieren. Dies ist allerdings nicht überraschend, da die Modernisierung der Kommunalverwaltung potentiell eine tiefgreifende Umstrukturierung der bestehenden Akteurs- und Machtkonstellationen innerhalb der lokalen (Sozial-)Politik zur Folge haben kann.

Kommunen sogar begünstigt durch Reformprojekte wie Bürgerzentren, die dem Modell des „one-stop-shop“ folgen, weiterentwickelt. In München wurden beispielsweise bezirkliche Sozialbürgerhäuser eingerichtet, in denen die Aufgaben des ASD, des Sozial-, Jugend- und Flüchtlingsamtes sowie des Amtes für Wohnungswesen zusammengeführt wurden. Andere Modelle sind z.B. die vom Land Nordrhein-Westfalen geförderten Sozialbüros, in denen neue Beratungs- und Hilfeansätze zur Überwindung und Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit entwickelt und erprobt werden sollen. Dazu arbeiten die Sozialbüros mit den verschiedenen sozialen Diensten und öffentlichen Einrichtungen (Tauschbörsen, Nachbarschaftszentren, Schulen, Kindertagesstätten, Bibliotheken etc.) im Stadtteil bzw. Bezirk zusammen und bieten selbst auch Leistungen wie Sozial-, Familien- und Berufsberatung, Gruppen- und Treffpunktangebote etc. an. Andere Beispiele finden sich in der Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern, die eine weitgehend „einheitliche Benutzeroberfläche“ für Hilfesuchende durch die räumliche und ablauforganisatorische Zusammenfassung der Hilfen des Arbeits- und Sozialamtes schaffen oder in größer angelegten politischen Programmen, wie dem nordrhein-westfälischen Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“, dem Hamburger Armutsbekämpfungsprogramm oder dem Quartiersmanagement in Berlin, in denen unterschiedliche Politikfelder und Maßnahmebereiche sozialräumlich integriert werden sollen. Faßt man diese Entwicklungen zusammen, so lassen sich drei grundlegende organisatorische Prinzipien lokaler Sozialpolitik herausdestillieren (vgl. Brülle 1998, 89):

- Personale Integration, d.h. „ganzheitliche Sachbearbeitung“ durch einen Sachbearbeiter oder innerhalb einer Arbeitsgruppe.
- Regionalisierung, d.h. dezentrale Integration aller Fachbereiche in den Stadtteilen. Diese dient einerseits der einzelfallbezogenen Integration der Arbeit, andererseits als organisatorische Basis für die Gemeinwesenarbeit.
- Dekonzentration, d.h. die Auslagerung der sozialen Dienste in die Stadtteile. Diese sichert die Zugänglichkeit für die Bürger ebenso wie die Einbettung der Hilfen in das soziale Umfeld der Adressaten.

Die in den 80er und 90er Jahren angestoßenen Entwicklungstendenzen erweisen sich somit als flexibilisierte Formen lokaler Sozialpolitik, in denen tradierte Grenzen von Politikfeldern und Handlungssphären, althergebrachte Akteurskonstellationen aufgebrochen und neu geordnet werden. Diese disparaten, in ihrer Tendenz jedoch einheit-

lichen sozialpolitischen Ansätze der Städte, entwickeln sich aus der lokalen Praxis heraus als Antwort auf die gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse und der Dezentralisierung des Wohlfahrtsstaates an den Überschneidungs- und Bruchstellen etablierter Problemlösungsmuster, die als Arbeitsmarkt-, Sozial- und Jugendhilfe-, Wirtschaftsförderungs- und Struktur-, Wohnungs- und Bildungspolitik institutionalisiert sind (Blanke u.a 1989, 534). Ihre spezifische Ausgestaltung erhält die lokale Sozialpolitik erst durch die Verknüpfung unterschiedlicher Policy-Netze. Die örtliche Ausprägung der lokalen Sozialpolitik ist dabei Ausdruck der ökonomischen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, der örtlich spezifischen Konstellation sozialer Probleme, der spezifischen institutionellen Kapazität („institutional thickness“) und den „Coping-Kapazitäten“, den Verflechtungsstrukturen zwischen den beteiligten Akteuren sowie der örtlich divergierenden Konflikt und Konsensbildungsprozesse. Von entscheidender Bedeutung in diesen Konflikt- und Konsensbildungsprozessen ist, welche Akteure und sozialen Gruppen einen hegemonialen Einfluß ausüben können, wie diese die jeweiligen ökonomisch-sozialen Umstrukturierungsprozesse wahrnehmen und interpretieren und welche Problemaspekte und institutionellen Strukturen dominierend sind (Benzler/Heinelt 1991, 46).

Aus regulationstheoretischer Sicht steigt somit die Bedeutung der lokalen Ebene im Übergang zu einem postfordistischen Wachstumsmodell. Akkumulationsbezogene Entscheidungen werden auf die lokale Ebene verlagert und die Regulierung der neuen Segmentierungen und Polarisierungen müssen je nach örtlicher Problemlage entwickelt werden. Insofern gibt es unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten postfordistischer Lokalpolitik. Daraus resultieren unterschiedliche Typen einer „unternehmerischen Stadtpolitik“ und unterschiedliche inklusive oder exklusive Verhandlungssysteme (Mayer 1991, 61). Allerdings sind nur diejenigen Arrangements auf lokaler Ebene durchsetzungsfähig, die mit den allgemein geltenden Zielen und Normen der jeweiligen Gesellschaft sowie der Makroökonomie und der Sozialstruktur des jeweiligen Akkumulationsregimes kompatibel sind. Ob ein auf dieser Systemebene kohärentes postfordistisches Wachstumsmodell tatsächlich durchgesetzt wird, hängt jedoch von den jeweiligen Konflikt- und Verhandlungsprozessen ab (Mayer 1991, 64).

2.6 Lokale Sozialpolitik und die Modernisierung der Stadtgesellschaft - eine Zusammenfassung

In den bisherigen Abschnitten wurden verschiedene Facetten gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse zunächst unter einer system- und handlungstheoretischen sowie anschließend einer regulationstheoretischen Perspektive beleuchtet. Ohne erneut auf einzelne Details dieser gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse einzugehen, seien an dieser Stelle einige zentrale Aspekte hervorgehoben, die für den weiteren Fortgang der Analyse lokaler Sozialpolitik von Bedeutung sind.

Grundsätzlich lassen sich zwei Zugangsweisen zur Analyse gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse unterscheiden. Zum einen handelt es sich um system- und politökonomische Ansätze, die auf einer Makroebene argumentieren, zum anderen um handlungstheoretische Ansätze, deren Argumentation sich vorzugsweise auf der Mikroebene bewegt. Wie ein roter Faden durchzieht der Dualismus struktur- und handlungstheoretischer Ansätze die verschiedenen Felder. Auf der einen Seite wird dabei die strukturierende Kraft gesellschaftlicher Verhältnisse, auf der anderen Seite die Handlungsspielräume der Individuen und Akteure betont. Diese unterschiedlichen analytischen Ansätze sind aber nicht nur von akademischem Wert, sondern sie repräsentieren zugleich auch politische Auseinandersetzungen um die Deutung gesellschaftlicher Verhältnisse und ihrer Gestaltbarkeit.

Im ersten Kapitel wurde zunächst ein makrotheoretischer Zugang zur Beschreibung gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse gewählt. Modernisierung beinhaltet demnach zwei aufeinander bezogene Momente: Die Modernisierung gesellschaftlicher Institutionen läßt sich als Antwort auf die sich vollziehenden Modernisierungsprozesse jeweiliger Umweltbedingungen verstehen (Berger 1996, 52). Modernisierung kann demnach verstanden werden als Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Anpassungs- und Selbststeuerungsfähigkeiten (Zapf 1994, 19). Mittlerweile wird dabei allgemein anerkannt, daß Ungleichzeitigkeiten, strukturelle Inkompatibilitäten, Krisen, Widerstände gegen Innovationen und Neuerungsängste die Entwicklung moderner Gesellschaften kennzeichnen (Berger 1996, 49). Diese Erkenntnis führt dazu, den Modernisierungsprozeß als einen nicht-

linearen, konflikthaften, evolutionären, in alle gesellschaftlichen Teilbereiche diffundierenden Prozeß zu konzeptualisieren (vgl. auch Zapf 1994, 16f.). Ein solches Verständnis gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse jedoch kommt ohne das Handlungspotential der Akteure und damit handlungstheoretischer Aspekte nicht aus. Deshalb wurde die systemtheoretische Herangehensweise an gesellschaftliche Modernisierungsprozesse unter Bezug der von Schimank vorgelegten Ausführungen zum „akteurzentrierten Institutionalismus“ akteurtheoretisch rekonstruiert (vgl. Schimank 1996).

Schimank unterscheidet drei Strukturdimensionen: teilsystemische Orientierungshorizonte, die institutionellen Ordnungen und die Akteurskonstellationen. So legen die teilsystemischen Handlungslogiken die Richtung des „Wollens“ der Akteure fest, die institutionellen Ordnungen dagegen legen auf einem spezifischeren Niveau fest, was der Akteur in der jeweiligen Hinsicht zu tun bzw. zu lassen hat (Richtung des „Sollens“). Institutionelle Ordnungen können unterschiedliche informelle und formelle Formen, wie z.B. Mentalitäten, Normen, Sitten oder aber auch Rechtsnormen, Verfahrensregeln oder Mitgliedschaftserwartungen von Organisationen annehmen. Die Akteurskonstellation, schließlich beschreibt, wie die Akteure bestimmte Ziele bzw. Interessen unter anderem über die ihnen zur Verfügung stehenden Einflußpotentiale verfolgen. Innerhalb dieser Strukturdimension rückt das „Können“ der Akteure in den Mittelpunkt.

Das von Schimank entworfene Modell wurde anschließend unter Rückgriff auf neuere Diskussionen der Sozialstrukturforschung, insbesondere der Milieuforschung erweitert. Grundlegender Gedanke dabei war zunächst, daß die Individuen vor dem Hintergrund verschiedener systemischer Orientierungshorizonte in jeweils verschiedenen institutionellen Ordnungen in ihrer Rolle als Schüler, Arbeitnehmer, Unternehmer, Konsument, Wähler etc. handeln. Die hochgradige Rollendifferenzierung, die ja den strukturellen Kern der Individualisierungstheorie seit Simmel kennzeichnet, ist sowohl Resultat als auch funktionale Voraussetzung zur Bewältigung der sich aus den Differenzierungsprozessen ergebenden Integrationsprobleme moderner Gesellschaften. Individuen haben innerhalb ihrer alltagsweltlichen Lebenszusammenhänge diese „Kombination der Kreise“ herzustellen (vgl. zuletzt Beck/Sopp 1997). Individualisierungsprozesse sind hochgradig ambivalent; einerseits

steigen die Möglichkeiten der Selbstbestimmung des Individuums und die Erfahrung der Einzigartigkeit, zugleich aber zeigen sich die Schattenseiten der Modernisierung in Gestalt der Anomie und sozialen Deklassierung.

Systemische Rationalitäten setzen sich in Lebensbedingungen der Akteure innerhalb dieser Systeme um; sie strukturieren als die den Akteuren zugängliche Ressourcen deren Alltag vor, aber dennoch bleiben sie auf die durch Individualinteressen motivierten „zweckrationalen“ Handlungen der Akteure angewiesen. Nun werden Individuen nicht unmittelbar mit gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen konfrontiert, sondern vielmehr bewegen sich Individuen in sozialen Milieus, die die Bedeutung, den Gebrauch und das „Aufarbeiten“ von vorteilhaften und unvorteilhaften Lebensbedingungen innerhalb der alltagsweltlichen Lebenszusammenhänge regulieren (Hradil 1987, 167).

Wie die Ergebnisse der Milieuforschung zeigen, verläuft zwischen der alltagspraktischen bzw. der lebensweltlichen Ebene der sozialen Milieus und der Ebene der politisch gesellschaftlichen Praxis der gesellschaftspolitischen Milieus ein „praxeologischer Bruch“, d.h. als lebensweltliche Zusammenhänge haben Milieus ein Eigenleben und eine Eigenlogik ebenso wie die gesellschaftspolitischen Milieus (Vester u.a. 1993, 77). Die Veränderung objektiver Lebensbedingungen wirken als Lernauforderungen, als neue Verhaltenszumutungen, aber auch als erweiterte Horizonte der Lebensmöglichkeiten an die sozialen Milieus (ebd., 245, SINUS 1996, 34). Diese Lernaufforderungen und Verhaltenszumutungen werden auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen in jeweils spezifischen Zusammenhängen als soziale und politische Auseinandersetzungen abgearbeitet. In diesen Auseinandersetzungen werden zugleich auch immer Gesellschaftsbilder, Grundsätze eines „guten und richtigen Lebens“, gesellschaftliche Zurechnungsmodi, Kausalitäten und Ursachen sozialer und politischer Probleme mitverhandelt.

Um nun die langfristige Politikentwicklung im Feld lokaler Sozialpolitik erfassen zu können, war es erforderlich, die Vermittlung zwischen der Ebene der sozialen Milieus und der Ebene der politischen Akteure und Institutionen zu beschreiben. Dabei wurde der Einfachheit halber angenommen, daß die tiefliegenden Einstellungs- und Wahrneh-

mungsmuster der politischen Akteure und Institutionen (kollektive Akteure) gegenüber gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen ihre Entsprechung in den Mentalitäten und Deutungsmustern sozialer Milieus hat.

- Die Annahme wurde gestützt durch Bezugnahme auf Untersuchungen sozialmoralischer Milieus und des Parteienwesens (Lepsius). Demnach führt die Schließung der Milieus und die Bindung der Zugehörigkeit zu dem Milieu an Bekenntnishaltungen dazu, daß sich die Führungsschicht eines Milieus homogenisiert und nun ihrerseits auf Homogenisierung des Milieus drängt. Dadurch grenzt sich das soziale Milieu als ein gesellschaftspolitisches Milieu nach außen ab (vgl. Berger 1995, 53). Das Verhältnis zwischen der individuellen Ebene und den deutlich komplexeren gesellschaftspolitischen Milieus sowie zwischen diesen und den politischen Parteien und Institutionen wird zugleich auch durch lokale intermediäre Institutionen vermittelt und durch positive Rückkopplungsschleifen bekräftigt.
- Diese Annahme wurde durch die Einführung des Begriffs des Deutungsmusters als vermittelnde Kategorie ausgefüllt. Politische Akteure betreiben Deutungsarbeit; sie nehmen sich gesellschaftlicher Probleme an und versuchen sie auf die politische Agenda zu setzen. (Gerhards 1995, 219). In den Deutungsmustern der Akteure spiegeln sich sowohl die ursprünglichen sozialstrukturellen Bindungen an spezifische Erfahrungen als auch die Ergebnisse und Ablagerungen einer langen Reihe von politischen Interpretationskämpfen wieder (Nullmeier 1993, 187). Deutungsmuster finden sich in vielen Bereichen wie der politischen, ökonomischen oder der alltäglichen Kommunikation. Diese werden über die sich in den verschiedenen Organisationen, Institutionen und sozialen Bewegungen herausbildenden Öffentlichkeiten, der Fachöffentlichkeit der einzelnen Policies sowie in der massenmedial dominierten Öffentlichkeit über jeweilige „Deutungsmärkte“ (Nullmeier) kommuniziert.
- Schließlich wurde diese Annahme durch den Rückgriff auf Downs ökonomische Theorie der Demokratie spezifiziert. Parteien müssen, so die These, um ein politisches Mandat zu erhalten, ihre Wählerstimmen maximieren. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen sie die von den Bürgern als wichtig erachteten Themen in ein übergreifendes Deutungsmuster integrieren und dieses dann kommunizieren. Gerhards unterscheidet dabei drei Dimensionen eines Deutungsmusters: die Reichweite der durch das Deutungsmus-

ter angesprochenen Themen, den Grad der Verknüpfung zwischen den verschiedenen Elementen eines Deutungsmusters und den Grad der Generalisierung (Gerhards 1995, 226). Diese drei Dimensionen stehen in einem Zielkonflikt zueinander. Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen der Sozialstruktur führen auf Seiten der Wählerschaft zu einer polymodalen Verteilung von Deutungsmustern, Mentalitäten und Interessenlagen und damit zu einem mehrgipfligen Parteienwettbewerb und/oder zu einer Generalisierung der Deutungsmuster mit der Folge einer zunehmenden Entfremdung zwischen Elektorat und Partei und damit zu einem Legitimationsverlust der Politik. Durch die Generalisierung dieses Gedankens auf die gesellschaftlichen Akteure lokaler Sozialpolitik, wie z.B. Gewerkschaften, Kirchen, Wohlfahrtsverbände, konnte ferner die tiefliegende Krise lokaler Sozialpolitik näher bestimmt werden.

Die Vervielfältigung von Sinnhorizonten und die Durchsetzung von Institutions- und Organisationsidentitäten sowie entsprechender Loyalitäten gegenüber richtungspolitischen, sozialstrukturellen, klientelistischen, ethnischen oder gemeinschaftlichen Bindungen führt dazu, daß sich zwischen der ökonomischen Situation, der Sozialstruktur, Gruppenzugehörigkeiten, Institutionen einerseits und dem individuellen oder kollektiven Handeln andererseits ein zunehmend breiterer Raum für Deutungsprozesse schiebt. Je mehr Selbst- und Weltdeutung zu einem Entscheidungsproblem wird, desto eher wird sie politischen Aushandlungs- und Steuerungsprozessen zugänglich (Nullmeier 1993, 187). Das bedeutet aber, daß die Konflikttintensität politischer Auseinandersetzungen in modernen Stadtgesellschaften ebenso zunimmt wie die Notwendigkeit neuer politischer Steuerungsformen. Hierzu wurde auf die Diskussion um Politiknetzwerke und Fragen gesellschaftlicher Selbstregulierung und politischer Steuerung eingegangen (Mayntz 1997). Die Existenz von Politiknetzwerken ist ein Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung und eines neuen Integrationsmodus moderner Gesellschaften (Mayntz 1993, 43). Sie dienen dazu, die Komplexität und die aufgrund der wachsenden Zahl der Interaktionen entstehenden „Transaktionskosten“ für kollektives Handeln zu reduzieren. Sie können von lose bis hin zu eng gekoppelten Akteursnetzwerken reichen, in denen die Akteure gemeinsame Situationsdeutungen, Zielvorstellungen und Problemdefinitionen entwickeln. Während in lose gekoppelten Akteursnetzwerken latent immer die gesellschaftlicher Desorganisation mitschwingt, drohen in eng

gekoppelten Netzwerken kognitive, funktionale und politische Blockaden, die die Anpassung der Stadtgesellschaft an veränderte Rahmenbedingungen behindern (Grabher 1993). Aus elitentheoretischer Sicht sind solche Blockaden auch nicht unwahrscheinlich, denn die gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse und die durch sie aufgeworfenen Probleme gefährden immer auch etablierte Einfluß- und Handlungssphären (vgl. dazu Friedrichs 1993).

Städte und Regionen entwickeln also, um es zusammenzufassen, ein ökonomisches, soziales und kulturelles Profil, das sich von dem anderer Städte abhebt und in denen lokal divergierende Sozial- und Wirtschaftsstrukturen, kulturelle Milieus und städtische Lebensweisen durch eingespielte politische und gesellschaftliche Verflechtungen und institutionelle Verbindungen miteinander verbunden sind (vgl. Häußermann/Siebel 1988, 92). Um die Ausprägung lokaler Sozialpolitik zu verstehen, müssen die sich wechselseitig überlagernden und durchdringenden Handlungszusammenhänge, die darin zum Ausdruck kommenden örtlich differierenden gesellschaftlichen Konflikt- und Konsensbildungsprozesse in den lokalen Akteursnetzwerken und die Perzeption gesellschaftlichen Wandels durch die lokalen Akteure in den Blickwinkel genommen werden (vgl. auch Groenemeyer 1996, 80 f.).

Zentraler Bezugspunkt der Sozialpolitik ist die Existenz sozialer Probleme, die in ihrem Entstehungszusammenhang als entweder gesellschaftlich verursacht angesehen werden oder aber als Problemlagen, die die Fähigkeiten und Möglichkeiten zur individuellen Problemlösung übersteigen. Anders formuliert: der Sozialstaat übernimmt in Abhängigkeit von den sozialpolitischen Herausforderungen auf der Basis unterschiedlicher Deutungen vor dem Hintergrund institutioneller Rahmenbedingungen und politischer Kräfteverhältnisse eine mehr oder minder umfassende Verantwortung für das Wohlergehen der Gesellschaftsmitglieder in grundlegenden Belangen (vgl. Kaufmann 1997, 21). Sie gefährden die Teilhabe an den Lebensmöglichkeiten einer Gesellschaft oder allgemeiner: die Inklusion aller Gesellschaftsmitglieder in die funktional ausdifferenzierten gesellschaftlichen Bereiche. Wenn aber Inklusionsvermittlung eine zentrale Aufgabe des Wohlfahrtsstaates ist, aus der er letztlich seine Legitimität bezieht und gesellschaftliche Eigendynamiken die etablier-

ten Inklusionsbedingungen unterlaufen, dann liegt es an dem Staat, neue Formen der Inklusionsvermittlung zu gewährleisten. Auf welcher Ebene soziale Probleme zum Gegenstand der Sozialpolitik werden, ist dabei a priori nicht festgelegt. Theoretisch läßt sich zumindest in der Thematisierung sozialer Probleme ein Primat der lokalen Ebene behaupten, da die erfolgreiche Thematisierung sozialer Probleme über die macht- und interessengestützte Politik kollektiver Akteure, ihre politischen Ressourcen und ihre institutionalisierten Handlungsmöglichkeiten zunächst als Ergebnis lokaler Diskurse und sozialer Auseinandersetzungen erfolgt (Groenemeyer 1996, 80). Die Thematisierung sozialer Probleme im Rahmen lokaler Sozialpolitik erfolgt dabei nicht in einem luftleeren Raum, sondern ist eingebettet in das institutionelle Arrangement und Gesamtgefüge des bundesdeutschen Sozialstaates wie der lokal spezifischen Ausprägungen gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse.

Daran anschließend wurden zentrale Entwicklungstendenzen und Problemfelder des sozio-ökonomischen und sozio-demographischen Wandels empirisch näher untersucht. Diese unterlaufen die sozialpolitischen Normalitätsannahmen des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.

Der Erfolg der westlichen Wohlfahrtsstaaten, der auch heutzutage noch die Meßlatte sozialpolitischer Kritik bildet, beruhte *auf dem dynamischen Zusammenhang zwischen einem starken, d.h. entscheidungs- und steuerungsfähigen Staat, einer die Dispositionsfreiheit der Unternehmer sichernden, ihre Produktivität fortwährend steigenden Marktwirtschaft, dem Ausbau eines die Folgeprobleme der Wirtschaftsdynamik auffangenden und die Lebensbedingungen der Gesamtbevölkerung stabilisierenden Sozialsektors und den Leistungen der privaten Haushalte, insbesondere der Familien* (Kaufmann 1997, 11). Jeder dieser Bereiche entwickelte seine spezifische Eigendynamik, wodurch Probleme in den anderen Bereichen hervorgerufen und der historisch einmalige gesellschaftliche Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, einer steigenden Integrationskraft des Arbeitsmarktes und dadurch geschaffener Handlungsmöglichkeiten zerrissen wurde. Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement gerät so von mehreren Seiten unter Druck.

Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft führte zur Auflösung des „Normalarbeitsverhältnisses“ und der Normalerwerbsbiographie zugunsten flexibler und diskontinuierlicher Erwerbsformen und -verläufe. Kennzeichen dieser Entwicklung war neben der Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit die zunehmende Segmentierung der Arbeitsmärkte. Die insbesondere seit Mitte der 80er Jahre bis zum Anfang der 90er Jahre verschärften Angebots- und Nachfrageschwankungen auf den Arbeitsmärkten waren zu einem großen Teil auf die demographisch und migrationsbedingte Ausweitung des Erwerbepersonenpotentials zurückzuführen. Dadurch verschärfte sich nicht nur die Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten, sondern zugleich geriet das lohnarbeitszentrierte soziale Sicherungssystem unter einem erheblichen Anpassungsdruck (vgl. Schridde 1996).

Neben den Veränderungen im Bereich der Erwerbsarbeit stellt der Wandel der Familien- und Haushaltsstrukturen einen der zentralen Aspekte der Modernisierung von Gesellschaften und des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements dar. Das bisherige wohlfahrtsstaatliche Arrangement beruhte auf einer geschlechtsspezifisch gespaltenen Normalbiographie, der Normalerwerbs- und Normalfamilienbiographie. Die lebenslange Stabilität des Normalarbeitsverhältnisses und der Ehe und damit ein standardisiertes Ablaufprogramm individueller Lebensläufe waren ihre Grundlage (Mayer/Müller 1994).

Begünstigt durch das hohe Niveau materiellen gesellschaftlichen Wohlstands und eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates, durch die Expansion der Bildungs- und Arbeitsmärkte setzten sich zunehmend moderne Lebensweisen durch. Seit den siebziger Jahren steigt daher z.B. die Zahl der Ehescheidungen ebenso wie die der nichtehelichen Lebensgemeinschaften, während die Zahl der Geburten und die Heiratshäufigkeit sinkt. Zum „Seismograph“ gesellschaftlicher Modernisierung wurden zunehmend die sog. „Singles“ (Hradil 1998). Der „moderne Single“ erscheint dabei als die den veränderten sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen einer flexibilisierten Marktexistenz angemessene Lebensform. Die daraus folgende Veränderung der Familien- und Haushaltsstrukturen beeinflusst die demographische Entwicklung sowie die Leistungsfähigkeit informeller Hilfesysteme (vgl. Strohmeier 1994).

Demographische Strukturen und Prozesse sind im Aggregat langlebig, träge und nur schwer umkehrbar. Besonders problematisch erweisen sich dabei demographische Veränderungen, die sich auf den Bevölkerungsaufbau und das Generationenverhältnis, auf die Struktur und Verteilung privater Haushalts- und Lebensformen sowie auf das Verhältnis von In- und Ausländern auswirken (Strohmeier 1994, 14). Wie Strohmeier anhand von Modellrechnungen für die Region Bielefeld zeigt, muß durch die Verschiebungen im Generationenverhältnis mit einer gravierenden Belastung des privaten Hilfepotentials für Kinderbetreuung und Pflege der alten Generation gerechnet werden (Strohmeier 1994, 29). Demographische Entwicklungen müssen immer auch siedlungsstrukturelle Aspekte berücksichtigen. So läßt sich in allen größeren Stadtregionen eine räumliche Trennung in einen familienlosen Kern und in eine Familienzone an der städtischen Peripherie beobachten. Entsprechend ist in den Städten der Anteil älterer Menschen höher, der Anteil der Kinder geringer und die Geburtenrate niedriger. Um ihren Bevölkerungsstand zu halten sind die Großstädte daher auf Zuwanderung angewiesen. Folglich liegt der Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Großstädten deutlich höher als im Umland.

Zuwanderung und die Lage der ausländischen Bevölkerung sind daher zentrale Aspekte der Entwicklung moderner Stadt-Gesellschaften. Die Zuwanderung nach Deutschland erfolgte zunächst aus Gründen der Deckung von kurzfristigen Nachfragespitzen am Arbeitsmarkt. Die Anwerbung von sog. „Gastarbeitern“ führte zunächst zur Zuwanderung von männlichen, zumeist alleinstehenden Arbeitsmigranten in die Großstädte und dort in preiswerte Wohnungsmarktlagen. Mit dem Anwerbestop 1973 veränderte sich jedoch das Handlungskalkül der Arbeitsmigranten. Viele Arbeitsmigranten holten ihre Familien nach. Aus Gastarbeitern wurden so Einwanderer und die Bundesrepublik wider Willen und entgegen der Absicht der offiziellen Politik zu einem Einwanderungsland. In den Städten und dort in bestimmten innenstadtnahen Arbeiterstadtteilen oder in den peripheren Großsiedlungen schließlich konzentrierte sich die ausländische Bevölkerung. Da diese vorwiegend in den unteren Etagen der Einkommens- und Berufshierarchie des produzierenden Gewerbes Zugang zum Erwerbssystem fand, waren sie zugleich auch eine der ersten Gruppen, die mit den Folgen des ökonomischen Strukturwandels konfrontiert wurden. Diese Benachteiligung wurde ergänzt durch die Vergabe differenter Rechts- und Aufenthaltspositionen. Die

gesellschaftliche Benachteiligung zieht sich dabei durch alle gesellschaftlichen Bereiche, wie z.B. dem Bildungssystem, dem Arbeitsmarkt oder durch Zugangsbarrieren zu den sozialen Infrastrukturen. Diese Benachteiligung ist wiederum Ursache und Folge der räumlichen Konzentration der ausländischen Bevölkerung²⁰¹. Entsprechend weist die ausländische Bevölkerung auch eine höhere Arbeitslosen- und Armutsquote auf.

Die Auflösung der Normalerwerbs- bzw. Normalfamilienbiographie zugunsten einer Pluralität von Lebens-, Arbeits- und Erwerbsformen sowie einer Vielzahl nichtstandardisierter, häufig diskontinuierlicher Lebenswege führen zu einer Vervielfältigung von Armutsrisiken, -erfahrungen und -phänomenen in der modernen Gesellschaft (Mingione 1996, 13). Armut ist somit Teil der Umformung sozialer Ungleichheiten im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß. Sie trifft entgegen der Vorstellung einer „Demokratisierung von Arbeitslosigkeit und Armut“ (Beck) nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichzeitig, sondern konzentriert sich vielmehr auf bestimmte Milieuzonen der Gesellschaft, weil jedes Milieu entsprechend seiner Einbindung in die über die jeweiligen gesellschaftlichen Funktionssysteme bereitgestellten Chancenstrukturen in je unterschiedlicher Weise den gesellschaftlichen Modernisierungsschüben ausgesetzt wird. Was für die Angehörigen des einen Milieus eine „Öffnung des sozialen Raums“ bedeutet, mag für die anderen zu Erfahrungen einer sozialen Schließung führen. Die aus dem komplexen wohlfahrtsstaatlichen Arrangement resultierende Wohlfahrtsposition von Individuen und sozialen Milieus ist somit zentral abhängig von der relativen Stellung der Milieugehörigen im Gesamtgefüge der sozialen Macht-, Wohlstands- und Arbeitsteilung. Armut und soziale Ausgrenzung entstehen somit entlang einer Linie gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse.

Zur Beschreibung und Erklärung von Armut wurden in der jüngeren Vergangenheit unterschiedliche Modelle und Begriffe wie (Einkommens-)Armut, Verzeitlichung von Armut, Underclass oder Exklusion herangezogen. Diese unterschiedlichen Konzepte werden in der

²⁰¹Dies sollte allerdings nicht dazu führen, in der räumlichen Dekonzentration der Bevölkerung die Lösung der sozialen Probleme zu suchen. Entscheidender wäre der Abbau von Zugangsschwellen bei öffentlichen Einrichtungen, die Verbesserung des Bildungsniveaus und der Abbau von Diskriminierungen auf den Arbeitsmärkten, also insgesamt die Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten.

Regel alternativ gegeneinander verwendet, ohne zu berücksichtigen, daß sie Teile eines Gesamtphänomens gesellschaftlichen Wandels im unteren Segment sozialer Ungleichheit sind. Dazu wurde in Anlehnung an Berghman zwischen einer uni- und einer multidimensionalen Armutsdimension und zum anderen zwischen einer statischen bzw. einer dynamischen Perspektive unterschieden. Dadurch konnten die unterschiedlichen Armutskonzepte in eine Vierfeldertafel als unterschiedliche Ausprägung im unteren Segment sozialer Ungleichheit integriert werden. Zugleich wird dadurch deutlich, daß die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure und Institutionen jeweils einzelne Ausschnitte des Problems Armut wahrnehmen und mit unterschiedlichen Problemhorizonten dieses Phänomens operieren. Die sich gegeneinander abschottenden Armutsdiskurse sind daher auch Ausdruck politischer Kämpfe um die legitime Sicht von Armut und spezifischer Interventionen sowie um die dafür notwendigen Ressourcen. Diese Diskurse sind eingebettet in übergeordnete Deutungsmuster sozialer Ungleichheit und gesellschaftspolitischer Konzepte. Damit sind die politischen Kämpfe um die Armut Teil gesellschaftlicher und politischer Kämpfe um die Verteilung und Struktur von Lebenschancen (Kaufmann 1987, 14,39). Neue Formen der Armut, wie sie mit den Begriffen der Underclass oder der Exklusion umschrieben werden, erweisen sich somit nicht nur als Ausdruck unterschiedlicher Armuts- und Gesellschaftskonzepte, sondern auch als unterschiedliche Vorstellungen, wie mit diesen neuen Formen der Armut umzugehen sei. Mehrdimensionale Armutskonzepte erfordern erheblich komplexere sozialpolitische Instrumente und Verfahren. Wie Siebel ausführt, werden die Ziele der Sozialpolitik dadurch diffuser, die Instrumente und Verfahren komplexer und ihre politische Basis noch schwächer. Die Benachteiligung in unterschiedlichen Lebensbereichen müßte dazu führen, daß sich die Instrumente der Sozialpolitik auffächern, der Adressat in lauter Situationsgruppen zerfiele, die nicht ohne weiteres vereinheitlicht werden könnten und die unter den Bedingungen einer gespaltenen Gesellschaft zu einer politischen Schwächung führen würden (Siebel 1997b, 70f.). Die Dezentralisierung des Wohlfahrtsstaates und sozialraumbezogener (spatial targeted) sozialpolitischer Interventionen wären daher eine Reaktion und Ausdruck auf die Zunahme und die Konzentration von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie die begrenzte Reichweite pekuniärer Interventionen. In der Aufwertung der lokalen Sozialpolitik und dem Wandel ihrer Funktionsbedingungen kommen somit

Konturen einer neuen Sozialstaatlichkeit zum Vorschein. Wenn Sozialpolitik es mit der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft zu tun hat, dann sind diese neuen Konturen einer Sozialstaatlichkeit auch Ausdruck veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse, in denen und mit denen Sozialpolitik operiert.

Neben den als modernisierungstheoretisch bezeichneten Ansätzen wurde anschließend auf regulationstheoretische Zugangsweisen gesellschaftlicher und ökonomischer Modernisierungsprozesse eingegangen. Ähnlich wie die oben dargestellten modernisierungstheoretischen Ansätze, versucht der Regulationsansatz allerdings aus einer polit-ökonomischen Perspektive verschiedene ökonomische, soziale, politische und ideologische Prozesse in einen umfassenden Gesamtprozeß zu integrieren (vgl. Chasseè 1989). Zentrales Anliegen des Regulationsansatzes ist eine theoretisch-historische Gesamtinterpretation der kapitalistischen Entwicklung, die Aussagen über historisch spezifische Formen und Entwicklungsphasen kapitalistischer Gesellschaften ermöglichen soll und in denen die dominierenden institutionellen Regulierungsformen eine relativ stabile Reproduktion des Gesamtzusammenhanges gewährleisten (Krätke 1991, 15). Das Hauptaugenmerk richtet sich damit auf die komplexen Beziehungen, politischen Praktiken, gesellschaftlichen Normen und kulturellen Formen, die es dem höchst dynamischen und instabilen kapitalistischen System erlauben, wenigstens phasenweise kohärent und stabil zu funktionieren (Mayer 1991b, 34). Zentrale Begriffe des Regulationsansatzes sind das Akkumulationsregime, die Regulationsweise und die Formation bzw. hegemoniale Struktur.

Das Akkumulationsregime bezeichnet ein makroökonomisches Muster, das über eine längere Periode für die Vereinbarkeit der Veränderungen der Produktionsbedingungen (Produktionsstruktur) und der Verwendung des gesellschaftlichen Outputs (Konsummodell) sorgt (Liepitz 1995, 92). Innerhalb des Akkumulationsregimes wird unterschieden zwischen den vorherrschenden Produktionsstrukturen und Konsummodellen.

Die Regulationsweise dagegen wird verstanden als *die auf den Prozeß der Kapitalakkumulation einwirkenden Beschränkungen, politisch-institutionellen Regeln und Normen, Steuerungsmechanismen und institutionellen Organisationsformen*, die der Reproduktion des

Gesamtsystems eine zumindest zeitweilige Stabilität verleihen (Krätke 1991, 169). Innerhalb der Regulationsweise läßt sich zwischen *Arten* der Koordination und den *Institutionen* der Regulation unterscheiden. Die spezifische Ausgestaltung des Regulationssystems ist Ausdruck politischer Klassenkompromisse, der Formen der Interessenorganisation gesellschaftlicher Kräfte, des Tarifvertragssystem sowie der spezifischen Ausformung sozialstaatlicher Institutionen (vgl. Liepitz 1995).

Im Mittelpunkt der Betrachtungen des Regulationsansatzes steht der Übergang von einer fordistischen Formation zu einem sich in den grundlegenden Konturen erst abzeichnenden postfordistischen Akkumulations- und Regulationsmodus und damit zu den ökonomischen, sozialen und politischen Umstrukturierungen seit Mitte der 70er Jahre. Der Fordismus war gekennzeichnet durch die Übereinstimmung von Massenproduktion und Massenkonsumtion, die durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der über korporative Verhandlungsstrukturen gestützten Globalsteuerung gesichert wurde (Liepitz 1995, 94). Zentrale These des Regulationsansatzes ist, daß sich die westlichen Gesellschaften seit den 70er Jahren in einer Formationskrise befinden, die den Übergang zu einer postfordistischen Formation einleitet. Kennzeichen des „flexiblen Akkumulationsregimes und einer postfordistischen Regulationsweise“ sind:

- diverse Formen der Flexibilisierung von Unternehmens- und Produktionsstrukturen,
- fortschreitende Internationalisierung von Produktions- und Verwertungsprozessen („Globalisierung“),
- Flexibilisierung und Fragmentierung von Arbeits- und Lohnverhältnissen, wachsende Einkommensungleichheiten und Inkonsistenzen der Lebenslagen, Zunahme einer strukturell bedingten Individualisierung und damit Auflösung der fordistischen Normalbiographien sowie traditioneller Klassenzusammenhänge. Insgesamt deutet sich damit eine postfordistische Schichtung der Gesellschaft an, die die ökonomische Klassenspaltungen multipliziert (Hirsch/Roth 1986, 135),
- Abnahme traditioneller Regulationsweisen zugunsten verstärkter Marktsteuerung, Flexibilisierung und Deregulierung (Mayer 1991). Dieser Wandel der Regulationsweisen wird erforderlich, weil einerseits die homogene Interessenbasis der jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Institutionen unter dem Differenzierungsprozeß postfordistischer „Konsummodelle“ unter Druck gerät, andererseits die Flexibilisierung jeweils spezifisch angepaßte Regulationsweisen erfordert.

Jede Entwicklungsformation kapitalistischer Gesellschaften ist mit einer ihr spezifischen räumlichen Organisation verbunden (Esser/Hirsch 1987, 41). Ungleiche sozio-

ökonomische Entwicklungen müssen als systematischer Ausdruck der Konstitution und Struktur des Kapitalismus selbst gefaßt werden. Das sich neu herausbildende „flexible Akkumulationsregime“ erschließt sich im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß zum Teil neue Gebiete als Produktionsräume, wertet andere um oder entwertet sie. Flexible Produktionssysteme und seine Regulationsweise verschärfen somit inter- und intraregionale Disparitäten. Sie begünstigen jeweils regional spezifische Formen der internen wie externen Flexibilisierung und der territorialen Integration bzw. Desintegration der Produktionsstrukturen. Zentrale Bestimmungsfaktoren der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik sind somit die technologischen und organisatorischen Umstrukturierungen innerhalb des gesamten Produktionssektors. Dieser Gedanke wird im Ansatz des innovativen bzw. kreativen Milieus auf das gesamte gesellschaftliche Umfeld ausgeweitet. Unternehmen sind diesem Ansatz folgend Teil eines regionalen Milieus, das von vielfältigen ökonomischen und politischen Akteuren, von ihrer spezifischen wirtschafts- und arbeitskulturellen Prägung und der Art ihrer Interaktionsbeziehungen konstituiert wird (vgl. Camagni 1991). Summa summarum müssen regionale Ökonomien daher als eine differenzierte Komposition verschiedener Akkumulations- und Regulationsformen verstanden werden.

Ein solches Verständnis widerspricht dem in den 90er Jahren überwiegend gepflegten Bild der Globalisierung wirtschaftlicher Zusammenhänge und eines entterritorialisierten Kapitalismus, der alle Grenzen überwindet und sozusagen raumlos agieren kann. Vielmehr ist von differenzierten räumlichen Konzentrations- und Agglomerationsprozessen auf der einen Seite auszugehen, sowie von einer selektiven Exklusion von Raumeinheiten aus der globalen Ökonomie auf der anderen Seite. Innerhalb der Globalisierungsdebatte lassen sich zwei zentrale Annahmen unterscheiden, die zunächst konträr zueinander standen, im Verlauf der Zeit jedoch als zwei Seiten einer Medaille identifiziert wurden. Während die „Verlagerungsannahme“ behauptet, daß die Globalisierung wirtschaftlicher Zusammenhänge zu einer Ausgliederung ganzer Unternehmens- und Produktionsteile (lean production) entlang der Wertschöpfungskette und in Niedriglohnländer führt, geht die Konzentrations-Annahme davon aus, daß mit der wachsenden Streuung der Unternehmensfunktionen auch der Bedarf an Kontrolle und Koordination der weitverzweigten

Funktionen steigt. Die für die Globalisierung wirtschaftlicher Zusammenhänge erforderliche Kontrollkapazität (*capacities of control*) ist gebunden an die Agglomerationsvorteile von Großstädten und hierbei den sog. *global cities*. Die Entwicklungsdynamik einer Stadtregion ist in diesem Modell hauptsächlich abhängig von den (Investitions-)Entscheidungen multinationaler Unternehmen. Auf der anderen Seite wird aus wirtschaftsgeographischer Perspektive betont, daß es unterschiedliche Formen flexibler und regionaler Produktionssysteme gibt. Die flexiblen Produktionskomplexe zeichnen sich durch räumliche Cluster von stark vernetzten und untereinander verflochtenen, hoch spezialisierten kleineren und mittleren Unternehmen aus. Aus dieser Perspektive wird damit die Entwicklung einer Stadtregion maßgeblich durch die Art und Intensität der Verflechtungsstrukturen zwischen Wirtschaftseinheiten innerhalb und zwischen integrierten Produktionsmilieus bestimmt. Die Flexibilisierung und Differenzierung der ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnisse geht einher mit einer Verflüssigung der Raumstrukturen und der Herausbildung flexibler regionaler Akkumulationsregime. Dabei zeichnet sich das postfordistische Akkumulationsregime durch eine verstärkte In-Wert-Setzung regionaler Besonderheiten aus. Politisch münden diese Betrachtungen in die Betonung regionaler Eigendynamiken und der Entwicklung und Aktivierung endogener regionaler Potentiale. Globalisierung und Regionalisierung bezeichnen daher zwei Seiten einer Medaille. Städte sind der Ort, in denen der technologische und ökonomische Prozeß der Globalisierung in die lokalen Sinn- und Bedeutungszusammenhänge eingebunden wird. Globalisierung muß daher als ein Ensemble nachvollziehbarer materieller Vorgänge im Alltagsleben der Stadt begriffen werden, die nicht nur vom Fluß internationaler Kapitalbewegungen abhängig sind, sondern sich zugleich auch durch die Art und Weise, wie sich soziale Gruppen und Milieus im Spannungsfeld lokaler Kultur, nationalem politischen Raum und globalisierter Massenkultur zu den Prozessen selbst stellen (Noller/Ronneberger 1995, 23). Die örtlich spezifische Ausprägung von Globalisierungsprozessen nimmt demnach in Abhängigkeit von der globalen funktionalen Arbeitsteilung sowie der Art und Intensität der Interaktions- und Kooperationsstrukturen zwischen den regionalen Akteuren eine jeweils unterschiedliche Form an. Die globale Arbeitsteilung präsentiert sich damit als ein loses Nebeneinander unterschiedlicher Klassen spezialisierter Regionen, die in je spezifischer Weise in die globale Ökonomie integriert sind. Somit können sich verschiedene Muster „flexibler“ Produktionssysteme

durchsetzen. Die Entwicklungsperspektiven der verschiedenen Stadtregionen hängen demnach von diesen unterschiedlichen Mustern flexibler Produktionssysteme und den regional spezifischen Regulationsweisen ab. Die reflexive Wendung der Stadtpolitik hin zur Gestaltung dieser flexiblen Produktionssysteme und der regional spezifischen Regulationsformen ist auch der Kern der im Zeichen verschärfter Standortkonkurrenz formulierten Standortpolitik.

Dabei werden die Städte als Teil eines Systems konkurrierender Standortzentren und einer globalen Städtehierarchie begriffen. Die Entwicklung einzelner Städte hängt entscheidend von der jeweiligen Position innerhalb dieser globalen, ökonomisch-funktionalen Städtehierarchie ab. Die fortschreitende, weltweite Diversifizierung von Standorten und Aktivitäten führt zu einem erhöhten Bedarf an Koordinations- und Kontrollaktivitäten. Dieser wird vor allem durch die Headquarter Economy in den Global Cities gedeckt. Global Cities erscheinen daher als weltumspannende Kommandozentralen einer zunehmend transnationalen Ökonomie, durch die regionale und nationale Ökonomien in die Weltwirtschaft integriert werden (Sassen 1996). Dadurch werden Städte und Regionen einer global induzierten Städtehierarchie unterworfen, an deren Spitze die Global Cities stehen. Die Folge ist eine verschärfte Standortkonkurrenz zwischen den Städten, zumal die Konkurrenz um Kommandofunktionen, Produktions- und Konsumpotentiale nicht nur zwischen den (vertikalen) Ebenen, sondern auch innerhalb der einzelnen Ebenen (horizontal) der Städtehierarchie erfolgt.

Die Art und Weise der Integration einer Stadt in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung prägt zugleich maßgeblich ihre ökonomischen, sozialen, baulich-räumlichen und politischen Verhältnisse (Friedman/Wolf 1982, 313). Je nach Einbindung in globale, nationale oder regionale Wirtschaftskreisläufe kommt es zu lokal unterschiedlichen Umstrukturierungen der Arbeitsmärkte und Produktionsstrukturen, damit einhergehend zur Flexibilisierung und Fragmentierung der Arbeits- und Lohnverhältnisse und somit zur Pluralisierung und Polarisierung der Lebensverhältnisse (vgl. Sassen 1996).

Zentrale Ursache der sozialen Umstrukturierung der Stadtgesellschaft ist aus regulati-onstheoretischer Perspektive die Krise des fordistischen Entwicklungs- und Produktions-modells und die dadurch bewirkte Tendenz zur Flexibilisierung und Fragmentierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse der „Lohnarbeiterklasse“. Die ökonomische Spaltung auf den flexibilisierten und deregulierten Arbeitsmärkten wird dabei durch die neuen Formen flexibler Regulation verlängert und verschärft. Entsprechend fällt die Bevölkerung in ein Gemenge privilegierter Status- und marginalisierter Gruppen auseinander (Chasseè 1989, 35). Die ökonomische und (sozial-) politische Entwicklung führen somit zu einer Hetero-genisierung der Sozialstruktur, der Arbeitsverhältnisse und der sozialen Lagen, die die ö-konomischen Klassenspaltungen multipliziert. Die Folge ist eine unterschiedlichen Struktu-rierungsprinzipien folgende Hierarchisierung der Konsummuster. Zu unterscheiden wären fünf verschiedene Dimensionen:

- **Sozio-ökonomische Polarisierung und Pluralisierung:** Die zentrale These innerhalb dieser Dimension lautet, daß die Globalisierung und Tertiärisierung der Wirtschaft zu einer Polarisierung der Einkommens- und Beschäftigungsstrukturen führe. Wäh-rend die Tendenzen innerhalb altindustrialisierter Regionen zu umfangreichen Dein-dustrialisierungsprozessen führen, werden in den modernen Großstädten zentrale Standards des Wohlfahrtsstaates und der Regulierung auf den Arbeitsmärkten unter-laufen.
- **Sozio-demographische Pluralisierung:** Zentrale These in diesem Zusammenhang ist, daß die Stadtgesellschaft immer weniger durch die Lebensform der Familie geprägt wird, sondern durch „neue Haushaltstypen“, wie Alleinlebende, Alleinerziehende und nichteheliche Lebensgemeinschaften. Damit verändern sich auch die Standards auf den Güter- und Wohnungsmärkten. Diese wiederum verschärfen die sozio-demographische Polarisierung.
- **Sozio-kulturelle Heterogenisierung:** Der Wandel von Einstellungs- und Verhaltens-mustern, also die Individualisierung der Lebensführung hat zu einer Auflösung alter klassenspezifischer Vergemeinschaftungsformen geführt. Die neuen Einstellungs- und Verhaltensmuster wandten sich gegen die kulturelle Hegemonie des Fordismus und den Rigiditäten der vorprogrammierten fordistischen Lebensweise. Die Restruk-

turierung städtischer Konsumformen verschärft daher auch die sozioökonomische Polarisierung.

- **Ethnische Pluralisierung:** Nahezu alle prosperierenden Regionen sind Orte der Zuwanderung. Die Zuwanderung bezieht sich dabei sowohl auf das obere als auch das untere Segment der Beschäftigungshierarchie. Die sozioökonomische Polarisierung wird zudem durch soziodemographische und soziokulturelle Unterschiede verschärft. Die Folge sind gesteigerte Konflikte und Konkurrenzkämpfe zwischen den Alteingesessenen und den Migranten auf den verschiedenen „Integrationsmärkten“ (Ausbildungs-, Arbeits- und Wohnungsmärkten) in den unteren sozialen Lagen des sozialen Raums.
- **Sozialräumliche Polarisierung:** Die soziale Umstrukturierung der Stadtgesellschaft geht einher mit der Herausbildung einer neuen sozialräumlichen Struktur der Städte, da die Position auf den Arbeitsmärkten wieder verstärkt mit der Position auf den Wohnungsmärkten gekoppelt wird. Das Raumbild der Global Cities wurde entsprechend als Zitadelle und Ghetto beschrieben. Andere Autoren sprechen von einer dreigeteilten Stadt oder einer mehrfach geteilten Stadt (quartered city). Die sozialräumliche Polarisierung erhält insofern Bedeutung, als sie nicht nur Ausdruck von Armut und sozialer Ausgrenzung ist, sondern selbst zu einem erklärenden Faktor für die Entwicklung von Armut geworden ist. Sozialräumliche Polarisierungen verweisen daher auch auf differenziertere Formen der Herrschaft über den Raum und damit auch über die Verteilung von Lebenschancen.

Soziale und ökonomische Umstrukturierungsprozesse lassen die tradierten fordistischen Regulationsmodi leer laufen und untergraben die ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Grundlagen zentralisierter korporatistischer Arrangements, wie sie für den Fordismus prägend waren. Die Folge ist eine Krise der Regulation, die nicht mehr in der Lage ist, das fordistische Akkumulationsregime und damit den gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang aufrechtzuerhalten. In die Krise gerät damit aber auch das wohldosierte fordistische Institutionensystem, welches als Träger der Regulation fungiert. Um die Bedeutung lokaler Politik im Postfordismus zu bestimmen, war es zunächst erforderlich, diese einerseits im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und zum anderen in ihrer Einbin-

dung in das gesamtstaatliche Gefüge zu bestimmen. Der Staat ist sowohl Gegenstand als auch Akteur der Regulation. Seine Funktionen erhält er im Verlauf von Klassenkonflikten. Damit werden die Staatstätigkeiten an die Grundformen der materiellen Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft zurück gebunden. Diese bilden die materielle Substanz der Funktionsdifferenzierung zwischen Politik und Ökonomie. Die materielle Staatsfunktion und deren konkrete Formen erschließen sich erst aus dem Inhalt dessen, was entschieden wird. Der Staat ist demnach eine „zusammengesetzte Institution“, die die verschiedenen Funktionen für den und in Bezug auf den kapitalistischen Reproduktionsprozeß verbindet (Blanke 1975). Lokale Politik ist somit Ausdruck der Binnendifferenzierung des politischen Systems als Reaktion auf das Politik-Paradox, die aus der Systemgrenze zwischen Politik und Ökonomie resultiert. Die spezifische Gestalt der Binnendifferenzierung des Staates ist jedoch selbst das Ergebnis politischer Auseinandersetzungen. Da sich die Widersprüche der kapitalistischen Gesellschaft innerhalb der Gesamtheit des Staates reproduzieren und somit die materiellen Politikprozesse und spezifischen Regulationsweisen zueinander selbst in Widerspruch gesetzt werden, müssen die konkreten Regulationsweisen auch als Ausdruck des Prozessieren dieser Widersprüche innerhalb des Staates verstanden werden. Wie insbesondere der Local-State-Ansatz betont, ist die kapitalistische Entwicklung durch räumliche und temporale Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet. Daher bedarf es adäquat bemessener Institutionen, um die zunehmend großen, differenzierten und sich ändernden sozialen Systeme des Kapitalismus zu organisieren und zu steuern (Duncan u.a. 1987, 10). Da die kapitalistische Entwicklung jeweils unterschiedliche soziale und physische Umwelten hervorbringt und sie beständig umformt, wächst zugleich auch der Bedarf an lokalen staatlichen Institutionen, welche die strukturierte Kohärenz von Produktion und Konsumtion absichern. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Heterogenisierung, Fragmentierung und Polarisierung der Gesellschaft, wachsender sozialräumlicher Disparitäten und dem Rückzug des Bundes aus zahlreichen sozial- und gesellschaftspolitischen Feldern, unter den Bedingungen verschärfter Konkurrenzbeziehungen zwischen den Städten und durch den Trend zur flexiblen Produktion, die aus Sicht der Unternehmen ein komplexes Set an „maßstabsgerecht“ bereitgestellten Vorbedingungen erfordert, wuchsen die an die lokale Politik gerichteten Herausforderungen. Hierauf reagierten die Städte zunächst mit einer „unternehmerischen Stadtpolitik“, die der Initiierung und Stimulierung privater

Kapitalakkumulation dienen sollte. Nachdem sich die Grenzen einer einseitigen Wachstumsorientierung und wachsende Proteste zeigten, traten gegen Mitte der 90er Jahre neue sozialpolitische Handlungsansätze in den Städten in den Vordergrund. Dabei vollzog sich ein tiefgreifender Wandel lokaler Politik, in der quer zur klassischen Gliederung lokaler Politikfelder und der Kommunalverwaltung neue funktionale Grenzziehungen, prozessuale Neuerungen und neue Akteurskonstellationen erforderlich wurden. Die zunehmende Projektorientierung, Wettbewerbsorientierung und Strategien der Quasi-Märkte im Zuge der Verwaltungsreformen, der Ausbau des Sozialberichterstattungswesens sowie die Neuorganisation sozialer Dienste erweisen sich als Elemente einer Flexibilisierung lokaler Sozialpolitik als Ausdruck „flexibler Akkumulationsregime“. Da das „wohlfahrtsstaatliche Arrangement“ durch die ökonomischen und sozialen Modernisierungsschübe von mehreren Seiten unter Druck gerät, steigt aus regulationstheoretischer Sicht die Bedeutung der lokalen Ebene im Übergang zu einem postfordistischen Wachstumsmodell. Da jeweils örtlich angepaßte Formen lokaler Politik zur Herstellung einer strukturellen Kohärenz notwendig sind, kommt es zu einer Ausdifferenzierung lokaler (Sozial-) Politik zwischen den einzelnen Städten und Regionen. Sie schaffen in Abhängigkeit von den jeweiligen sozio-kulturellen und -ökonomischen Kontexten spezifisch lokale gesellschaftliche Realitäten (Häußermann/ Siebel 1988, 88, Bertram/ Hennig 1995).

3 Soziale Differenzierung und Polarisierung im deutschen Städtesystem

Lokaler Sozialpolitik kam im Verhältnis zu den generalisierten Sicherungssystemen die Position einer Auffang- und Zweitsicherung in all den Fällen zu, wo die generalisierten Sicherungssysteme oder aber familiäre oder sonstige gemeinschaftliche Hilfen nicht mehr griffen und wo nicht-generalisierte Hilfebedarfe bestehen. Mit der „Sozialstaatsüberwälzung“ und den veränderten Exklusionsrisiken der „postmodernen“ Gesellschaft kommt nun der lokalen Ebene die Aufgabe zu, die Inklusion in die sozialen Funktionssysteme zu moderieren. Wie die Inklusion moderiert wird, hängt nunmehr entscheidend von den lokalen und sozialen Kontexten, von der Problemwahrnehmung sowie den politischen Vorstellungen und Zielsetzungen zur Ausgestaltung der Inklusionsverhältnisse auf der lokalen Ebene ab. In diesem Kapitel soll der im vorigen Kapitel beschriebene Hypothesenrahmen anhand

einer multivariaten Analyse überprüft und für einzelne Städte näher spezifiziert werden. Zentrale Fragen sind daher:

- Gibt es typische sozioökonomische, soziokulturelle und politische Kontexte, die den oben skizzierten Modernisierungsprozessen entsprechen?
- Können einzelne Gruppen von Städten gleichen sozioökonomischen und -kulturellen Kontexten identifiziert werden?
- Führt die Homogenität der sozialen und ökonomischen Kontexte zu gleichen Problemlösungen der lokalen Politik?

Grundgedanke der im folgenden dargelegten multivariaten Analysen ist, daß sich gesellschaftliche Modernisierungsschübe auf der lokalen Ebene von Städten und Gemeinden zu mehr oder minder typischen „strukturellen Kontexten“ verdichten, die statistisch als Merkmalskonstellationen verstanden werden können, und in denen das Handeln der Akteure eingebettet ist. Auf diese Weise lassen sich z.B. altindustrialisierte von modernen Städten unterscheiden und die im Hintergrund stehenden Faktoren näher analysieren.

So konstatierten Mitte der 80er Jahre Häußermann und Siebel, daß das einheitliche Entwicklungsmuster der Stadtentwicklung zerbrochen sei. Vielmehr zeigten sich Tendenzen einer Polarisierung der Entwicklung der großen Städte. Einigen wenigen Städten, die noch das gewohnte Bild von wachsendem Wohlstand, neuen Arbeitsplätzen und spektakulären Neubauten boten, standen stagnierende oder gar schrumpfende Städte gegenüber (Häußermann/Siebel 1987, 8). Durch die Vereinigung wurde das gewohnte Bild des Süd-Nord-Gefälles durch ein West-Ost-Gefälle überlagert (Krätke 1996, 144). Hinzu traten die Begleiterscheinungen einer global induzierten Umstrukturierung der Stadtgesellschaften, durch die die einstmals prosperierenden Städte nunmehr ebenfalls mit den Schattenseiten sozioökonomischer Umstrukturierung konfrontiert wurden. Die Stadt wird so selbst zu einem Verlierer einer von ihr forcierten Modernisierung, weil eine soziale Ausgleichspolitik aus den Modernisierungsgewinnen nicht mehr bezahlbar ist (Dangschat 1993, 48).

Aus der Perspektive des Globalisierungsansatzes resultieren die ökonomischen, sozialen und politischen Verhältnisse zwischen den Städten aus der Art und Weise der Integration einer Stadt in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung (Friedman/Wolf 1982, 313). Der Global City-Ansatz thematisiert vorwiegend das sich global aufspannende Städtesystem. Ob allerdings die anhand der Global Cities identifizierten Umstrukturierungsmuster auf alle großen Städte hin verallgemeinerungsfähig sind, bleibt offen. Krätkes Modell einer ökonomisch-funktionalen Städtehierarchie europäischer Stadtregionen erscheint in diesem Zusammenhang wesentlich aussagekräftiger. Hauptkomponenten der von Krätke skizzierten Hierarchie ist die Qualität und Reichweite von Kontrollkapazitäten, Finanz- und Dienstleistungsfunktionen einerseits sowie die Spezialisierung auf innovative oder traditionelle Produktionsstrukturen andererseits. Dadurch lassen sich sechs unterschiedliche Städtetypen unterscheiden: 1. Global Cities, 2. Europäische metropolitane Stadtregionen, 3. National bedeutende Stadtregionen, 4. Städte mit einer Spezialisierung auf innovative Produktionsstrukturen, 5. Städte mit einer Spezialisierung auf Funktionen der standardisierten Massenfertigung sowie 6. marginalisierte Stadtregionen (Krätke 1994, 139f.). Allerdings verzichtet Krätke weitgehend auf Ausführungen zu den sozioökonomischen und soziokulturellen Strukturen, die mit der ökonomischen Struktur dieser einzelnen Städtetypen assoziiert sind²⁰².

Einen anderen Zugang zur Unterscheidung von Städten wählte Friedrichs, in dem er, anknüpfend an Theorien zum Niedergang von Städten, mittels einer Clusteranalyse eine Klassifizierung von Großstädten anhand ihrer sozioökonomischen Merkmale vornahm (Friedrichs 1997b). Die Ausgangshypothese lautete: Die ökonomische Entwicklung bestimmt die demographische und beide wiederum die fiskalische. Entscheidende Bedingung für das Wachstum oder die Stabilität einer Stadt hat die Diversität der Branchenstruktur. Je mehr eine Stadt durch ein einzelnes Unternehmen oder wenige Branchen geprägt ist und je stärker die Produkte in einem späten Stadium des Produktlebenszyklusses stehen, desto eher wird die Stadt Arbeitsplätze und damit Einwohner verlieren. Auf der Basis von 60 Großstädten gelangt Friedrichs in der Clusteranalyse zu einer Fünf-Cluster-

²⁰² Krätke diskutiert die Folgen sozioökonomischer und sozialräumlicher Umstrukturierung v.a. anhand der Befunde der Global-City-Debatte.

Struktur, die er folgendermaßen bezeichnet: Cluster 1: Diversifizierte Großstädte, Cluster 2: tertiärisierte Großstädte, Cluster 3: Stagnierende Millionenstädte, Cluster 4: Altindustrialisierte Großstädte und Cluster 5: Großstädte mit dominanten Unternehmen (Friedrichs 1997b, 74.). Diese Cluster lassen sich zu drei unterschiedlichen Typen von Großstädten zusammenfassen; erstens den ökonomisch besser gestellten und stark diversifizierten Städten sowie zweitens, den mittel bis schlechter gestellten und noch stark vom sekundären Sektor geprägten Städten und drittens einer mittleren Gruppe von stärkerer Tertiärisierung, aber durchschnittlichen ökonomischen Bedingungen. Die Entwicklungsmuster der einzelnen Städtetypen zwischen 1970 und 1990 zeigen, daß nur wenige Entwicklungsmuster empirisch auftreten²⁰³. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, daß die sozio-ökonomischen Bedingungen in einer Stadt durch eine unternehmerische Stadtpolitik beeinflussbar, aber nicht außer Kraft zu setzen ist.

Zu einem ähnlichen Ergebnis wie Friedrichs gelangt auch Dangschat. Auf der Basis theoretischer Überlegungen und einer Zusammenschau von Merkmalsausprägungen der Arbeitslosenquote, der Sozialhilfedichte, den Ausgaben für Sozialhilfe und der Pro-Kopf-Verschuldung kommt er zu einer Unterscheidung von drei Städtetypen (Dangschat 1993; Alisch/Dangschat 1998). Er unterscheidet zwischen „Modernisierungsgewinnern“, „Modernisierungsverlierern“ und einer Gruppe von Städten, die dazwischen liegen.

Modernisierungsverlierer wie Duisburg, Bremen, Rostock oder Magdeburg sind gekennzeichnet durch das weitgehende und langandauernde Fehlen innovativer Fertigungstechniken, moderner Logistik und Produkte, unterdurchschnittlich qualifizierter Arbeitnehmer, hoher und langfristiger Arbeitslosigkeit sowie dem Wegzug jüngerer und qualifizierter Arbeitnehmer. Entsprechend weiten sich in diesen Städten Formen sog. „alter“ Armut aus.

²⁰³ Lediglich sechs von zwanzig theoretisch möglichen Veränderungen treten auf. So nimmt die Zahl der tertiärisierten Städte ab, die Städte mit starken Industriebesatz und mit einem dominanten Großunternehmen zu. Auch zeigt sich, daß bestimmte Formen des Wandels nicht auftreten, so z.B. von altindustrialisierten Städten zu diversifizierten Großstädten. Insofern bestehen bestimmte Barrieren der Stadtentwicklungspolitik, die das ökonomisch-funktionale Hierarchiemodell europäischer Stadtregionen von Kräfte verifizieren. Auch bleiben alle Städte mit einem dominanten Großunternehmen innerhalb ihres Clusters, was als Indiz für den Upas-Tree-Effekt gewertet werden könnte.

Modernisierungsgewinner wie Frankfurt a.M., München, Stuttgart, mittelfristig auch Dresden dagegen sind durch eine moderne und diversifizierte Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet. Die Polarisierungsthese aufnehmend, sieht Dangschat diese Städte durch ein hohes Maß an sozialer Polarisierung auf hohem und steigendem wirtschaftlichen Niveau gekennzeichnet. Die Tertiärisierung und Globalisierung der Wirtschaft geht demzufolge mit einer Polarisierung der Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen einher. Auf der einen Seite entstehen prekäre, gering qualifizierte und entlohnte Beschäftigungsverhältnisse in unternehmensbezogenen und in haushaltsbezogenen Dienstleistungsbereichen und auf der anderen Seite hochqualifizierte, gut entlohnte und sichere Beschäftigungsmöglichkeiten. Das untere Arbeitsmarktsegment wird dabei durch Zuwanderung aufgefüllt und damit unter verschärften Flexibilisierungsdruck gesetzt. Die Folge dieser sozialen Umstrukturierung ist eine wachsende „neue“ Armut.

Neben diesen beiden Extremen wird eine dritte Gruppe von Städten wie z.B. Hamburg, Köln, Nürnberg oder Hannover unterschieden, die sowohl durch einen starken Abbau altindustrieller und traditioneller Dienstleistungsstrukturen als auch durch stark modernisierte Dienstleistungsbereiche gekennzeichnet sind. Beschäftigungsverluste im sekundären Sektor werden durch Beschäftigungsgewinne im tertiären Sektor nicht kompensiert, da die sozialen Gruppen der Gewinner und Verlierer des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses nicht identisch sind. Durch das gleichzeitige Ausweiten von „neuer“ und „alter“ Armut öffnet sich daher die Schere der Wohlstandsentwicklung am stärksten in den Städten, die sowohl von den Modernisierungsgewinnern als auch -verlierern geprägt sind (Dangschat 1996, 93). In allen Entwicklungstypen gibt es unterschiedliche Prozesse der Verarmung, unterschiedliche Ursachenstrukturen, Problemlagen und Lösungswege. Dangschat reduziert lokale Sozialpolitik damit aber auf Armutspolitik, d.h. er negiert die Doppelstruktur lokaler Sozialpolitik, in der einerseits die Traditionen der alten Fürsorgepolitik fortgeführt werden und andererseits eine allgemeine Infrastrukturversorgung mit gruppenspezifischen Hilfen erfolgt (z.B. Kindertagesstätten). Deshalb kann er dieses Segment lokaler Sozialpolitik auch nicht systematisch in die Analyse gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse integrieren. Hier helfen feministisch angeleitete Analysen zur strukturellen Krise der Reproduktionsarbeit weiter, in dem die Kindertagesstättenversor-

gung systematisch mit der Umstrukturierung der Stadtgesellschaft verknüpft wird (vgl. Rodenstein/Bock/Heeg 1996). Fraglich ist zweitens auch, ob diese Unterteilung tatsächlich unterschiedliche Formen und Inhalte lokaler Problemlösungsansätze zu erfassen vermag. Die Differenzierung erscheint allzu grob, theoretisch nicht genau genug abgeleitet und vor allem empirisch nicht näher untersucht und damit verifiziert zu sein.

Die systematische Lücke in den skizzierten Ansätzen ist die Variation der lokalen Politik. Sowohl bei Häußermann, Siebel und Dangschat verfügt lokale Politik über keine bzw. geringe Handlungsspielräume. Friedrichs selbst deutet eine Ausweitung seiner Analyse in der Weise an, daß sich in die Cluster-Analyse weitere Merkmale bzw. Indikatoren, z.B. der städtischen Politik, einbeziehen lassen. Damit ließe sich die Frage stellen, wie diese wiederum mit einem bestimmten Stadttyp zusammenhängen. Die Hypothese lautet dabei, daß die Varianz des je gewählten Merkmals innerhalb der Städte eines Clusters geringer ist als die Varianz zwischen den unterschiedlichen Städtegruppen. (Friedrichs 1997b, 83). Solche Analysen sind Gegenstand von Policy-Output-Studien oder der regionalen Parteilorschung (vgl. Grüner/Jaedicke/Ruhland 1988, Sperman 1993, Berger 1995). So konstatiert Berger z.B., daß die SPD in Regionen mit einem hohen Dienstleistungsanteil den Grünen näher stünde als in Fertigungs- und Industrieregionen und mit den Grünen in den Zentren häufiger politische Bündnisse eingehe, als in intermediären oder ländlichen Regionen. Das heißt: *Rot-Grün ist das politische Muster der führenden Dienstleistungsstädte und damit Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung und gesellschaftlichen Wandels* (Berger 1995, 391). Wie die Analyse von Berger zeigt, ist die Sozialpolitik eher ein Spannungsfeld in der Zusammenarbeit zwischen Rot-Grün, da die Grünen nicht nur andere Aktionsformen (z.B. Sozialberichterstattung, Selbsthilfeförderung), sondern auch eine Neuverteilung der Mittel anstreben, während die SPD eher zu einer sparsamen Haushaltsführung neigt und neue Aufgaben ablehnt. Allerdings zeigen sich auch hier deutliche Variationen zwischen den einzelnen Städte- und Gemeindegruppen in Abhängigkeit von regionalen Traditionen und sozialstrukturellen Verankerungen. Eine in ihren angestammten und materialistischen Milieus verwurzelte und dominante SPD steht der Union näher als den Grünen; das Verhältnis dürfte hier eher feindselig oder durch Ignoranz geprägt sein. Dies gilt insbesondere für die Hochburgen der SPD in den altindustrialisierten Regionen

wie Dortmund, während dort, wo die strukturelle Mehrheit der SPD durch technologischen und sozialstrukturellen Wandel zunehmend gefährdet wird, selbst materialistisch orientierte Ratsfraktionen sich gegenüber den Grünen zu öffnen beginnen (Berger 1995, 390). Die Verknüpfung der von Friedrich aufgestellten Hypothese und dem Untersuchungsdesign von Berger sowie der Policy-Output-Forschung könnte weitere hilfreiche Erkenntnisfortschritte im Hinblick auf die Frage bringen, inwieweit Zusammenhänge zwischen dem Stadtyp, dem politischen Apparat und politischen Maßnahmen bestehen (Friedrichs 1997b, 84).

Ausgehend von diesen Überlegungen sollen im folgenden mittels einer multidimensionalen Skalierung und einer Clusteranalyse west- und ostdeutscher Städte, Gruppen von Städten identifiziert werden, die jeweils einen bestimmten Typus von Großstädten repräsentieren. Dadurch wird es nicht nur möglich einzelne Städte anderen Städten zuzuordnen, sondern zugleich auch deren Differenz zu markieren. Schließlich ermöglicht diese Vorgehensweise, weitere Hypothesen im Hinblick auf die Fallstudien lokaler Sozialpolitik zu entwickeln.

3.1 Multidimensionale Skalierung - eine graphische Annäherung an unterschiedliche Städtegruppen und sozio-ökonomische Kontexte

Aufgrund der in den ersten Kapiteln dargestellten Forschungsergebnisse und dem darauf basierenden Hypothesengerüst wurde ein Datensatz mit 260 Variablen für 22 westdeutsche Großstädte mit einer Einwohnerzahl über 250 000 Einwohnern gebildet. Ausgeschlossen wurden die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Allerdings werden diese selektiv an einzelnen Stellen der Analyse im Fortgang der Arbeiten wieder eingeführt. Aufgenommen wurden daneben die ostdeutschen Städte Leipzig, Dresden, Halle (Saale), Magdeburg und Rostock. Für diese Städte stand allerdings nur ein eingeschränkter Datensatz zur Verfügung, da insbesondere Vergleichszahlen für den Zeitraum vor 1990 aus naheliegenden Gründen nicht verfügbar waren. Aufgrund theoretischer Überlegungen und da der Datensatz einige Variablen für weitere deskriptive Analysen enthielt, wurde der Datensatz schließlich nach einer Auswertung

lysen enthielt, wurde der Datensatz schließlich nach einer Auswertung der Korrelationsmatrizen auf 52 Variablen reduziert. Diese Variablen lassen sich wie folgt zuordnen:

Tabelle 9: Untersuchungsbereiche und Indikatoren für die multidimensionale Skalierung

Bevölkerungsstruktur	Erwerbstätigkeit und Wirtschaftsstruktur	Infrastruktur	Einkommen	Kommunalfinanzen und Ausgabenstrukturen	Parteien
BEV8093 FERTIL92 JUGQUO92 BIWA3050 WANDRA92 GESCHBEV BEV1PHH KATHOL AUSLAN92 AUSL8992 STUDEINW	BSCH8093 Befr1565 DIENSFKT DIENST93 PRODGEW EINEND3 SELBSTST PENDBESH GLOBBES TZBESCH ALQ93 BWSEIN92 BWS7092	AUSGYMN PERSJUHI HORT92 SOZWHNG	SHD1565 SHDAUS92 EINKOM92 WOHNGELD MIETE	EINKST93 GEWST93 GEW8093 ZUWEIS JUGHAUS SOZAUSGA SACHAU93 SACHVERM BAUINV SCHULD93 SCHULENT STEU93 STSCH93 STSCH093	SPDB94 SPD8394 GRUENB94 REPB94 RATWETTB

* Die Variablenlabels werden im Anhang näher erläutert

Bevölkerungsstruktur:

Zentrale Parameter der Stadtentwicklung und der lokalen Sozialpolitik werden durch die Bevölkerungsstruktur bestimmt. Zweifelsohne gehört dazu die Entwicklung der absoluten Bevölkerungszahl. Die demographische Entwicklung wird wie Theorien des Niedergangs von Städten es postulieren durch die ökonomische Entwicklung bestimmt. Die Veränderung der Bevölkerungszahl (BEV8093) indiziert also auch eine ökonomische Entwicklung (Friedrichs 1993). Wie nicht zuletzt auch anhand des transformativ bedingten „Geburtenstreiks“ in den ostdeutschen Ländern zu beobachten war, führt eine als unsicher erfahrene gesellschaftliche Situation sowie die steigenden biographischen Opportunitätskosten von Frauen in modernen Gesellschaften zu einer Abnahme der Geburtenrate (FERTIL92) sowie zu einem steigenden Anteil der geschiedenen Bevölkerung (GESCHBEV). Wie die Untersuchungen von Strohmeier oder aber auch der Sozialbericht der Stadt Hannover 1993 zeigten, wandern viele Familien spätestens nach

der Geburt des ersten Kindes in das Umland. Die Binnenwanderungsrate der 30 bis 50-Jährigen (BIWA3050) und der Jugendquotient (JUGQUO92) indizieren diese Entwicklung. Stadtgesellschaften sind auf Zuwanderung angewiesen, wie Häußermann ausführt (Häußermann 1997). Die Wanderungsrate (WANDRA92) ist hier der entsprechende Indikator. Die Zuwanderung speist sich vornehmlich aus jüngeren Bildungszuwandern (STUDEINW) und Ausländern, die als Arbeitsmigranten oder als Asylsuchende bzw. Flüchtlinge nach Deutschland zuwandern. Indikator für diese Entwicklungen sind der Ausländeranteil (AUSLAN92) sowie die Zunahme der Zahl der Ausländer zwischen 1989 und 1992 (AUSL8992). Die Heterogenisierung, die schleichende soziale Entmischung der Stadt in einen familienlosen Kern und eine Familienzone im Umland sowie die Zunahme individualisierter Lebensstile und die Auflösung traditioneller Milieus äußert sich nicht zuletzt in einem hohen Anteil der Alleinlebenden (BEV1PHH) und einer Abnahme der kirchlichen und parteilichen Bindungen (KATHOL und s.u. SPDB94)

Erwerbstätigkeit und Wirtschaftsstruktur

Die demographische Entwicklung wird bestimmt durch die ökonomische Entwicklung. Diese wiederum wird in dieser Analyse indiziert durch das Beschäftigungswachstum (BSCH8093). Der wirtschaftliche Strukturwandel läßt sich kennzeichnen als Tertiärisierung der Wirtschaft. Entsprechend ist in den modernisierten Städten der Anteil der Dienstleistungsbeschäftigten (DIENSFKT) höher als in den altindustrialisierten Städten, in denen das produzierende Gewerbe (PRODGEW) einen hohen Anteil einnimmt. Eine besondere Rolle für die Stabilität einer Stadtökonomie im Hinblick auf ihre Konjunkturanfälligkeit, aber auch ihrer politischen Kultur, spielt der öffentliche Sektor (DIENST93). Die Suburbanisierung der Bevölkerung führt in den modernen Städten zu einer Zunahme der Einpendler (EINPEND3), die in der Stadt arbeiten und im Umland der großen Städte leben (PENDBESH). Dies ist zum einen auf die hohen Baulandpreise innerhalb der Städte sowie auf die belastenden Lebensverhältnisse in der Stadt (wie Verkehrs, Lärm, Abgase etc.) zurückzuführen. Üblicherweise handelt es sich dabei um Beschäftigungen im Dienstleistungsbereich, da nur dieser Bereich in den Kernstädten wächst. Dieses Wachstum wird, so die These von Sassen, wesentlich forciert durch die

Headquarter Economy, hier operationalisiert durch die Anzahl der bei den 500 größten Konzernen angestellten Mitarbeiter je 1000 Einwohner (GLOBBES)²⁰⁴. Diese Headquarter Economy ist auf vielfältig differenzierte unternehmensbezogene Dienstleistungen am oberen und unteren Ende der Beschäftigungshierarchie angewiesen (Polarisierungsthese) (vgl. Friedman 1986, Sassen 1996, Alisch/Dangschat 1998). Entsprechend dürfte der Anteil der Selbständigen (SELBSTST) und der Teilzeitbeschäftigten in modernen Städten höher liegen (TZBESCH). Unter den spezifischen Bedingungen des bundesdeutschen Arbeitsmarktregimes führt die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse allerdings weniger zu dem aus den Vereinigten Staaten bekannten Phänomen der working poor, sondern zu einer wachsenden Arbeitslosigkeit. Dies trifft um so mehr für die altindustrialisierten Städte mit einem unterdurchschnittlichem Wachstum der Dienstleistungswirtschaft und einem Abbau von Arbeitsplätzen im Produzierenden Gewerbe zu. Entsprechend liegt dort die Arbeitslosenquote (ALQ93) höher als in den modernen Städten und die Bruttowertschöpfung je Einwohner niedriger (BWSEIN92). Die unterschiedliche Wirtschaftsdynamik der Städte spiegelt sich nicht zuletzt auch in der Entwicklung der Bruttowertschöpfung (BWS7092).

Infrastruktur

Eine sich zunehmend heterogenisierende Stadtgesellschaft benötigt zu ihrer Reproduktion auch eine entsprechende Infrastruktur. Diese kann öffentlich, quasi-öffentlich oder aber auch privat angeboten werden. In Deutschland erfolgt sie zu einem großen Teil öffentlich. So erfordert z.B. die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen (BEFR1565) oder die Zunahme der Alleinerziehenden eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung. Indikator für die Bemühungen einer Stadt zur besseren Vereinbarkeit von Familien und Beruf ist die Versorgung mit Hortplätzen (HORT 92). Jugend in der Großstadt heißt auch, daß Erfahrungsspielräume, insbesondere auch für benachteiligte

²⁰⁴ Als Indikator ließe sich auch der von den Top 500 Unternehmen erzielte Umsatz auf die Einwohner beziehen. Allerdings erwies sich die Variable GLOBBES innerhalb der Korrelationsmatrix als aussagekräftiger. Theoretisch erscheint der Indikator GLOBBES auch deshalb aufschlußreicher, als der Kontrollüberschuß von Unternehmenszentralen regelmäßig zu einer standortmäßigen Agglomeration höherwertiger Unternehmensfunktionen und Beschäftigungsmöglichkeiten neigt. Unberücksichtigt bleiben bei den 500 größten Unternehmen allerdings die Banken, was insbesondere im Fall von Frankfurt zu einer Verzerrung führt.

Jugendliche und Kinder, professionell im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe erschlossen werden müssen. Indikator hierfür ist das Verhältnis des Jugendhilfepersonals je 1000 Kinder (PERSJUHI). Die mangelnde Integration junger Ausländer und die Einschränkung ihrer Lebensperspektiven erfolgt durch frühzeitige Weichenstellungen im Bildungssystem. Die Beteiligung von Kindern an gehobenen Ausbildungen, wie dem Besuch von Gymnasien (AUSGYMN) kommt daher eine gestiegenen Bedeutung zu (vgl. DIW 1998). Allerdings dürfte dieser Integrationsprozeß sich dort schneller vollziehen, wo der Ausländeranteil hoch liegt und entsprechende Aufstiegsperspektiven gegeben sind (vgl. auch Bender/Seifert 1998). Die soziale Polarisierung der Stadtgesellschaft äußert sich nicht zuletzt in einer sozialräumlichen Segregation. Durch den Anteil der Sozialwohnungen am Wohnungsbestand (SOZWHNG) wurde in der Vergangenheit jedoch ein wirksamer Puffer gegen die Kopplung der Position auf dem Arbeitsmarkt und der auf dem Wohnungsmarkt errichtet (vgl. Häußermann 1997). Durch die breite Streuung des Sozialwohnungsbestands und ihrem Einfluß auf das allgemeine Mietniveau wirkte sie der Konzentration von Armut und sozialer Ausgrenzung entgegen.

Einkommen

Armut und soziale Ausgrenzung markieren eine der zentralen Gegenstandsbereiche lokaler Sozialpolitik in den 90er Jahren (Schridde 1997). Der Anteil der Armut ist dabei allerdings ein Ergebnis mehrerer miteinander zusammenhängender Faktoren. So vermutet Dangschat, daß es durch die Tertiärisierung in den modernen Städten zu Formen „neuer Armut komme, während es in den altindustrialisierten Städten zu einer Zunahme „alter“ Armut komme. Die höchsten Armutsraten dagegen entstünden in den Städten, die sowohl durch eine ausgeprägte Tertiärisierung als auch durch Deindustrialisierung geprägt sind²⁰⁵ (vgl. Alisch/Dangschat 1998). Als Indikator für eine durch die ökonomische Umstrukturierung verursachte Sozialhilfebedürftigkeit wurde daher die Sozialhilfedichte der 15 bis 65-Jährigen (SHD1565) herangezogen. Die ausschließliche Fixierung auf die ökonomische Umstrukturierung jedoch negiert die Effekte der Regulation

²⁰⁵ Entsprechend dürfte es zwischen der Arbeitslosenquote und der Sozialhilfedichte keinen linearen Zusammenhang geben. Die Korrelation war mit 0,3 vergleichsweise gering. Hierfür müßten dann nichtlineare Analysemethoden angewandt werden.

des Arbeitsmarktes, die Bedeutung der Individualisierung der Lebensführung und der Pluralisierung der Lebensformen (Scheidungen, Alleinerziehende) sowie der durch die Öffnung Osteuropas ermöglichten Zuwanderung. Als Indikator hierfür wurde die Sozialhilfedichte der Ausländer (SHDAUS92) herangezogen. Armut im Wohlstand und Armut durch Wohlstand sind zwei der immer wiederkehrenden Schlagworte innerhalb der lokalen Sozialpolitik. Als Indikator für Wohlstand diene das durchschnittlich verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (EINKOM92). Wenngleich zur Beschreibung sozialer Polarisierung in diesem Fall Streuungsmaße notwendig wären, so kann auch anhand der Global-Cities-These die Vermutung aufgestellt werden, daß mit der Höhe des Einkommensniveaus auch die sozialen Gegensätze steigen. Die Konflikte im sozialen Raum werden dabei letztlich in Konflikte über den sozialen Raum transformiert. Ein wichtiges Regulativ in marktlich verfaßten Gesellschaften ist dabei die Höhe der Miete (MIETE). Durch sie wird es möglich, Menschen vom Zugang zu bestimmten Wohnungsmarktsegmenten und damit zu bestimmten Teilräumen der Stadt zumindest faktisch abzuschneiden. Insbesondere in den prosperierenden Städten liegt das Mietniveau, wie z.B. in München, vielfach über der Mietzahlungsfähigkeit selbst mittlerer Angestellter. Um die Mietzahlungsfähigkeit bei unzureichendem Einkommen zu gewährleisten wird daher Wohngeld an die entsprechenden Haushalte gezahlt (WOHNGELD).

Kommunalfinanzen und Ausgabestrukturen

Die finanzielle Entwicklung einer Kommune wird durch die demographische und die ökonomische Entwicklung bestimmt. Dies läßt sich nicht zuletzt anhand der Einnahmen aus der Einkommens- (EINKST93) und der Gewerbesteuer ersehen (GEWST93). Arbeitslosigkeit und Suburbanisierung z.B. führen zu einer Minderung der Einnahmen aus der Einkommensteuer; die Deindustrialisierung dagegen führt zu einem Sinken der Gewerbesteuereinnahmen (GEW8093). Die Dienstleistungswirtschaft und die neuen Selbständigen hingegen erbringen aufgrund der unterschiedlichen Bemessungskriterien jedoch nicht die gleichen Steuereinnahmen, so daß sich daraus eine strukturelle Schiefe entwickelt. Um die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen (STEU93) auszugleichen werden daher im Rahmen der Finanzausgleichssysteme Zuweisungen getä-

tigt (ZUWEIS), die die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen sicherstellen sollen.

Die Kommunalfinanzen werden nun, so eine der zentralen Thesen, durch die gleichzeitige Orientierung auf Wachstum und soziale Abfederung strukturell überfordert. Auf der einen Seite werden die Institutionen der lokalen Sozial- und Jugendpolitik auf vielfältige Weise mit den Folgen ökonomischer Umstrukturierung und des sozialen Wandels konfrontiert. Das Ausmaß, in dem die Folgen fiskalisch bemerkbar werden, läßt sich durch die Höhe der Sozial- (SOZAUSGA) und der Jugendhilfeausgaben (JUGHAUS) ermessen. Auf der anderen Seite drohen diese vielfach als rein konsumtiv verstandenen Ausgaben letztlich die kommunalen Handlungsspielräume einer unternehmerischen Stadtpolitik aufzuzehren, die durch wirtschaftsfördernde Maßnahmen Einfluß auf die ökonomische Entwicklung der Städte nehmen. Indikator für verstärkte Investitionsanstrengungen sind neben den Bauinvestitionen je Einwohner (BAUINV) der Erwerb von Sachvermögen (SACHVERM). Häufig genug werden dabei die auf die Investitionen folgenden laufenden Instandhaltungs- und Betriebskosten nicht bedacht. Diese finden u.a. ihren Niederschlag in der Höhe der Sachausgaben (SACHAU93). Die einseitige Orientierung auf die Investitionsanforderungen der international wettbewerbsfähigen Stadt führen jedoch in die fiskalische Modernisierungssackgasse, da die steigenden Ausgaben durch die wachsenden Steuereinnahmen nicht kompensiert werden und zum zweiten, weil die ökonomische Umstrukturierung mit einer sozialen Polarisierung einhergeht, die wiederum kostenwirksam innerhalb der lokalen (Sozial-) Politik wird. Öffentliche Armut und privater Wohlstand sind die Folge. Damit wird die Stadt selbst zu einem Verlierer einer von ihr vorangetriebenen Modernisierung (Jaschke 1992). Entsprechend steigt insbesondere in den modernen Städten die Verschuldung an (SCHULD93). Dabei ist die Entwicklung der Verschuldung in den Städten jedoch unterschiedlich verursacht und durch unterschiedliche Dynamiken gekennzeichnet (SCHULENT). Während in den modernen Städten die Verschuldung auf die Ausgaben zurückzuführen ist, ist die Verschuldung in den altindustrialisierten Städten vorrangig ein Einnahmeproblem. Ein anderer Indikator für die Angemessenheit der Verschuldung ist der Steuer-Schuldenquotient (STSCH93). Dieser kann in der Weise interpretiert werden, daß

die in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen (Haushaltskonsolidierung, Wirtschaftsförderungspolitik) zur Verbesserung der fiskalischen Handlungsspielräume von Erfolg gekrönt waren (STSCH093).

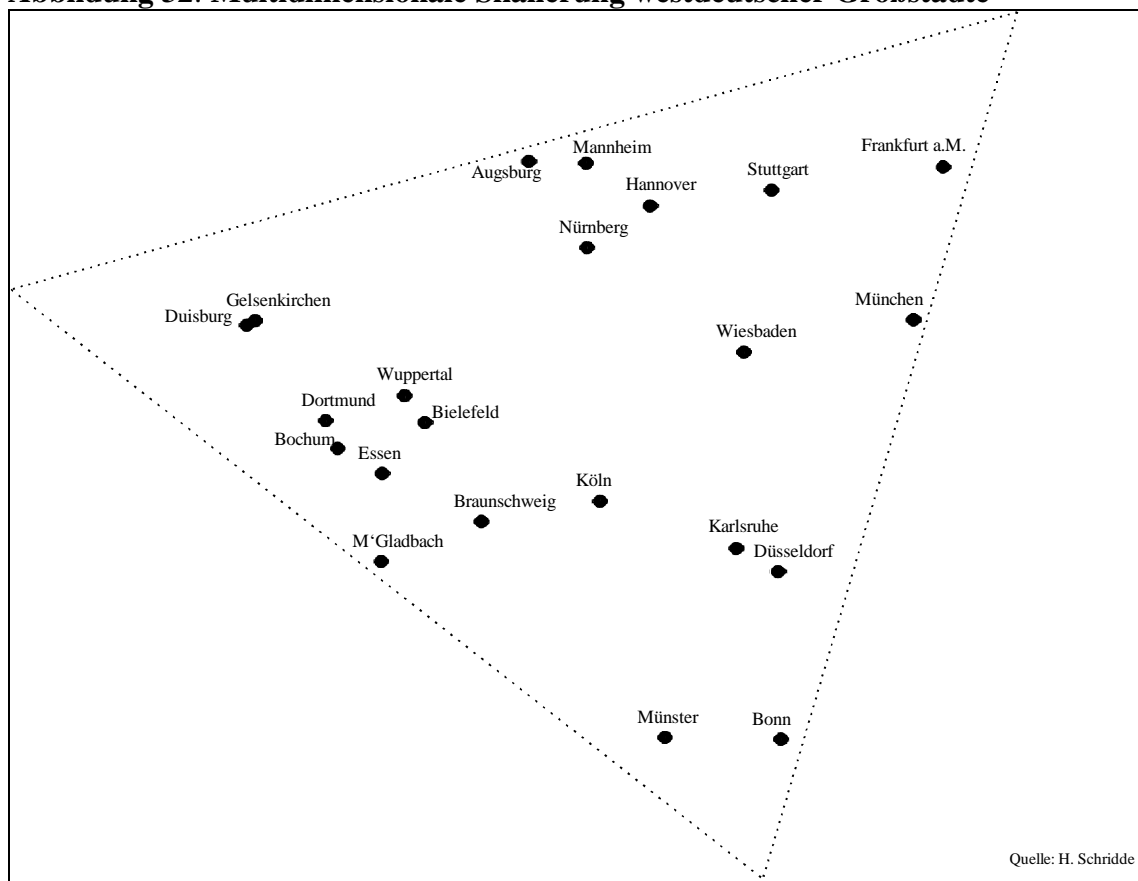
Parteien

Wesentliche Akteure der lokalen Politik sind die Parteien. In Großstädten hat die SPD traditionell ihre Hochburgen (SPDB94). Allerdings bröckelt diese SPD-Hegemonie in den Großstädten seit gut zwei Jahrzehnten (vgl. Bick 1995). Dies kann als Hinweis auf die Erosion des traditionellen sozialdemokratisch gefärbten Arbeitermilieus verstanden werden. Die Modernisierung der Sozialstruktur, die Heterogenisierung der Lebensstile und Lebenslagen hat parteipolitisch vielmehr zu einem Anwachsen der grünen Wählerschaft geführt (SPB94) und einer Abnahme des Stimmenanteils der SPD (SPDb8394). Rot-Grün, so Berger, ist ein Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse, der vor allem in den führenden Dienstleistungsstädten vorangeschritten ist (Berger 1995). Umgekehrt dazu die montan- und altindustriell geprägten Städte, in denen sich die sozialdemokratische Hegemonie noch halten kann (vgl. Bick 1995, Stuttgart 1997). Entsprechend sind dort die Anteile der Grünen geringer. Die Auflösung einstmals fester parteipolitischer Bindungen führt aber auch bei zunehmenden sozialen Gegensätzen und Unterschieden insbesondere in den modernen Großstädten, in denen sich Modernisierungsverlierer und -gewinner gegenüberstehen, zu einer Abwehrhaltung, die sich u.a. in einem hohen Stimmenanteil der Republikaner (REPB94) äußert (Hermann 1996, Schroepfer 1993). Da die Stadtgesellschaft zunehmend durch die soziale Fragmentierung, Heterogenisierung, Polarisierung und damit einer Uneinheitlichkeit der jeweiligen Interessenlagen gekennzeichnet ist, wird es immer schwieriger noch Mehrheiten für eine integrative Stadtpolitik zu finden (Häußermann/Siebel 1994). Als Indikator für die Auflösung parteipolitischer Bindungen und damit als Hinweis auf Tendenzen der Verschärfung politischer Konflikte dient der Parteienwettbewerb (RAE-Index).

Mit diesem Variablensatz wurde eine multidimensionale Skalierung für westdeutsche Städte gerechnet. Dabei wird der 52-dimensionale Merkmalsraum auf die anschaulichere

Dimension der Ebene projiziert (vgl. auch Härle 1994)²⁰⁶. Grundgedanke dabei ist, daß sich die gesellschaftlichen Modernisierungsschübe in all ihren Verästelungen auf der lokalen Ebene zu mehr oder minder typischen „strukturellen Kontexten“ verdichten, die statisch als Merkmalskonstellationen verstanden werden können, und in denen das Handeln der Akteure eingebettet ist. Die folgende Abbildung zeigt das Ergebnis der multidimensionalen Skalierung zunächst für die westdeutschen Städte. Anhand der Graphik läßt sich eine erste Grobklassifikation der Ähnlichkeit bzw. Unähnlichkeit der Städte vornehmen und diese vor dem Hintergrund des entwickelten analytischen Rasters interpretieren.

Abbildung 32: Multidimensionale Skalierung westdeutscher Großstädte



²⁰⁶ Als Distanzmaß wurde der quadrierte Euklidische Abstand gewählt. Die einzelnen Variablen wurden vorher einer Z-Transformation unterzogen. Die Achsen des Schaubildes sind für die hiesige Interpretation ohne Bedeutung.

Die gemeinhin als Modernisierungszentren im deutschen Städtesystem angesehenen Städte Frankfurt, München und Stuttgart konzentrieren sich im oberen rechten Bereich des angedeuteten Dreiecks. Deutlich wird allerdings auch die Differenzierung zwischen diesen Städten. So weist innerhalb dieser Gruppe Stuttgart tendenziell Ähnlichkeiten mit solchen Städten wie den sich im Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsstadt befindlichen Gruppe aus Augsburg, Nürnberg, Mannheim und Hannover auf. Grundsätzlich jedoch sind München, Stuttgart, Frankfurt und Wiesbaden von den anderen Städten sehr verschieden. Auf der gegenüberliegenden Seite dagegen finden zwei einander ähnliche Städtepaare, zum einen Karlsruhe und Düsseldorf sowie Münster und Bonn.

Auf der anderen Seite, im linken Spektrum des Dreiecks, finden sich mit Duisburg und Gelsenkirchen zwei montanindustrielle Städte des Ruhrgebietes. Diese weisen in ihrer sozialen und ökonomischen Struktur erhebliche Unterschiede zu den beiden zuvor genannten Gruppen auf. Davon zu unterscheiden ist eine Gruppe von altindustrialisierten Städten, wie Essen, Bochum Dortmund, Wuppertal und Bielefeld sowie Mönchengladbach, Braunschweig und Köln.

Während letztere eher Ähnlichkeiten mit Karlsruhe oder Düsseldorf haben, neigen die Ruhrgebietsstädte Essen, Bochum und Dortmund eher noch zum montanindustriellen Pol des Dreiecks. Das Dreieck läßt sich aus einer modernisierungstheoretischen Sicht als ein Entwicklungstrichter interpretieren. Im linken Spektrum liegen wie erwähnt die montanindustriell geprägten Städte des Ruhrgebiets, hier vor allem Duisburg und Gelsenkirchen. Sie markieren mehr oder weniger einen Ausgangspunkt der Entwicklung im Städtesystem seit dem Ausgang des Industriezeitalters. Die Homogenität eines fordistisch gegliederten Städtesystems, in dem Stadtpolitik es nahezu überall mit gleichen Problemstellungen zu tun hatte, wird nun im Übergang zum Postfordismus aufgebrochen. Differenzierung und Polarisierung der Stadtentwicklung ist die Folge (Häußermann/Siebel 1987, Friedrichs 1996c). Hypothetisch formuliert könnte man sagen, daß die Städte sich daher auf unterschiedliche Modernisierungspfade begeben bzw. gelenkt wurden. Diese Tendenz zur Differenzierung und Polarisierung der Stadtentwicklung

wird im Schaubild durch die trichterförmige Öffnung eines kontingenten Entwicklungsraumes veranschaulicht. Dabei deutet die unterstellte Bewegung von links nach rechts allgemeine gesellschaftliche Modernisierungsprozesse an. Wie jedoch die unterschiedliche Lage von Städten wie Frankfurt a.M., München, Düsseldorf, Münster oder Bonn zeigt, gibt es dabei unterschiedliche Modernisierungspfade, also defensive Strukturanpassung mit sozialer Polarisierung oder qualifizierte Strukturanpassung mit sozialer Stabilisierung (vgl. Krätke 1996, 249 ff.). Nun zieht diese Interpretation die unterschiedliche soziale und ökonomische Struktur von Städten dazu heran um eine allgemeine Entwicklung der Städte zu beschreiben. Dieses ist strenggenommen ein methodischer Fehler. Um Bewegungen des Städtesystems zu beschreiben, müßte die Lage der Städte innerhalb des Städtesystems selbst in einem Längsschnitt verfolgt werden²⁰⁷; d.h., daß Stuttgart, Düsseldorf oder Hannover niemals die Struktur aufwiesen wie sie Duisburg jemals hatte. Differenzierungen und Polarisierungen im Städtesystem wären dann, was auch historisch plausibel wäre, seit altersher ein Wesensmerkmal des Städtesystems (vgl. Henckel u.a. 1993). Damit verschärft sich aber die Modernisierungsproblematik für die Städte. Wie ließe sich auf einen bestimmten Modernisierungspfad einschwenken? Und vor allen Dingen, wie können Städte wie Bochum, Dortmund oder Duisburg zu den Städten im rechten Spektrum aufschließen? Dies würde ein höheres Modernisierungstempo voraussetzen. Abgesehen davon wie es überhaupt prozessiert werden könnte, stellt sich auch die Frage, wie es politisch und mit welchen Folgen durchgesetzt werden könnte. Vielleicht scheint eine solche Perspektive noch zu sehr der eindimensionalen Modernisierungsperspektive strukturfunktionalistischer oder politökonomischer Systemzwänge verhaftet. Das im Schaubild angedeutete Dreieck sollte daher eventuell auch nicht als trichterförmiges Gebilde verstanden werden, welches eine Bewegung von links nach rechts impliziert, sondern als ein mehrdimensionaler Raum, der durch drei unterschiedliche Pole aufgespannt wird. Rein spekulativ hieße dieses, daß sich das Gesamtsystem drehen und wenden, kontrahieren oder expandieren kann. Die Bewegungsrichtung des Städtesystems und einzelner Städte darin wären offen. Dies sollte man allerdings nicht mit Beliebigkeit von Entwicklungsoptionen verwechseln. Vielmehr setzen sich wie zuletzt Friedrichs in einer clusteranalytischen Zu-

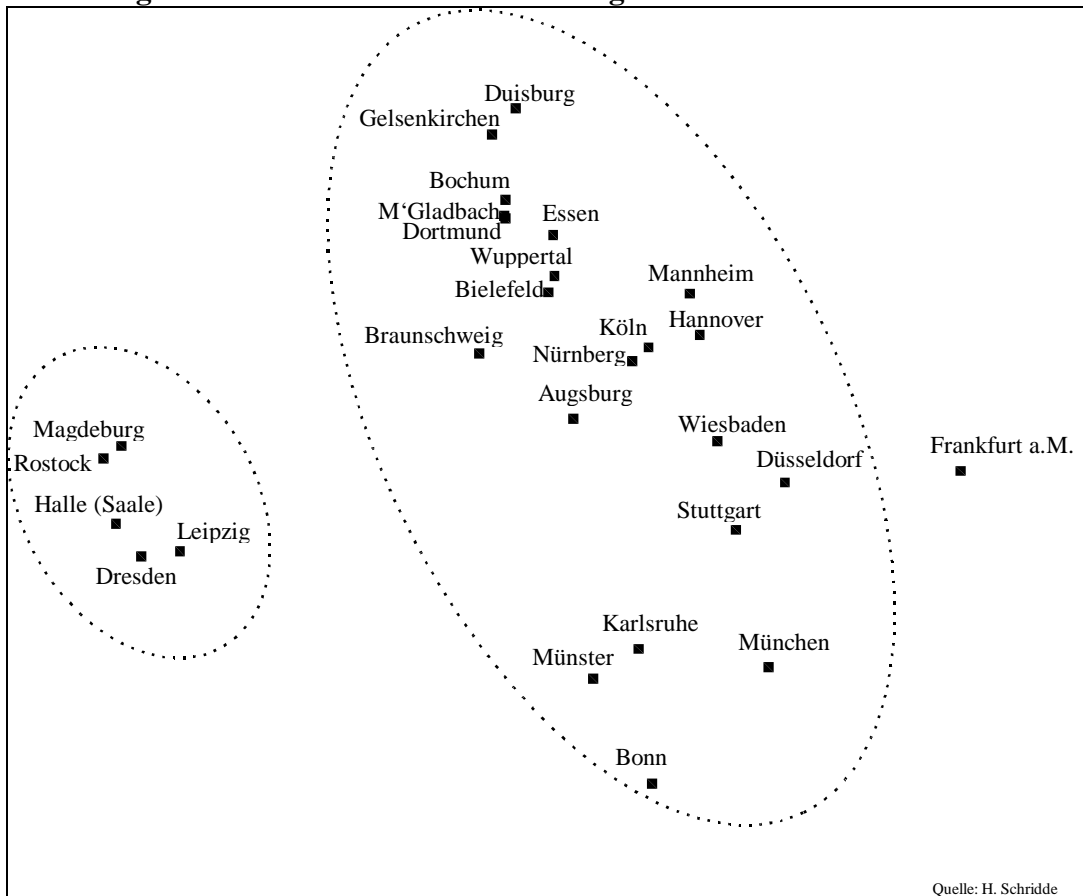
²⁰⁷ Aus datentechnischen Problemen ist dieses leider nicht möglich.

sammenfassung von 60 Städten für die Jahre 1970 und 1990 gezeigt hat, nur wenige empirisch mögliche Entwicklungsoptionen durch (Friedrichs 1996). Diese Ergebnisse sprächen eher für die Vorstellung eines sich öffnenden Entwicklungsraums, der zu einer Differenzierung und Polarisierung der Stadtentwicklung führt.

In der folgenden Abbildung wurde nun die Analyse um fünf ostdeutsche Städte (Leipzig, Dresden, Halle (Saale), Magdeburg, und Rostock) erweitert. Dabei mußte allerdings auf zahlreiche Variablen verzichtet werden, da für diese keine Vergleichswerte vorlagen²⁰⁸. Eine separate Auswertung dieses eingeschränkten Datensatzes für die westdeutschen Städte führte allerdings zu einer weitgehenden Reproduktion des Ergebnisses, wie es in der vorigen Abbildung dargestellt wurde. Wie das folgende Schaubild zeigt, bestehen zwischen den west- und den ostdeutschen Städten erhebliche Unterschiede. Dies ist ein mehr als deutliches Indiz für die unterschiedlichen Muster der Stadtentwicklung in Ost- und Westdeutschland vor der Wiedervereinigung und den transformationsbedingten Umbrüchen seitdem (vgl. Strubelt 1996). Hradil hat mit Blick auf die unterschiedlichen Sozialstrukturen in Ost- und Westdeutschland auf unterschiedliche Formen der Modernisierung hingewiesen (Hradil 1995, 1992a). Während er in Westdeutschland Tendenzen einer Pluralisierung der Sozialstruktur und der funktionalen Differenzierung auf der Basis einer wohlfahrtsstaatlich überformten kapitalistischen Gesellschaftsordnung diagnostizierte, sah er in Ostdeutschland eher industriegesellschaftlich konservierte Sozial- und Wirtschaftsstrukturen, auf der Basis einer bürokratisch-zentralistischen Staats- und Gesellschaftsorganisation. Entsprechend stünde die ostdeutsche Sozial- und Wirtschaftsstruktur unter einem erheblichen Anpassungsdruck (vgl. Geißler 1992b). Wie Geißler vermutet, dürfte dabei die Richtung des Modernisierungsprozesses durch die der Anpassung an das westdeutsche Muster bestimmt werden (Geißler 1992b, 21).

²⁰⁸ Die Multidimensionale Skalierung für die west- und ostdeutschen Städte enthielt daher folgende Variablen: SHD92, EINKST93, SPDB94, FERTIL92, Befr1565, GEWST93, JUGQUO92, DIENSFKT, KRIPPE92, GRUENB94, BIWA3050, DIENST93, ZUWEIS, RATWETT, SOZAUSGA, BEV1PHH, SACHAU93, SACHVERM, AUSLAN92, GLOBBES, BAUINV, SCHULD93, STUDEINW, ALQ93, BWSEIN92, STSCH93.

Abbildung 33: Multidimensionale Skalierung für west- und ostdeutsche Städte



In der obigen Abbildung würde dies bedeuten, daß sich die ostdeutschen Städte in das rechte Spektrum bewegen müßten. Ein erstes Indiz auf dieses Bewegungsmuster läßt sich aus der Anordnung der Städte ersehen. Die ost- und westdeutschen Städte formieren sich jeweils auf zwei schräg zueinander stehenden Modernisierungsachsen. Dabei sind die Unterschiede zwischen den westdeutschen Städten größer als zwischen den ostdeutschen. Dies kann als Indiz für einen fortgeschrittenen Differenzierungsprozeß zwischen den westdeutschen Städten gewertet werden. Die ostdeutschen Städte dagegen sind in der ersten Hälfte der 90er Jahre noch durch eine größere Homogenität gekennzeichnet. Neuere Daten z.B. zur Sozialhilfedichte und Arbeitslosenquote belegen aber, daß sich die Entwicklung von Dresden und Leipzig langsam von den anderen ostdeutschen Städten abkoppelt, wobei beide Städte wiederum unterschiedliche Pfade einschlagen (Friedrichs/Küppers 1997, Friedrichs 1996a, Niemann/Usbeck 1996). Die den westdeutschen Städten ähnlichsten ostdeutschen Städte sind Leipzig und Dresden; die größten Unterschiede bestehen zu Rostock, das durch die Werftenindustrie nachhaltig

geprägt wurde, und Magdeburg, das durch den Zusammenbruch der Schwerindustrie vor erheblichen Anpassungsschwierigkeiten steht.

In Zukunft dürfte sich eine stärkere Ausdifferenzierung des ostdeutschen Städtesystems und eine partielle Integration in das westdeutsche Städtesystem einstellen (vgl. die Beiträge in Strubelt u.a. 1996, Henckel u.a. 1993). Allerdings sollte diese Entwicklung nicht gleichgesetzt werden mit einer Nivellierung unterschiedlicher Mentalitäten, politischer Einstellungen und der Stadtpolitik. Vielmehr dürfte in diesen Dimensionen der Schatten der Vergangenheit nicht nur bis in die Gegenwart reichen, wie das Beispiel der fortwährenden Existenz der PDS zeigt, sondern auch noch darüber hinaus. Vielmehr werden typische alltagsweltliche, ökonomische und politische Prägungen als Element der Differenzierung innerhalb des Städtesystems aufgenommen und selbst zu einem Bestandteil des Differenzierungsprozesses. Dieser Prozeß wird auch im westdeutschen Städtesystem voranschreiten. So koppelt sich im Ruhrgebiet die Entwicklung von Essen, Dortmund und Bochum zunehmend von der in Gelsenkirchen und Duisburg ab, wobei die Differenz zwischen den sich modernisierenden Städten wächst (vgl. Friedrichs 1996c). Die Zunahme der Differenz bestätigt somit die innerhalb des Local-State-Ansatzes betonte Bedeutung ungleicher Entwicklung innerhalb gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse und die Aufwertung lokaler Politik im Postfordismus. Wenn sich gesellschaftliche Entwicklungen an verschiedenen Orten zu je unterschiedlichen „sozialen und ökonomischen Kontexten“ verdichten, dann bedarf es adäquat bemessener Institutionen, um die zunehmend großen, differenzierten und sich ändernden sozialen Systeme des Kapitalismus zu organisieren und zu steuern (Duncan u.a. 1987, 10). Entsprechend wächst Bedarf an lokalen staatlichen Institutionen, welche die strukturierte Kohärenz von Produktion und Konsumtion absichern. Die Dezentralisierung des Wohlfahrtsstaates und die Ausdifferenzierung lokaler Sozialpolitik wird so zur Voraussetzung der Bewältigung der gegenwärtigen Umstrukturierungsprozesse.

3.2 Die Uneinheitlichkeit der Städtelandschaft - eine clusteranalytische Annäherung

Nun ist das menschliche Auge nicht vor Täuschungen gefeit. Zugleich trennen sich die einzelnen Städte, abgesehen von den west- und ostdeutschen Städten nicht so eindeutig, daß eine optische Festlegung von Städtegruppen ausreichend wäre. Deshalb sollen im folgenden durch eine Clusteranalyse die einzelnen Städte systematisch und nachvollziehbar zu einzelnen Gruppen zusammengefaßt werden. Dadurch wird es möglich, im weiteren zu überprüfen, ob zwischen diesen Städtegruppen systematische Unterschiede auch in anderen als den zur Berechnung herangezogenen Merkmalsdimensionen bestehen.

Ziel der Clusteranalyse ist es Städtegruppen so zu bilden, daß die untersuchten Städte innerhalb der Gruppen einander möglichst ähnlich sind und zwischen den Gruppen deutliche Unterschiede bestehen (sog. interne Homogenität und externe Separation; vgl. de Lange 1980, 20 f.). Die ostdeutschen Städte wurden aus zwei Gründen aus der Analyse ausgeschlossen: erstens lagen für die ostdeutschen Städte zahlreiche Vergleichsdaten nicht vor und zweitens zeigte sich durch die multidimensionale Skalierung, daß die ostdeutschen Städte zu einem Cluster fusioniert würden. Die Clusteranalyse wurde somit ausschließlich für 22 westdeutsche Städte gerechnet. Der in der multidimensionalen Skalierung verwendete Datensatz wurde nochmals im Hinblick auf die bessere Interpretationsfähigkeit der Ergebnisse und unter Berücksichtigung des Hypothesenrahmens auf 20 Variablen reduziert. Folgende Variablen wurden einbezogen: der Ausländeranteil (AUSLAN92), der Anteil der Bevölkerung in Einpersonenhaushalten (BEV1PHH), der Anteil der Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe (PRODGEW), der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Dienstleistungstätigkeiten (DIENSFKT), die Veränderung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (BSCH8093), die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt (ALQ93), die Bruttowertschöpfung je Einwohner (BWSEIN92), die Verschuldung je Einwohner (SCHULD93), die Ausgaben für Sachvermögen je Einwohner (SACHVERM), die Veränderung der Verschuldung (SCHULENT), die Höhe der Bauinvestitionen je Einwohner (BAUINV), die Sozialhilfedichte der 15 bis 65-Jährigen (HLU1565), der Anteil der Teilzeitbeschäftigten (TZBESCH), der Anteil der Pendler an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

(PENDBESH), die Höhe der durchschnittlichen Miete (MIETE), das durchschnittlich verfügbare Einkommen je privatem Haushalt (EINKOM92) und die Zahl der bei den Top 500 größten Unternehmen beschäftigten Mitarbeiter je 1000 Einwohner (GLOBBESC), der Versorgungsgrad mit Hortplätzen (HORT92), dem Anteil der geschiedenen Bevölkerung (GESCHBEV) und die Binnenwanderungsrate der 30-50Jährigen (BIW3050). Die Ausgangswerte wurden z-transformiert. Die Klassifikation erfolgte durch eine hierarchische Clusteranalyse nach dem Ward-Verfahren (vgl. Brosius 1996, 670). Als Distanzmaß zur Berechnung diente der quadrierte euklidische Abstand²⁰⁹. Um die Anzahl der Cluster zu bestimmen, die (statistisch) sinnvoll zusammengefaßt werden sollten, wird das sog. „Ellbow-Kriterium“ herangezogen²¹⁰. Demnach ergibt sich eine 3-Cluster-Lösung. Diese ist für unterschiedliche Verfahren wie z.B. das Complete Linkage, Average Linkage oder Median- Verfahren weitestgehend stabil.

Die folgende Abbildung zeigt das Ergebnis dieser Clusteranalyse. Die Aggregation der Cluster erwies sich als teilweise schwierig. Während für die altindustrialisierten Städte wie Bochum, Wuppertal, Dortmund oder Gelsenkirchen die Aggregation relativ frühzeitig erfolgte, verhielt es sich bei den postindustriellen Städten wie Frankfurt, München oder Düsseldorf umgekehrt. Damit wird allerdings erneut die These bestätigt, daß gesellschaftliche Modernisierungsprozesse zu einer Ausdifferenzierung der Stadtentwicklung führen.

Die 22 Großstädte lassen sich zu drei Clustern zusammenfassen, die wiederum jeweils Untergruppen aufweisen. Diese Cluster lassen sich verkürzt wie folgt bezeichnen:

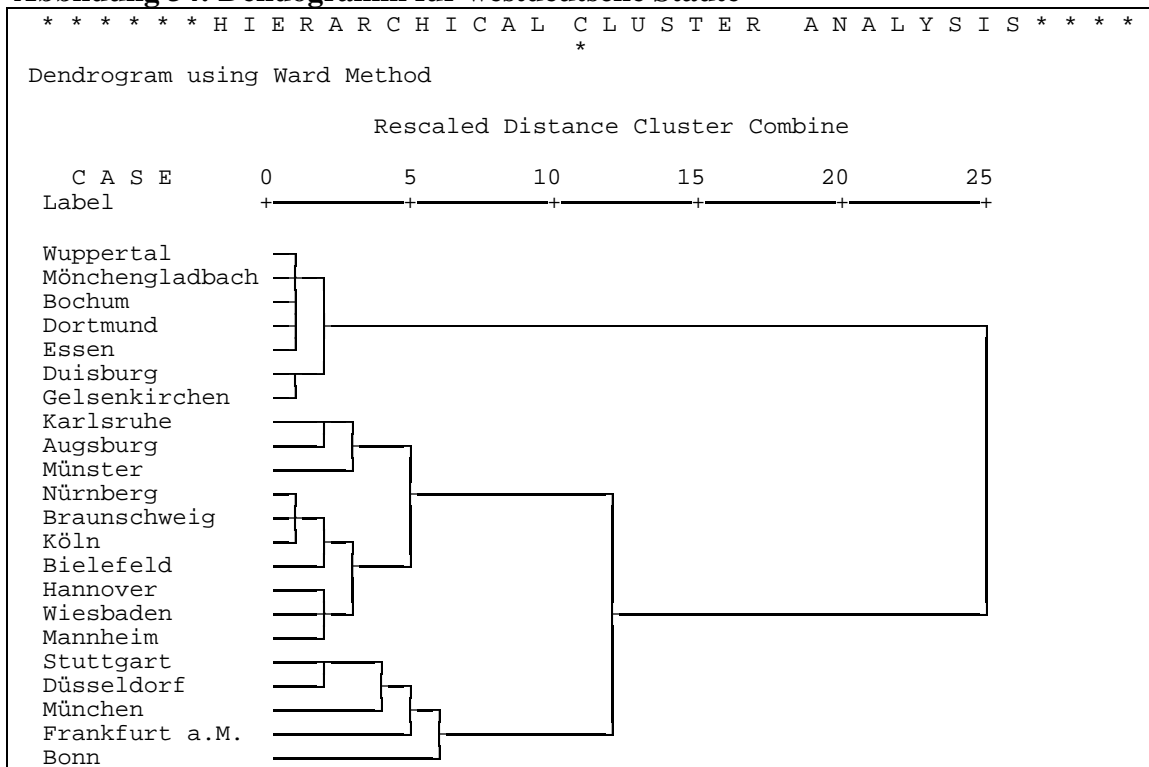
1. *Cluster 1: Modernisierte Großstädte:* In dieser Gruppe sind Frankfurt a.M., München, Düsseldorf, Stuttgart und Bonn vertreten. Es handelt sich um einen hochgradig heterogenen Cluster. Die Städte sind durch eine diversifizierte Sozial- und Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet.

²⁰⁹ Dieses Vorgehen entspricht damit den auch in anderen Studien gewählten Verfahrensweisen und Distanzmaßen (vgl. Friedrichs 1997, 71, Obinger/Waagschal 1997, 20).

²¹⁰ Dabei wird die Fehlerquadratsumme der angegebenen Distanzen, also die Verschmelzungsniveaus der fusionierten Cluster auf der Ordinate abgetragen, während auf der Abzisse die Anzahl der Cluster aufgetragen wird. Dadurch ergibt sich ein Kurvenverlauf. Dort wo die Kurve einen erkennbaren Knick macht, nehmen die Cluster stark an Heterogenität zu.

- 1.1. Eine Untergruppe bilden Stuttgart und Düsseldorf.
2. *Cluster 2: Teilmodernisierte Großstädte:* Auch dieser Cluster ist relativ heterogen. Allerdings lassen sich sehr wohl zwei klar identifizierbare Untergruppen feststellen.
 - 2.1 Bei der einen Gruppe handelt es sich um Städte in Regionen mit Verdichtungsansätzen wie die Städte Karlsruhe, Augsburg und Münster.
 - 2.2 Die andere Gruppe rekrutiert sich dagegen aus heterogenen Städten, die selbst noch einmal in zwei Gruppen unterteilbar wären: a) Städte mit einer hohen sozialen Problembelastung wie Hannover, Mannheim und Wiesbaden sowie b) Köln, Nürnberg, Braunschweig und Bielefeld.
3. *Cluster 3: Altindustrialisierte Großstädte:* Zu dieser Gruppe gehören Städte wie Wuppertal, Mönchengladbach, Bochum, Dortmund, Essen, sowie davon unterscheidbar die stärker montanindustriell geprägten Städte Duisburg und Gelsenkirchen. Auch dies ist ein Beleg für den Differenzierungsprozeß zwischen den Ruhrgebietsstädten.

Abbildung 34: Dendrogramm für westdeutsche Städte



Diese 3-Cluster-Lösung führt also zu einer Bestätigung der grundsätzlichen Einteilung der deutschen Städte in drei Gruppen und damit den Thesen und Ergebnissen von Friedrichs und Dangschat. In der folgenden Übersicht ist die Zuordnung der Städte für die 22

in dieser Analyse herangezogenen Städte dargestellt und den Ergebnissen von Friedrichs und Dangschat gegenübergestellt. Die Zuordnungen weisen einige Inkonsistenzen auf; dieses kann jedoch nicht verwundern, da Dangschat Zuordnungen größtenteils anhand nicht nachvollziehbarer Kriterien hypothetisch formuliert und Friedrichs einerseits einen begrenzteren Variablensatz und andererseits eine größere Fallzahl verwendet, wodurch es zu Überlagerungen von Zentrum-Peripherie-Effekten kommen könnte (vgl. auch Härle 1994).

Schricde	Friedrichs 1997	Dangschat 1997
<p>Modernisierte Großstädte</p> <p><i>Frankfurt a.M., München, Stuttgart, Bonn</i></p>	<p>ökonomisch besser gestellte und diversifizierte Städte</p> <p><i>Frankfurt a.M., München, Düsseldorf, Stuttgart, Köln Hannover, Bielefeld, Augsburg (Berlin, Hamburg, Bremen)</i></p>	<p>„Modernisierungsgewinner“</p> <p><i>Frankfurt a.M., München, Stuttgart, (mittelfristig Berlin + Dresden)</i></p>
<p>Teilmodernisierte Großstädte</p> <p><i>Karlsruhe, Augsburg und Münster, Hannover, Mannheim, Wiesbaden, Köln, Nürnberg, Braunschweig, Bielefeld</i></p>	<p>Gruppe mit stärkerer Tertiärisierung und durchschnittlichen ökonomischen Bedingungen</p> <p><i>Bonn, Braunschweig, Münster Wiesbaden</i></p>	<p>Gruppe, die durch beide Aspekte gekennzeichnet ist</p> <p><i>Hamburg, Köln, Düsseldorf, Nürnberg</i></p>
<p>Altindustrialisierte Großstädte</p> <p><i>Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Mönchengladbach, Wuppertal</i></p>	<p>mittel bis schlecht gestellte und industriell geprägte Städte</p> <p><i>Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Mönchengladbach, Wuppertal</i></p>	<p>Modernisierungsverlierer</p> <p><i>Duisburg, Bremen, Saarbrücken, Rostock, Magdeburg</i></p>

Unabhängig von diesen Inkonsistenzen muß man jedoch das homogene Bild und die teilweise identische Zuordnung von Städten betonen. Dies gilt zunächst für die altindustrialisierten Städte wie Duisburg, Dortmund oder Essen. In der mittleren und oberen Gruppe nehmen die Inkonsistenzen dann aber erheblich zu. Diese Inkonsistenzen sind zugleich Ausdruck einer zunehmenden Ausdifferenzierung der Städtelandschaft. Die unterschiedlichen Zuordnungen einzelner Städte wären dann nicht statistisch-methodische Artefakte, sondern die unterschiedliche Zuordnung würde reale Unterschiede in den jeweiligen Dimensionen abbilden, d.h. eine Stadt muß nicht in allen ih-

ren Facetten gleichzeitig einem Modernisierungsprozeß unterworfen werden. Altes und Neues kann sehr wohl nebeneinander existieren, wie beispielsweise Untersuchungen über innovative Produktionsmilieus zeigen, in denen scheinbar vormoderne Praktiken und Mentalitäten mit hochspezialisierten und diversifizierten Produktionsstrukturen zusammengehen (vgl. Camagni 1991, OECD 1996). Gesellschaftliche Modernisierungsprozesse gehen also mit einer Entkopplung unterschiedlicher Dimensionen gesellschaftlichen Wandels einher. Gerade dadurch nimmt die Differenzierung zwischen den Städten und die Bedeutung lokaler Politik zu.

Wodurch zeichnen sich nun die aus der Clusteranalyse hervorgegangenen Gruppen aus? Grundsätzlich lassen sich drei einfache Thesen formulieren:

- a) Je moderner die Wirtschaftsstrukturen einer Stadt, desto moderner die Sozialstrukturen.
- b) Je industriegesellschaftlicher die Wirtschaftsstrukturen einer Stadt, desto traditioneller die Sozialstrukturen.
- c) Je stärker eine Stadt gleichzeitig durch Deindustrialisierung und Modernisierung der Wirtschaftsstrukturen geprägt ist, desto höher die Armutsquote in der Stadt.

In der folgenden Tabelle sind für die oben errechneten Cluster die Mediane einiger Variablen dargestellt. Aus der Tabelle läßt sich unschwer ersehen, daß in den modernisierten Städten 70% der Beschäftigten eine Dienstleistungstätigkeit ausüben, während es in den teilmodernisierten Städten 63% und in den altindustrialisierten Städte 58% sind. Umgekehrt dazu liegt der Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe und die Arbeitslosenquote in den altindustrialisierten Städten deutlich höher als in den modernen Städten. Die Tertiärisierung der städtischen Ökonomien ist nicht zuletzt auch Ausdruck einer stärker globalisierten Ökonomie. So liegt die Zahl der bei den Großunternehmen aus dem Kreis der 500 größten deutschen Unternehmen beschäftigten Mitarbeiter im Verhältnis zu den Einwohnern am Unternehmenssitz in den modernen Städten fast sechs Mal höher als in den teilmodernisierten Städten und 13 mal höher als in den altindustrialisierten Städten. Die ostdeutschen Städte verfügen abgesehen von einigen teilöffentlichen Großkonzernen über keine Unternehmen aus dem Kreis der 500 größten deutschen Unternehmen. Damit unterliegen sie aus funktionaler Sicht vollständig der

Direktive von am Ort nicht ansässigen Unternehmenszentralen („verlängerte Werkbänke“). Analog dazu verteilt sich die Höhe der Bruttowertschöpfung je nach dem Modernisierungsgrad der Stadt.

Tabelle 10: Ausgewählte Mediane nach Clustern

	Modernisierte Großstädte	Teilmodernisierte Großstädte	Altindustrialisierte Großstädte	Ostdeutsche Städte
	Median	Median	Median	Median
Anteil Dienstleistungsberufe (fkt.) 1993	70,2%	63,3%	58,0%	,
Anteil der Erwerbstätige im produzierenden Gewerbe 1987	32,6%	35,6%	43,0%	,
Beschäftigte 1995 der Großunternehmen aus dem Kreis der TOP 500-U. je 1000 E.	1269,5	193,9	87,2	2,7
Einpendler (sozv. Besch.) je 100 Einw. 1993	31,8	21,3	11,4	
Sozialvers. Besch. in Teilzeit je 1000 Einw. 1992	61,5	57,0	39,4	,
wbl. Sozialvers. Besch. Je 100 Frauen 15-65 Jahre 1993	74,5	62,1	42,3	,
Bruttowertschöpfung je Einwohner 1992	83875	58807	40410	20600
Anteil der ausl. Bevölk. 1992	22,8%	13,9%	12,3%	2,1%
Anteil der Bev. in Einpersonenhaushalten. 1987	26,1%	22,3%	17,6%	16,1%
Anteil der geschiedenen Bev. 1987	7,3%	6,6%	5,1%	,
Arbeitslosenquote 1993	6,9%	9,4%	12,3%	12,8%
Sozialhilfedichte 15-65 Jahre 1992	4,5%	4,6%	5,2%	,
Sozialhilfedichte 1997.	4,2%	5,6%	4,9%	3,6%
Steuern-Schuldenquotient 1993	38,5	57,1	49,3	50,2
Zuwachs Schulden 1980-1993	142,2%	81,2%	41,4%	,

Die Tertiärisierung geht einher mit einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und damit einer steigenden Teilzeitbeschäftigung. Entsprechend liegt die Zahl der Teilzeitbeschäftigten in den modernisierten Großstädten höher als in den anderen Städtegruppen. Neue tertiäre Beschäftigungsfelder und Teilzeitbeschäftigungen schaffen auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen. In den modernisierten Städten liegt daher die Beschäftigungsquote von Frauen deutlich über der der altindustrialisierten Städte. Dadurch geraten etablierte geschlechtsspezifische Muster der Lebensführung unter Druck. Ausdruck der Krise des fordistischen Lebenslaufes in den modernisierten Städten ist der höhere Anteil der geschiedenen Bevölkerung und der in Einpersonenhaushalten. Wie

insbesondere der Global-City Ansatz betont, sind die modernen Städte auch Orte der Zuwanderung. Entsprechend liegt der Anteil der ausländischen Bevölkerung in den modernisierten Städten beinahe doppelt so hoch wie in den altindustrialisierten Städten. Zuwanderung, Scheidungen, fehlende verwandtschaftliche Unterstützungsnetzwerke und Arbeitslosigkeit sind Ursachen der wachsenden Armut in den Städten. Die Sozialhilfedichte der 15 bis 65-Jährigen steigt invers zum Modernisierungsgrad einer Stadt. Dies ist ein deutlicher Hinweis auf eine durch Arbeitslosigkeit induzierte Armut. Schaut man sich hingegen die Sozialhilfedichte 1997 an, so liegt diese in der mittleren Gruppe der teilmodernisierten Städte am höchsten.

Fassen wir also zusammen, so wird These a) bestätigt. Je moderner die Wirtschaftsstrukturen, desto differenzierter die Sozialstrukturen und damit die Heterogenität der Stadtgesellschaft. Umgekehrt wird auch These b) bestätigt. Je industriegesellschaftlicher die Wirtschaftsstrukturen, desto traditioneller die Sozialstrukturen und damit die Homogenität der Stadtgesellschaft. Auch These c), wonach die Gleichzeitigkeit von Deindustrialisierungs- und Tertiärisierungsprozessen in den teilmodernisierten Städten zu den höchsten Armutsraten führt, läßt sich mit Blick auf die Sozialhilfedichte 1997 nur teilweise stützen, denn die hohen Sozialhilfedichten resultieren wie multiple Regressionen im Fortgang der Analysen noch zeigen werden, nicht direkt aus der Umstrukturierung der Arbeitsmärkte und damit aus dem Phänomen der working poor, sondern aus dem kombinierten Effekt von Arbeitslosigkeit, Scheidungen und Zuzug von Ausiedler, Asylbewerbern und Flüchtlingen.

Bestätigt wird ferner eine in der Stadtforschung vielfach vertretene These, wonach die Modernisierung der Stadtgesellschaft nicht unbedingt zu den erwarteten Modernisierungsgewinnen der öffentlichen Hand führt (vgl. FSOB 1997,78 ff., Dangschat 1994d, Freyberg 1996, 1992, Hausmann 1994, 1992, Jaschke 1992). So liegt zwar die Arbeitslosenquote in den modernen Städten am niedrigsten, aber ein großer Teil der Einkommenssteuer der in der Stadt Beschäftigten wird im Umland der großen Städte entrichtet. Indikator dafür ist die hohe Zahl von Einpendlern in den modernisierten Städten. Sie liegt dreimal so hoch wie in den altindustrialisierten Städten. Aus Sicht der Kommunal-

finanzieren ist es ferner äußerst bedenklich, daß mit dem Grad der Modernisierung einer Stadt auch das Wachstum der Verschuldung überproportional zunimmt. Die Verschuldung ist nicht zuletzt Ausdruck ständig erhöhter Vorleistungen für die Ansiedlung von Unternehmen oder den unternehmensgerechten Ausbau der städtischen Infrastruktur. Da eine solche Wachstumspolitik keine fiskalischen Erfolge mit sich bringt, sinken mit dem Modernisierungsgrad einer Stadt auch deren finanzielle Handlungsspielräume, wie der Steuer-Schuldenquotient zeigt. Dieser liegt in den modernisierten Städten mit 38,5 deutlich niedriger als z.B. in den altindustrialisierten Städten, wo er bei 49,3 liegt. Ähnlich hoch lag der Quotient der ostdeutschen Städte. Dies ist ein Indiz sowohl für die Einnahmeschwäche der ostdeutschen Städte wie den drastischen Anstieg der Verschuldung. Den größten finanziellen Handlungsspielraum besitzen gemessen am Steuer-Schuldenquotient die teilmodernisierten Städte. Dort liegt der Quotient bei 57,1.

Diese je nach Modernisierungsgrad unterschiedliche Ausprägung von Merkmalen einer Stadt wiederholt sich innerhalb der einzelnen Cluster. Gerade im teilmodernisierten Cluster, in dem erhebliche Positionskämpfe innerhalb der Städtehierarchie toben, läßt sich das oben beschriebene Muster erneut beobachten.

Tabelle 11: Mittelwerte für ausgewählte Variablen im Cluster „Teilmodernisierte Städte“

Stadt	Arbeitslosenquote 1993	Sozialhilfedichte 1997.	Anteil der Besch. mit Dienstleistungstätigk. `93	Bruttowertschöpfung je Einwohner 1992	Studenten je 1000 Einwohner 1993
Hannover, Wiesbaden, Mannheim	9,5%	7,0%	64,8%	67871 DM	53,7
Köln, Nürnberg, Bielefeld, Braunschweig	10,5%	5,4%	62,7%	51818 DM	62,1
Karlsruhe, Augsburg, Münster	7,8%	4,6%	65,8%	68851 DM	121,0

Der Cluster „teilmodernisierte Städte“ läßt sich in drei Gruppen unterteilen. Eine Gruppe bilden die *Universitätsstädte* Karlsruhe, Münster und Augsburg. Dort liegen die Arbeitslosenquote und die Sozialhilfedichte niedriger als in den beiden anderen Gruppen und der Anteil der Dienstleistungsbeschäftigten höher. Der Einfluß der hohen Zahl an

Studenten wirkt sich auch auf die Sozialstrukturen in der Stadt. So liegt der Anteil der Einpersonenhaushalte deutlich höher und der Anteil der geschiedenen Bevölkerung niedriger als in den Vergleichsgruppen (Daten in der Tabelle nicht ausgewiesen). Die günstige Wirtschaftsentwicklung nicht zuletzt auch aufgrund des Ausstrahlungseffektes der ansässigen Universitäten spiegelt sich auch in der hohen Bruttowertschöpfung wider. Von den Universitätsstädten zu unterscheiden sind die teilmodernisierten Städte mit einem stärker *industriegesellschaftlichen Akzent*, wie Köln oder Nürnberg. Die Arbeitslosenquote liegt dort am höchsten, der Anteil der Beschäftigten mit Dienstleistungstätigkeiten ebenso wie die Bruttowertschöpfung am niedrigsten. Der Anteil der geschiedenen Bevölkerung und der Einpersonenhaushalte liegt ebenso wie die Sozialhilfedichte auf einem mittleren Niveau. Von den Universitätsstädten und dem noch stärker industriegesellschaftlich geprägten Segment teilmodernisierter Städte wiederum grenzt sich eine stärker *postfordistisch strukturierte Städtegruppe* ab. Hannover, Wiesbaden und Mannheim präsentieren am ehesten einen Typus von Städten, der in der Typologie von Dangschat durch die Gleichzeitigkeit, von Tertiärisierung, Deindustrialisierung und Polarisierung gekennzeichnet ist. Diese Gruppe weist in sich widersprüchliche Tendenzen auf. Die Arbeitslosenquote liegt über dem Bundesdurchschnitt, aber unter der mittleren Gruppe. Der Anteil der Dienstleistungsbeschäftigten und der Bruttowertschöpfung liegt auf dem Niveau der Universitätsstädte. Die Zahl der Studenten wiederum liegt mit 54 je 1000 Einwohner sogar noch deutlich unter dem Niveau der industriell geprägten Städte; anders dagegen der Anteil der geschiedenen Bevölkerung und der Einpersonenhaushalte, der über dem Niveau der mittleren Gruppe liegt. Die ökonomische und soziale Umstrukturierung der postfordistisch geprägten Städtegruppe führt demzufolge zu einer höheren Ausprägung der Armutsrate in diesen Städten. So bezogen z.B. 1995 in Hannover 56% der Empfänger im erwerbsfähigen Alter laufende Hilfe zum Lebensunterhalt aufgrund von Arbeitslosigkeit. Dies war unter den westdeutschen Städten neben Hamburg (56,5%) der höchste Wert (Kienbaum 1996)²¹¹.

²¹¹Bezogen auf alle Empfänger von lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt lag der Anteil in Hannover bei 33%, in Mannheim dagegen betrug er ca. 20% und in Wiesbaden beinahe 17%.

Diese Tendenzen sozialer Polarisierung müssen aber keinesfalls zwangsläufig mit einer steigenden gesellschaftspolitischen Polarisierung in den modernisierten Städten einhergehen. Vielmehr wird die Konfliktintensität sozio-ökonomischer Polarisierungsprozesse durch ihre Bearbeitung im Rahmen lokaler Politik bestimmt. Soziale Probleme generieren also keinesfalls zwangsläufig sozialpolitische Probleme, d.h. gesellschaftliche Probleme müssen erst zu sozial-politischen Problemen transformiert werden. Dieser Transformationsprozeß verläuft aber nach den Eigenrationalitäten des lokalpolitischen Systems²¹². Es ist daher die Frage zu beantworten, ob die Homogenität der sozialen und ökonomischen Kontexte zu gleichen Problemlösungen in den verschiedenen Städten führt oder nicht? Zu erwarten ist auf der Basis der theoretischen Überlegungen und der bisherigen Analysen, daß die lokale Politik eher durch Differenzierungstendenzen gekennzeichnet ist.

Zur Beantwortung dieser Frage werden im folgenden für die drei Cluster verschiedene policy-input- und output-Indikatoren herangezogen. In der Tabelle sind die Mittelwerte und die Standardabweichungen der z-transformierten Indikatoren angegeben.

Die Stärke und Verteilung der Parteien in den modernisierten Städten weist auf eine Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft hin, was nicht zuletzt auch anhand des ausgeprägten Parteienwettbewerbs deutlich wird.. In den modernisierten Städten erhält die SPD ihre geringsten Stimmenanteile, während die Grünen, die FDP, aber auch die Republikaner in diesen Städten ihre höchsten Stimmenanteile erhalten. Diese Ausdifferenzierung wird auch dadurch gestützt, daß die sonstigen Parteien (außer SPD, CDU, FDP und Grüne) in den modernisierten Städten ihre größten Stimmenzuwächse erhielten²¹³,

²¹²vgl. dazu Luhmanns These der Selbstreferentialität der Politik, (Luhmann 1981). An dieser Systemgrenze entzündeten sich denn auch eine Vielzahl von politischen Konflikten zwischen Sozialadvokaten und der kommunalen Politik und Verwaltung. Die Lösung dieses sog. Politik-Paradoxes erfolgt auf Seiten der Sozialadvokaten entweder durch einen Rückzug in gesellschaftliche Nischen (exit-Option), durch eine verstärkte Skandalisierung und Mobilisierung (voice-Option) (vgl. auch Hellmann 1996) oder schließlich durch Umgehung der institutionell festgelegten demokratischen Verfahrensweisen in Form eines neuen „sozialbewegten“ Autoritarismus bzw. in der alten Form von Cliques und Klüngel.

²¹³Die entsprechenden Daten werden an dieser Stelle aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht ausgewiesen.

während die SPD besonders in den teilmodernisierten Städte Stimmenverluste zu verzeichnen hatte.

Tabelle 12: Mittelwerte (M) und Standardabweichungen (S) der standardisierten Policy- Input- und Output - Indikatoren.

Variable	Modernisierte Städte		Teilmodernisierte Städte		Altindustrialisierte Städte	
	M	S	M	S	M	S
Wahlbeteiligung Kommunalwahlen 1992-94	-0,01	0,96	-0,48	1,13	0,69	0,20
Stimmenanteil SPD Kommunalwahlen 1992-94	-0,56	0,76	-0,41	0,66	0,99	0,88
Stimmenanteil CDU Kommunalwahlen 1992-94	-0,06	0,93	0,31	0,96	-0,39	1,09
Stimmenanteil Grüne Kommunalwahlen 1992-94	0,55	1,10	0,04	1,13	-0,45	0,54
Stimmenanteil FDP Kommunalwahlen 1992-94	0,60	0,81	0,21	0,96	-0,74	0,82
Stimmenanteil Republikaner Kommunalwahlen 1992-94	0,43	1,02	0,17	1,20	-0,55	0,31
Parteienwettbewerb (RAE-Index) 1993	0,61	0,52	0,49	0,59	-1,13	0,79
Sozialhilfedichte < 15 Jahre 1992	-0,42	0,54	0,14	1,40	0,10	0,41
Sozialhilfedichte 15-65 Jahre 1992	-0,52	0,89	0,13	1,27	0,19	0,52
Sozialhilfedichte > 65 Jahre 1992	-0,27	0,52	0,05	1,41	0,12	0,51
Sozialhilfedichte 1992	-0,54	0,75	0,12	1,30	0,21	0,51
Sozialhilfedichte 1997	-0,65	0,80	0,37	1,07	-0,07	0,87
Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen je 100 Einwohner 1993	-0,22	0,87	-0,50	0,72	0,87	0,94
Empfänger von Hilfe zur Pflege je 100 Einwohner > 65 Jahre 1992	-0,15	1,23	0,26	1,15	-0,27	0,45
Beschäftigte in städtischen ABM je 1000 Einwohner 1993	-0,57	0,19	-0,63	0,15	0,61	1,13
Beschäftigte in Hilfe zur Arbeit je 1000 Einwohner 1993	-0,07	0,23	0,14	1,50	-0,15	0,22
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Hilfe zur Arbeit je 1000 Einwohner 1993	0,16	1,31	-0,26	1,09	0,26	0,61
Beschäftigte in Hilfe zur Arbeit je 100 Empf. lfd. HLU im Alter 15-60 Jahre 1993	0,17	0,32	0,06	1,45	-0,20	0,42
Krippenplätze je 100 Kinder < 3 Jahre 1992	0,34	0,83	0,08	0,60	-0,35	1,50
Kindergartenplätze je 100 Kinder 3-6 Jahr 1992	0,61	0,78	0,17	0,95	-0,68	0,91
Hortplätze je 100 Kinder 6-15 Jahre 1992	0,87	1,14	0,20	0,72	-0,91	0,44
Kindergartengebühren pro Jahr in DM 1995	-0,43	0,30	0,35	1,42	-0,19	0,00
Spielplätze in QM je 100 Kinder 1996	-0,17	0,33	0,36	1,25	-0,39	0,81
Personal in der Jugendhilfe je 1000 Kinder 1994	0,63	0,95	0,46	0,65	-1,10	0,44
Personal in Einrichtungen der Jugendarbeit je 1000 Kinder 1994	0,68	1,46	-0,10	0,86	-0,35	0,67
Personal in Einrichtungen der Hilfe zur Erziehung je 1000 Kinder 1994	0,04	0,66	0,68	0,82	-0,99	0,55
Anteil der Jugendhilfeeinrichtungen in freier Trägerschaft 1994	-0,54	0,55	0,18	1,10	0,10	1,09
Plätze in Einrichtungen der Altenhilfe je 100 Einwohner > 65 Jahre 1992	0,52	1,34	0,18	0,71	-0,63	0,90
Jugendhilfeausgaben je Einwohner 1993	0,80	1,41	-0,12	0,90	-0,40	0,47
Ausgaben für soziale Leistungen je Einwohner 1993	-0,11	1,21	0,08	1,19	-0,04	0,60
Anteil der Sozialwohnungen am Wohnungsbestand 1989	-0,67	0,68	-0,46	0,46	1,13	0,82
Wohngeldempfänger je 100 Einwohner 1989	-0,29	1,36	-0,19	0,97	0,48	0,68

Quelle: eigene Berechnungen

Die Differenzierung der Parteienlandschaft wird auch daran ersichtlich, daß die schlechte Position der SPD in den modernisierten Städten nicht mit einem Erstarren der CDU

korrespondierte. Weitgehend spiegelbildlich dazu präsentierte sich die Parteienlandschaft in den altindustrialisierten Städten. Dort lag der Stimmenanteil der SPD überdurchschnittlich hoch, während die Anteile der anderen Parteien, insbesondere aber der FDP und der Republikaner deutlich unter dem Niveau der Vergleichsgruppen lagen. Die sozialdemokratische Hegemonie in diesen Städten ist daher noch stabil, gerät aber durch die Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft zunehmend unter Druck. Die Stabilität der politischen Verhältnisse in den altindustrialisierten Städten wird darüber hinaus an zwei weiteren Indikatoren deutlich: der hohen Wahlbeteiligung und dem geringen Parteienwettbewerb. Betrachten wir hingegen die teilmodernisierten Städte, so liegen sie bei einer Vielzahl dieser Indikatoren in einem zu erwartenden mittleren Bereich. Hervorzuheben jedoch gilt die niedrigste durchschnittliche Wahlbeteiligung in dieser Gruppe. Auch die in der Tabelle nicht ausgewiesene Veränderung der Wahlbeteiligung in den 80er Jahren weist auf eine zunehmende Entfremdung der Bevölkerung gegenüber dem (lokal-) politischen System hin. Diese Entfremdung könnte der Ausdruck sozialer Spannungen und einer gesellschaftlichen Polarisierung sein, die im Zuge gesellschaftlicher Modernisierung gerade in den teilmodernisierten Städten aufbrechen. Diese These wird auch dadurch erhärtet, daß die SPD in dieser Gruppe ihre höchsten Stimmenverluste erzielte, wovon vor allem die CDU, die FDP, aber auch die Republikaner profitierten.

Die Analyse der Wahldaten bestätigt also die These, wonach die Modernisierung von Stadtgesellschaften nicht nur mit modernen Sozial- und Wirtschaftsstrukturen einhergeht, sondern auch zu einer Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft führt. Die Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft ist dabei eine Folge der polymodalen Verteilungsmuster von Interessenlagen und Sozialstrukturen. Die Folge ist ein verschärfter Parteienwettbewerb. Dieser wiederum führt unter den Bedingungen einer inkrementalistisch verfahrenen Simultanpolitik und eines dafür ausreichenden Ressourcenrahmens dazu, daß insgesamt die Zahl der (sozialpolitischen) Maßnahmen und Einrichtungen gesteigert wird. In den teilmodernisierten Städten bricht eine der zentralen Voraussetzungen einer solchen Politik, der finanzielle Ressourcenrahmen, weg. Die Folge ist eher eine dekrementalistisch verfahrenende Politik, in der die Lasten gesellschaftlicher Moder-

nisierungsprozesse einseitig auf bestimmte Gruppen verlagert werden. In den altindustrialisierten Städten hingegen dürfte eine sozialdemokratisch-korporatistische Verengung lokaler Sozialpolitik auf traditionelle Aufgabenfelder vorherrschen.

Eine der wohl wichtigsten sozialen Probleme ist die Zunahme von Sozialhilfedürftigkeit. Die modernisierten Städte weisen über alle Altersgruppen hinweg die niedrigste Sozialhilfedichte auf. Zwischen den teilmodernisierten und den altindustrialisierten Städten hingegen wechseln die Rangfolgen. Während bei den unter 15-Jährigen die teilmodernisierten Städte die höchste Sozialhilfedichte aufweisen, liegt die Sozialhilfedichte der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und im Alter über 65 Jahre in den altindustrialisierten Städten am höchsten. Die teilmodernisierten Städte weisen jedoch für alle Altersgruppen die höchste Standardabweichung auf. Dies ist ein Hinweis auf die unterschiedlichen Sozialhilfedichten in dem eher postfordistischen und dem eher industriegesellschaftlichen Pol sowie den Universitätsstädten im Cluster „Teilmodernisierte Städte“. Schließt man die Universitätsstädte aus dem Cluster aus, so zeigen sich über alle Altersgruppen hinweg die höchsten Sozialhilfedichten in den teilmodernisierten Städten. Erneut würde die These bestätigt, daß das Zusammentreffen von „neuer“ und „alter“ Armut gerade in den teilmodernisierten Städten zu der höchsten Armutskonzentration führt. Damit geraten die ökonomischen und sozialen Umstrukturierungsprozesse in den Fokus lokaler Sozialpolitik. Arbeitslosigkeit und die Veränderung der Familienstrukturen sind zwei der zentralen Bereiche, auf die die Maßnahmen lokaler Sozialpolitik hin bezogen werden.

Betrachtet man nun die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der einzelnen Städtegruppen, so zeigt sich, daß die altindustrialisierten Städte deutlich mehr Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchführen als die modernisierten und teilmodernisierten Städte. Dies ist vor allem Ausdruck der internen Verteilung der Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die einzelnen Arbeitsämter, die nach unterschiedlichen Problemindikatoren gewichtet erfolgt²¹⁴. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden in den mo-

²¹⁴vgl. dazu Uwe Blien: Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik, in: MittAB 3/98, 674-685.

derneren Städten nicht eingerichtet, weil das örtliche Arbeitsamt dafür schlichtweg keine Mittel zur Verfügung hat. Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten müssen sich in den moderneren Städten daher auf Eigenmittel und auf Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit im Rahmen der Sozialhilfe beschränken. So werden in den teilmodernisierten Städten die meisten Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen der Hilfe zur Arbeit angeboten, in den altindustrialisierten Städten hingegen die wenigsten. Die hohe Standardabweichung in den teilmodernisierten Städten weist jedoch auf unterschiedliche Strategien in der Ausgestaltung der Hilfe zur Arbeit hin. Dies wird nicht zuletzt auch an der Frage deutlich, welche Optionen der Hilfe zur Arbeit²¹⁵ von den einzelnen Städten angeboten werden. Die altindustrialisierten Städte bieten die größte Zahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in Hilfe zur Arbeit an, die teilmodernisierten Städte hingegen die wenigsten. Wenngleich sich Strategien und Sinn der Anwendung unterschiedlicher Hilfemaßnahmen erst aus dem örtlich spezifischen Bezugsrahmen der lokalen Sozialhilfepolitik erschließen, so kann man doch die These aufstellen, daß in den altindustrialisierten Städten die Hilfe zur Arbeit einerseits an dem traditionellen Normalarbeitsverhältnis ausgerichtet wird und andererseits die (fiskalische) Notwendigkeit zur Rückverlagerung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in den Interventionsbereich des Arbeitsamtes entsprechende Maßnahmen evoziert. Nun sind solche Angebotsindikatoren nur ein unzureichender Maßstab dafür, in welchem Ausmaß auf die tatsächlichen Probleme reagiert wird. Vergleicht man die Zahl der in Hilfe zur Arbeit Beschäftigten bezogen auf die Zahl der Hilfeempfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt im erwerbsfähigen Alter, so zeigt sich, daß Hilfeempfänger in den modernisierten Städten die größte Chance haben, Hilfen zur Arbeit zu erhalten, während in den altindustrialisierten Städten die Chancen am schlechtesten stehen. Dies wiederum ist ein deutliches Zeichen dafür, daß die altindustrialisierten Städte weder in der Lage noch gewillt sind die Aussteuerung von Arbeitslosen aus dem Interventionsbereich des Arbeitsamtes in den des Sozialamtes durch Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit zu kompensieren. In einem ähnli-

²¹⁵Nach den letzten Novellierungen des BSHG wären folgende Instrumente zu unterscheiden: § 19 I BSHG Allgemeine Arbeitsgelegenheiten, § 19 II BSHG Gemeinnützige und zusätzliche Arbeitsgelegenheiten nach der Entgelt- oder der Mehraufwandsvariante, § 20 BSHG Besondere Arbeitsgelegenheiten sowie § 18 IV, V BSHG Lohnkostenzuschüsse. Maßnahmen nach § 19 I BSHG und § 19 II Entgeltvariante BSHG begründen ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis.

chen Ausmaß auf die Höhe der Sozialhilfeempfänger reagieren auch die teilmodernisierten Städte mit Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit. Allerdings gilt dies nur für die postfordistischen und industriell geprägten Städte des Clusters. Die Universitätsstädte hingegen weisen ein deutlich niedrigeres Aktivitätsniveau auf.

Mag die lokale Arbeitsmarktpolitik noch in größerem Ausmaß strukturellen Einflüssen unterliegen, so lassen sich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe größere Handlungsspielräume und örtliche Besonderheiten vermuten. Allerdings gilt dies für die Versorgung mit Kindergartenplätzen nur für den Zeitraum vor 1996 und mit einigen Einschränkungen für einige Bundesländer schon davor²¹⁶. Durch die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz (§24 KJHG) wurde die zuvor freiwillige Leistung zu einer Pflichtleistung und damit dem kommunalen Ermessen entzogen.

Betrachtet man nun die Kindertagesstättenversorgung, so fällt auf, daß sie in den modernisierten Städten am besten und in den altindustrialisierten Städten am schlechtesten ist. Die größten Unterschiede gibt es dabei im Hortbereich. Ob diese unterschiedliche Ausgestaltung der Kindertagesstättenversorgung Ausdruck enger finanzieller Spielräume und/oder bewußter kinder- und familienpolitischer Zielsetzungen ist, muß jeweils im Einzelfall geklärt werden. Gegen die ausschließliche Begrenzung der Kindertagesstättenversorgung aus fiskalischen Gründen spricht, daß die Kindergartengebühren in den altindustrialisierten Städten niedriger sind als in den teilmodernisierten Städten. Allerdings ist dieses darauf zurückzuführen, daß in diesem Cluster ausschließlich Städte aus Nordrhein-Westfalen enthalten sind und in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu anderen Ländern die Kindergartenbeiträge landeseinheitlich festgelegt werden. Vergleicht man die Höhe der Kindergartenbeiträge in den modernisierten und in den teilmodernisierten Städten, so stellt man fest, daß sie in den teilmodernisierten Städten am höchsten liegen. Niedrige Kindergartenbeiträge in den modernisierten Städten können

²¹⁶Formal sah das KJHG die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz zum 1.1.1996 vor. Da sich nicht alle Länder und Gemeinden in der Lage sahen, zu diesem Termin entsprechende Plätze einzurichten, wurde eine Übergangsregelung für die Jahre 1997 und 1998 gesetzlich normiert, in dem dieser Rechtsanspruch eingeschränkt wurde. Die Vereinbarung einer Übergangsregelung war aber nicht nur sachlich geboten, sondern diente vor allem der „Unterwanderung“ des seit den frühen 90er Jahren anwachsenden „Kinderberges“.

so als bewußte familienentlastende Strategie interpretiert werden. Je moderner also eine Stadt, desto weniger Familien gibt es in der Stadt, aber umso intensiver sind die Bemühungen zur Ausgestaltung einer familienergänzenden und -entlastenden Kindertagesstättenversorgung.

Die Versorgung mit Spielplätzen ist in den altindustrialisierten Städten am schlechtesten und in den teilmodernisierten Städten am besten. Dies ist nicht zuletzt auf die größeren Freiflächen in den mittelgroßen und den Universitätsstädten zurückzuführen, wie auch die hohe Standardabweichung zeigt. Der geringe Versorgungsgrad mit Spielplätzen in den modernisierten Städten dagegen ist Ausdruck kaum vorhandener Freiflächen für die Einrichtung von Spielplätzen und weniger, wie in den altindustrialisierten Städten Ausdruck eingengter finanzieller Handlungsspielräume. Dieses zeigt sich auch innerhalb der Jugendhilfe. So liegt das Verhältnis von Mitarbeitern in der Jugendhilfe je 1000 Kinder in den modernisierten Städten am höchsten und fällt zu den altindustrialisierten Städten ab. Dieses Muster wiederholt sich, wenn man das Versorgungsniveau in der Jugendarbeit betrachtet. Ein anderes Verteilungsmuster dagegen zeigt sich im Bereich Hilfe zur Erziehung. Dort liegt das höchste Versorgungsniveau in den teilmodernisierten Städten, wohingegen das Niveau in den altindustrialisierten Städten am niedrigsten liegt. Hilfen zur Erziehung sind im Vergleich zur Jugendarbeit in höherem Maße ordnungsrechtlich und weniger leistungsrechtlich überformt, d.h. auch, daß das Versorgungsniveau weniger durch bestimmte politische Gestaltungsabsichten beeinflusst wird, sondern durch das tatsächliche Niveau an Hilfebedürftigkeit; das hohe Versorgungsniveau wäre somit Ausdruck einer erhöhten Hilfebedürftigkeit von Kindern. Diese wiederum wäre eine Folge von Arbeitslosigkeit und wachsenden Brüchen in der Familienbiographie. Gesellschaftliche Pluralisierungs- und Polarisierungstendenzen brächen also vermittelt über vielfältigste Wege auch innerhalb der Hilfe zur Erziehung gerade in den teilmodernisierten Städten hervor.

Gesellschaftliche Polarisierungstendenzen machen sich nicht zuletzt auch in der Wohnungspolitik bemerkbar. So ist der Anteil der Wohngeldempfänger in den altindustrialisierten Städten aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit am höchsten, während er in den

modernisierten Städten am niedrigsten liegt. Der Anteil der Sozialwohnungen folgt diesem Muster. In den altindustrialisierten Städten liegt der Anteil der Sozialwohnungen am Wohnungsbestand bedeutend höher als in den teilmodernisierten und modernisierten Städten. Sozialräumliche Polarisierungsprozesse häufen sich daher in den modernisierten Städten, da die größere soziale Ungleichheit in den modernen Städten über die unterschiedliche Wohnkaufkraft einzelner Bevölkerungsgruppen aufgrund von Reichtum einerseits und Arbeitslosigkeit und Armut andererseits sowie durch einen vergleichsweise geringen Sozialwohnungsbestand und hohe Mietpreise strukturell Segregations-tendenzen befördert. Gerade in den modernen Städten ist die Position auf den Arbeitsmarkt daher wesentlich enger mit der Position auf dem Wohnungsmarkt verknüpft. Die These von der „Armut im Wohlstand“ und die These von der „Armut durch Wohlstand“ finden daher vor allem in den modernisierten und teilmodernisierten Städten ihre Bestätigung. Auslaufende Bindungen im sozialen Wohnungsbau werden aber in Zukunft gerade in den altindustriellen Städten das Problem sozialräumlicher Polarisierung in einem bisher nicht gekannten Ausmaß auf die städtische Tagesordnung stellen, da dort der Versorgungsgrad relativ hoch war und das Mietpreisniveau entsprechend gedrückt wurde.

Die Finanzierung sozialer Leistungen im Rahmen der lokalen Sozialpolitik führt angesichts der divergierenden Problemlagen und unterschiedlichen politischen Strategien zu unterschiedlichen Ausgabestrukturen und -niveaus. Vergleicht man z.B. die Jugendhilfe- und die Sozialausgaben, so läßt sich feststellen, daß die Jugendhilfeausgaben in den modernisierten Städten am höchsten liegen, während sie in den altindustrialisierten Städten deutlich darunter liegen. Allerdings variiert die Höhe der Jugendhilfeausgaben in den einzelnen Städten des Clusters „Modernisierte Städte“ wie im Cluster „Teilmodernisierte Städte“, wie die Standardabweichungen zeigen, erheblich. Diese Variabilität deutet wiederum auf die unterschiedlichen jugendpolitischen Strategien in den jeweiligen Städten hin. Die Sozialhilfeausgaben folgen weitestgehend dem Verteilungsmuster der Sozialhilfebelastung in den einzelnen Städten. Entsprechend liegen die Sozialhilfeausgaben in den teilmodernisierten Städten unter Ausschluß der Universitätsstädte am höchsten, gefolgt von den altindustrialisierten und den modernisierten Städten. Da sich

die unterschiedlichen Effekte der Jugendhilfe- und Sozialhilfeausgaben überlagern, kann es nicht verwundern, daß die Unterschiede bei den Sozialausgaben insgesamt zwischen den Städtegruppen wenig variieren. Die größeren Ausgabeunterschiede innerhalb der lokalen Sozialpolitik liegen daher nicht zwischen den Städtegruppen, sondern innerhalb dieser. Dies gilt vor allem für die modernisierten bzw. teilmodernisierten Städte, weniger für die altindustrialisierten Städte.

Versucht man diese unterschiedlichen Ausprägungen lokaler Sozialpolitik in den unterschiedlichen Städtegruppen auf einen Nenner zu bringen, so ließen sich folgende Thesen aufstellen:

Die Ausprägungen lokaler Arbeitsmarktpolitik, der Kinder- und Jugendhilfepolitik sowie der Wohnungsmarktpolitik weisen erhebliche Varianzen sowohl zwischen als auch innerhalb der Gruppen auf. In der Regel folgen diese Varianzen je nach Themenbereich einer diskreten Verteilung nach dem Grad der Modernisierung der Stadtgesellschaften. Dieses könnte zunächst als Beleg einer einseitigen Strukturbestimmtheit lokaler Politik verstanden werden. Policy-spezifische Variationen innerhalb der Städtegruppen zeigen aber auch, daß die allgemeinen Trends sozialer und ökonomischer Umstrukturierung nicht automatisch in entsprechende Ausgestaltungsmuster lokaler Sozial-(Politik) übersetzt werden. Lokale Politik kann allgemeine Tendenzen gesellschaftlichen Wandels nicht lenken, sehr wohl aber kann sie mitgestalten. Dieses aber heißt nichts anderes, als daß es sowohl strukturelle Maßgaben lokaler Sozial-(Politik) wie auch Handlungsspielräume dezentraler Akteure gibt. Die policy-spezifischen Variationen deuten also auf eine Vielzahl von beeinflussenden Determinanten hin, die a priori nicht so ohne weiteres eine bestimmte Politik festlegen. Inwieweit strukturelle Einflüsse und das Handlungspotential dezentraler Akteure innerhalb konkreter politischer Entscheidungsfelder tatsächlich bestimmenden Einfluß ausüben, in welche Sinn- und Bedeutungszusammenhänge bestimmte politische Strategien gestellt sind, kann daher nur aus der Analyse konkreter Entscheidungsfelder gewonnen werden (vgl. dazu Kapitel 4).

Das grundsätzliche Variationsmuster mit einem Gefälle zwischen den modernisierten und den altindustriellen Städten läßt jedoch die Aussage zu, daß in den moderneren Städten tendenziell eher neue Aufgabenfelder (hier z.B. der Krippen- und Hortversorgung) Gegenstand der lokalen Sozialpolitik werden, während in den altindustrialisierten Städten Arbeitslosigkeit zum zentralen Thema lokaler Sozialpolitik (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsvariante in der Hilfe zur Arbeit) wird. Lokale Sozialpolitik reagiert damit zwar auf unterschiedliche Problemhorizonte, wie sie aber letztlich thematisiert werden, wie und von wem sie politisch entschieden werden und wie entsprechende Politiken umgesetzt werden ist damit aber noch nicht festgelegt. Dies gilt vor allem auch für die teilmodernisierten Städte.

Während so in den modernen Städten lokale Sozialpolitik tendenziell zum Appendix ökonomischer Umstrukturierung wird, wobei in den modernisierten Städten eine Form postfordistischer Simultanpolitik und in den teilmodernisierten Städten eine Form der unternehmerischen Stadtpolitik praktiziert wird, verdichtet sich in den altindustrialisierten Städten ein strukturell verfestigter fordistischer Kern gesellschaftlicher Regulation, der sich prägend auf die weitere Entwicklung der Städte im Allgemeinen und der lokalen Sozialpolitik im Besonderen auswirkt. Gesellschaftliche Modernisierungsprozesse gehen also mit einer Entkopplung unterschiedlicher Dimensionen (Lebenswelt, Ökonomie, Politik) gesellschaftlichen Wandels einher. Gerade dadurch nimmt die Differenzierung zwischen den Städten und die Bedeutung lokaler Politik zu.

3.3 Städteprofile - eine faktorialanalytische Annäherung

Differenzierung heißt nicht Beliebigkeit. Vielmehr gilt es unterschiedliche Muster gesellschaftlicher Modernisierung zu unterscheiden. Bisher haben wir auf der Grundlage der Clusteranalyse zwischen modernisierten, teilmodernisierten und altindustrialisierten Städten unterschieden. Der Modernisierungsgrad einer Stadt bestimmte demnach die soziale und ökonomische Struktur. Auch zeigte sich, daß in Abhängigkeit vom Modernisierungsgrad einer Stadt die lokale Sozialpolitik bestimmte Formen annimmt. Zugleich nahmen a mit dem Modernisierungsgrad die Varianzen innerhalb der lokalen Sozialpolitik zu. Dieses Faktum führte innerhalb der

Sozialpolitik zu. Dieses Faktum führte innerhalb der Faktorenanalyse dazu, daß die Einbeziehung von Policy-Output-Indikatoren der lokalen Sozialpolitik die Güte des jeweiligen Faktorenmodells beeinträchtigte. Dies war jedoch nach den bisherigen Analysen zu erwarten. Die Problemtransformation im Rahmen lokaler Sozialpolitik unterliegt ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten.

Um dennoch Aussagen über den unterschiedlichen Modernisierungsgrad einer Stadt treffen zu können und um schließlich auch die zahlreichen Merkmale auf wenige Dimensionen gesellschaftlicher Modernisierung zurückführen zu können, wurde eine Faktorenanalyse mit 20 Variablen gerechnet, die auch Grundlage der Berechnungen für die Clusteranalyse waren.

Die durch die Faktorenanalyse gewonnenen fünf Faktoren erklären insgesamt 84% der Varianz, wobei die ersten beiden Faktoren nahezu Zweidrittel der Varianz erklären. Das Faktorenmodell erweist sich im Hinblick auf das Kaiser-Olkin-Maß mit einem Wert von 0,63 entsprechend den allgemein anerkannten Kriterien zwar als „mäßig“, liegt aber mit diesem Wert noch deutlich über den Werten anderer Studien (vgl. Berger 1995). Auch Die Kommunalitäten und Bartlett Test auf Spherizität deuten auf ein angemessenen Faktorenmodell hin.

In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse der Faktorenanalyse und die Faktorladungen einzelner Variablen angegeben. Der erste Faktor, der hier als „Flexibilisierung und Polarisierung“ bezeichnet wird, beschreibt einen bestimmten Typus gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse, in dem die Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse mit „öffentlicher Armut“ und sozialen Polarisierungstendenzen einhergehen. Allerdings sind diese Polarisierungstendenzen noch nicht so ausgeprägt, wie dies in einigen Arbeiten derzeit unterstellt wird (vgl. Alisch/Dangschat 1998). Dieses Muster wird in Anlehnung an Krätke auch als defensive Modernisierung bezeichnet. Krätke meint damit eine Entwicklungsstrategie, die eine technologiezentrierte Industrieförderung und die Entwicklung von hierarchisch regulierten Produktionskomplexen, die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und den Abbau sozialer Leistungen sowie Tenden-

zen sozialer Polarisierung beinhaltet (Krätke 1995,250). Man könnte ergänzen, daß die Stadtpolitik in einem solchen Fall die Sachzwänge einer zunehmenden Standortkonkurrenz und wirtschaftlichen Globalisierung betont.

Tabelle 13: Faktorladungen der rotierten Faktorenmatrix

	Flexibilisierung und Polarisierung (defensive Modernisierung)	Tertiärisierung (offensive Strukturpassung)	Globalisierung und öffentliche Vorleistung	Wohlstand und Kohäsion	Konzentration sozialer Problemlagen	Kommunalität
AUSLAN92	0,84					0,90
BIWA3050				-0,73		0,80
GESCHBEV	0,78					0,86
BEV1PHH		0,64	0,52			0,82
HORT92	0,88					0,82
PRODGEW		-0,91				0,94
BWSEIN92	0,83					0,86
SCHULD93	0,54		0,59		0,44	0,87
SCHULENT	0,71		0,50			0,78
SACHVERM		0,72				0,66
BAUINV			0,83			0,86
TZBESCH	0,58	0,67				0,85
EINPEND3	0,80	0,43				0,89
MIETE		0,47		0,69		0,88
EINKOM92	0,42			0,41	-0,46	0,72
ALQ93	-0,41	-0,57			0,51	0,81
HLU1565					0,82	0,79
DIENSFKT		0,83				0,94
BSCH8093		0,87				0,84
GLOBBESC			0,80			0,83
Prozent erklärte Varianz	46,7%	16,4%	9,2%	6,2%	5,1%	

Hauptkomponentenanalyse mit Varimax Rotation, Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy = .62512, Bartlett Test of Sphericity = 433.18629, Significance = .00000, Faktorladungen mit einem Wert unter 0,40 wurden unterdrückt.

Demgegenüber repräsentiert der zweite Faktor, der als „Tertiärisierung“ bezeichnet wird, ein Modernisierungsmuster, daß ebenfalls durch soziale und ökonomische Umstrukturierungsprozesse gekennzeichnet ist, in dem allerdings nicht die Schattenseiten gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse hervorbrechen. Dieses Muster der Modernisierung läßt sich daher in Abgrenzung zum ersten Faktor als offensive Modernisierung bezeichnen. Krätke meint damit eine Entwicklungsstrategie, die auf die breitenwirksame Förderung von Innovationsaktivitäten und der Entwicklung von kooperativen

Beziehungen zwischen den Firmen sowie der Unterstützung einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur ausgerichtet ist. Stabile Beschäftigungsverhältnisse und die Ausrichtung auf eine vielseitige Qualifizierung der Arbeitskräfte sowie Maßnahmen zum Ausbau der sozialen Infrastruktur sind weitere Merkmale eines Modernisierungsprozesses, in dem die eigenen Gestaltungsfähigkeiten der Stadtpolitik betont werden (Krätke 1995, 252). Beide Muster weisen enge Korrelationen auf, dennoch aber kennzeichnen sie unterschiedliche Modernisierungspfade. Der dritte Faktor hingegen bezeichnet ein Muster, das als Globalisierung und öffentliche Vorleistung bezeichnet wurde. Dieser Faktor spiegelt noch am ehesten die Global-City-Debatte wider. Die hohen Faktorladungen der Bevölkerung in Einpersonenhaushalten, die hohe Verschuldung und das rasante Schuldenwachstum sowie die hohen Bauinvestitionen deuten auf die erheblichen Vorleistungen und die soziale Umstrukturierung einer Stadtpolitik hin, die auf die Anforderungen global tätiger Unternehmen reagiert. Der vierte Faktor schließlich bezeichnet Tendenzen des Wohlstands und der Kohäsion. Hohe Mieten und ein hohes durchschnittliches Einkommen je Privathaushalt sowie die niedrige Binnenwanderungsrate der 30-50Jährigen (Indikator für den Wegzug von Familien) deuten auf einen vergleichsweise hohen Wohlstand und stabile soziale Verhältnisse hin. Der fünfte Faktor, hier Konzentration sozialer Problemlagen, bezeichnet quasi ein worst case Szenario, in dem eine hohe Arbeitslosenquote, mit einer hohen Sozialhilfebedürftigkeit, einem niedrigen durchschnittlichem Einkommen und einer Verschuldung der öffentlichen Hand einhergeht.

Die Faktoren selbst sind somit voneinander nicht unabhängig. Dies konnte aufgrund der theoretischen Ausgangsbasis auch nicht erwartet werden, denn eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung kann sich als Effekt unterschiedlicher Modernisierungsprozesse einstellen. Versucht man die Zusammenhänge zwischen den Faktoren zusammenzufassen, so weisen der erste Faktor „Flexibilisierung und Polarisierung“ und der zweite Faktor „Tertiärisierung“ eine enge Korrelation auf, wobei der zweite Faktor mit dem vierten Faktor „Wohlstand und Kohäsion“ korreliert. Der dritte Faktor war von allen Faktoren bis auf den Faktor „Wohlstand und Kohäsion“ weitgehend unabhängig. Der vierte Faktor „Wohlstand und Kohäsion“ dagegen korrelierte wie erwartet negativ mit dem Faktor „Konzentration sozialer Problemlagen“.

Tabelle 14: Faktorenwerte der einzelnen Städte

	Flexibilisierung und Polarisierung (defensive Modernisierung)	Tertiärisierung (offensive Strukturanpassung)	Globalisierung und öffentliche Vorleistung	Wohlstand und Kohäsion	Konzentration sozialer Problemlagen
München	0,76	0,08	-0,65	3,74	-0,92
Köln	0,08	-0,02	0,31	0,62	1,41
Frankfurt	2,71	0,31	1,00	-0,48	1,14
Essen	-0,95	-0,60	0,56	0,61	0,64
Dortmund	-0,95	-0,50	-0,37	0,17	1,01
Stuttgart	1,55	-0,88	1,10	0,33	-1,88
Düsseldorf	0,15	0,76	1,36	0,28	0,31
Duisburg	-0,52	-1,80	0,31	0,18	0,54
Hannover	0,50	1,11	-0,89	-0,23	2,13
Nürnberg	0,84	-0,17	-0,35	-0,94	-0,28
Bochum	-0,97	-0,72	-0,12	-0,48	-0,19
Wuppertal	-0,53	-0,90	-0,24	0,04	-0,60
Bielefeld	0,00	-0,27	0,41	-1,82	-1,09
Mannheim	0,87	-0,74	0,14	-0,21	0,41
Bonn	-1,31	1,66	2,94	-0,02	-0,72
Gelsenkirchen	-0,81	-1,50	-0,36	-0,10	0,24
Karlsruhe	0,31	1,34	-1,44	-0,74	-1,56
Wiesbaden	0,32	1,15	-0,60	-0,27	0,95
Münster	-1,37	2,05	-0,82	0,44	-0,36
Mönchengladbach	-0,94	-0,36	-0,41	-0,36	0,15
Augsburg	0,51	0,03	-1,61	-0,51	-0,97
Braunschweig	-0,27	-0,05	-0,26	-0,25	-0,35

Innerhalb der Städte vollziehen sich also unterschiedliche Muster gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse. Um diese unterschiedlichen Muster zu identifizieren, lassen sich die Faktorwerte der einzelnen Städte für die verschiedenen Faktoren betrachten. Diese Faktorenwerte bestätigen, daß es in den einzelnen Städten unterschiedliche Kombinationen gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse gibt, die als lokal spezifische Kontexte die Rahmenbedingungen lokaler Politik prägen. Einer der Prototypen modernisierter Städte, die Stadt *München*, weist einen erhöhten Wert im ersten Faktor „Flexibilisierung und Polarisierung“ sowie einen durchschnittlichen Wert im zweiten Faktor „Tertiärisierung“ auf. Auffällig ist vor allem aber der höchste Wert bei dem Faktor „Wohlstand und Kohäsion“ und der hohe negative Wert bei dem Faktor „Konzentration sozialer Problemlagen“. Eine moderate Flexibilisierung der Stadtgesellschaft geht demnach mit steigendem Wohlstand und Kohäsion bei gleichzeitig geringer Problemkon-

zentration einher. Die Stadtentwicklung in München stellt daher nach wie vor das Leitbild einer wachstumsorientierten Stadtpolitik unter den Bedingungen weltweiter ökonomischer Umstrukturierungen dar. Eine Stadt wie *Frankfurt a.M.*, die auch zu dem Cluster der „modernisierten Städte“ gehört, wird im Vergleich zu München dagegen eine ausgeprägte Tendenz zur Flexibilisierung und Polarisierung der Stadtgesellschaft geprägt. Diese ist Ausdruck der Globalisierung und einer auf die Anforderungen der global tätigen Unternehmen hin ausgerichteten Stadtpolitik (zumindest hinsichtlich der Investitionen)²¹⁷. Frankfurt a.M. weist aber, der Polarisierungsthese des Global-City-Ansatzes folgend, im Gegensatz zu München einen hohen Faktorenwert bei der Konzentration sozialer Problemlagen auf. Frankfurt bezeichnet insofern teilweise das Negativ-Szenario einer wachstumsorientierten Stadtpolitik, die zur Spaltung der Stadt führt. Die spezifische Komposition einzelner Modernisierungsprozesse in Frankfurt a.M. bestätigt daher auch die Einschätzung Frankfurts als einzige „Global City“ Deutschlands. Aufgrund der engen funktionalen Verflechtungen innerhalb der Rhein-Main-Region könnte man ferner erwarten, daß *Wiesbaden* ein ähnliches Muster wie Frankfurt a.M. aufweist. Allerdings weisen die Faktorenwerte darauf hin, daß Wiesbaden weniger durch Flexibilisierung und defensive Strukturanpassung an die sozialen und ökonomischen Umstrukturierungsprozesse geprägt ist, sondern durch Tertiärisierung und offensive Anpassung. Dieses Muster sozioökonomischer Umstrukturierung vollzieht sich bei einer unterdurchschnittlichen Globalisierung der Stadtgesellschaft. Die gesellschaftlichen Wandlungen gehen allerdings auch nur mit leicht unterdurchschnittlichen Werten bei dem Faktor „Wohlstand und Kohäsion“ und überdurchschnittlich hohen Werten bei der Konzentration sozialer Problemlagen einher. Wiesbaden präsentiert sich damit, wie auch schon aufgrund der Clusteranalysen zu erwarten war, neben *Hannover*, als einen Typus von Stadtentwicklung, der im höchsten Maße durch widersprüchliche Modernisierungstendenzen geprägt ist. *Stuttgart* als eine der industriestärksten Regionen der Bundesrepublik wiederum weist zwar ebenso hohe Faktorenwerte bei dem Faktor „Flexibilisierung und Polarisierung“ und „Globalisierung“ auf, aber anders als in Frankfurt ist Stuttgart durch einen niedrigen Wert bei der Tertiärisierung und offensiven Struktur-

²¹⁷ Der Faktorenwert für Frankfurt a.M. im Faktor Globalisierung wäre sogar noch höher, wenn man statt der Großunternehmen auch noch die Banken hinzuziehen würde.

anpassung sowie den niedrigsten Wert für den Faktor „Konzentration sozialer Problemlagen“ gekennzeichnet. Allerdings liegt der Wert für den Faktor „Wohlstand und Kohäsion nur im durchschnittlichen Bereich). Stuttgart ließe sich somit eher als neoindustrielle Variante gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse interpretieren, während München oder besonders Frankfurt postindustrielle Varianten repräsentieren. *Düsseldorf* wiederum weist lediglich in dem Faktor „Globalisierung und öffentliche Vorleistung“ einen sehr hohen und in dem Faktor „Tertiärisierung“ einen erhöhten Faktorwert auf. Insofern wäre zu erwarten, daß die Globalisierung der Stadtgesellschaft in Düsseldorf lediglich zu geringen gesellschaftlichen Spannungen führt und die Konfliktintensität der Stadtpolitik vergleichsweise gering ist. Zu der Gruppe der modernisierten Städte gehört auch *Bonn*. Diese Zugehörigkeit stützt sich auf einige atypische Faktoren, wie z.B. der hohen Zahl an mittlerweile privatisierten Staatsunternehmen oder dem Einfluß der Bundesverwaltung. Bonn ist daher kaum durch eine Flexibilisierung und Polarisierung der Stadtgesellschaft, sondern durch Tertiärisierung, Globalisierung und öffentliche Vorleistungen gekennzeichnet.

Hauptmerkmal der Stadt *Köln*, die zu dem Cluster der teilmodernisierten Städte mit industriegesellschaftlicher Prägung gehört, sind ihre durchschnittlichen Faktorwerte bei den ersten drei Faktoren sowie einem erhöhten Wert bei dem Faktor „Konzentration sozialer Problemlagen“. Gleichzeitig deutet sich mit dem erhöhten Faktorwert bei „Wohlstand und Kohäsion“ eine Polarisierung der Stadtgesellschaft in Köln an. Im *altindustrialisierten Cluster*, zu dem *Essen*, *Dortmund* oder *Duisburg* gehören, liegen die Werte für die Faktoren „Flexibilisierung und Polarisierung“ sowie „Tertiärisierung“, wie nicht anders zu erwarten war, am niedrigsten. Essen und Dortmund weisen bei der „Flexibilisierung und Polarisierung“ sogar noch einen niedrigeren Wert als Duisburg oder Gelsenkirchen auf. Bei dem Faktor „Tertiärisierung“ wiederum weisen Duisburg und Gelsenkirchen die niedrigsten Werte auf, während in Essen und Dortmund die Werte nur leicht unterdurchschnittlich liegen. Ein geringeres Ausmaß an Flexibilisierung und ein höheres Ausmaß an Tertiärisierung deuten daher auf eine vergleichsweise positive Entwicklung der Stadtgesellschaft in Essen oder Dortmund hin, während Duisburg oder Gelsenkirchen in eine doppelte Zange von steigender Flexibilisierung und ungenü-

gender Tertiärisierung genommen werden. Diese Strukturmuster werden durch andere Dimensionen gesellschaftlichen Wandels wie der Globalisierung und öffentliche Vorleistungen überlagert. Weisen Essen als „Schreibtisch des Reviers“ und Duisburg leicht überdurchschnittliche Werte auf, so liegt der Wert in Dortmund leicht unter dem Durchschnitt. Während jedoch der hohe Wert in Essen auf die Konzentration von Unternehmenssitz zurückzuführen ist, resultiert er in Duisburg stärker aus den öffentlich erbrachten Vorleistungen, mit denen die Standortqualitäten verbessert werden sollen. Die Werte des Faktors „Wohlstand und Kohäsion“ deuten in Essen, wenngleich sie nur leicht überdurchschnittlich hoch sind, auf eine Spaltung der Gesellschaft hin, in der Wohlstand und Kohäsion einerseits und die Konzentration sozialer Problemlagen andererseits einander gegenüberstehen. Die Faktorwerte für Wohlstand und Kohäsion liegen demgegenüber in Dortmund und Duisburg auf einem niedrigeren, aber insgesamt durchschnittlichen Niveau. Bei der Konzentration sozialer Problemlagen divergiert aber das Bild. Während Dortmund durch eine hohe Problemkonzentration betroffen ist, liegt der Wert in Duisburg noch unter dem von Essen auf einem vergleichsweise vorderen Platz innerhalb des Städte-Rankings. Dies muß angesichts der strukturellen Ausgangsbedingungen zunächst erstaunen. Hypothetisch ließe sich jedoch die Brückenthese formulieren, daß die niedrige Konzentration sozialer Problemlagen in Duisburg durch die Interventionen zentralstaatlicher und betrieblicher Politik einerseits und durch die Leistungen weitgehend noch intakter Vergemeinschaftungszusammenhänge in vergleichsweise großem Ausmaß gefiltert werden. Die unterschiedlichen Muster gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse in den Ruhrgebietsstädten deuten somit auf eine Differenzierung und Polarisierung der Stadtentwicklung hin (vgl. Friedrichs 1996c). Von diesen Städten wiederum weichen die Modernisierungsmuster in den *mittelgroßen Städten* ab. Hier finden sich neben altindustrialisierten Städten wie Bochum, Wuppertal und Mönchengladbach Städte wie z.B. Münster, Augsburg, Bielefeld oder Braunschweig. Braunschweig zum Beispiel zeichnet sich durch leicht unterdurchschnittliche Werte in allen Dimension aus, während in Bielefeld paradox anmutende negative Werte sowohl bei Wohlstand und Kohäsion als auch bei der Konzentration sozialer Problemlagen zu beobachten sind. Münster als Prototyp einer teilmodernisierten Stadt mit starken Universitätseinflüssen wiederum weist ein den Rahmenbedingungen entsprechendes charakteris-

tisches Modernisierungsmuster auf. So verfügt Münster über den geringsten Faktorwert in der Dimension Flexibilisierung und Polarisierung, aber über den höchsten Wert in der Dimension Tertiärisierung und offensive Strukturanpassung. Der Einfluß der öffentlichen Verwaltungen und der Universität macht sich unter anderem auch in dem geringen Wert des Faktors Globalisierung, in dem leicht überdurchschnittlichen Wert des Faktors „Wohlstand und Kohäsion“ sowie in dem geringen Wert bei der „Konzentration sozialer Problemlagen“ bemerkbar.

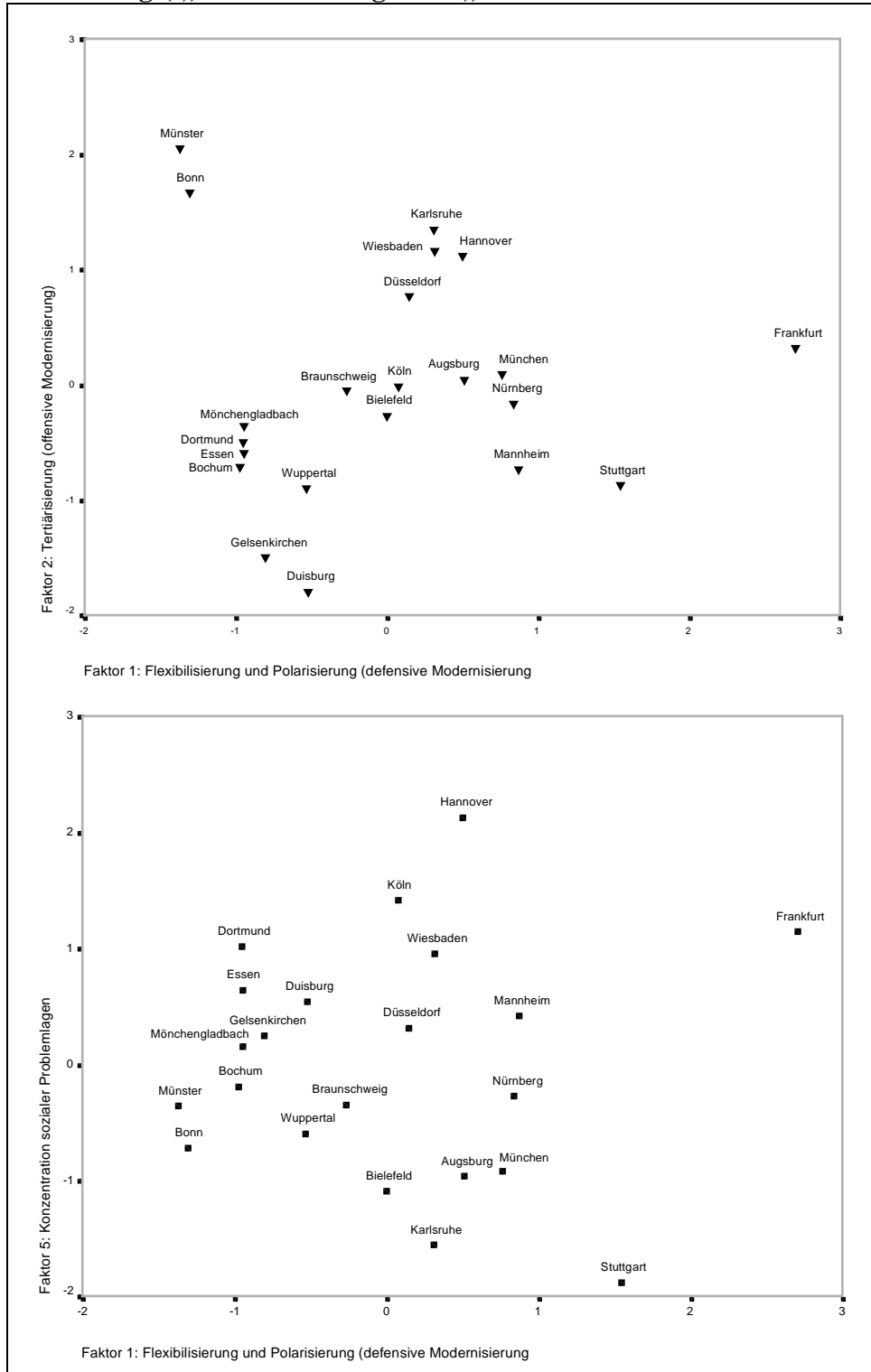
Da diese heterogenen Modernisierungstendenzen in den einzelnen Städten schwer überschaubar sind, wurden in der folgenden Abbildung die unterschiedlichen Modernisierungsmuster einzelner Städte anhand zweier Streudiagramme dargestellt (vgl. Abb. 34). In beiden Diagrammen wurde auf der x-Achse der Faktor „Flexibilisierung und Polarisierung“ aufgetragen. Auf der y-Achse wurde im oberen Streudiagramm der Faktor „Tertiärisierung“, bzw. die „Konzentration sozialer Problemlagen“, im unteren Streudiagramm aufgetragen. Innerhalb dieser Streudiagramme zeigt sich eine jeweils unterschiedliche Verteilung der Städte, die zum Ausdruck bringt, inwiefern die einzelnen Städte von bestimmten gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen betroffen sind.

Wie sich unschwer erkennen läßt, lassen sich Münster, Bonn und Frankfurt sowie teilweise noch Stuttgart als extreme Varianten ökonomisch-sozialer Umstrukturierungsprozesse begreifen. Eine große Zahl von Städten hingegen bewegt sich zwischen diesen Extremen. Dies betrifft zunächst teilmodernisierte Städte. Ausnahme ist hier München. An dem anderen Ende dieses Spektrums wiederum liegen die altindustrialisierten Städte, hier vor allem Gelsenkirchen und Duisburg sowie auf der anderen Seite Städte wie Wiesbaden, Hannover, Düsseldorf und Karlsruhe. Die Zusammensetzung macht deutlich, daß die unterschiedlichen Faktoren teilweise quer zu der Clustereinteilung liegen.

Auch dies ist ein Beleg dafür, daß aus der Zugehörigkeit einer Stadt zu einer bestimmten Städtegruppe noch nicht umstandslos auf einheitliche Modernisierungstendenzen geschlossen werden darf. Selbst bei gleichen strukturellen Kontexten müssen wir davon

ausgehen, daß die unterliegenden gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse wesentlich variantenreicher sind als allgemein vermutet.

Abbildung 35: Streudiagramme für Faktorenwerte der Faktoren „Flexibilisierung und Polarisierung“, „Tertiärisierung“ und „Konzentration sozialer Problemlagen“



Auch das zweite Streudiagramm zeigt, daß die Konzentration sozialer Problemlagen nicht eindimensional erklärt werden kann. Vielmehr streut die „Konzentration sozialer Problemlagen“ quer über den Faktor „Flexibilisierung und Polarisierung“. Betrachtet man lediglich die Städte Dortmund, Essen, Duisburg einerseits, Hannover und Köln sowie Frankfurt andererseits, so könnte man geneigt sein, in der nach oben gebogenen halbkreisförmigen Anordnung eine Bestätigung der These von Dangschat zu sehen, wonach in den teilmodernisierten Städten die höchste Konzentration sozialer Problemlagen zu finden sein müßte. Wie das Schaubild aber auch zeigt, muß die „Flexibilisierung und Polarisierung“ der Stadtgesellschaft im mittleren Stratum nicht notwendig mit einer hohen „Konzentration sozialer Problemlagen“ einhergehen.

Auf der anderen Seite zeigt sich, daß Frankfurt am Main, das häufig als Referenzstadt für die gesellschaftsspaltende Kraft einer flexibilisierten Ökonomie unter globalen Bedingungen dient, eine urbane Singularität darstellt. Die Bezugnahme der sozialwissenschaftlichen Stadtforschung auf die Entwicklung Frankfurts führt daher zu einer empirisch bedingten Verengung des Gegenstandsbereiches. Wie sich nicht zuletzt anhand des Streudiagramms ersehen läßt, sind die Zusammenhänge zwischen der Flexibilisierung der Stadtgesellschaft und der Konzentration sozialer Problemlagen wesentlich variantenreicher. Sie sind das Ergebnis komplexer Vermittlungsprozesse zwischen den Arbeitsmärkten, Wohnungsmärkten, der Sozialpolitik und den städtischen Lebensmilieus (Läpple 1996, 131). Da diese einzelnen Elemente der Wohlfahrtsproduktion im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß allesamt unter Anpassungsdruck geraten, stellt sich die Frage, wie die Wohlfahrtsproduktion unter den aktuellen ökonomisch-sozialen Rahmenbedingungen letztlich artikuliert werden kann.

Wie sich die im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse aufbrechenden sozialen Probleme durch das gesellschaftliche Institutionensystem „hindurchwälzen“, auf welchen gesellschaftlichen Ebenen die Folgen dieser Prozesse thematisiert, Entscheidungen getroffen und Auseinandersetzungen geführt werden, und wie diese Ebenen miteinander artikuliert sind, läßt sich lediglich empirisch ermitteln.

Die in der Lebenswelt aufbrechenden Widersprüche gesellschaftlicher Modernisierung, also die Exklusionsrisiken in einer modernen Gesellschaft, sind angesichts der „Dezentralisierung des Wohlfahrtsstaates“ zentraler Gegenstand lokaler Politik²¹⁸. Dabei sind nicht alle Elemente der Wohlfahrtsproduktion politischen Interventionen in gleichem Maße zugänglich. Vielmehr haben politische Interventionen die Besonderheiten unterschiedlicher gesellschaftlicher Teilbereiche und Politikfelder zu berücksichtigen (Hesse/Benz 1990, 71).

Die ungleiche Entwicklung zwischen einzelnen Städten und Regionen führt dazu, daß die räumliche Koinzidenz der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Handlungsräume zugunsten neuer territorialer Zuschnitte aufgehoben wird (Kohler-Koch 1998). Dadurch gewinnt die territoriale Differenzierung staatlichen Handelns erheblich an Gewicht. Über welches Handlungspotential eine Stadt(-politik) verfügt, hängt dabei neben den strukturellen Rahmenbedingungen entscheidend von den „Coping-Kapazitäten“ (Friedrichs) und damit den lokalen und sozialen Kontexten einer Stadt ab, d.h. also von den Problemwahrnehmungen und Problemlösungsmustern auf lokaler Ebene (vgl. Friedrichs 1996c, 171; Blanke/Schridde 1994). Ob strukturell bestimmbare „problematistische“ Entwicklungen und Lebenslagen zu sozialen Problemen führen, die dann durch das institutionalisierte Hilfesystem der lokalen Sozialpolitik aufgegriffen und bearbeitet (oder gar verstärkt) werden, hängt dann von diesen unterliegenden Strukturen lokaler Politik ab. Lokale Sozialpolitik stellt damit ein zentrales gesellschaftspolitisches Politikfeld dar, in der soziale Gruppen um die Verteilung und die Struktur von Lebenschancen kämpfen (vgl. Kaufmann 1987, 14, 39). Die Frage, welche Gestalt unsere Gesellschaft annehmen soll und welche Teilhaberechte die Gesellschaft dem Einzelnen zugesteht, ist deswegen vor allem auch eine lokale Frage. Lokale Sozialpolitik muß daher auf die Entwicklungstendenzen des Wohlfahrtsstaates insgesamt bezogen und als Gesell-

²¹⁸ Dezentralisierung meint im Gegensatz zur häufig anzutreffenden These der „Sozialstaatsüberwälzung“ ein Muster zunehmender funktionaler Verflechtung, in der den zentralen Einheiten wachsende Steuerungsfunktionen und den dezentralen Einheiten operative und implementierende Handlungsspielräume zukommen. Während die erste Position das gesamtstaatliche Gefüge in seinen Betrachtungshorizont aufnimmt, rekurriert die zweite Betrachtungsweise auf einen institutionellen Fokus. Da die Problemverarbeitung, also die Bewältigung gesellschaftlichen Wandels, innerhalb der Staatsorganisation eine abhängige Variable ist, kann es letztlich keine feste Zuordnung zu einzelnen Institutionen geben, sondern diese muß aus den vielgestaltigen politischen Auseinandersetzungen selbst rekonstruiert werden.

schaftspolitik begriffen werden und nicht als Summe zielgruppenspezifischer Hilfen. Dies bedeutet

- erstens das Verständnis lokaler Versorgungssysteme im Kontext anderer Bereiche der Kommunalpolitik im Sinne einer „sozialen Kommunalpolitik“,
- zweitens bedarf es einer institutionellen Sichtweise, die nicht nur auf die Kommune als Gebietskörperschaft blickt, sondern gebietsbezogen alle anderen Akteure und sozialen Leistungssysteme auf der lokalen Ebene in die Betrachtung miteinbezieht und
- schließlich eine Überwindung der pathogenetischen Wahrnehmung von sozialen Problemen, welche diese als Störung eines angenommenen Normalzustandes ansieht (Blanke/Schridde 1994, 255).

Im folgenden soll anhand einer Betrachtung der fiskalischen, ökonomischen, sozialstrukturellen und sozialpolitischen Entwicklungen und Rahmenbedingungen aufgezeigt werden, wie die lokale Sozialpolitik mit gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen in ihren jeweiligen sozialen und ökonomischen Kontexten konfrontiert wird, welche Problemwahrnehmungen bestehen, wie sie thematisiert werden und welche Lösungsansätze zur Bewältigung gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse daraus entwickelt werden. Neben allgemeineren Betrachtungen der Entwicklungstendenzen und Rahmenbedingungen wird dabei auf einzelne Städte eingegangen. Dafür wurden insgesamt 9 Städte auf der Basis der Clusteranalyse ausgewählt; aus der Gruppe der „modernisierten Städte“ wurden München, Frankfurt a.M., und Stuttgart als unterschiedliche Variationen gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse gewählt. Aus dem Cluster „teilmodernisierte Städte“ wurde Hannover (postfordistische Variante), Köln (industrielle Prägung) sowie Münster als Vertreter der mittelgroßen „Universitätsstädte“ herangezogen. Aus dem Cluster der „altindustrialisierten Städte“ hingegen wurden Duisburg als Vertreter des montanindustriell geprägten Zweiges sowie Essen und Dortmund gewählt. Ein Exkurs zur lokalen Sozialpolitik in ostdeutschen Städten schließlich rundet das Bild lokaler Sozialpolitik in Deutschland ab.

4 Lokale Sozialpolitik - Differenzierung und Polarisierung

4.1 Lokale Sozialpolitik und Kommunale Finanzkrise

Staatliche Politik befindet sich in einem strukturellen Dilemma. Die zunehmende Diskrepanz zwischen wachsenden Ausgaben und stagnierenden bzw. sinkenden Einnahmen läßt sich als Krise des „Steuerstaates“ interpretieren (Grauhan/Hickel 1978). *Krise des „Steuerstaates“ heißt, daß sich die Schere zwischen wachsenden Anforderungen der privaten Wirtschaft, also produktionstechnische und infrastrukturelle Voraussetzungen wie soziale Folgekosten, und tatsächlich über Steuern und Sozialabgaben abschöpfbaren Werten weiter öffnet.* Finanzpolitik muß daher bestrebt sein, die Quellen ihrer Steuerkraft zu pflegen. Dadurch gerät die Finanzpolitik in Abhängigkeit zu kurzfristigen Konjunkturen und den langfristigen Umstrukturierungsprozessen der sich zunehmend transnational aufspannenden Ökonomie.

Nun stellt der Staat in sich keine geschlossene Einheit dar. Vielmehr weist der Staat eine hohe Binnendifferenzierung auf, die durch Prozesse wie die der europäischen Integration oder der Globalisierung noch verschärft wird. Der Staat ist im Innern weder homogen noch hierarchisch strukturiert, sondern fragmentiert und mit der Gesellschaft auf vielfältige Weise funktional verflochten (Mayntz 1993, 44). In kapitalistischen Demokratien stellt sich der Staat damit als eine hochkomplexe Matrix von Institutionen dar, die von unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Funktionserwartungen bestimmt sind, die verschiedenen Logiken und Rationalitäten folgen, die widerstrebende Interessen ausdrücken bzw. haben. Schematisch lassen sich vier Differenzierungslinien unterscheiden (vgl. Mäding 1990):

- Vertikale Differenzierung: Die Aufgabenerfüllung ist Akteuren auf verschiedenen Ebenen des Staates zugewiesen.
- Horizontale Differenzierung: Damit bestehen auf der unteren Ebene nebeneinander mehrere Länder und Gemeinden mit gleichen Rechten und Pflichten für ein je eigenes Gebiet.
- Funktionale Differenzierung: Die Funktionserfüllung ist im politisch-administrativen System auf verschiedenen Typen von Instanzen (...) aufgeteilt.
- Sektorale Differenzierung: Die Vorteile der Arbeitsteilung führen dazu, daß Regierung, Parlamente und Parteien Untereinheiten fachlicher Spezialisierung ausbilden.

Alle vier Differenzierungslinien ergeben zusammen ein Netzwerk von Akteuren und Institutionen, das sich mit seinen jeweiligen Kompetenzen und Entscheidungsregeln um bestimmte funktionale Probleme herum gruppiert (vgl. Blanke 1976). Finanzpolitik bezeichnet ein solches Entscheidungsfeld, auf dem Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen den jeweiligen staatlichen Ebenen zugeordnet werden. Abseits einer globalen Begründung der kommunalen Finanzkrise als Teil der Krise des „Steuerstaates“ müssen die eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen als Ausdruck einer dekrementalen Anpassungspolitik verstanden werden, durch die situationsbezogen, scheinbar- und fallweise der Weg der Abwälzung sozialer und fiskalischer Anpassungslasten innerhalb einzelner Politikfelder erfolgt, bis diese letztlich bei den Kommunen und/oder den privaten Haushalten auflaufen (Blanke u.a. 1987, 47f.).

Die Krise der Kommunalfinanzen läßt sich vor diesem Hintergrund als Niveau-, Struktur- und Autonomieproblem begreifen (Mäding 1990). Daraus resultieren Konflikte zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen um Geld und Autonomie, Konflikte zwischen den Gemeinden um Unternehmen und Arbeitsplätze, um Steuerkraft und Zuweisungsanteile sowie Konflikte zwischen den verschiedenen Ämtern und zwischen gesellschaftlichen Gruppen innerhalb der Kommunen (Mäding 1991, 93). Die Kommunalfinanzen lassen sich damit in einen mehrfachen Bezug setzen: Erstens ist die Stellung der Kommunalfinanzen innerhalb des staatlichen Finanzverbunds zu betrachten. Hierbei sind u.a die Finanzausgleichssysteme zu berücksichtigen, mit deren Hilfe die Einnahmen des Gesamtstaates auf einzelne Ebenen und Gemeinden verteilt werden. In den Finanzbeziehungen von Bund, Länder und Gemeinden müssen verschiedene Elemente auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des öffentlichen Haushalts unterschieden werden (vgl. z.B. Mäding 1990, 567-584, Hardt 1993, 33-43). Dazu gehört erstens auf der Einnahmeseite die Einnahmen aus Einkommens-, Körperschafts-, Gewerbe- und Umsatzsteuer, die den drei Ebenen nach dem Trenn- oder Verbundsystem zufließen, zweitens auf der Ausgabenseite die laufenden Investitionsausgaben, freiwillige und pflichtige Ausgaben, selbstfinanzierte und mischfinanzierte Ausgaben sowie den Finanzausgleich im engeren Sinne.

Grundsätzlich können der Länderfinanzausgleich und der kommunale Finanzausgleich unterschieden werden. Im Länderfinanzausgleich werden Finanzkraftunterschiede der einzelnen Bundesländer ausgeglichen. Dieser stellt somit einen horizontalen Finanzausgleich ²¹⁹ dar. Der länderspezifische kommunale Finanzausgleich dagegen ist ein vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt, dessen Verteilung nach Bedarfs- und Leistungsfähigkeitskriterien bemessen wird. (Prinz 1983, 437). Der kommunale Finanzausgleich dient dazu, die kommunale Finanzmasse insgesamt aufzustocken, Einnahmedifferenzen innerhalb vergleichbarer Gemeindegruppen zu mildern und bestimmte Sonderbedarfe z.B. zentralörtliche Funktionen) finanzierbar zu machen. Der kommunale Finanzausgleich hat somit eine fiskalische, redistributive und raumordnungspolitische Funktion (Karrenberg/ Münstermann 1994, 198). Zwischen Ländern und Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden kommt es bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse sowie der Verteilungsschlüssel (Haupt-, Neben- und Ergänzungsansätze), die den unterschiedlichen Finanzbedarfen Rechnung tragen sollen, daher immer wieder zu Verteilungskonflikten (Karrenberg 1993, 141 f.). Die Sonderansätze können wiederum innerhalb als auch außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems bzw. des Finanzausgleichssystems etabliert werden. Aufgrund dieser zahlreichen Stellschrauben wird der kommunale Finanzausgleich in Zeiten schlechter Haushaltssituationen auch als „Landesreservekasse“ verwandt (Mäding 1990, 573).

Die Krise der Kommunalfinanzen resultiert aber nicht nur aus Veränderungen auf der Einnahmenseite, sondern vor allem aus Veränderungen auf der Ausgabenseite. Neue Ausgabeverpflichtungen, wie z.B. die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und fiskalische Abwälzungsstrategien innerhalb verschiedener Politikfelder, wie z.B. durch die sukzessive Absenkung der Leistungen in der Arbeitsmarktpo-

²¹⁹ Der Länderfinanzausgleich benachteiligt dabei die strukturschwachen Bundesländer, indem als Finanzbedarf im Länderfinanzausgleich die durchschnittliche Finanzkraft aller Länder und ihrer Gemeinden herangezogen wird. Dieses stellt eine systematische Vernachlässigung der Pflichtausgaben (z.B. Sozialausgaben) dar. Darüber hinaus werden lediglich 50 % der kommunalen Steuereinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder herangezogen, wodurch die hohen Steuereinnahmen einzelner Gemeinden in wirtschaftsstärkeren Ländern nicht in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden (Hardt 1993, 38).

litik, haben zu steigenden Sozialausgaben in den Städten geführt. Diese Tendenz wird noch dadurch verschärft, daß sich neue Arbeits- und Lebensformen häufig nicht in den traditionellen Kategorien des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements bewegen und daher häufiger auf ein soziales Grundsicherungssystem angewiesen sind. So reagieren z.B. die sozialen Sicherungssysteme auf die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse und den diskontinuierlichen und atypischen Beschäftigungsformen entsprechend ihrer Programmierung rein schematisch mit einer Exklusion von Leistungen und damit indirekt über Leistungsausschluß mit der Exklusion von Personen (Blanke/von Bandemer 1995, 404). Dadurch mindert sich aber die regionale Ausgleichs- und Stabilisierungsfunktion innerhalb der bundesweit finanzierten Arbeitslosenversicherung (Reissert 1998, 204). Das bedeutet, daß Regionen und Kommunen, in denen die Arbeitslosigkeit am höchsten ist, auch die größten finanziellen Belastungen zu tragen haben. In solchen Regionen deutet sich ein Teufelskreis aus hoher Arbeitslosigkeit, hohen Sozialhilfeausgaben, niedrigen Steuereinnahmen, Engpässen in den kommunalen Haushalten und rückläufigen Investitionstätigkeiten an. Um die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen auszugleichen, erhalten diese allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen aus Bundes- und Landesmitteln. Wie Junkernheinrich und Pohlan zeigen, führen die allgemeinen Zuweisungen zwar zu einer Angleichung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen innerhalb eines Bundeslandes, bundesweit jedoch betrachtet ist allerdings kaum ein nennenswerter Ausgleich zu verzeichnen. „Arme“ Städte in strukturschwachen Ländern erhalten demnach weniger Zuweisungen als teilweise „reiche“ Städte in wirtschaftsstarken Ländern. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme verschärfen somit die Einnahmedisparitäten (Junkernheinrich/Pohlan 1998, 145). Lokale Sozialpolitik in den wirtschaftsschwachen Städten wird daher mit anderen fiskalischen Rahmenbedingungen konfrontiert als in den wirtschaftsstarken Städten. Aus fiskalischer Perspektive verengt sich gerade in den strukturschwachen Städten der Autonomiespielraum, da an die Stelle eigener (Steuer-) Einnahmen allgemeine und vor allem zweckgebundene Zuweisungen treten²²⁰.

²²⁰ Die Aufwertung zweckgebundener Zuweisungen verdankt sich auch dem Umstand, daß dadurch die Investitionsausgaben der Länder nach oben gerechnet werden können, so daß die Aufnahme von Schulden entsprechend ausgeweitet werden kann.

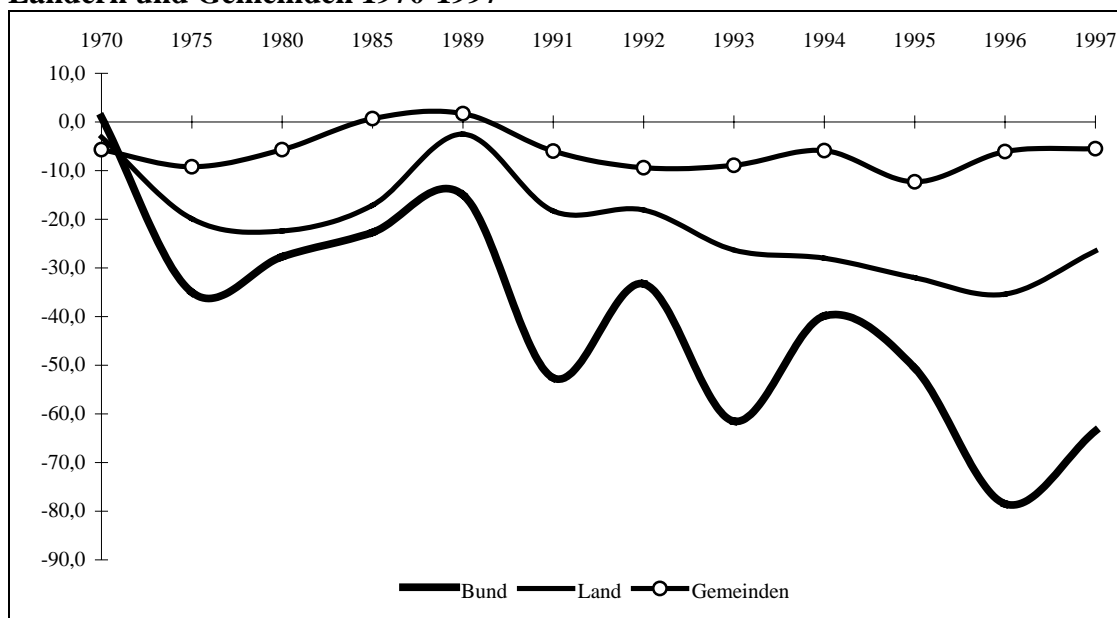
Die Lösung der kommunalen Finanzkrise wird neben Einnahmeverbesserungen, z.B. durch eine kommunale Wertschöpfungssteuer, Revitalisierung der Gewerbesteuer oder einer höheren Umsatzsteuerbeteiligung, vor allem auch in der Einführung einer Grundabsicherung in den der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssystemen bzw. der Reform der Sozialhilfefinanzierung gesehen. Abgesehen davon, ob solche Vorstellungen politisch durchsetzbar sind, unterstellt eine solche Position implizit, daß sich die Bundesebene auf Kosten der Kommunen entlastet habe. Zweifelsohne ist dieses, wie sich anhand der Aussteuerung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung in die Sozialhilfe zeigen läßt, der Fall. Allerdings geht eine solche institutionelle Perspektive von einer festen Zuordnung von Aufgaben und finanziellen Verpflichtungen zu den einzelnen staatlichen Ebenen aus. Fraglich ist ferner auch, ob der hohe Problemdruck, der auf dem politischen System lastet, ausschließlich vom Bund finanziert und bearbeitet werden kann. Insofern kann man sich der Verteilung und Entwicklung der Finanzen zwischen Bund, Länder und Gemeinden unter zwei Perspektiven annähern: zum einen aus einer institutionell (verengten) Perspektive sowie aus der Sicht der Politikverflechtung und der gesamtstaatlichen Problembearbeitung.

Globale Finanzentwicklung in Bund, Ländern und Gemeinden

Betrachtet man die Finanzierungssalden der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung von Bund, Ländern (West) und Gemeinden (West) zwischen 1970-1997, so waren die 70er Jahre gekennzeichnet durch eine wachsende Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben. In den 80er Jahren dagegen zeichneten sich bei Bund, Ländern und Gemeinden deutliche Konsolidierungsbestrebungen ab. Die gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben spricht für ein relativ gleichgewichtiges System der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Deutlich wird aber auch, daß eine Einnahmen- und Ausgabendeckung bei Bund und Ländern schon seit Mitte der 70er Jahre nicht mehr erreicht wurde. Eine Änderung erfuhr dieses System erst mit der deutschen Vereinigung. Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes stiegen enorm an und das Defizit des Bundes und der Länder begann sich auszuweiten. Zwar konnten die

Gemeinden ihre Einnahmen und Ausgaben noch weitgehend in Übereinstimmung bringen, aber auch sie verzeichneten ein strukturelles Defizit.

Abbildung 36: Finanzierungssalden der Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden 1970-1997



Quelle: Statistische Monatsberichte der Deutschen Bundesbank; mehrere Jahrgänge

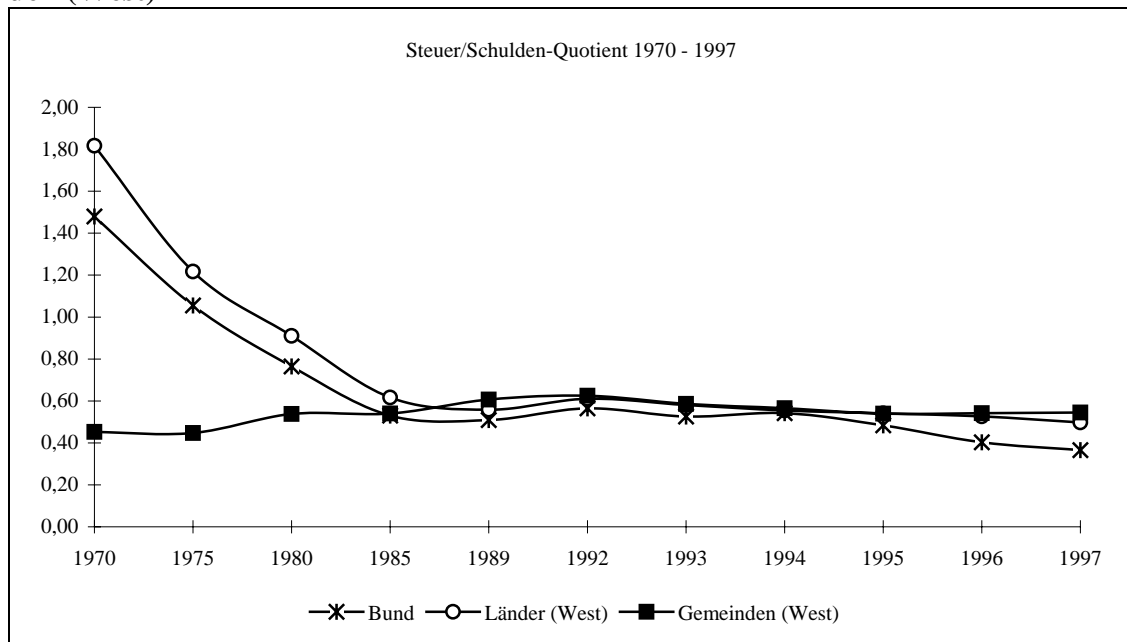
Diese Tendenzen waren auch bei der Entwicklung der Steuereinnahmen in Bund, westdeutschen Ländern und Gemeinden zu beobachten. Bis 1989 zeigte sich die Entwicklung der Steuereinnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften erstaunlich synchron. Seitdem stieg die Steuerquote des Bundes leicht an, um dann aber nach der Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs 1995 abzusinken. Damit haben sich die Steuereinnahmedisparitäten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu Lasten des Bundes auseinanderentwickelt. Diese globalen Entwicklungen verdecken aber die großen Disparitäten zwischen den einzelnen Städten (s.u.).

Ein großer Teil der öffentlichen Aufgaben konnte dabei nicht mehr durch die öffentlichen Einnahmen gedeckt werden. In den siebziger Jahren wurden die Ausgaben daher weitgehend über die Aufnahme von Schulden gedeckt. Daher stieg die Schuldenquote des Bundes von 8% des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 1970 auf 21,5% im Jahre 1985. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Schuldenquote der Länder von 4% auf 14%, während bei den Gemeinden ein geringfügiger Anstieg um 0,2% zu beobachten war. In

den 80er Jahren konnte die Schuldenquote auf allen Ebenen nahezu konstant gehalten werden. Seit 1992 jedoch ist aufgrund der vereinigungsbedingten Ausgaben und verstärkt nach der Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs 1995 die Schuldenquote des Bundes erneut auf nunmehr 25% angestiegen, während die Schuldenquote bei den westdeutschen Ländern 1996 auf 15% anstieg. Die Schuldenquote der Gemeinden hingegen verringerte sich seit Mitte der 80er Jahre auf nunmehr 5% des Bruttoinlandsprodukts. Die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden ist solange kein Problem, wie ihr entsprechende Einnahmen gegenüberstehen. Steigt die Verschuldung überproportional zu den Einnahmen an, so kann dies als Hinweis auf sich verengende finanzielle Handlungsspielräume interpretiert werden. In der folgenden Abbildung ist daher der Steuereinnahme-/Schuldenquotient aufgetragen. Daraus läßt sich ersehen, daß der Quotient von Bund und Ländern in den 70er Jahren zunächst steil abfiel, was ein deutlicher Ausdruck der kreditfinanzierten Ausgabenpolitik war, durch den die gesamtwirtschaftliche Nachfrage angekurbelt werden sollte. Bei den Gemeinden hingegen war eher eine leicht gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Bis Mitte der 80er Jahre hatten sich damit die Quotienten von Bund, Ländern und Gemeinden einander weitgehend angenähert. Seit 1994 jedoch ist ein erneutes Absinken des Quotienten beim Bund zu beobachten. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, daß sich insbesondere die Situation der Bundesfinanzen mit der Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs 1995 verschlechtert haben.

Allgemeine Indikatoren wie die Höhe der Steuereinnahmen, Deckungslücken oder der Steuereinnahme-Schulden-Quotient deuten insofern eher auf eine starke Beanspruchung der Bundesfinanzen hin. Insbesondere die Bundesländer scheinen in der jüngsten Vergangenheit ihre starke Stellung im Bundesrat sowie gegenüber den Kommunen zu einer Verbesserung ihrer finanziellen Lage genutzt zu haben. Insgesamt betrachtet stehen allerdings alle staatlichen Ebenen unter erheblichem Konsolidierungsdruck. Damit stehen alle staatlichen Ebenen vor dem Niveau-Problem. Infolge dessen konzentrieren sich die Konflikte vor allem auf die Struktur- und Autonomie-Probleme. Diese Probleme machen sich nicht zuletzt auch an der Verlagerung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe bemerkbar.

Abbildung 37: Steuer-/Schuldenquotient von Bund, Ländern (West) und Gemeinden (West)



So verzehnfachten sich die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in der ersten Hälfte der 70er Jahre, wobei die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe überproportional und die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik unterdurchschnittlich wuchsen. Die Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt hingegen stiegen in diesem Zeitraum lediglich um das 1,6-fache und im Bereich der Hilfe in besonderen Lebenslagen um das 1,5fache. Ein neuerlicher Anstieg erfolgte in der ersten Hälfte der 80er Jahre, als die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit um 74%, die Ausgaben für die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe gar um 380% und die der aktiven Arbeitsmarktpolitik lediglich um 94% wuchsen. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre stiegen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit nur noch um 20%, die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe sanken sogar und die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden um 87% erhöht. In diesem Zeitraum erhöhten sich auch die Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt um 66%.

Die Koinzidenz phasenspezifisch steigender Ausgaben sowohl für Arbeitslosigkeit als auch für Sozialhilfe zeigt, daß die fiskalischen Folgen der Arbeitslosigkeit durch eine teilweise Verlagerung auf die kommunale Ebene abgewälzt wurden. Vergleicht man die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden im Bereich der Sozialen Sicherung, so läßt sich für den Zeitraum seit Mitte der 90er Jahre das oben beschriebene Entwick-

lungsmuster wiedererkennen. Die Anteile der einzelnen Körperschaften an den Ausgaben für soziale Sicherung sind im Zeitverlauf weitgehend konstant, wenngleich der langsam anwachsende Anteil gemeindlicher Sozialausgaben in absoluten Beträgen zu erheblichen finanziellen Belastungen kumuliert.

Einnahme und Ausgabenentwicklung der Gemeinden in den alten Bundesländern

Den größten Teil ihrer Einnahmen (44%) erhalten die Gemeinden durch Steuern. Davon entfallen allein auf die Gewerbesteuer 17% und auf die Einnahmen aus dem Anteil an der Einkommenssteuer 18%. Eine weitere große Rolle in der Finanzierung der Gemeinden spielen ferner die allgemeinen und zweckgebunden Zuweisungen von Bund und Land. Nahezu 26%, das waren im Jahr 1998 über 50 Milliarden DM, erhielten die Gemeinden über Zuweisungen. Fast 30 Milliarden DM, das entspricht ungefähr 15% ihrer Einnahmen bestritten die Kommunen über Gebühren. Das stärkste Wachstum bei den Einnahmearten war bei den Gebühreneinnahmen zu beobachten. Alle anderen Einnahmearten hingegen wuchsen mehr oder weniger gleichgewichtig. Eine Ausnahme stellen die Zuweisungen von Bund und Ländern dar. Hatten sich diese 1996 gegenüber 1980 noch verdoppelt, so sind sie seitdem nominal um 6 Milliarden DM gefallen (vgl. Huster 1997, 60). Umgekehrt sind die Gemeinden seit 1998 an der Umsatzsteuer beteiligt. Hieraus erzielen sie mittlerweile über 4 Milliarden DM. Das schwächste Wachstum war indes bei den Gewerbesteuereinnahmen zu beobachten.

Tabelle 15: Einnahmen der Gemeinden in den alten Bundesländern

	1980	1989	1993	1998	Index 1996: 1980 =100
Steuern	47,34	68,14	82,01	86,50	183
<i>davon Gewerbesteuern (netto)</i>	<i>19,70</i>	<i>30,54</i>	<i>33,20</i>	<i>32,95</i>	<i>167</i>
<i>Einkommenssteuer</i>	<i>20,66</i>	<i>38,52</i>	<i>38,17</i>	<i>35,50</i>	<i>172</i>
Gebühren	13,14	21,87	31,39	29,60	225
Lfd. Zuweisungen von Bund/Land	28,23	38,52	52,50	50,45	179
Einnahmen	103,0	150,4	194,1	197,5	192

Quelle: Gemeindefinanzenbericht 1996, 1998

Die beiden größten Ausgabeblöcke der Gemeinden stellen die Sachinvestitionen und die Personalausgaben dar. Wurden 1980 26% der kommunalen Ausgaben für Personal ausgegeben, so stieg dieser Wert bis 1993 auf 30%. Seitdem wurde der Anteil durch Personalabbau und Einstellungsstops auf 27% gesenkt. Die gleiche Entwicklung war auch bei den sächlichen Aufwendungen zu beobachten. Bis 1993 stiegen diese auf 20% an; danach fielen diese wiederum auf 18,5%.

Die für die Kommunalfinanzen eigentlich bedeutsame Entwicklung vollzog sich vor allem bei den Ausgabearten Sachinvestitionen und Soziale Leistungen. Wurde 1980 beinahe noch jede dritte DM für Sachinvestitionen ausgegeben, so sank dieser Anteil bis 1989 auf 22%. Seit 1993 ist ein weiterer Rückgang der kommunalen Investitionen auf nunmehr 16% zu beobachten. Der Rückgang der Sachinvestitionen hat nicht zuletzt auch bei den Baumaßnahmen Spuren hinterlassen. So halbierte sich der Anteil der Ausgaben für Baumaßnahmen zwischen 1980 und 1998. Die sinkende Investitionskraft der Gemeinden beeinträchtigt auf Dauer die Leistungsfähigkeit und Qualität der kommunalen Infrastruktur und führt damit zu potentiellen Legitimitätsverlusten in breiteren Bevölkerungskreisen (vgl. Voigt 1998, 27, Junkernheinrich/ Pohlan 1997, 151). Die sinkende Investitionskraft ist nicht zuletzt auch Ausdruck prioritärer Ausgabeverpflichtungen in anderen Bereichen der Kommunalpolitik, hier insbesondere den Sozialausgaben. Wurden 1980 erst 12% der kommunalen Gesamtausgaben für soziale Leistungen aufgewendet, so stieg dieser Anteil nicht zuletzt unter dem Einfluß der Arbeitsmarktkrise, den überproportional steigenden Ausgaben im Bereich der Hilfe in besonderen Lebenslagen sowie dem Ausbau der sozialen Infrastruktur bis 1989 auf 17%. Selbst in der Phase der vereinigungsbedingten Sonderkonjunktur stieg dieser Wert um 10 Milliarden DM und der Anteil auf 22%. Zwar konnte seitdem der Anteil der sozialen Leistungen auf 20% zurückgeführt werden, wofür der Rückgang der Zahl der Aussiedler, die Ausgliederung der Asylbewerber aus der Bundessozialhilfe in das Asylbewerberleistungsgesetz sowie die Pflegeversicherung ursächlich war.

Tabelle 16: Struktur der kommunalen Gesamtausgaben in den alten Bundesländern

Ausgaben	1980	1989	1993	1998
Personal	25,7%	27,2%	29,6%	26,7%
Sachaufwand	17,0%	18,3%	20,4%	18,5%
Soziale Leistungen	11,8%	17,4%	21,8%	20,0%
Zinsen	4,9%	4,3%	5%	4,1%
Sachinvestitionen	30,4%	21,6%	22,1%	15,6%
davon Baumaßnahmen	24,1%	16,7%	17,3%	11,8%

Versucht man die unterschiedlichen Einnahme- und Ausgabeentwicklungen zusammenzufassen, so läßt sich festhalten, daß die Gemeinden auf der Einnahmeseite durch eine Erhöhung der Gebühren ihre haushaltspolitischen Spielräume konsolidiert haben (Huster 1997,69). Dieses war insofern auch notwendig als durch die fortgesetzten Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die Gewerbesteuer eine schleichende Entwertung dieser Steuereinnahmeart erfolgte sowie Bund und Länder dazu übergangen, die Zuweisungen an die Kommunen angesichts ihrer eigenen Haushaltsprobleme wie in den frühen 80er Jahren zu kürzen²²¹ (Gemeindefinanzbericht 1993, 576). Insbesondere in den wirtschaftsschwachen Städten waren zudem zahlreiche Städte nicht mehr in der Lage, durch originäre Einnahmen zur Finanzierung der Investitionsausgaben beizutragen. Stattdessen verwendeten einige Städte sogar Einnahmen aus dem Vermögenshaushalt für laufende Ausgaben des Verwaltungshaushaltes (Junkernheinrich/ Pohlan 1997, 155). Auf der Ausgabenseite wurden vor allem die Sachinvestitionen und seit den 90er Jahren auch die Personalausgaben zurückgeführt. Die Sozialausgaben fielen zwar ebenfalls seit der Einführung der Pflegeversicherung; dennoch liegen sie mit 20% der kommunalen Gesamtausgaben noch weit über dem Niveau Ende der 80er Jahre. In vielen Städten wurden die Einsparungen durch die Pflegeversicherung durch die steigende

²²¹ Im Gemeindefinanzbericht 1998 heißt es entsprechend: „Durch die Mechanismen der Steuerverbünde sind die Länder und Kommunen wie kommunizierende Röhren miteinander verbunden. Die schwache Entwicklung der Steuerverbundgrundlagen führte 1998 zu korrespondierenden Entwicklungen bei den Finanzzuweisungen. Die krisenhaften Entwicklungen bei Verbundsteuern der Länder spiegelten sich in den Zuwachsraten der Finanzzuweisungen wider. Die Länder beriefen sich dabei auf die Reduktion ihrer eigenen Leistungsfähigkeit und reduzierten die Finanzausgleichsleistungen 1998 um insgesamt 1% (vgl. <http://spitzenverbände.hessennet.de/hessischer-staedtetag/info/info99/inf01-99>):“

Zahl von Sozialhilfeempfängern wieder kompensiert oder durch landesgesetzliche Kürzungen (z.B. Sozialhilfeausgleich in Niedersachsen), so daß in Zukunft mit erneut steigenden Ausgaben für soziale Leistungen zu rechnen ist (vgl. Maas 1997, 525).

Sozialhilfe als „Sprengsatz“ der Kommunalfinanzen

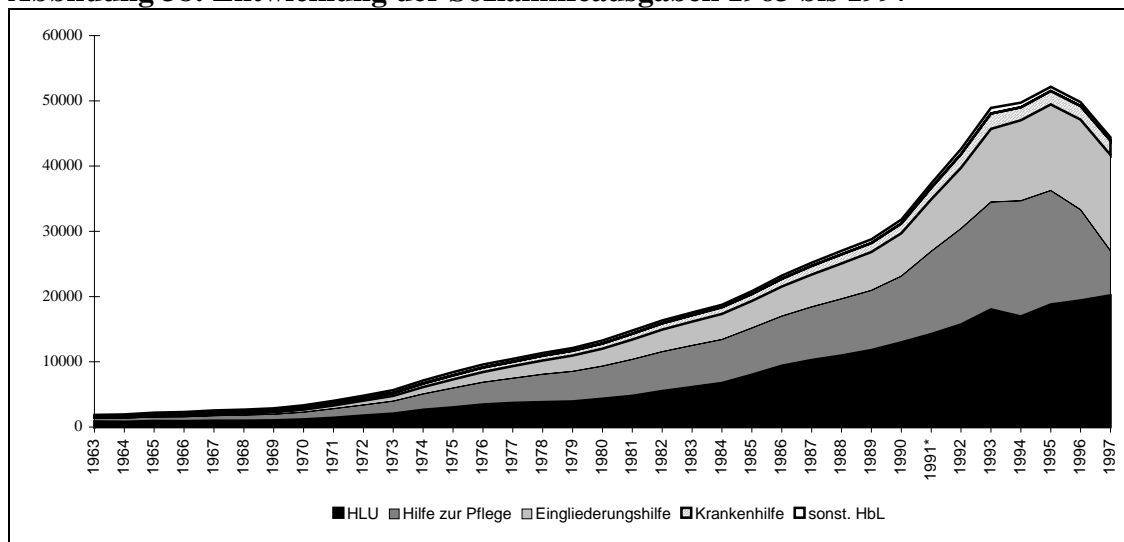
Die Sozialhilfeausgaben sind seit den siebziger Jahren mehr oder weniger kontinuierlich angestiegen. Dies betrifft vor allem die drei großen Kostenblöcke Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe für Behinderte. Waren die Ausgabensteigerungen in den siebziger Jahren jedoch vorrangig auf Leistungsverbesserungen innerhalb der Sozialhilfe zurückzuführen, so stiegen die Sozialhilfeausgaben seit den 80er Jahren hauptsächlich infolge der Krise des Arbeitsmarktes und den darauf bezogenen Leistungseinschränkungen innerhalb des Arbeitsförderungsgesetzes sowie der zunehmende Zahl von Alleinerziehenden und älteren, pflegebedürftigen Menschen. Dadurch entstand ein schleichender Funktionswandel der kommunalen Sozialpolitik (Windhoff-Hertier 1989, 208 f.).

Die Zuständigkeit für Sozialhilfe ist den örtlichen und überörtlichen Trägern zugeordnet. Örtliche Träger sind die kreisfreien Städte und Landkreise. Für die Sozialhilfe sind sie insoweit zuständig, wie nicht nach §100 BSHG oder nach Landesrecht der überörtliche Träger zuständig ist. Der überörtliche Träger ist je nach landesrechtlicher Ausgestaltung für große Teile der Hilfe in besonderen Lebenslagen zuständig. Diese Trennung der Zuständigkeiten resultiert zum einen aus einer überörtlichen Bedeutung dieser Hilfen und zum anderen aus den besonders hohen Kosten zur Sicherung einer wirksamen Hilfe (LPK-BSHG 1994, 856). Die tatsächliche Sozialhilfebelastrung der einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen resultiert demnach nicht nur aus dem steigenden Sozialhilfebedarf, sondern auch aus der Regelung der Zuständigkeiten in der Sozialhilfe zwischen örtlichem und überörtlichem Träger, der Organisations- und Finanzierungsstruktur der überörtlichen Träger selbst sowie außerhalb des Sozialhilfesystems aus der Berücksichtigung oder auch Nicht-Berücksichtigung der Sozialhilfeausgaben innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bzw. der Schlüsselzuweisungen (vgl. Prinz 1983, 440). Die überörtlichen Träger,

soweit sie nicht Bundesland sind, werden je nach landesrechtlicher Bestimmung finanziert durch allgemeine oder Schlüsselzuweisungen, Umlagen der angehörigen Kommunen oder innerhalb der Finanzausgleichsmasse.

In der folgenden Abbildung ist die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben seit der Einführung des Bundessozialhilfegesetzes 1963 dargestellt. Seit den frühen 70er Jahren ist ein kontinuierlicher Anstieg der Sozialhilfeausgaben zu beobachten. Dieser konzentrierte sich zunächst vor allem auf die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe zur Pflege sowie etwas später auf die Eingliederungshilfe für Behinderte. Seit den frühen 80er Jahren nahm das Wachstum der Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt deutlich zu. Die Ausgabeentwicklung zeigt ferner einen erneuten Anstieg der Sozialhilfeausgaben seit 1991/1992. Dies betraf neben der Hilfe zum Lebensunterhalt auch die Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe für Behinderte. Durch die Einführung der Pflegeversicherung konnte die Ausgabenentwicklung bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen deutlich gebrochen werden.

Abbildung 38: Entwicklung der Sozialhilfeausgaben 1963 bis 1997



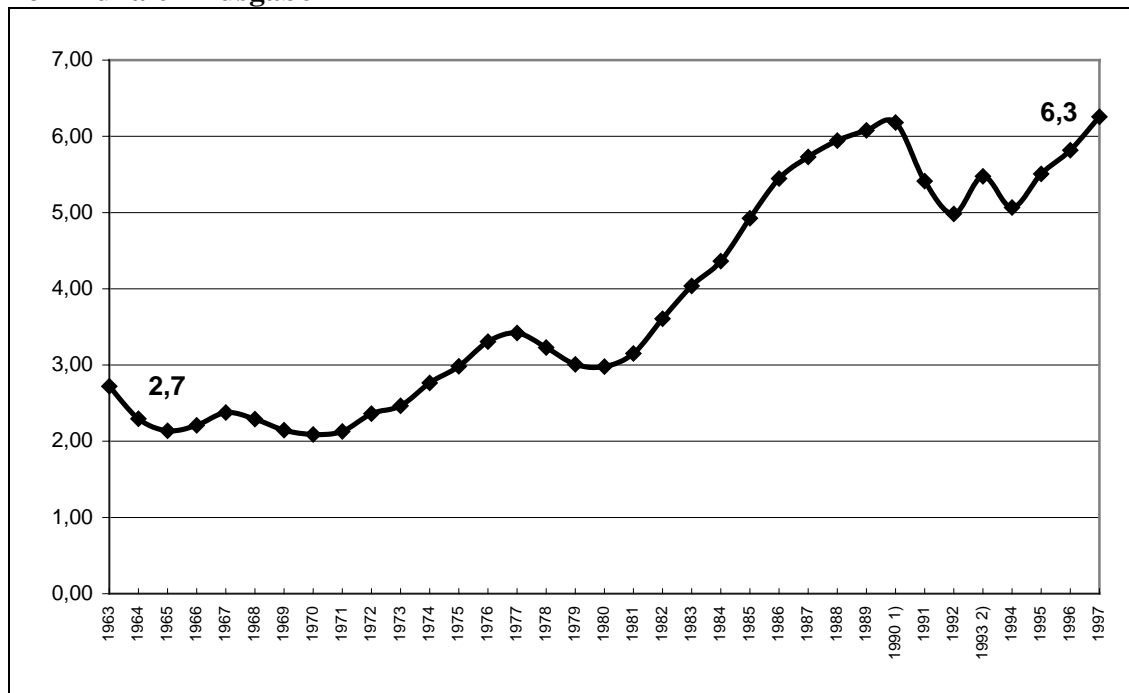
Die Entlastung bei den Sozialhilfeausgaben durch die Einführung der Pflegeversicherung hat daher zu erheblichen Ausgabenminderungen geführt. Diese Einsparungen führten aufgrund der Zuständigkeitsregelungen in den Landesausführungsgesetzen des BSHG zu unterschiedlichen Verteilungseffekten zwischen den Kommunen und den überörtlichen Trä-

gern, so daß die globalen Ausgabeminderungen keinesfalls bei allen Gemeinden in gleicher Höhe auftraten.

1997 wurden in Deutschland 44,4 Mrd. DM für Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz ausgegeben, dies waren 10,9 % weniger als 1996. Auf das frühere Bundesgebiet entfielen 38,9 Mrd. DM der Sozialhilfeausgaben, auf die neuen Länder und Berlin-Ost 5,5 Mrd. DM. Für die Hilfe zum Lebensunterhalt wurden 20,2 Mrd. DM (+ 3,8 %) und 24,2 Mrd. DM (- 20,3 %) für die Hilfe in besonderen Lebenslagen gezahlt. Bei letzteren sind insbesondere die Leistungen zur Eingliederung Behinderter mit 14,7 Mrd. DM von Bedeutung sowie die Leistungen für Pflegebedürftige, die sogenannte „Hilfe zur Pflege“, von insgesamt 6,8 Mrd. DM. Seit dem 1. April 1995 kommt die Pflegeversicherung für Leistungen der häuslichen Pflege und seit dem 1. Juli 1996 für Leistungen der stationären Pflege auf. Eine zusätzliche Entlastung der Sozialhilfeträger ergab sich aufgrund der Deckelung der Pflegesätze ab April 1996 im Einrichtungsbereich der Sozialhilfe. Im Jahr 1994, dem letzten Jahr vor Wirksamwerden der Leistungen des Pflegeversicherungsgesetzes, gab die Sozialhilfe für die Hilfe zur Pflege noch 17,7 Mrd. DM aus. Im Jahr 1997, in dem erstmals die gesamten Leistungen der Pflegeversicherung für ein ganzes Jahr zur Verfügung standen, wendeten die Sozialhilfeträger für die Hilfe zur Pflege lediglich 6,8 Mrd. DM auf. 22,4 Mrd. DM wurden 1997 für Sozialhilfeempfänger in Einrichtungen, wie z.B. Alten- und Pflegeheimen, aufgewendet. Die übrigen 21,9 Mrd. DM erhielten Personen außerhalb von Einrichtungen.

Der Anteil der Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt an den kommunalen Ausgaben ist seit 1963 den Konjunkturverläufen folgend stetig angestiegen. Wurden 1963 noch 2,7% der kommunalen Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt aufgewendet, so waren es Mitte der 70er Jahre schon 3,4%, und Ende der 80er Jahre schließlich 6,2%. Bedingt durch die zunächst niedrigere Sozialhilfebelastung der ostdeutschen Kommunen sank der Anteil in Deutschland zunächst auf 5%, stieg dann aber erneut auf den bisherigen Höchststand von 6,3% an. Für die westdeutschen Länder und den durch eine hohe Sozialhilfebelastung besonders betroffenen Kommunen kann davon ausgegangen werden, daß dieser Wert noch höher liegt.

Abbildung 39: Bruttoausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt in % der kommunalen Ausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt 1999, 27

¹⁾ Bis einschl. 1990: Früheres Bundesgebiet, ab 1991: Deutschland.

²⁾ Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes im November 1993.

³⁾ Ausgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden einschl. kaufmännisch buchende Krankenhäuser.

Die wachsende und unterschiedliche Sozialhilfebelastung zwischen den Bundesländern und den Kommunen führt, wie Reissert anhand der durch Arbeitslosigkeit bedingten Verschiebung von Sozialhilfelasten herausgearbeitet hat, zu einem Verlust regionaler Ausgleichs- und Stabilisierungseffekte. Das Volumen der durch die Arbeitslosenversicherung bedingten Ausgleichs- und Stabilisierungseffekte ist dabei höher als der Effekt des Länderfinanzausgleichs (Reissert 1998, 204). Durch den Verlust regionaler Ausgleichseffekte droht daher ein Teufelskreis zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebelastung, Abnahme öffentlicher Investitionen und sich selbst verstärkender Arbeitslosigkeit (vgl. Hotz 1987). So kann z.B. Kunz zeigen, daß Städte mit einer hohen Arbeitslosigkeit und hohen Sozialhilfeempfängerquoten gezwungen sind, alle vorhandenen Steuereinnahmemöglichkeiten auszuschöpfen, um so die erforderlichen Aufgaben finanzieren zu können. Die Höhe des Hebesatzes zur Gewerbesteuer ist diesen Analysen zufolge abhängig von dem sozialen Problemdruck vor Ort, aber eine hohe Gewerbesteuerbelastung der Unternehmen fördert nicht die Standortattraktivität. (Kunz 1998, 178). Dadurch geraten die Kommunen in den von Reissert beschriebenen Teufelskreis von wachsendem Ausgabedruck und Einnahme-

bedarfen. Wie die Analyse von Kunz zeigt, neigen die betroffenen Städte daher auch zu einer Anhebung des Hebesatzes für die Grundsteuer B. (ebd.). Dadurch aber steigen die Nebenkosten der Privathaushalte, was wiederum zur Abwanderung mittlerer Einkommensgruppen und damit zu Steuerverlusten führen kann. Die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben indiziert somit nicht nur eine steigende Belastung der verschiedenen öffentlichen Haushalte, sondern wirkt sich bis tief in die Gestaltung der kommunalen Haushaltspolitik aus. Die wachsenden Differenzen in den Einnahme- und Ausgabestrukturen, wie z.B. der Sozialhilfebelastung, markieren daher auch die sich zunehmend regional auseinander entwickelnden Lebensverhältnisse und -chancen und regionalen Entwicklungspotentiale.

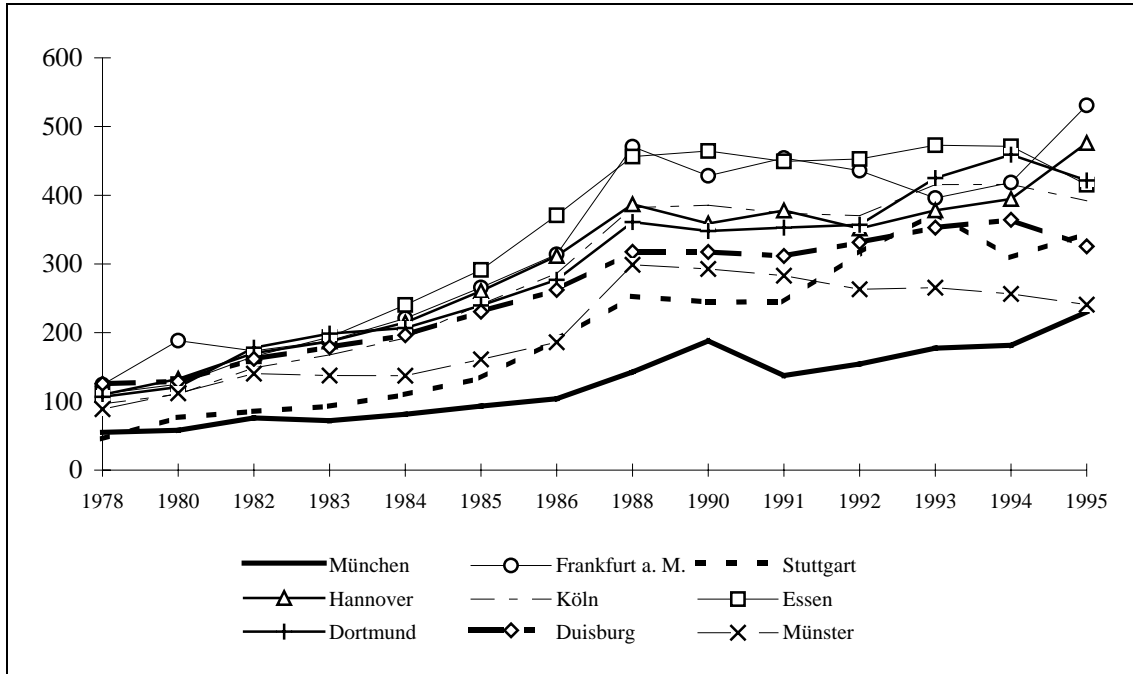
In der folgenden Abbildung wurden die Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) je Einwohner für den Zeitraum seit 1978 aufgetragen. Zu berücksichtigen ist, daß die Höhe der Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt neben der Struktur der Sozialhilfeempfänger maßgeblich durch die länderspezifischen Zuständigkeitsregelungen zwischen örtlichem und überörtlichem Träger beeinflußt werden. Dies betrifft vor allem den Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen.

Die HLU-Ausgaben sind seit den 80er Jahren in allen Städten deutlich angestiegen. Das Wachstum der HLU-Ausgaben schnellte dabei insbesondere seit Mitte der 80er Jahre drastisch in die Höhe. Hier machte sich neben der seit Anfang der 80er Jahre verschärften Arbeitsmarktkrise vor allem die wachsende Zuwanderung und der fortgesetzte Trend von Scheidungen und der Zunahme von alleinerziehenden Haushalten bemerkbar.

Die Höhe der HLU-Ausgaben lag in den 80er Jahren in Essen am höchsten. Die niedrigsten HLU-Ausgaben waren hingegen in München zu beobachten. Lagen Anfang der 80er Jahre die HLU-Ausgaben in München und Stuttgart noch eng beieinander, so koppelte sich die Höhe der Ausgaben in Stuttgart allmählich von der in München ab. Mittlerweile liegen die HLU-Ausgaben mit 344 DM je Einwohner auf dem Niveau von Duisburg (326 DM/Einwohner) obwohl der Anteil der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt an der Bevölkerung und der Arbeitslosenquote in Duisburg höher liegt als

in Stuttgart. Eine bemerkenswerte Entwicklung bei den Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt war auch in Münster zu beobachten.

Abbildung 40: Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt in ausgewählten Großstädten 1978-1996



Quelle: Statistische Landesämter, Sozialhilfe Ausgaben und Einnahmen (KI1), versch. Jahrgänge, Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen; Bruttoausgaben a.v.E.; München, Frankfurt a.M. Reine Ausgaben a.v.E., die Bruttoausgaben liegen nach Auskunft des Bayerischen Landesamtes für Statistik um 10-20% höher, hier wurden die reinen Ausgaben um 20% hochgerechnet

Lagen die Ausgaben in Münster in der ersten Hälfte und zum Ende der 80er Jahre noch deutlich über dem Niveau von München, so war seit 1988 eine kontinuierliche Abnahme der HLU-Ausgaben auf das Niveau von München festzustellen. Die durchschnittliche Höhe der Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt lag dabei in Münster bei 241 DM und in München 230 DM je Einwohner. In der ersten Hälfte der 90er Jahren war bis auf Münster in allen Städten ein leicht steigendes Niveau der Sozialhilfeausgaben im engeren Sinn zu beobachten. Das moderate Wachstum war auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit infolge der vereinigungsbedingten Konjunktur, dem Programm der Bundesregierung zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie durch den Rückgang der Zuwanderung von Aussiedlern und Asylbewerbern zurückzuführen. In den nordrhein-westfälischen Städten sanken Mitte der 80er Jahre die durchschnittlichen Ausgaben je Einwohner für Hilfe zum Lebensunterhalt, was unter anderem auf die Ein-

führung der Pflegeversicherung zurückzuführen ist, während in München, Stuttgart, vor allem aber in Hannover und Frankfurt die HLU-Ausgaben erneut anstiegen.

Die Entwicklung der Ausgaben bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen folgt anderen Rationalitäten. Die Höhe der Ausgaben für Hilfe in besonderen Lebenslagen wird maßgeblich bestimmt durch die Zahl der Behinderten und der Pflegebedürftigen sowie vor allem der in den Landesausführungsgesetzen zum BSHG festgelegten Kostenträgerschaft zwischen örtlichem und überörtlichem Träger. In der folgenden Tabelle sind die durchschnittlichen HbL-Ausgaben je Einwohner dargestellt. Demnach lagen mit 99 DM/Einwohner die Hbl-Ausgaben in Frankfurt a.M. am höchsten. Die anderen Städte dagegen tätigten durchschnittlich 33-37 DM je Einwohner für Hilfen in besonderen Lebenslagen bzw. 23-24 DM in Münster und München. In der ersten Hälfte der 80er Jahre stiegen die Ausgaben für Hilfe in besonderen Lebenslagen moderat an.

Tabelle 17: Ausgaben für Hilfe in besonderen Lebenslagen in ausgewählten Großstädten (örtlicher Träger)

	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1993	1994	1996
München	24	27	29	24	29	50	46	54	58	43	41
Frankfurt a. M.	99	101	94	93	106	163	138	194	570	400	464
Stuttgart	33	39	44	48	53	69	61	83	92	82	71
Hannover	32	46	55	59	174	298	260	317	346	378	317
Köln	35	31	33	38	46	77	65	22	71	87	95
Essen	36	39	39	45	17	79	79	83	95	81	113
Dortmund	37	42	43	48	53	88	77	89	106	117	113
Duisburg	37	40	38	42	45	63	59	66	69	60	68
Münster	26	29	29	28	33	55	49	52	54	52	44

Quelle: Statistische Landesämter, Sozialhilfe Ausgaben und Einnahmen (KI1), versch. Jahrgänge, eigene Berechnungen

Erste Brüche gab es jedoch in Hannover, wo zwischen 1984 und 1986 sich die HbL-Ausgaben verdreifachten. Grund hierfür war die Kommunalisierung der Altenhilfe in Niedersachsen seit 1986 teilweise deutliche Ausgabensteigerungen waren aber auch in Essen und in Frankfurt zu beobachten, wo die Ausgaben um 62 DM/Einwohner bzw. 57 DM je Einwohner stiegen. Mit der Kommunalisierung der Altenhilfe in Hessen 1993 quasi im Vorgriff auf die Einführung der Pflegeversicherung stiegen die Hbl-Ausgaben in Frankfurt a.M. um das 1,5fache auf 570 DM je Einwohner. In Hannover lagen die HbL-Ausgaben bei 346 DM und in Dortmund bei 117 DM je Einwohner an HbL. Die

niedrigsten Ausgaben für Hilfe in besonderen Lebenslagen wurden 1996 in München und in Münster getätigt; die höchsten Ausgaben hingegen in Frankfurt mit 464 DM und in Hannover mit 317 DM. Die HbL-Ausgaben in München, Münster, Stuttgart sowie Duisburg lagen dagegen auf dem Niveau der frühen 90er Jahre.

Die Höhe und die Verteilung der Sozialausgaben zwischen den einzelnen Städten läßt sich somit nicht ohne weiteres auf die sozialen Probleme in den Städten beziehen. Vielmehr resultiert die Höhe der Sozialausgaben aus ihrer konfliktuellen Einbindung in die föderalstaatliche Ordnung des Sozialstaats. Eingriffe in die der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme oder neue Problemlagen wie die zunehmende Zahl von Alleinerziehenden, Pflegebedürftigen oder Bürgerkriegsflüchtlingen oder aber auch „atypischen“, diskontinuierlichen Beschäftigungsformen. Die Anerkennung neuer sozialer Problemlagen berührt daher immer auch Finanzierungsfragen, welche unmittelbar die föderalstaatliche Ordnung betreffen.

4.1.1 Differenzierung und Polarisierung der Kommunalfinanzen

Globale Betrachtungen über die Entwicklung der Gemeindefinanzen verdecken die erheblichen strukturellen Unterschiede in der jeweiligen finanziellen Lage der Städte und Gemeinden. So folgt die Finanzausstattung einerseits dem wirtschaftlichen Nord-Süd-Gefälle sowie seit der deutschen Vereinigung dem Ost-West-Gefälle. Diese unterschiedliche Finanzausstattung der Kommunen wird überlagert durch ein zunehmendes Stadt/Umlandfinanzproblem, daß das wirtschaftliche Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle überlagert (Rehm 1991, 131). So lautete es im Memorandum über die Benachteiligung der Landeshauptstadt Hannover bei der Steuerverteilung: *Die großen Städte und insbesondere Hannover waren durch eine fortwährende Auszehrung ihrer Einnahmekraft und durch zunehmenden Kostendruck im Sozialbereich benachteiligt (...) Die eigentlichen Ursachen für die drohende Unfinanzierbarkeit liegen in dem strukturellen Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben vor allem in den Großstädten* (Hannover 1996, 19; vgl. auch Gemeindefinanzbericht 1997, 146).

In den folgenden beiden Tabellen sind ausgewählte Positionen der Einnahmen- und der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes der neun ausgewählten Großstädte für 1980, 1989 und 1996 dargestellt. Zu berücksichtigen ist, daß die einzelnen Positionen maßgeblich durch die Regelungen in den Finanzausgleichsgesetzen und den Landesausführungsgesetzen z.B. in der Sozial- und Jugendhilfe etc. beeinflußt werden. Einzelne Einnahme- und Ausgabepositionen sind insofern eine Art Container, in den die fiskalischen Effekte unterschiedlicher Regelungsgehalte in den verschiedenen Gesetzesmaterien, unterschiedliche Problemstrukturen und divergierende politische Prioritätensetzungen Eingang finden.

Tabelle 18: Einnahmen des Verwaltungshaushaltes 1980, 1989 und 1996

	München	Frankf. a.M.	Stuttgart	Hannover	Köln	Essen	Dortmund	Duisburg	Münster
Zuweisungen je Einwohner									
1980	350	276	525	561	275	495	596	603	381
1989	190	194	636	505	199	535	714	760	203
1996	238	276	920	535	558	770	946	1056	161
Steuereinnahmen je Einwohner									
1980	1454	2108	1543	1351	1247	927	831	931	886
1989	2145	3010	1923	1729	1909	1397	1126	1180	1565
1996	2294	3599	2276	2063	2042	1646	1373	1103	1988
Gebühren, zweckgebundene Abgaben je Einwohner									
1980	535	947	728	772	699	507	535	584	507
1989	658	869	576	567	588	348	476	478	391
1996	665	1146	617	535	1198	603	846	824	460
	München	Frankf. a.M.	Stuttgart	Hannover	Köln	Essen	Dortmund	Duisburg	Münster
Zuweisungen je Einwohner									
1980	12,2%	7,4%	16,7%	17,9%	10,8%	22,7%	25,6%	25,2%	18,4%
1989	4,5%	3,5%	15,4%	13,0%	5,5%	17,1%	21,8%	23,1%	6,8%
1996	5,1%	3,6%	17,9%	14,3%	11,0%	18,3%	21,1%	24,9%	4,3%
Steuereinnahmen je Einwohner									
1980	50,9%	56,3%	49,0%	43,0%	48,9%	42,5%	35,7%	38,9%	42,7%
1989	50,8%	53,7%	46,5%	44,4%	52,4%	44,5%	34,4%	35,8%	52,6%
1996	49,1%	46,8%	44,2%	55,2%	40,3%	39,1%	30,6%	26,0%	53,1%
Gebühren, zweckgebundene Abgaben je Einwohner									
1980	18,7%	25,3%	23,1%	24,6%	27,4%	23,2%	23,0%	24,4%	24,4%
1989	15,6%	15,5%	13,9%	14,6%	16,2%	11,1%	14,5%	14,5%	13,1%
1996	14,2%	14,9%	12,0%	14,3%	23,6%	14,4%	18,8%	19,4%	12,3%

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen lassen sich sehr wohl die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Städte vergleichen, insbesondere dann wenn man erstens berücksichtigt, daß Ausgaben in einem Bereich alternative Verwendungen in anderen

Ausgabebereichen verhindern und wenn man zweitens auf die unterschiedlichen Entwicklungen schaut. Steuereinnahmen, Zuweisungen und Gebühren stellen drei der wichtigsten Einnahmebereiche dar. Zuweisungen und Steuereinnahmen stehen dabei in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander. Da die Zuweisungen die Finanzkraftunterschiede der einzelnen Kommunen ausgleichen sollen, sollten die Zuweisungen umso höher sein, je niedriger die Steuerkraft einer Kommune ist²²².

Im Jahre 1980 erhielt die Stadt Duisburg 603 DM je Einwohner an Zuweisungen. Dortmund erhielt nur unwesentlich weniger an Zuweisungen (596 DM/Einwohner). München (350 DM/Einwohner) und Frankfurt a.M. mit 276 DM/Einwohner auf der anderen Seite dagegen erzielten teilweise weniger als die Hälfte an Zuweisungen wie die beiden genannten Ruhrgebietsstädte. Daneben gibt es aber auch Städte, wie Stuttgart, Hannover und Köln, deren Höhe an Zuweisungen dem grundlegenden Gedanken des Ausgleichs der Finanzkraftunterschiede und einer bedarfsgerechten Finanzausstattung zuwiderlaufen. So erhalten Stuttgart mit 525 DM /Einwohner und Hannover mit 565 DM/Einwohner nahezu ebenso große Zuweisungen von Bund und Ländern wie die beiden Ruhrgebietsstädte, obgleich sie eine höhere Realsteuerkraft aufweisen. Umgekehrt erhält Köln noch weniger an Zuweisungen als Frankfurt a.M. Bis Ende der 80er Jahre war in allen Städten außer den Ruhrgebietsstädten und Stuttgart ein Abschmelzen der Höhe der Zuweisungen zu beobachten. Seit 1990 hat sich jedoch die Verteilung der Zuweisungen zwischen den einzelnen Städten erneut geändert. Am deutlichsten war eine Zunahme der Zuweisungen in Köln von 199 DM/ Einwohner auf 558 DM zu beobachten. Auch Duisburg und Stuttgart konnten ihre Einnahmen aus Zuweisungen um jeweils gut 300 DM je Einwohner verbessern. Die absoluten Werte verdecken aber die relative Stellung der Zuweisungen innerhalb des gesamten Haushaltes. So betrug der Anteil der Zuweisungen im Jahre 1980 in Duisburg und Dortmund um die 25% am Verwaltungshaushalt. In Frankfurt a.M. dagegen betrug dieser Wert 7% und in München 12%. Zuweisungen haben für die einzelnen Kommunen also einen unterschiedli-

²²² Die Höhe der Realsteuerkraft und der Zuweisungen je Einwohner korrelierte für die in die multivariate Analyse einbezogenen Städte mit einem Wert von 0,82 und war auf dem 1%-Niveau signifikant.

chen Stellenwert. In München sank der Anteil der Zuweisungen auf nunmehr 5,1%. In Frankfurt a.M. lag er sogar noch darunter (3,6%).

Neben den Zuweisungen kommt vor allem den Steuereinnahmen der Kommunen eine überragende Bedeutung zu. So wuchsen die gesamten Steuereinnahmen in Dortmund und Münster gegenüber Mitte der 80er Jahre um ca. 50 % an, während sie in den anderen Städten zwischen 20-35 % zunahmen. Ausnahme ist dabei Stuttgart, welches 1989 und 1992 nur auf den Einnahmestand von 1985 kam. Der allgemeinen Zunahme der absoluten Höhe sowie die Veränderung des Anteils der Steuereinnahmen an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes führen zu widersprüchlich anmutenden Befunden. So stiegen in allen Städten nominal die Höhe der Steuereinnahmen. Die Höhe der Steuereinnahmen bewegte sich dabei im Fall von Frankfurt a.M. auf 3600 DM/ Einwohner. Auf der anderen Seite erzielten Dortmund und Duisburg mit 1373 DM bzw. 1103 DM die geringsten Steuereinnahmen. In der mittleren Gruppe mit Städten wie München, Stuttgart, Hannover, Köln und Münster dagegen wurden Steuereinnahmen in Höhe von 2000-2300 DM/ Einwohner erzielt. Relativ zu den Gesamteinnahmen lagen jedoch in München die Steuereinnahmen konstant bei 50% der Einnahmen; in Frankfurt a.M. hingegen sank die Bedeutung der Steuereinnahmen für die Gesamteinnahmen von 56% auf nunmehr 46%. Bis auf Hannover (55%) und Münster (53%) sank in allen Städten, selbst in den Ruhrgebietsstädten, der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen. Insbesondere die Ruhrgebietsstädte erzielten lediglich noch 26% (Duisburg) bzw. 30% (Dortmund) der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes. Aufgrund der Einnahmestrukturen ist von daher vor allem der autonome finanzielle Handlungsspielraum in den Städten des Ruhrgebiets eingeschränkt, während München, Frankfurt oder Stuttgart über einen höheren Freiheitsgrad verfügen.

Wie oben schon dargestellt haben die Kommunen auf die zunehmende Einengung ihrer finanziellen Handlungsspielräume mit einer Ausweitung der Gebühreneinnahmen reagiert. So liegen mittlerweile die Gebühreneinnahmen in München mehr als doppelt so hoch als die Zuweisungen. In Frankfurt a.M. wurden 1996 gar 1148 DM/Einwohner bzw. 1198 DM/Einwohner an Gebühreneinnahmen erzielt. Während jedoch der Anteil

der Gebühreneinnahmen am Verwaltungshaushalt in Frankfurt a.M 15% betrug, lag er in Köln bei 24%. Demgegenüber lag der Anteil der Einnahmen in Dortmund und Duisburg bei 19%. Das niedrigste Gebührenaufkommen erzielten mit 460 DM /Einwohner Münster und mit 535 DM/Einwohner Hannover. Entsprechend lag der Anteil der Gebühreneinnahmen zu den Einnahmen bei 12% bzw. 14%.

Struktur und Niveau der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes lassen kaum ein einheitliches Bild zu. Wollte man dennoch versuchen zumindest einheitliche Trends zu benennen, so ließe sich erstens festhalten, daß die Zuweisungen in allen Städten außer den Ruhrgebietsstädten und Stuttgart gefallen sind. Zugleich haben sich die Disparitäten bei den Steuereinnahmen zwischen den wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Städten zumindest teilweise verringert. Schließlich haben zahlreiche Kommunen auch auf die eingegengten finanziellen Handlungsspielräume mit einer Ausweitung der Gebühren reagiert. Während der Anteil der Einnahmen aus Gebühren seit den frühen 80er Jahren angestiegen ist, ist der Anteil der Zuweisungen zurückgegangen. Dadurch haben sich die an sich schon bestehenden Disparitäten in der finanziellen Mittelausstattung in den 80er Jahren heterogenisiert und verschärft. Erneut wird damit die These einer Differenzierung und Polarisierung der Städte nunmehr für die finanzielle Mittelausstattung der Kommunen belegt.

Betrachtet man die einzelnen Steuereinnahmen in den Städten, so spiegeln sich darin Strukturunterschiede der Wirtschaft und der Sozialstruktur der Städte wider. So nahm Dortmund 1980 je Einwohner 319 DM Gewerbesteuer ein. Dies entsprach ungefähr 25% der Frankfurter (Frankfurt: 1286 DM) und ca. 43% der Münchener (München: 731 DM) Gewerbesteuereinnahmen. Das Verhältnis bei den Steuereinnahmen blieb 1989 zwischen Dortmund und Frankfurt annähernd gleich; Dortmund nahm 415 DM/Einwohner und Frankfurt 2016 DM je Einwohner Gewerbesteuer ein. Im Vergleich dazu wuchsen die Gewerbesteuereinnahmen in Dortmund 1996 bis auf 1373 DM und in Frankfurt auf 3599 DM/Einwohner an. Dortmund holte damit den Steuereinnahmerückstand gegenüber Frankfurt a.M. teilweise auf und erzielte 38% der Frankfurter und immerhin 60% der Münchener Steuereinnahmen. Anders dagegen Duisburg: 1980 erzielte

Duisburg mit 389 DM 31% gegenüber den Münchener und 48% gegenüber den Frankfurter Gewerbesteuererinnahmen. 1996 hatte sich dieses Verhältnis im Gegensatz zu Dortmund kaum verändert. Gegenüber München lagen die Gewerbesteuererinnahmen bei 53% und gegenüber Frankfurt bei 30%. Dieses konstante Verhältnis entsprach jedoch in absoluten Beträgen einer forcierten Auseinanderentwicklung der Städte. Lag die Differenz im Fall von Dortmund 1980 gegenüber Frankfurt bei den Steuereinnahmen noch bei 1280 DM, so hatte sie sich bis 1996 auf 2225 DM vergrößert. Gegenüber München lagen diese Werte bei 625 DM im Jahr 1980 und 920 DM im Jahr 1996. In Duisburg hingegen betrug der Abstand 1980 gegenüber München 524 DM und gegenüber Frankfurt 1179 DM. Im Jahr 1996 betrug der Abstand im Münchener Fall 1190 DM und 2495 DM im Frankfurter Fall. Andersartig verlief die Entwicklung in Münster, das gegenüber Frankfurt 1980 29% und 1992 42 % und 1996 51% Gewerbesteuer je Einwohner einnahm. Bei den Einnahmen aus dem Anteil an der Einkommenssteuer sind die Unterschiede nicht so stark ausgeprägt. Ebenso zeigen sich die Niveauunterschiede zwischen altindustriellen Städten und den modernen Wirtschaftszentren als erstaunlich stabil. So erzielte Dortmund 1980 bei dem Anteil an der Einkommenssteuer 64 % der Stuttgarter Einnahmen je Einwohner, die zu diesem Zeitpunkt die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen erzielten. 1992 lag dieser Wert bei 63 %, wobei in diesem Jahr München die höchsten Einnahmen aus dem Anteil an der Einkommenssteuer erzielte und sich bis 1996 auf diesem Niveau hielt. Absolut entsprach dies einer Zunahme der Differenz von 321 DM je Einwohner im Jahr 1996, nachdem es 1980 noch 133 DM waren.

Wenn aber bei den beiden wichtigsten Steuereinnahmearten, der Gewerbesteuer und dem Anteil an der Einkommenssteuer solche Unterschiede bestehen und davon ausgegangen werden kann, daß in den Städten mit geringeren Einnahmen aus diesen Steuern die Ausgabenbedarfe nicht niedriger, sondern eher höher sind (niedrige Einkommenssteuererinnahmen sind ein Indiz für ein geringes Beschäftigungs- und hohes Arbeitslosigkeitsniveau), dann müßte folglich der Finanzbedarf solcher Städte über Zuweisungen von Bund und Land und/oder über höhere Grundsteuer und sonstige kommunale Steuern beglichen werden. Die Entwicklung der Grundsteuererinnahmen zeigt jedoch, daß 1980 wie 1996 gerade in Städten wie Essen, Dortmund, und Duisburg die Grund-

steuereinnahmen je Einwohner die geringsten sind und sich auch relativ zu den Grundsteuereinnahmen in anderen Städten nicht verändert haben. Anders stellt sich die Entwicklung bei den sonstigen Steuereinnahmen dar. Hierunter fallen Grunderwerbssteuer, Hundesteuer etc.. So erzielte die Stadt Frankfurt 1980 bei den sonstigen Steuern noch die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen mit 75 DM (München 59 DM); während der 80er Jahre bis 1991 wurden diese Einnahmen aber auf 3 DM je Einwohner in Frankfurt und 8 DM je Einwohner in München zurückgeführt ²²³. Auch in den anderen Städten wurden diese Einnahmen gekürzt, jedoch bei weitem nicht in dem Maße, wie in München oder Frankfurt. In Stuttgart (auf niedrigem Niveau), in Duisburg und vor allem Dortmund wurden die Einnahmen sogar z.T. deutlich erhöht. Auch Frankfurt begann nach dem sich in den frühen 90er Jahre abzeichnenden haushaltspolitischen Kollaps die übrigen Steuereinnahmen drastisch anzuheben (nunmehr 59 DM/Einwohner). Hier stellt sich sicherlich die Frage, warum die Städte gerade diese Steuereinnahmen so deutlich zurückgefahren haben, entsprechen doch gerade sie vielfach idealerweise dem Äquivalenzprinzip (Rehm 1991, 144).

Die Krise der Kommunalfinanzen resultiert aber nicht nur aus einer Einnahmeschwäche, sondern vor allem auch aus den massiven Ausgabebedarfe. In der folgenden Tabelle ist die Höhe und Struktur der Ausgaben für einzelne Bereiche dargestellt. Bestehen Deckungslücken im Verwaltungshaushalt, so muß dieses Defizit durch Zuführungen aus dem Vermögenshaushalt oder Aufnahme von Kreditmarktmitteln ausgeglichen werden. Der wachsende Verschuldungsgrad der Kommunen führt dabei jedoch zu einer Bindung laufender Ausgaben innerhalb des Verwaltungshaushaltes durch Zinsausgaben. Diese Ausgaben stehen damit einer alternativen Verwendung nicht mehr zur Verfügung. Die höchsten Zinsausgaben im Jahre 1980 tätigte die Stadt Hannover mit 257 DM je Einwohner. Die hohen Zinsausgaben waren auf die hohe Verschuldung während der Aufbau- und Ausbauphase in den 50er und 60er Jahren zurückzuführen.

²²³ 1992 fielen die übrigen Steuereinnahmen in Frankfurt aber schon wieder deutlich höher aus. Sie waren auf 35 DM je Einwohner angestiegen. München dagegen nahm in dieser Rubrik sogar noch weniger ein als 1991, nämlich 4 DM je Einwohner.

Tabelle 19: Ausgaben des Verwaltungshaushaltes 1980, 1989, 1996

	München	Frankf. a.M.	Stuttgart	Hannover	Köln	Essen	Dortmund	Duisburg	Münster
Zinsausgaben je Einwohner									
1980	106	194	94	257	182	124	139	171	71
1989	167	436	154	307	261	169	123	218	77
1996	191	694	211	238	390	251	165	275	137
Sozialausgaben je Einwohner									
1986	368	569	315	855	470	499	545	402	347
1989	476	644	393	1054	561	590	665	483	511
1996	630	1388	520	1521	746	712	996	578	604
Personalausgaben je Einwohner									
1980	858	1170	824	877	818	804	802	776	676
1989	1336	1555	1085	1191	1121	1005	1053	1005	952
1996	1672	1730	1322	1216	1407	1340	1132	1422	1156
Sachaufwand je Einwohner									
1980	461	941	674	432	529	410	573	447	399
1989	886	1493	809	683	747	420	632	499	542
1996	1579	1951	822	929	1138	535	623	832	680
	München	Frankf. a.M.	Stuttgart	Hannover	Köln	Essen	Dortmund	Duisburg	Münster
Zinsausgaben je Einwohner									
1980	2,4%	3,6%	2,5%	6,1%	5,2%	4,2%	4,5%	5,4%	2,7%
1989	3,7%	8,0%	4,1%	7,2%	7,5%	5,7%	4,0%	6,9%	2,9%
1996	4,3%	12,8%	5,6%	5,6%	11,2%	8,4%	5,4%	8,7%	5,2%
Sozialausgaben je Einwohner									
1986	8,2%	10,5%	8,3%	20,2%	13,5%	16,7%	17,7%	12,7%	13,2%
1989	10,6%	11,8%	10,4%	24,8%	16,1%	19,8%	21,6%	15,3%	19,5%
1996	14,1%	25,5%	13,8%	35,9%	21,4%	23,9%	32,4%	18,3%	23,1%
Personalausgaben je Einwohner									
1980	19,2%	21,5%	21,8%	20,7%	23,4%	27,0%	26,1%	24,6%	25,8%
1989	29,8%	28,6%	28,7%	28,1%	32,1%	33,7%	34,3%	31,9%	36,3%
1996	37,3%	31,8%	35,0%	28,7%	40,3%	45,0%	36,8%	45,1%	44,1%
Sachaufwand je Einwohner									
1980	10,3%	17,3%	17,8%	10,2%	15,2%	13,8%	18,6%	14,2%	15,2%
1989	19,8%	27,4%	21,4%	16,1%	21,4%	14,1%	20,6%	15,8%	20,7%
1996	35,3%	35,8%	21,7%	21,9%	32,6%	18,0%	20,3%	26,4%	26,0%

Die niedrigsten Zinsausgaben waren dagegen in Münster (71 DM/Einwohner) und in Stuttgart (94 DM/Einwohner) zu beobachten. Während der 80er Jahre stiegen in allen Städten bis auf Dortmund, wo die Höhe der Zinsausgaben von 139 DM je Einwohner auf 123 DM fiel, die Zinsausgaben an. Ein überproportionales Ansteigen der Zinsausgaben war dabei in Frankfurt a.M. zu beobachten, wo sich die Zinsausgaben mehr als verdoppelten. Die rasant ansteigenden Zinsausgaben reflektierten dabei die wachsende Verschuldung der Mainmetropole, in der durch ein ehrgeiziges Investitionsprogramm unter der CDU-geführten Stadtregierung der Ausbau der Stadt Frankfurt zu einem euro-

päischen Finanz- und Kulturzentrum vorangetrieben wurde (Ronneberger/Keil 1995, 52; Hausmann 1992). Aber auch nach 1989 setzte sich unter der neu gebildeten rot-grünen „Stadtregierung“ die Verschuldung in Frankfurt zunächst fort und durchbrach 1993 die „Schallmauer“ von über 10000 DM Schulden je Einwohner. Nach den Kommunalwahlen 1993 sah sich die rot-grüne „Stadtregierung“ daher gezwungen mehr oder weniger deutlich die Notbremse zu ziehen. *Statt um urbane Visionen ging es in den Koalitionsverhandlungen 1993 penibel um jede Mark an Einnahmeverbesserungen und Ausgabenkürzungen* (Bartelheimer 1997, 89)²²⁴. In der Folge konnte zwar die Verschuldung in Frankfurt gesenkt werden, aber nach wie vor zahlt Frankfurt wegen des hohen Verschuldungsgrades mit 694 DM je Einwohner weitaus mehr Zinsen als alle anderen Städte. Im Vergleich zu Frankfurt zahlt die Stadt Köln z.B. „lediglich“ 690 DM je Einwohner und München, Dortmund und Münster sogar unter 200 DM je Einwohner. Gemessen an dem Anteil der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes wurden in Frankfurt 13% und in Köln 12% für Zinsausgaben aufgewendet. In München dagegen waren es lediglich 4% und in Stuttgart, Hannover, Dortmund und Münster zwischen 5-6%. Eine nachhaltige Verringerung der Schuldenlast würde demnach die finanziellen Handlungsspielräume insbesondere in Frankfurt und Köln verbessern. Dem stehen jedoch die Ausgabeverpflichtungen insbesondere der Sozialausgaben entgegen. So entfielen im Jahr 1996 in den alten Bundesländern nahezu 69% und in den neuen Bundesländern 72% der Sozialausgaben auf Leistungen der Sozialhilfe (Gemeindefinanzbericht 1997, 164). Auf Jugendhilfeleistungen entfielen in den alten Bundesländern 16% und in den neuen Bundesländern 20% der Sozialausgaben. Kommunale Sozialpolitik ist somit aus einer finanziellen Perspektive weitgehend Sozial- und Jugendhilfepolitik. Zwischen den Kommunen variiert jedoch der Anteil der Sozial- und Jugendhilfeleistungen an den Ausgaben der sozialen Sicherung. Dabei beansprucht in den einkommensstärkeren Kommunen die Sozial- und Jugendhilfe in der Regel einen niedrigeren Anteil der Ausgaben, während sich, wie das Beispiel der ostdeutschen Kommunen zeigt, einkommensschwächere Kommunen weitgehend auf das durch das Bundessozial- und Kinder- und Jugendhilfegesetz umrissene Aufgabenfeld zu konzentrieren haben. *Kernstück* [der Reaktion auf

²²⁴ Diese führten letztlich auch angesichts der auf die Kürzungen nicht vorbereiteten städtischen Öffentlichkeit zur Krise und dem Bruch der rot-grünen Stadtregierung.

die Haushaltskrise] ist dabei die Kürzung von freiwilligen sozialen und kulturellen Leistungen (Sperman 1994, 141). In den wirtschaftsschwächeren Kommunen wird daher der eigenständige finanzielle Gestaltungsspielraum eingeengt. Von dieser Entwicklung sind insbesondere die großen Städte betroffen. Auf der einen Seite erleiden sie durch die selektive Abwanderung besser verdienender Bevölkerungsschichten durch die Einkommensteuerumverteilung Einnahmeverluste und auf der anderen Seite nehmen durch die Konzentration der Bezieher von Sozialtransfers auch die städtischen Ausgaben zu (vgl. Gemeindefinanzbericht 1997, 146). Entsprechend lag die Höhe der von den kreisfreien Städten getätigten Ausgaben für soziale Leistungen im Jahre 1995 bei 830 DM, während es in den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden durchschnittlich 485 DM waren (ebd., 164). Ein analoges Bild zeigte sich in Niedersachsen. Dort lag der durchschnittliche Zuschußbedarf im Bereich Soziale Sicherung für den kreisangehörigen Raum bei 571 DM/Einwohner, in den kreisfreien Städten hingegen bei 917 DM. Die Differenz zwischen den kreisfreien Städten und den Kreisen für den Zuschußbedarf ist dabei seit Anfang der 90er Jahre gewachsen. Die wachsenden Disparitäten im Zuschußbedarf für soziale Leistungen waren dabei so groß, daß sie die höheren Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen der kreisfreien Städte übertrafen und somit zu wachsenden finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Kernstädten und ihrem Umland führten (Maas 1997, 523).

Unter den ausgewählten Städten hatte schon seit den 80er Jahren die Stadt Hannover die höchsten Sozialausgaben zu tragen. 855 DM je Einwohner zahlte die Stadt Hannover an Sozialausgaben. Dabei stieg der Anteil der Ausgaben für Sozialhilfe an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes in den 80er Jahren von 20% auf 25% (Hannover 1993a). In Stuttgart lag die Höhe der Sozialausgaben dagegen bei 315 DM /Einwohner. Interessanterweise lag die Höhe der Sozialausgaben in Frankfurt a.M. und Dortmund, das eine wesentlich höhere Arbeitslosenquote aufwies, nahezu gleich hoch (569 DM gegenüber 545 DM). Entsprechend wurde in Hannover jede fünfte Mark für soziale Leistungen ausgegeben, während es in München und Stuttgart lediglich 8% waren. In allen Städten stiegen im Verlauf der 80er Jahre die Sozialausgaben an. Dies führte dazu, daß in der Stadt Hannover im Jahre 1989 25% des Verwaltungshaushaltes für Sozialausgaben

verwendet wurden. Auch in Essen, Dortmund und Münster stieg der Anteil der Sozialausgaben auf nunmehr 20%. Zwischen 1989 und 1996 schnellten die Sozialausgaben insbesondere in Frankfurt a.M. in die Höhe und überschreiten mittlerweile die Grenze von 1 Milliarde DM. Dort wuchsen die Sozialausgaben um 116%, während in den anderen Städten, wie Dortmund das Wachstum 50% betrug. Das geringste Wachstum der Sozialausgaben dagegen war in Duisburg und Münster zu beobachten. Die absolute Höhe der Sozialausgaben besagt aber noch nicht, inwiefern sich der Stellenwert der Sozialausgaben innerhalb der Gesamtausgaben verändert hat. Wie die Daten zeigen, ist in allen Städten der Anteil der Sozialausgaben zwischen 1989 und 1996 deutlich angewachsen. Hannover gibt mittlerweile 37% der gesamten Ausgaben für soziale Leistungen aus, Dortmund 32% und Frankfurt a.M. 26%. Die wachsende Bedeutung der Sozialausgaben verleiht der lokalen Sozialpolitik daher angesichts der Konsolidierungserfordernisse der Kommunal финанzen eine besondere Brisanz, zumal die Sozialausgaben, wie die steigenden Anteile der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben zeigen, bislang nicht in gleichem Maße gekürzt wurden bzw. werden konnten wie andere Ausgabenbereiche.

Um den Konsolidierungserfordernissen gerecht zu werden, gehen zahlreiche Kommunen den Weg über Personalabbau und zeitweiser Nichtbesetzung von Stellen. Betrachtet man nun die Personalausgaben der Städte, so haben alle Städte ihre Personalausgaben ausgeweitet. Das stärkste Wachstum und die höchsten Personalausgaben sind dabei in den wirtschaftsstarken Städten zu beobachten. So liegen die Personalausgaben in Frankfurt a.M. bei 1734 DM/Einwohner und in München bei 1672 DM/Einwohner. In Hannover, Dortmund und Münster dagegen liegt die Höhe der Personalausgaben zwischen 1100 bis 1200 DM/Einwohner. Die Personalausgaben stellen den größten Ausgabenblock in den Verwaltungshaushalten dar. Dabei ließ sich, wie bei den Sozialausgaben, in allen Städten ein steigender Anteil der Personal- an den Gesamtausgaben beobachten. Der Vergleich zwischen den Städten zeigt, daß der Anteil der Personalausgaben in den nordrhein-westfälischen Städten bis auf Dortmund über 40% liegt. Essen und Duisburg bringen 45% ihrer Ausgaben für Personal auf. Umgekehrt dazu liegt der Anteil der Personalausgaben in München (38%), Frankfurt a.M. (32%) und Stuttgart (35%) niedriger.

Niedrige Personalausgaben je Einwohner und hoher Personalausgabenanteil an den Ausgaben der Städte Essen und Duisburg deuten vor allem auf den Abbau sonstiger Ausgabenbereiche hin. Dies betrifft vor allem Ausgaben für den laufenden Sachaufwand und die Zuführungen zum Vermögenshaushalt.

So liegen die Ausgaben für Sachaufwendungen in Essen bei 535 DM je Einwohner, in Duisburg hingegen bei 832 DM/ Einwohner. Dafür lagen die Ausgaben in Essen für Sozialausgaben höher und in Duisburg niedriger. Insofern lassen sich durchaus unterschiedliche Schwerpunkte in den kommunalen Haushalten feststellen. Die größten Ausgaben für Sachaufwendungen waren indes in den Städten München, Frankfurt a.M. und Köln zu beobachten. Entsprechend lag der Anteil der Ausgaben in diesen Städten bei 35% bzw. 32%, während er in Stuttgart und Hannover bei 22% lag.

Wie die Analyse der Einnahme- und Ausgabestrukturen des Verwaltungshaushaltes zeigt, weisen die Städte höchst unterschiedliche Einnahmen- und Ausgabenmuster auf, die aber im Zeitverlauf recht stabil erscheinen. Das bedeutet aber wiederum, daß die Disparitäten der Kommunal Finanzen Anfang der 80er Jahre größtenteils fortbestehen und sich aufgrund ihrer Eigenlogik noch verschärft haben. Diese Strukturen deuten auch daraufhin, daß die kommunale Finanzpolitik im wesentlichen inkremental geprägt ist. Ausdruck einer solchen Politik ist z.B. die jährliche Fortschreibung des Haushaltsplanes. In der folgenden Abbildung wurden die divergierenden finanziellen Lagen der Städte einander gegenüber gestellt.

Abbildung 41: Ausprägung der Kommunal Finanzen in ausgewählten Städten 1996

	München	Frankfurt a.M.	Stuttgart	Hannover	Köln	Essen	Dortmund	Duisburg	Münster
Steuern	■	■					■	■	
Gebühren		■		■	■				■
Zuweisungen	■	■					■	■	
Sozialausgaben		■	■	■				■	
Personalausgaben	■	■					■		■
Sachaufwand	■	■				■	■		
Schulden		■			■		■		■
	Quartil 1 (höchste Werte)			Quartil 2 (niedrigste Werte)					

Extreme Haushaltspositionen finden sich in München, Frankfurt a.M. und invers dazu in Dortmund und Duisburg. So erzielen die letztgenannten beiden Städte die niedrigsten Steuereinnahmen je Einwohner, erhielten dafür aber die höchsten Zuweisungen von Bund und Ländern. Spiegelbildlich dazu verhielt sich die finanzielle Situation in München und Frankfurt a.M., wo die Städte hohe Steuereinnahmen, aber niedrige Zuweisungen zu verzeichnen hatten. In Köln und Frankfurt a.M. reagierte man mit Gebührenerhebungen, um so die Einnahmehasis zu konsolidieren.

Die höchsten Sozialausgaben werden in Frankfurt und Hannover getätigt. Dies ist zwar einerseits auf die hohe Sozialhilfebelastung dieser Städte zurückzuführen, muß andererseits aber auch als Ausdruck der unterschiedlichen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung im Verhältnis zwischen den Kommunen und den überörtlichen Trägern innerhalb der verschiedenen Bundesländer interpretiert werden (z.B. Kommunalisierung der Altenhilfe). So weisen Stuttgart und erstaunlicherweise auch Duisburg die geringsten Sozialausgaben auf, obgleich in Duisburg eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht. Die niedrigen Sozialausgaben sind daher ein deutliches Indiz für verschärfte Konsolidierungsbemühungen innerhalb der Duisburger Sozialpolitik. Interessanterweise lassen sich im Personalbereich der Stadt Duisburg vergleichbar niedrige Personalausgaben nicht beobachten. Ganz im Gegenteil weist Duisburg mit 1432 DM/Einwohner für Personalausgaben den zweithöchsten Wert unter den ausgewählten Städten auf. Ca. 20% der Personalausgaben entfallen dabei auf den Bereich soziale Sicherung. Die niedrigsten Personalausgaben je Einwohner werden in Dortmund und Münster getätigt. In Dortmund sind sie vor allem das Ergebnis unterproportional steigender Personalausgaben und eines groß angelegten Programms zum Stellenabbau. So erklärte der Dortmunder Oberstadtdirektor 1993 bei Auflage des Programms: *Wir werden Aufgaben wie auch Personal reduzieren müssen. (...) Aber erst wenn wir die Verwaltung intelligenter organisiert haben, kann man auch an eigene Einrichtungen herangehen* (vgl. HAZ vom 9.9.1993). Die höchsten Personalausgaben sind in München und Frankfurt a.M. zu beobachten. Dies ist ein Indiz dafür, daß in den „modernisierten Städten“ eine ausdifferenzierte Stadtgesellschaft und international ausgerichtete Wirtschaft hohe Infrastrukturanforderungen an die Städte stellen. Diese Infrastrukturanforderungen spiegeln sich nicht nur in den in Beton gegossenen Infrastrukturmaßnahmen, sondern auch in den öffentli-

chen Dienstleistungen der Städte wider. Zaghafte Versuche die Personalausgaben zu reduzieren, deuten aber auch daraufhin, daß diese Städte im Vergleich zu den anderen Städten einen vergleichsweise geringen Konsolidierungsdruck verspüren. In ähnlicher Weise wie die Personalausgaben verteilt sich auch die Höhe der Ausgaben für den laufenden Sachaufwand. Essen und Dortmund weisen hier die niedrigsten Aufgaben aus, Frankfurt a.M. und München die höchsten. Auch hier ist die Höhe des Sachaufwands, darin sind enthalten Ausgaben für die Unterhaltung von Gebäuden, Geräten, Fahrzeugen, Mieten und Pachten u.ä., ein Indiz für die hohe Infrastrukturausstattung der Städte mit ihren entsprechenden Folgekosten in der laufenden Unterhaltung. Die Höhe der Verschuldung läßt sich, wie die Abbildung zeigt, nicht auf übermäßig niedrige Einnahmen oder gar auf überproportionale, durch soziale Probleme bedingten Ausgabenbedarfen zurückbeziehen, sondern die Höhe der Verschuldung resultiert im wesentlichen aus der Kombination dieser unterschiedlichen Effekte. Um es im Fall von Frankfurt a.M. zuzuspitzen: Ob Bund oder Land, ob ansässige Wirtschaft oder Frankfurter Bürger, alle Gruppen haben im Angesicht der prosperierenden wirtschaftlichen Entwicklung und den „sprudelnden Steuerquellen“ Aufgaben und Ansprüche an die Stadt gerichtet. Der jähe Themenwechsel von der „urbanen Vision“ hin zur Krise der Stadt Frankfurt, die CDU titelte seinerzeit sogar spöttisch „Krankfurt“, führte den ehemaligen Oberbürgermeister von Schoeler zur Einschätzung, „daß die Stadt Frankfurt über ihre Verhältnisse gelebt habe“ (vgl. HAZ vom 21.5.1992). Neben Frankfurt a.M. weist Köln den höchsten Schuldenstand je Einwohner auf. Dieser hohe Schuldenstand ist Ausdruck eines seit Mitte der 80er Jahre offensiv betriebenen Ausbaus der Stadt Köln zum Medienstandort. Die niedrigsten Schuldenstände lassen sich dagegen in Dortmund als Ausfluß einer traditionell restriktiven Schuldenpolitik und in Münster aufgrund der geringen Ausgabenbedarfe beobachten.

Die Qualität der jeweiligen finanziellen Lage einer Stadt läßt sich nicht allein mit dem Schuldenstand beschreiben. Vielmehr muß auch die Relation zwischen Einnahmen und Schulden gesehen werden. Interessanterweise nimmt der Steuereinnahmen/Schuldenquotient (hier als Indikator für eine „solide“ Verschuldung) gerade in den prosperierenden Städten München, Frankfurt, Stuttgart sowie in Köln ab. In allen ande-

ren Städten Hannover, Dortmund, Duisburg und vor allem Münster steigt dieser Quotient kontinuierlich.

Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß a) Städte mit einer hohen Ausgangsverschuldung (z.B. Hannover), b) mit einem schlechten Steuereinnahme/Schuldenquotienten (Hannover, Dortmund, Duisburg) ihre Verschuldung unterdurchschnittlich ausweiteten. In diesen Städten ist auch eine Zunahme des Steuereinnahmen/Schuldenquotienten zu beobachten. In den c) prosperierenden Städten (München, Frankfurt, Stuttgart) sowie in den „aufstrebenden“ Städten (Köln, Essen, Münster) stieg die Verschuldung überdurchschnittlich. In den Auswirkungen auf den Steuereinnahmen/Schuldenquotient zeigen sich aber unterschiedliche Tendenzen: In München, Frankfurt und Stuttgart sinkt der Quotient stetig z.T. in einem rapiden Tempo (München). Aber auch in Köln sinkt dieser Quotient gering ab, während er in Essen und vor allem in Münster steigt. Die in der ersten Hälfte der 80er Jahre in Angriff genommenen Konsolidierungsstrategien in Städten wie Hannover, Essen, Dortmund und besonders Duisburg zeigen scheinbar ihre positiven Auswirkungen, während die prosperierenden Städte an diesem Punkt erst mit einer Zeitverzögerung von einem guten Jahrzehnt angeht zu sein scheinen (vgl. Kuban 1994).

4.1.2 Strategien und Folgen der fiskalischen Krise der lokalen Sozialpolitik

Die finanzielle Lage der Städte, sowohl in ihrer Gesamtheit als auch bei einzelnen Ausgabeposten variiert in erheblichem Maße. Pauschale Bewertungen über die finanzielle Lage der Städte erscheinen daher recht zweifelhaft. Bezüglich der Strategien, mit denen auch innerhalb der lokalen Sozialpolitik nach Wegen der Konsolidierung der Kommunalfinanzen gesucht wird, jedoch lassen sich einige generelle Trends feststellen.

Der deutsche Städtetag hat unter seinen Mitgliedsstädten mehrfach eine Umfrage zu Einsparungen in den Kommunalhaushalten durchgeführt. In der folgenden Tabelle ist das Ergebnis zweier Umfragen bei den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages in den alten Bundesländern für den Bereich der Sozialen Sicherung dargestellt:

Tabelle 20: Einsparungsmaßnahmen im Bereich soziale Sicherung bei den Mitgliedsstädten des deutschen Städtetages 1983, 1993 und 1996

Einzelplan 4:	1996 geplant	1993/1994 bereits durchgeführt	1982 bereits durchgeführt	Differenz 1996 zu 1993
Reduzierung der Zuschüsse an freie Träger				
- der Wohlfahrtspflege	34%	24%	53%	+10%
- der Jugendhilfe	23%	26%	46%	-3%
Abbau von Leistungen, die nicht auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen				
- in der Sozialhilfe nämlich			14%	
Einrichtungen und Veranstaltungen der Altenhilfe	16%	16%		
Familien- und Sozialpässe der Städte	9%	7%		+2%
Bekleidungs pauschalen	6%	7%		-1%
Behinderten-Fahrdienst	11%	9%		+2%
Förderung von Sozialstationen	25%	11%		+14%
- sonstige Maßnahmen	16%	8%	43%	+8%
- in der Jugendhilfe nämlich				
Kürzung für freie Träger von Jugendhilfeeinrichtungen und Jugendverbänden	26%	22%		+4%
Erhöhung der Gruppenstärke in Kindertageseinrichtungen	24%	3%		+21%
Kürzungen bei Freizeit- und Ferienangeboten, Jugendfahrten und internationalen Begegnungen	26%	29%		-3%
Reduzierung von Jugendkultur- und -bildungsstätten	17%	12%		+5%
Reduzierung der Heim- und Förderung der Familienpflege	24%	10%	18%	+14%
Schließung von Einrichtungen (Jugendtreff, -wohnheim, -gästehaus, Kinderkurheim usw.)	3%	16%		-13%
Sonstige Maßnahmen	17%	9%	36%	+8%
Ausschöpfung der Kostenerstattung durch Dritte und Heranziehung Unterhaltspflichtiger	48%	45%	26%	+3%
Auslegung schärferer Ermessensausübung in der Sozialhilfe	22%	17%		+5%
Einsparungen durch reduzierte Bau- und Ausstattungsstandards bei Einrichtungen			34%	
- der Sozialhilfe		1%		-1%
- der Jugendhilfe	19%	19%		
Kürzung von Zuschüssen für Erziehungs-, Schuldner- und Verbraucherberatung	12%	14%		-2%
Betreutes Wohnen und familienunterstützende Hilfen statt Heimunterbringung	28%	19%		+9%
Sonstige Maßnahmen	13%	4%		+9%

Quelle: Gemeindefinanzbericht 1996, 208, Gemeindefinanzbericht 1983

Neben den aufgabenbezogenen Einsparungsmaßnahmen wurden ferner aufgabenbereichsübergreifende Maßnahmen befragt: Die beiden wichtigsten aufgabenbereichsübergreifenden Maßnahmen sind:

1. Personalwirtschaftliche Maßnahmen: z.B. Wegfall von Stellen, zeitweise, Nichtbesetzung von Stellen, für die sich jeweils mehr als $\frac{3}{4}$ der Städte aussprachen und
2. Sonstige Maßnahmen, z.B. Schließung von Einrichtungen wie Hallenbäder, Büchereizweigstellen, Jugendfreizeiteinrichtungen (jeweils 5-15% der Städte) sowie Übertragung an freie Träger z.B. Kindertagesstätten, Jugendfreizeiteinrichtungen oder Alteinrichtungen (5-10%) der Städte sowie Abbau von Kapazitäten (insbesondere in der Bauunterhaltung und im Planungsbereich).

Im Bereich der Sozialen Sicherung wurden folgende Antworten zu geplanten und durchgeführten Einsparungsmaßnahmen genannt:

Eine der wichtigsten Felder für Einsparungsmaßnahmen in der lokalen Sozialpolitik ist die Reduzierung der Zuschüsse an freie Träger. Sprachten sich 1982 die Hälfte aller Städte dafür aus, die Zuschüsse an die Wohlfahrtsverbände und die freien Träger in der Jugendhilfe zu kürzen, so waren es 1993/94 nur noch jede vierte Stadt. Gegen Mitte der 90er Jahre sprachen sich jedoch angesichts der verschärften Krise der Kommunal Finanzen erneut mehr Städte für die Reduzierung von Zuschüssen an freie Träger aus.

Im Bereich der freiwilligen Leistungen sehen 16% der befragten Städte in der Sozialhilfe und 26% in der Jugendhilfe Einsparungsmöglichkeiten. Vorrangige Einsparungsmöglichkeiten sehen 25% der Städte in einem Abbau der Förderung von Sozialstationen, 11% in einer Reduzierung des Behindertenfahrdienstes sowie 16% im Bereich der Einrichtungen und Veranstaltungen der Altenhilfe. Der Abbau der Förderung von Sozialstationen kann auch als Reflex auf die Einführung der Pflegeversicherung verstanden werden. Vorrangige Einsparungsbereiche in der Jugendhilfe liegen nach Einschätzung der Städte vor allem in der Kürzung für freie Träger von Jugendhilfeeinrichtungen und Jugendverbänden und der Erhöhung der Gruppenstärke in Kindertageseinrichtungen, Reduzierung von Jugendkultur- und -bildungsstätten (alle 26% bzw. 24%) sowie Ausschöpfung der Kostenerstattung durch Dritte und Heranziehung Unterhaltspflichtiger (48%) und einer schärferen Ermessensausübung (22%). Wichtige Einsparungsmöglich-

keiten sind ferner die Reduzierung von Bau- und Ausstattungsstandards in der Jugendhilfe sowie alternative Wohn- und Betreuungsformen anstelle einer kostenintensiven Heimunterbringung.

Die unterschiedlichen Einsparungsmöglichkeiten, die von den Städten verfolgt werden, offenbaren demnach einen widersprüchlichen Charakter. Einerseits werden zielgruppenspezifische Einrichtungs- und Maßnahmenangebote für bestimmte Zielgruppen abgebaut, zum anderen werden allgemeine Förderungen für freie Träger reduziert und schließlich wird nach alternativen Ausstattungsstandards und sozialpolitischen Leistungsstrukturen gesucht. Innerhalb des durch das Bundessozial- und Kinder- und Jugendhilfegesetz formulierten Korridors lokaler Sozialpolitik öffnet sich damit auch unter Einsparungsgesichtspunkten ein erheblicher Spielraum.

Zentrale Sparbeschlüsse in der Sozialpolitik lösen eine rapide Ausweitung der Sozialhilfetätigkeit der Kommunen aus, deren Konzipierung und Gestaltung nicht bei den Kommunen liegt und deren Folge das Schwinden des unmittelbaren Spielraums für autonome politische und gestalterische Aufgaben zu sein scheint; man kann darin auch eine „Zentralisierung des Sozialleistungssystems“ sehen, in der die Kommunen ihre „Qualität als kommunaler Sozialstaat“ (Huster) verlieren, da durch diese Entwicklung Mittel aufgesaugt werden, die ansonsten eigenständig politisch gestaltbaren, sozialen Leistungen der Kommunen hätten zugeführt werden können. Die staatlichen Kürzungsmaßnahmen im Sozialsektor haben daher nach Einschätzung Windhoff-Heritièrs eine Verdrängung der kommunalen Sozialpolitik durch staatliche Sozialpolitik zur Folge (Windhoff-Heritièr 1986, 230). Abgesehen davon, ob man eine kommunale gegen eine staatliche Sozialpolitik abgrenzen kann und sollte - zu sehr erinnert diese Gegenüberstellung doch an die „Dual-State-These“ - lassen sich auch aus den Sparstrategien widersprüchliche Tendenzen ersehen. Neben dem Abbau von freiwilligen Leistungen steht auch der Aufbau alternativer Versorgungs- und Leistungsstrukturen sowie die Reaktion auf die Maßnahmen und Programme der Landes- und Bundessozialpolitik im Vordergrund. Versucht man also die Sparstrategien zu systematisieren, so können mit Windhoff-Heritièr folgende Strategien unterschieden werden:

- *Auslagerung von Aufgaben:* Hierunter lassen sich einerseits Spielarten der Privatisierung (z.B. Ausgliederung von Verwaltungseinheiten in kommunaleigene GmbH's) verstehen. Diese sind auf das Engste mit der derzeitigen Debatte um die Reduzierung der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor bzw. dem Modell einer „schlanken Verwaltung“ verbunden. Auf der anderen Seite finden sich Strategien, in denen unter dem Leitgedanken einer „neuen Subsidiarität“ die Verlagerung von Aufgaben z.B. auf Initiativen und Selbsthilfeorganisationen gefordert wird.
- *Bezuschussungskürzung für Vereine, Verbände und Initiativen:* Die Gewährungen von Zuwendungen hat schon in der Vergangenheit aufgrund der strukturellen Mängel des Zuwendungsrechts (Jährlichkeit, detaillierte Berichtspflichten, mangelnde Ergebnisorientierung) zu recht heftigen Konfrontationen zwischen den Zuwendungsnehmern und -gebern (der Kommune geführt). Mittlerweile wird mit neuen Formen der Zuschussung, wie z.B. Zuwendungs- und Leistungsverträgen experimentiert. Durch die Einführung des §93 Abs. 2 BSHG im Zuge der Sozialhilfereform von 1996 wurde nunmehr der Abschluß von Leistungsverträgen zwischen den sozialen Dienstleistungseinrichtungen und den Kommunen vorgeschrieben, in denen *Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen sowie die dafür zu entrichtenden Entgelte* festgelegt sind. (Bönker/Wollmann 1998, 48). Diese Vorschrift gilt dabei nicht nur für den Bereich der Pflege oder der Sozialhilfe, sondern ist auch bindend für die Jugendhilfe, wenngleich hier noch erheblicher Anpassungsbedarf besteht.
- *Spendenempfang:* Eine dritte Sparstrategie ist der Spendenempfang. Dieser kann unterschiedliche Formen annehmen. So gibt es in Hamburg das „Spendenparlament“, in dem die Mitglieder über ihre Mitgliedsbeiträge soziale und kulturelle Projekte fördern oder „Tafeln“, die übrig gebliebene Lebensmittel von Hotels, Restaurants und Pensionen einsammeln und so quasi eine gutsortierte Obdachlosen- und Bedürftigenküche einrichten (vgl. HAZ vom 6.10.1992). In zahlreichen Städten wird auch von den etablierten Trägern der freien Wohlfahrt ein mehr oder weniger aggressives „Social Sponsoring“ betrieben, bei dem Geld- und Sachmittel eingeworben werden. Schließlich gibt es auch in Städten wie Hannover „Bürgerstiftungen“, die ähnlich wie das Hamburger Spendenparlament Kapital für soziale und kulturelle Projekte ansammeln. Eine andere Form ist das in Münster betriebene Stiftungsmanagement der

Stadt. In der Stiftungssatzung wurde dabei explizit die Förderung von innovativen Sozial- und Kulturprojekten aufgenommen.

- *Gebührenerhöhung*: Die vierte Sparstrategie ist eine geradezu klassische Variante. Die Erhöhung der Gebühren ist unter Äquivalenzgesichtspunkten ein klassischer Weg, den Deckungsgrad von Einrichtungen zu erhöhen und das Defizit zu senken. Allerdings stößt die Einführung von Gebühren in sozialen Einrichtungen wie z.B. Kindertagesstätten-Gebühren schnell an ihre Grenze, weil die Höhe der Beiträge nachfragemindernd wirkt und damit eine soziale Entmischung öffentlicher Einrichtungen droht²²⁵. Da die „Strategie der Lastenverschiebung“ hin zur offenen, nicht-organisierten, individuellen Seite, den einzelnen Leistungsadressaten, die in der kommunalen Arena die schwächsten Glieder stellen, auf wenig organisierten Widerstand trifft, stellt sie eine bequeme politische Option dar (234).
- *Sparen im Kleinen*: Eine weitere Strategie ist das „Sparen im Kleinen“. Dabei werden z.B. die Öffnungszeiten von öffentlichen Einrichtungen oder die Gruppengröße angehoben, Bedürftigkeitsprüfung, verlängerte Tragezeiten, Bekleidungskammer sind einige der Maßnahmen, mit denen der Haushalt saniert werden soll.
- *Substitution*: Schließlich gibt es auch eine Strategie, die sich als Substitution bezeichnen läßt. Elemente dieser Strategie sind die „Dekonzentration administrativer Aufgaben“, sowie „konstruktive Transformation“, d.h. die Substitution klassischer Leistungsstrukturen durch andere Leistungsangebote. Solche Ansätze der Bündelung und Neugestaltung von sozialen Einrichtungen und Maßnahmen lassen sich z.B. in den Ansätzen zu einer integrierten kommunalen Sozialpolitik und in integrierten Wohn- und Beschäftigungsprojekten beobachten.

Die Aufblähung der finanziellen Vollzugsaufgaben führt daher zur Einengung des (finanziellen) Handlungsspielraums für eine eigenständige Gestaltungsmacht. Insbesondere freiwillige Leistungen etwa im Jugendhilfebereich oder bei den freien Beratungsstel-

²²⁵ Ein analoges Problem entsteht z.B. durch die Nichtanpassung der Einkommensgrenzen zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau. Dadurch, daß die Einkommensgrenzen über Jahre nicht angehoben wurden, wuchsen zahlreiche Hilfeempfänger in die Fehlbelegungsabgabe hinein. Das Ergebnis auf der Makroebene war ein verstärkter Auszug von mittleren bis höheren Einkommensgruppen aus den Sozialwohnungen und damit eine soziale Entmischung.

len stehen angesichts der Krise der Kommunalfinanzen auf dem Prüfstand. Dadurch sind aber insbesondere kleinere Träger in ihrer Existenz gefährdet. Die Sparstrategie der Substitution führte in den 80er Jahren zu neuen Formen der Aufgabenbewältigung, die durch ihre indirekten Sparwirkungen zur Konsolidierung der Kommunalfinanzen Anfang der 90er Jahre führte (Treutner 1998,189). Substitution und (Teil)-Auslagerung bezeichnen zwei ähnliche Strategien. Sowohl durch die Strategie der Auslagerung wie der Substitution entstanden in den 80er Jahren in verschiedenen Bereichen der lokalen Sozialpolitik interorganisatorische Netzwerke. Diese dienten als eine differenzierte, flexible, immaterielle und soziale Infrastruktur. Diese Netzwerke waren und sind hochgradig labile Konstruktionen, die der Sparpolitik zum Opfer fallen könnten. Damit würden organisatorische Aufbauleistungen und sächliche Qualifikationen entwertet, gewachsene Vertrauensbeziehungen zwischen den Hilfeeinrichtungen gestört und damit das neu entstandene soziale Netz ausgedünnt (Treutner 1998,199). Einsparungen im Sozialbereich berühren aber genau diese Aufgabenfelder und führen damit zu kumulativen Wirkungen in der lokalen Sozialpolitik. Hiervon wären zunächst insbesondere die Städte mit einem hohen Verschuldungsgrad betroffen. Damit würde aber gerade die flexible Produktionsstruktur lokaler Sozialpolitik in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt. Notwendig ist aber eine Restrukturierung der lokalen Sozialpolitik, die durch eine verstärkte Kombination von öffentlichen und privaten Ressourcen und Hilfeleistungen sowie der Einbeziehung der Selbstregulierungskräfte kleiner Netzwerke und informeller Solidarpotentiale gekennzeichnet ist (Treutner 1998, 199). *Die kommunale Finanzkrise stellt daher ein institutionelles Reflektions- und Revisionserfordernis bisheriger Steuerungsmodi dar (...), so daß subsidiäre Leistungssysteme mit Formen öffentlicher Problembearbeitung auf der kommunalen Ebene planmäßig entwickelt und aufgebaut werden müssen* (Föst 1997, 361). Das entscheidende Potential lokaler Sozialpolitik liegt darin, wie sie sich in die Dynamik sozialer Konflikte einmischt, diese mitbearbeitet und zu Lösungen unter Beachtung kooperativer Selbstverantwortung und gesellschaftlicher Selbstregulierung gelangt (Pitschas 1988, 1038). Eine solche „relationale Sichtweise“ erlaubt es den Zusammenhang zwischen zentralstaatlicher und lokaler Politik als „Positiv-Summen-Spiel“ zu konzipieren, d.h. die Zunahme an Funktionen einer staatlichen Ebene kann auch mit einer Zunahme kommunaler Entscheidungsanteile ein-

hergehen (Windhoff-Heritièr 1986, 240). Lokale Sozialpolitik ist also im gegenwärtigen Modernisierungsprozeß hochgradig ambivalent insofern, als ihr einerseits die finanziellen Handlungsspielräume für autonom gesetzte sozialpolitische Zielsetzungen fehlen, und sich andererseits aber auch neue Handlungsspielräume jenseits einer institutionell verengte Perspektive zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und Institutionen öffnen.

In der öffentlichen und fachwissenschaftlichen Diskussion dominiert eher eine institutionelle Perspektive, in der die lokale Sozialpolitik zunehmend in eine „Finanzkrise“ gerät, durch die sich der kommunale Handlungsspielraum teilweise bis zu einem Punkt reduziert, wo nicht nur die gesamten freiwilligen Aufgaben zurückgefahren, wenn nicht eingestellt werden müssen, sondern auch Pflichtaufgaben des originären Wirkungskreises (etwa der Kinder- und Jugendhilfe) in Gefahr geraten. Diese Perspektive geht jedoch von einer dreifachen Wahrnehmungsbeschränkung aus:

- Unter dem politisch und verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse müssen die einzelnen Hilfesysteme weitgehend bundesweit standardisiert werden. Dies kann zu dem Paradox führen, daß dann eine arme Stadt zur Erfüllung der Standards bei den Pflichtausgaben nach dem BSHG und dem KJHG die gesamten Mittel, die sie für den Sozialbereich zur Verfügung stellen kann, aufwendet und die gesellschaftspolitisch ebenso sinnvollen und wichtigen freiwilligen Aufgaben einschränkt oder gar einstellt - oder bei Einsparungen im Personalbereich (als der letzten großen Quelle von fiskalischen Verbesserungen) den sozialen Versorgungsbereich überproportional trifft.
- Die Bearbeitung von sozialen Problemen wird in der tradierten etatistischen Denkweise verortet, die sich aus der institutionellen und Regulierungsstruktur des lokalen Hilfesystems ergibt. Dabei wird „übersehen“, daß möglicherweise eine ohnehin stattgefundene Entwicklung der kommunalen Sozialpolitik, die weitgehende (teilweise gesetzlich und satzungsrechtlich induzierte) Übertragung der Aufgabenerfüllung/ Leistungserbringung vor allem an Träger der freigemeinnützigen Wohlfahrtsverbände, anders genutzt werden könnte als in der bestehenden Form der Zuschuß-

und Beihilfengewährung (ohne zureichende Instrumente der Erfolgskontrolle oder gar des Controlling), bei einer auf die Gewährleistungsträgerschaft reduzierten Rolle der Kommunen. So schafft der § 74 KJHG die Möglichkeit, die Förderung freier Träger bzw. die Förderung ihrer Aktivitäten an die Mitwirkung an der Jugendhilfeplanung zu koppeln (Schmieder 1993, 259). Auch kann die Förderung der freien Jugendhilfe von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, Einrichtungen und Angebote nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung anzubieten²²⁶. Die Effizienz- und Effektivitätssteigerungen, die hier für eine kommunale „Sparpolitik“ noch brachliegen sind in keiner Weise thematisiert oder erkundet (Münster scheint ein Beispiel zu geben, wie sich diese Potentiale - allerdings aus jahrhundertealten besonderen Gründen - nutzen lassen (Bickeböller 1994);

- Schließlich begünstigt die paternalistische deutsche Tradition in der Sozialpolitik eine Denkweise, in welche - allerdings auch wiederum entsprechend der unterschiedlichen lokalen Traditionen und Gegebenheiten - die „*Betätigung für sozial und politisch motivierte BürgerInnen*“ (Backhaus-Maul) auf das ‚geordnete‘ Feld der parteipolitischen und verbandsmäßigen Aktivität begrenzt. Demgegenüber hat sich seit dem Ausbruch der Krise der „Arbeitsgesellschaft“ (Blanke u.a. 1986) das Spektrum der Selbsthilfebewegung sowohl quantitativ als auch qualitativ ungemein ausgeweitet (zusammenfassend Finkeldey 1992). Bislang hat „der Staat“ dieses Potential noch keineswegs angemessen verstanden und genutzt. Angemessen würde bedeuten, daß die neue Selbsthilfebewegung nicht nur in den tradierten Kategorien der „Subsidiarität“ interpretiert und funktionalisiert wird, nämlich als Entlastung „des Staates“ und als Legitimationsgrund für den öffentlichen Rückzug aus einigen Bereichen der Sozialpolitik; angemessen würde auch bedeuten, den unterschiedlichen Charakter und die unterschiedliche Reichweite von „Selbsthilfe“ stärker zu beachten (sich selbst Arbeitsplätze zu schaffen, ist offenbar erheblich schwieriger, als sich selbst bei einem psychosomatisch bedingten Krankheitsproblem zu helfen), um diejenigen Felder zu verorten, auf denen Staat, Verbände und Selbsthilfe (vgl. Kaufmann 1987) in

²²⁶ In Dortmund haben die freien Träger der Jugendhilfe für 1994 die Fördermittel für Jugendarbeit pauschal als Budget überwiesen bekommen. Über die Vergabe dieser Fördermittel haben sich die freien Träger selbst zu verständigen und nachfolgend dem Jugendhilfeausschuß einen entsprechenden Bericht vorzulegen (Kalbe/Slapka 1994, 47).

ein Verhältnis der „neuen Subsidiarität“ (Heinze 1986) gesetzt werden könnten, um sowohl die fiskalische Blockade zu überwinden als auch - im Sinne der „bürgernahen Sozialpolitik“ - erhebliche Wirksamkeitsergebnisse zu erzielen.

Die fiskalische Denkblockade scheint also nur durch eine erhebliche Perspektivenveränderung erreichbar zu sein, die sich nicht nur auf Kostendämpfung fixiert, sondern versucht, durch eine Kombination von Effizienzdenken (sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung) mit institutionellen Reformansätzen das Niveau der öffentlichen Leistungserbringung vor allem im Feld der sozialen Dienste zu erhalten oder gar zu steigern; Dazu müßten die zentralen Ressourcen Kooperation/Koordination und Selbstorganisation systematisch ins Zentrum einer kommunalen Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik rücken. Auf dieses funktionale Erfordernis haben die Städte in je unterschiedlicher Weise reagiert. Die Ausweitung des intermediären Sektors gerade im Bereich der personenbezogenen sozialen, kulturellen, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen und die Ausdifferenzierung des intermediären Bereichs in ein durchaus konflikthafte Set von Arrangements, welches sowohl unter den Druck des Marktes gerät als auch unter den Vorgaben des Staates geformt wird und das durch interne Spannungen und Brüche gekennzeichnet ist, lassen sich als eine Form „prozessualer Anpassung“ lokaler Sozialpolitik an die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verstehen. Damit entsteht ein Mischsystem, das teils marktwirtschaftlich, teils kultur-, sozial-, arbeitsmarkt- und wohnungspolitisch organisiert und finanziert wird, teils privat gesponsort und unterstützt werden muß (Schridde 1999a, 113).

4.2 Der sozio-demographische Umbau der Städte

Der Bevölkerungsaufbau und die Bevölkerungsentwicklung stellen wichtige Parameter für die Stadtentwicklung und Infrastrukturplanungen dar. Zugleich sind sie ein wichtiger Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt (Friedrichs 1997b, 69). Darüber hinaus sind sie Ausdruck und Ergebnis in der Entwicklung privater Lebensformen und sozialer Beziehungen, die in einem spezifischen regionalen und historischen Kontext mit seinen kulturellen Traditionen und strukturellen Anpassungszwängen

eingebunden sind (vgl. Bertram 1996, 214). Die Bevölkerungsentwicklung ist somit ein zentraler Bestimmungsfaktor als auch Ausdruck der sozialen und ökonomischen Entwicklungstendenzen der Städte.

Vor diesem Hintergrund läßt sich die Entwicklung der deutschen Städte nach dem zweiten Weltkrieg in vier Phasen gliedern (vgl. Häußermann/Siebel 1994, 33 ff.):

- *Extensive Urbanisierung*: Der städtischen Rekonstruktionsphase in der unmittelbaren Nachkriegszeit folgte eine Phase, in der angesichts des „Wirtschaftswunders“ eine „massive (Re-) Konzentration“ von Bevölkerung und Arbeitsplätzen stattfand. Die Städte waren zu diesem Zeitpunkt Zentren des wirtschaftlichen Wachstums. Notwendig wurde daher eine „Expansion der Städte ins Umland“. Kennzeichen dieser Phase sind die Verlagerung der Betriebsstätten vor die Tore der Kernstadt, der Ausbau der Verkehrs- sowie sonstiger Infrastruktur und der Wohnungsbau in neuen Siedlungen. Aufgabe der Stadtpolitik war somit die Stadterweiterung.
- *Intensive Urbanisierung*: Die Phase der extensiven Urbanisierung wurde Mitte der 60er Jahre durch die der intensiven Urbanisierung abgelöst. Im Vordergrund stand nunmehr der Stadtumbau. Aufgabe der Stadtpolitik waren (Flächen-)Sanierung und Modernisierung der (vorindustriell geprägten) Innenstädte und angrenzender Wohngebiete, um so Raum zu schaffen, für die expandierenden tertiären Nutzungen. Der Stadtumbau griff dabei in bestehende Nutzungen und Lebenszusammenhänge ein. Zugleich aber war dieses auch eine Phase der kritischen Auseinandersetzung mit den sozialen Folgen des Wachstums. *Unter den Bedingungen eines Wachstums von Sozialprodukt, Arbeitsplätzen und Bevölkerung hatte die Stadtpolitik es überall mit ähnlichen Problemen zu tun, daher verlief sie überall nach einem einheitlichen Muster. ... Es war eine auf soziale Integration und Funktionsfähigkeit der ganzen Stadt ausgerichtete Politik für das Wachstum der Städte (Simultanpolitik) (Häußermann/Siebel 1987, 120).*
- *Desurbanisierung*: Seit Mitte der 70er Jahre zerbrach dieses einheitliche Muster von Stadtentwicklung und Stadtpolitik. Bis Mitte der 80er Jahre verloren die Städte an Einwohnern ebenso wie an Arbeitsplätzen. Konjunktur- und Strukturkrisen ange-

sichts eines verschärften internationalen Wettbewerbs sowie die schleichende soziale Entmischung der Städte (Suburbanisierung) führten zu einer Wachstumskrise der Städte. Diese äußerte sich in einer doppelten Spaltung. *Der großräumlichen Umstrukturierung und der verschärften Städtekonkurrenz* („Süd-Nord- Gefälle“) *entspricht dabei sozialräumlich die innerstädtische Polarisierung* (Häußermann/Siebel 1987, 8, 139). Verlierer dieser Entwicklung waren die Kernstädte der Agglomerationen (BMRBS 1993,91). In ihnen konzentrieren sich die sog. A-Gruppen, die Armen, die Alten, die Ausländer, die Auszubildenden und die Alleinstehenden.

- *Reurbanisierung*: Seit Mitte bzw. Ende der 80er Jahre wachsen die Einwohnerzahlen der Großstädte wieder. Die Städte und vor allem die innenstadtnahen Lagen erfuhren eine erhebliche Aufwertung. Die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur wurde dabei wesentlich geprägt durch das Vordringen neuer Haushaltsformen und neuer Lebensstile, die zu einer Aufwertung des Wohnungsbestandes und der Ausgestaltung einer „neuen Urbanität“ in den innenstadtnahen Wohnquartieren führte (Häußermann/Siebel 1987,11, vgl. Blasius/ Dangschat 1990, Friedrichs/Kesckes 1996). Das Vordringen neuer Lebensstile, die sich durch Kinderlosigkeit und demonstrativen Konsum auszeichnen, steht dabei in einem engen Zusammenhang mit dem Wandel der Beschäftigungsstrukturen (Tertiärisierung) und den Veränderungen in den Wertevorstellungen von Familie und Freizeit zusammen (Blasius 1996, 188). Die Folge war nicht nur anhand der Gentrifikationsprozesse in den innenstadtnahen Stadtteilen zu beobachten, sondern wirkte sich auch auf die Entwicklung der Haushalts- und Bevölkerungsstrukturen aus. So sanken die Heiratsquoten, die Scheidungsraten stiegen, die Zahl der Einpersonenhaushalte („Singles“) oder der Doppelverdienerhaushalte (DINK`s) stieg, während die Zahl der Familien sank (vgl. Droth/Dangschat 1985). Begleitet wurde dieser sozialstrukturelle und soziodemographische Umbau durch die steigende Zahl von Arbeitsmigranten, Asylbewerbern, Flüchtlingen und Aussiedlern. Die Folge war eine forcierte Polarisierung und Differenzierung der Stadtgesellschaft.

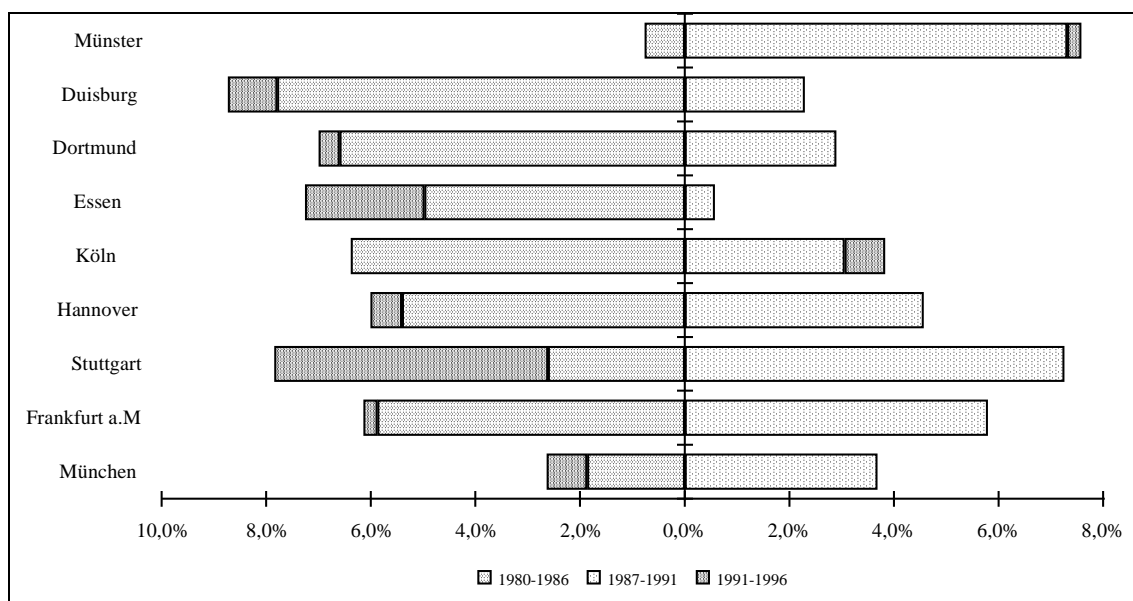
Bevölkerungsentwicklung in den 80er und 90er Jahren:

Die Bevölkerungsentwicklung der Großstädte in den 80er Jahren läßt sich grob in zwei Phasen, die des Übergangs von der Phase der Desurbanisierung zur Reurbanisierung einteilen. In der ersten Hälfte der 80er Jahre bis 1986 kam es zu massiven Bevölkerungsverlusten in den Großstädten. Dieses gilt insbesondere für die Ruhrgebietsstädte Dortmund und Duisburg, wo die Bevölkerung um 7% bzw. 8% sank. Aber auch Städte wie Köln oder Frankfurt verloren erheblich an Einwohnern. Die geringsten Bevölkerungsverluste waren in München und Münster zu beobachten. Die einzelnen Ursachenkongstellationen waren dabei vielgestaltig. Ein wichtiger Aspekt war, daß die Bevölkerungsverluste der deutschen Bevölkerung durch die verminderten Zuwächse der ausländischen Bevölkerung nicht mehr kompensiert werden konnten (Gans 1997, 25). Zwar reflektierte die Bevölkerungsentwicklung in diesen Jahren damit allgemeine Entwicklungstendenzen, aber der demographische Wandel vollzog sich doch in jeder Stadt in einer für sie spezifischen Weise. So ist der geringe Bevölkerungsverlust in München und Münster nicht nur mit den vergleichsweise günstigen wirtschaftlichen Entwicklung zu begründen, sondern darüber hinaus wirkte sich in Münster die wachsende Zahl von Studenten aus. Ebenso wie in München verfügt Münster durch seine Eingemeindungen aus den 70er Jahren über relativ große Möglichkeiten der Stadterweiterung, so daß der Suburbanisierungsprozeß sich innerhalb der Stadtgrenzen vollziehen konnte²²⁷. In München hingegen wirkte sich die wirtschaftliche Prosperität stärker aus. Die negative Bevölkerungsentwicklung in Frankfurt dagegen war durch die eng gezogenen Stadtgrenzen und die ausgeprägten Suburbanisierungstendenzen bestimmt. Die Städte des Ruhrgebiets wiederum durchliefen Phasen eines fortgesetzten Abbaus von Arbeitsplätzen und Bevölkerungsverlusten. Die Volkszählung 1987 brachte eine Berichtigung der Bevölkerungszahlen. So lag die Einwohnerzahl in Frankfurt deutlich höher, in München und Münster dagegen deutlich niedriger. Zwischen 1987 und 1991 wuchs die Bevölke-

²²⁷ So lag der Anteil der Bevölkerung in der Kernstadt München 1995 an der Bevölkerung in der Region München bei 54 %, der Anteil der Bevölkerung in Frankfurt an der Bevölkerung in der Region Rhein-Main dagegen bei 23%. In der Region Köln dagegen lag der Anteil der Bevölkerung in der Kernstadt bei 61% und in Hamburg bei 60% (vgl. Bevölkerung in Stadtregionen, in: Hamburg in Zahlen 7/1997, 193-199).

rungszahl in allen Großstädten wieder an. Dabei war das Bevölkerungswachstum insbesondere in Stuttgart und Münster mit einem Wachstum von 7,3% sowie in Frankfurt mit einem Wachstum von 5,8% relativ hoch. Das geringste Bevölkerungswachstum wies Essen mit 0,6% sowie Duisburg mit 2,3% und Dortmund mit 2,9% auf. Damit fiel in dieser Phase das Bevölkerungswachstum in den prosperierenden Städten höher aus als in den altindustrialisierten Städten. Die modernisierten und teilmodernisierten Städte wiesen hingegen unterschiedliche Tendenzen auf.

Abbildung 42: Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten Großstädten



Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

So stieg die Bevölkerungszahl in Hannover um 4,6%, während sie in Köln und München lediglich um 3,1% bzw. 3,7% anstieg. Das höhere Bevölkerungswachstum in Hannover ist dabei mit Sicherheit auf die Zuwanderungen nach der Öffnung der innerdeutschen Grenzen 1989 zurückzuführen, an denen Hannover mehr partizipierte als Köln. Das niedrige Wachstum in München dagegen ist das Resultat von Engpässen auf dem Münchener Wohnungsmarkt und damit Ausdruck der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, durch die es selbst mittleren Einkommensgruppen erschwert wurde, in München eine Wohnung zu finden. Das Bevölkerungswachstum war ferner die Folge eines starken Zuzugs von Arbeitsmigranten, Flüchtlingen, Asylsuchenden und Aussied-

lern²²⁸ (vgl. Gans 1997,24). Die Spitzenwerte der Zuwanderung wurden allerdings erst 1992/93 erreicht. Zwischen 1991 und 1996 sank nicht zuletzt auch durch die Konjunkturkrise 1993 und dem nachlassenden Zuzug ausländischer Migranten die Zahl der Einwohner, mit Ausnahme von Köln und Münster. Die Bevölkerungsverluste waren insbesondere in Stuttgart mit 5,2% und in Essen mit 2,3% relativ hoch.

Per Saldo 1980-1996 hat sich die Bevölkerungszahl in München um 6%, in Essen und Duisburg um 5% sowie in Hannover um 4% verringert. Bis auf Frankfurt a.M. ist damit die Bevölkerungszahl in allen Städten gesunken. In Frankfurt a.M. stieg die Bevölkerung um 4%. Wie sich aus Bevölkerungsprognosen ersehen läßt, dürfte insbesondere in Essen, Dortmund sowie Duisburg die Bevölkerungszahl weiter abnehmen, während sie z.B. in Stuttgart erheblich steigen wird (vgl. Statistisches Jahrbuch NRW 1997, 44f., Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Niedersachsen). So soll der Bevölkerungsprognose aus Nordrhein-Westfalen zufolge bis 2015 die Einwohnerzahl in Duisburg von 536000 Einwohner um 30000 Einwohner fallen, Essen soll sogar von 618000 Einwohner auf 539000 Einwohner schrumpfen. Münster hingegen soll diesen Prognosen folgend um ca. 4000 Einwohner auf 269000 Einwohner wachsen (Statistisches Jahrbuch NRW 1997, 44). Prognosen sind, wie nicht zuletzt die jüngsten Erfahrungen zeigen, häufig mit hohen Unsicherheiten belastet. Zudem muß berücksichtigt werden, daß die Bevölkerungsverluste sich erst allmählich, aber nach 2005 verstärken werden.

Die Bevölkerungsentwicklung der großen Städte wird weniger bestimmt durch die Entwicklung der Geburtenraten und Sterbeziffern, sondern vor allem durch ihr Wandergeschehen. Städte sind auf Zuwanderung angewiesen. Ebenso aber sind Städte auch Orte der Abwanderung. Nur wenn es gelingt, über längere Zeiträume zwischen Zuzügen und Fortzügen einen positiven Saldo herbeizuführen, kann eine Stadt wachsen. Dies ist unter günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ungleich wahrscheinli-

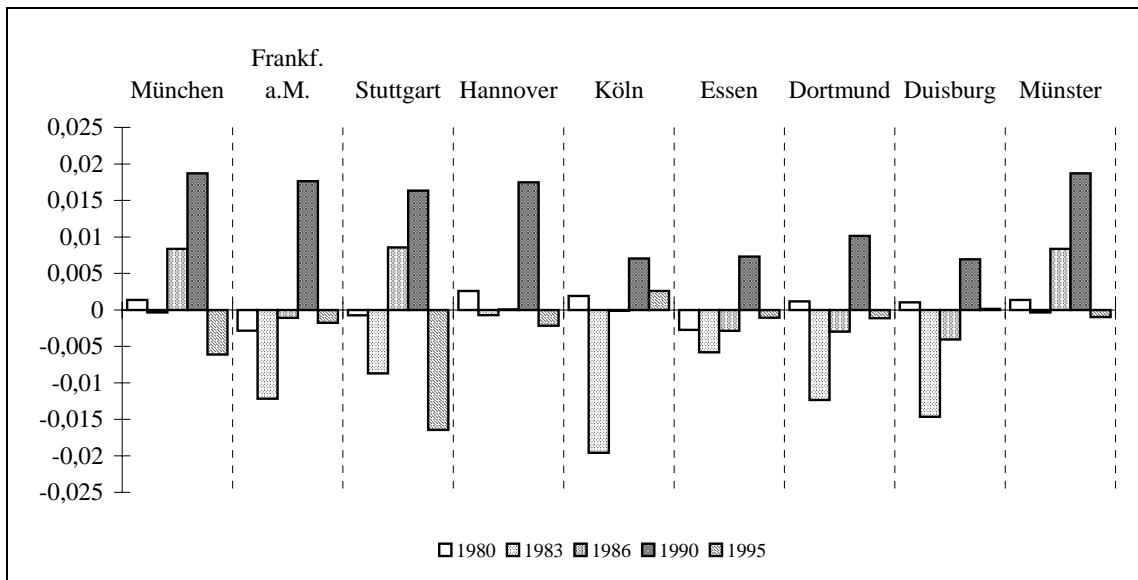
²²⁸ Die sozialwissenschaftliche Stadtforschung reagierte in dieser Phase auf die vorgefundenen sozialen und ökonomischen Entwicklungstendenzen mit unterschiedlichen Formeln, wie z.B. Armut im Wohlstand, Armut durch Wohlstand, Verfall der Stadtgesellschaft. Die Nähe zu ihrem Forschungsgegenstand mag dazu beigetragen haben, die vielfältigen sozialen und ökonomischen Umstrukturierungsprozesse übermäßig zu verallgemeinern, ohne den besonderen Charakter dieser Phase im Auge behalten zu haben.

cher als unter den Bedingungen der Deindustrialisierung und ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklungstendenzen.

Das Wanderungsniveau lag in allen Städten im Jahr 1980 auf einem relativ niedrigen Niveau. Wie das folgende Schaubild zeigt, war die Wanderungsrate im Jahr 1980 in allen Städten außer in Frankfurt a.M., Stuttgart und Essen negativ, während es in München und Hannover noch die höchsten Werte aufwies. Auf einem der ersten Höhepunkte der Beschäftigungskrise im Jahr 1983 und aufgrund politischer Maßnahmen, wie z.B. Rückkehrhilfen sank die Zuwanderung nach Deutschland. Im Ergebnis führte dies zu einer negativen Wanderungsrate. Insbesondere in Köln, Frankfurt und Duisburg wies die Wanderungsrate einen hohen negativen Wert auf. Vergleichsweise gering war hingegen der Wanderungsverlust in München, Münster und Hannover. Nachdem sich die konjunkturelle Entwicklung erholte und die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau stabilisierte, stieg auch die Zuwanderung nach Deutschland erneut an. Entsprechend wies die Wanderungsrate in München, Stuttgart und Münster einen hohen positiven Wert auf. Da sich die konjunkturelle Erholung aber nicht in allen Städten gleichzeitig einstellte, vielmehr die Arbeitslosigkeit in den altindustrialisierten Städten noch weiter anstieg, lag die Wanderungsrate in den Ruhrgebietsstädten, wie Duisburg, 1986 noch undeutlich im negativen Bereich. Nach Öffnung der innerdeutschen Grenzen, dem anhaltenden Wirtschaftsaufschwung sowie dem „Einigungsboom“, richtete sich auf alle Städte ein großes Migrationspotential. In allen Städten wies die Wanderungsrate unvergleichlich hohe positive Werte auf. Allerdings war die Wanderungsrate in den Ruhrgebietsstädten und Köln deutlich niedriger als in München, Frankfurt a.M., Münster, Hannover oder Stuttgart. Die Folge waren z.B. steigende Sozialhilfeausgaben, wachsende Engpässe auf den ohnehin angespannten Wohnungsmärkten und zunehmende Segregation bei gleichzeitigem wirtschaftlichen Aufschwung. Dies war auch die Phase, in der die sozialen Konflikte in den großen Städten zunahmen und eine große Zahl von Städten z.B. über Sozial- und Armutsberichte die „soziale Schieflage“ zu thematisieren begannen. „Rettet unser Städte jetzt“, so das Manifest der Oberbürgermeister oder Kronawitters Hinweis auf den Verfall der Stadtgesellschaft oder Voscheraus Hinweis auf die Stadt als „sozialer Brennpunkt“ waren nicht zuletzt Ausdruck dieser Phase, in der auf allen Märkten

Anpassungsprobleme auftraten, die die strukturellen Krisen verschärfen (Kronawitter 1993,1994, Voscherau 1994). Daß es gerade die Oberbürgermeister der prosperierenden Städte waren, die die soziale Umstrukturierung der Stadtgesellschaft thematisierten, war nicht zuletzt Folge auch der auf diese Städte gerichteten Wanderungsbewegungen (vgl. für die 80er Jahre auch schon Bähr/Gans 1985). Auch in außergewöhnlichen Phasen heben damit allgemeine soziale und ökonomische Trends grundlegende Unterschiede zwischen den Städten nicht auf. Solche grundlegenden Unterschiede vermögen sich nur über einen längeren Zeitraum von mehreren Jahrzehnten zu verändern.

Abbildung 43: Wanderungsrate in ausgewählten Großstädten 1980/1983/1990/1995



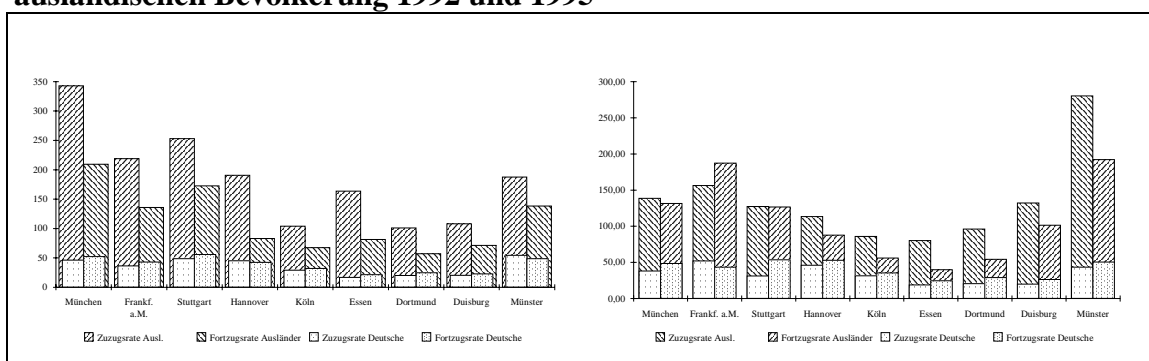
Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden; verschieden Jahrgänge, eigene Berechnungen

Nach der Novellierung des Ausländer- und des Aussiedleraufnahmegesetzes (Kontingentierung), der Einschränkung des Art. 16 GG im Rahmen des „Asylkompromisses“ sowie der Wiederkehr weltmarktbedingter Strukturkrisen mit ihrer steigenden Arbeitslosigkeit sank die Wanderungsrate erneut ab bzw. kehrte sich teilweise um. So lag die Wanderungsrate im Jahr 1995 bis auf Köln und Duisburg in allen Städten im negativen Bereich. Auch in Köln und Duisburg war die Wanderungsrate eher ausgeglichen, als daß man von einer positiven Wanderungsrate sprechen könnte. Die höchste negative Wanderungsrate wies die Stadt Stuttgart auf, die durch die weltmarktbedingten Be-

schäftigungseinbrüche besonders schwer betroffen wurde. So gingen im verarbeitenden Gewerbe zwischen 1993 und 1996 allein 18000 Arbeitsplätze verloren.

Einzelne Phasen des Wanderungsgeschehens weisen also auf unterschiedliche soziale und ökonomische Rahmenbedingungen hin. Dabei zeigt sich zwischen den Städten, daß die Ausschläge im Wanderungsgeschehen in den modernisierten bzw. den teilmodernisierten Städten höher liegen als in den altindustrialisierten Städten. Modernisierte Städte sind also sowohl die Orte höchster Zuwanderung als auch der Abwanderung. Gerade dies macht ihren dynamischen Charakter aus. In einer langfristigen Perspektive führt der Saldo jedoch zu einem Anstieg der Bevölkerung in den modernisierten und teilmodernisierten Städten, während die altindustrialisierten Städte an Bevölkerung verlieren werden. Das Wanderungsgeschehen wird wesentlich bestimmt durch die ausländische Bevölkerung wie die beiden folgenden Abbildungen deutlich machen.

Abbildung 44: Fort- und Zuzüge je 1000 Einwohner nach der deutschen und der ausländischen Bevölkerung 1992 und 1995



Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, eigene Berechnungen

Deutlich wird nochmals der positive Saldo zwischen Zu- und Fortzügen bei der ausländischen Bevölkerung im Jahre 1992, während der Saldo bei der deutschen Bevölkerung nahezu ausgeglichen ist. Das Bevölkerungswachstum ist daher vorrangig auf die wachsende ausländische Bevölkerung zurückzuführen. Ferner zeigt sich, daß die Zuwanderung der ausländischen Bevölkerung sich auf die moderneren Städte konzentriert, während die Zuzüge in den altindustrialisierten Städten niedriger ausfallen. Da die Städte ein negatives natürliches Wachstum haben, dies gilt insbesondere für die deutsche Bevölkerung, wächst der Anteil der ausländischen Bevölkerung (s.u.). Wie das zweite Bild zeigt, ist das Wanderungsverhalten der

zeigt, ist das Wanderungsverhalten der deutschen Bevölkerung vergleichsweise konstant geblieben, wenngleich im Jahr 1995 die Fortzüge gegenüber den Zuzügen überwiegen. Auch das Wanderungsgeschehen der ausländischen Bevölkerung ist deutlich abgesunken. In München z.B. ist die Zahl der Zuzüge um über die Hälfte abgesunken. In Frankfurt liegt die Zahl der Fortzüge über dem Niveau und die Zahl der Zuzüge unter dem Niveau von 1992. Wie auch im Jahr 1992 liegt die relative Zahl der Zu- und Fortzüge in den Ruhrgebietsstädten sowohl bei der deutschen als auch der ausländischen Bevölkerung niedriger. Einzig allein Münster weist bei der ausländischen Bevölkerung eine gestiegenes Niveau im Wanderungsgeschehen auf.

Städte sind Orte der Zuwanderung, vor allem der ausländischen Bevölkerung. Diese Zuwanderung ist genereller Natur, kann also nicht, wie die Globalisierungsthese postulierte auf, eben jenen Prozeß der Globalisierung wirtschaftlicher Zusammenhänge zurückgeführt werden. Wie sich in der folgenden Tabelle zeigt, lag in den modernisierten Städten schon Anfang der 70er Jahre der Anteil der ausländischen Bevölkerung höher als in den altindustrialisierten Städten (vgl. Esser 1985). Seinerzeit lag der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Frankfurt a.M. bei 15%. In Münster und Essen dagegen lag der Anteil bei moderaten 4,2% bzw. 4,5%. In den siebziger Jahren stieg nicht zuletzt als Folge des Anwerbestops der Anteil der ausländischen Bevölkerung durch Familiennachzug in allen Städten an. Das geringste Wachstum war dabei in Münster um 0,2 Prozentpunkte und in Essen um 0,7 Prozentpunkte zu beobachten. Ein starkes Wachstum der ausländischen Bevölkerung war in den modernisierten Städten zu beobachten. In Frankfurt a.M. war mehr als jeder fünfte Einwohner ausländischer Staatsbürger. In Stuttgart lag der Anteil der ausländischen Bevölkerung bei 18% und in München bei 17%. Einen hohen Anteil der ausländischen Bevölkerung wies unter den Ruhrgebietsstädten auch Duisburg auf (13%). In der ersten Hälfte der 80er Jahre stieg der Anteil der ausländischen Bevölkerung in allen Städten weiter an, jedoch war das Wachstum verhaltener als in den 70er Jahren. Mittlerweile war jeder vierte Frankfurter Bürger ausländischer Nationalität. Auch zeigte sich, daß dort wo der Anteil der ausländischen Bevölkerung niedriger war, der Anteil der ausländischen Bevölkerung langsamer wuchs als in den Städten mit einem hohen Anteil ausländischer Bevölkerung. Dies führt dazu, daß

die Spannweite zwischen höchstem Anteilswert von 1972 und 1996 von 10,6 Prozentpunkten auf 21,1 anstieg.

Tabelle 21: Anteil der ausländischen Bevölkerung 1980 - 2005

	1972	1980	1986	1992	1996	Prognose 2005
München	11,4%	16,8%	17,3%	21,5%	23,3%	
Frankfurt a.M.	15,1%	22,1%	25,0%	28,3%	27,9%	
Stuttgart	14,9%	18,1%	18,1%	23,0%	23,1%	
Hannover	7,3%	9,4%	9,7%	12,5%	15,4%	
Köln	10,6%	14,4%	15,0%	18,2%	19,9%	23,9%
Essen	4,5%	5,2%	6,1%	8,8%	9,3%	14,3%
Dortmund	5,3%	8,6%	8,9%	11,0%	12,8%	18,7%
Duisburg	8,1%	13,0%	13,0%	14,9%	16,6%	23,6%
Münster	4,2%	4,4%	4,6%	6,9%	7,8%	9,6%

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, eigene Berechnungen

Auch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre setzte sich nunmehr der allgemeine Trend zu einem wachsenden Anteil der ausländischen Bevölkerung fort. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung bewegte sich in Frankfurt auf die 30% zu und auch in München und Stuttgart war der Anteil der ausländischen Bevölkerung von 20% längst überschritten. Vergleichsweise niedrig lag der Anteil der ausländischen Bevölkerung dagegen in Münster mit 7%. In der ersten Hälfte der 90er Jahre wuchs in allen Städten bis auf Frankfurt a.M. der Anteil der ausländischen Bevölkerung in den deutschen Städten leicht an. Zwischen den Städten nehmen die Differenzen im Anteil der ausländischen Bevölkerung zu. Diese Ausdifferenzierung läßt sich auch innerhalb des Ruhrgebietes beobachten. Lag die Spannweite 1972 zwischen Essen und Duisburg bei 3,6 Prozentpunkte, so war sie bis 1996 auf 7,3 Punkte angewachsen. Der Prognose zufolge wird die Spannweite bis 2005 auf 9,6 Prozentpunkte anwachsen.

Neben der weiteren Zuwanderung wird gerade auch in den Städten, in denen es einen hohen Anteil der ausländischen Bevölkerung gibt, das generative Verhalten und vor allem der „günstigere“ Bevölkerungsaufbau der ausländischen Bevölkerung einen zunehmenden Anteil bewirken. So liegt in München der ausländische Bevölkerungsanteil bei den unter 18-jährigen bei 30 % und in Frankfurt gar bei 40%. Birg rechnet nach 2010 in den Städten sogar mit einem Überschreiten der 50%-Marke in den Altersgruppen unter 40 Jahren (Birg 1993, 85). Nicht alle Städte sind also

gruppen unter 40 Jahren (Birg 1993, 85). Nicht alle Städte sind also gleichermaßen mit Fragen der Integration der ausländischen Bevölkerung konfrontiert. Es scheint eher so zu sein, daß die Unterschiede zwischen den Städten zunehmen. Folglich dürften sich die Bemühungen um eine Integration von Ausländern zwischen den Städten auch angesichts der unterschiedlichen sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen ausdifferenzieren.

Altersstrukturen:

Einen erheblichen Einfluß auf die demographische Struktur der Städte haben, wie gezeigt, die Wanderungsbewegungen. Insbesondere für die deutsche Bevölkerung ist dabei die Dekonzentration der Bevölkerung innerhalb der Stadtregionen von Bedeutung. Die Suburbanisierung der Städte seit den 60er Jahren führt vor allem Familien mit Kindern aus der Stadt heraus, während „Bildungseinwanderer“ im Alter von 15-25 Jahren in die Stadt ziehen. Nicht zu Unrecht spricht der Sozialbericht 1993 der LH Hannover in diesem Zusammenhang vom „Nachwuchskonsum“. Nach siedlungsstrukturellen Merkmalen unterschieden, können ebenfalls Unterschiede herausgearbeitet werden. So liegt der Anteil der „Mover“ in den modernen Städten höher als in altindustrialisierten Städten und ländlichen Gebieten, in denen die „Stayer“ einen größeren Anteil einnehmen (Strohmeier 1991, 201). Diese Ergebnisse können für die hier betrachteten Städte bestätigt werden. Der Anteil der fort- und zugezogenen Bevölkerung ist in den altindustrialisierten Städten des Ruhrgebiets fast durchgängig niedriger als in den modernen Städten. Im Ergebnis führt die soziale Entmischung der Städte und ihres Umlands dazu, daß der Anteil der Kinder und Jugendlichen in den Städten sinkt und der Anteil der älteren Bevölkerungsgruppen steigt. Wenn sich aber das Verhältnis zwischen den einzelnen Altersgruppen ändert, führt dies zu Verschiebungen in der altersgruppenbezogenen Infrastruktur der Städte.

Entscheidend für die zahlreichen Infrastruktur- und Fachplanungen, insbesondere für die Fachsozialpläne der Stadtverwaltungen ist der Bevölkerungsaufbau. Verschiedenen Prognosen zufolge wird die Zahl der älteren Bevölkerung in der Bundesrepublik

Deutschland absolut und anteilmäßig anwachsen. Dieser globale Trend setzt sich auch in den einzelnen Bundesländern durch. Sie gelten aber, wie Birg für NRW ausführt, vorwiegend für Rand- und ländliche Zonen, wenngleich die höchsten Altenquotienten in den Ballungskernen auftreten (Birg 1993, 80). Unter den hier betrachteten Städten weisen vor allem Essen und Hannover einen hohen Anteil der älteren Bevölkerung auf. So lag der Anteil der über 65-Jährigen 1970 in Hannover bei 17%., Mitte der 80er Jahre war dieser auf 19% angestiegen. Bedingt durch die allgemeine Bevölkerungsentwicklung sank dieser Anteil 1994 leicht ab auf 18%. Diese allgemeine Entwicklung vollzieht sich in allen Städten wenngleich auf unterschiedlichem Niveau. So liegt der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre in München bei 15% und in Münster bei 14,9%. Auffällig ist auch, daß München und Münster die höchsten Anteile der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufweisen. In Münster ist der hohe Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf die hohe Zahl von Studenten zurückzuführen, während in München die Sogwirkung des Arbeitsmarktes für einen überproportionalen Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verantwortlich ist (vgl. Biehler/Brake, Rammschütz 1994,15).

Tabelle 22: Anteil der Altersgruppen an der Bevölkerung in ausgewählten Städten

Volkszählung 1970									
Alter	München	Frankf. a.M.	Stuttgart	Hannover	Köln	Essen	Dortmund	Duisburg	Münster
< 6 J.	6,8%	6,6%	7,2%	6,9%	8,2%	8,1%	7,6%	7,8%	8,5%
< 18 J.	11,5%	12,2%	13,1%	9,8%	14,4%	14,4%	16,8%	16,8%	
18 - 65 J.	68,8%	66,6%	66,8%	65,7%	60,4%	59,5%	61,5%	62,5%	58,7%
> 65 J.	13,0%	14,5%	12,9%	16,9%	13,3%	14,2%	14,1%	13,3%	11,7%
insg.	1293590	669635	633158	523941	848352	698434	646954	454839	198371
1994									
< 6 J.	5,4%	5,3%	5,7%	5,4%	6,2%	5,9%	6,0%	6,5%	6,0%
< 18 J.	14,4%	14,9%	15,7%	14,8%	16,7%	16,8%	17,3%	18,2%	16,1%
18 - 65 J.	70,3%	68,9%	68,3%	66,9%	68,2%	64,6%	65,6%	64,7%	69,0%
> 65 J.	15,4%	16,2%	16,0%	18,3%	15,1%	18,7%	17,0%	17,1%	14,9%
insg.	1244676	652412	588482	525763	963817	617955	600918	536106	264887

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, eigene Berechnungen

Hohe Anteile an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weisen auch Frankfurt a.M., Stuttgart und Köln auf. Während jedoch Frankfurt einen niedrigeren Anteil an Kindern und Jugendlichen aufweist, liegt der Anteil in Stuttgart und in Köln höher. Wenngleich die Unterschiede im Bevölkerungsaufbau gering erscheinen mögen, so indizieren sie doch ein unterschiedliches generatives Verhalten.

Bezieht man Bevölkerungsprognosen in die Betrachtung mit ein, so kann der Zeitraum zwischen 1970 und 2005 in zwei Phasen unterteilt werden. Die Zunahme der alten Bevölkerung ist demnach größtenteils ein bis Anfang der 90er Jahre abgeschlossener Prozeß. Im Zeitraum 1990 bis 2005 wird die Zahl der hochbetagten Bevölkerung allenfalls marginal ansteigen, z.T. sogar leicht sinken. Die Größenordnungen liegen dabei bei wenigen hundert Personen. In der Altenhilfe scheint daher mehr ein qualitativer Umbau als ein quantitativer Ausbau greifen zu müssen. Nach 2005 allerdings ist erneut mit einer deutlich steigende Zahl hochbetagter Bürger zu rechnen (vgl. Hannover 1993c).

Die Zahl der Kinder unter 6 Jahren hingegen wieder nach Prognosen der Stadt Hannover wie auch des Statistischen Landesamtes in NRW im Lauf der 1990er Jahre noch weiter zunehmen, um dann gegen Ende der 90er Jahre wieder abzunehmen. Nach 2010 wird dann die Zahl der Kinder unter 6 Jahren deutlich zunehmen und auf einem ähnlichen Niveau liegen wie 1990 (Staatskanzlei NRW 1993). Die Bevölkerungsentwicklung bei den unter 6jährigen gleicht damit einem Wellengang, der maßgeblich durch die lokalen Alters- und Haushaltsstrukturen der Bevölkerung und dem lokal unterschiedlichen generativen Verhalten beeinflusst wird. So liegen die altersspezifischen Geburtenraten in den Ruhrgebietsstädten, insbesondere in Duisburg höher als in den Vergleichstädten. In München, Frankfurt und Hannover lagen demgegenüber die altersspezifischen Geburtenziffern schon in den 60er Jahren deutlich niedriger.

Tabelle 23: Altersspezifische Geburtenziffern in ausgewählten Großstädten

	München	Frankf. a.M.	Stuttgart	Hannover	Köln	Essen	Dortmund	Duisburg	Münster
1961	60,4	60,8	66,7	60,4	73,6	72,9	73,8	77,2	74,0
1985	33,2	36,6	37,2	35,9	39,8	36,9	41,3	43,4	34,9
1990	45,3	42,5	48,3	45,1	50,5	50,6	50,5	55,1	44,9
1994	44,4	41,7	45,5	45,1	46,7	47,4	47,3	50,7	40,3

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

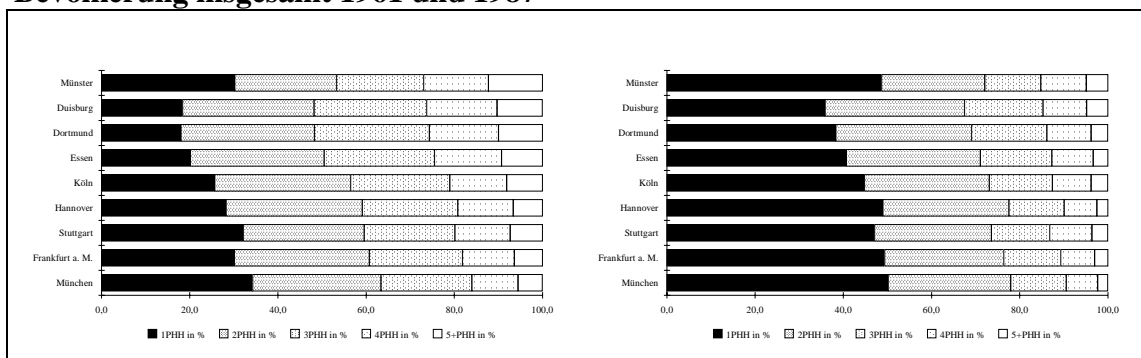
In der ersten Hälfte der 80er Jahre schließlich sanken die altersspezifischen Geburtenraten auf ein niedriges Niveau, wobei allerdings die Strukturunterschiede zwischen den Städten gewahrt blieben. Bis 1990 stieg die Geburtenrate wieder an. Danach jedoch fiel

sie in einigen Städten wie den Ruhrgebietsstädten, Stuttgart oder Münster ab, während sie in München, Frankfurt oder Hannover auf einem relativ hohen Niveau fortbestand.

Insofern läßt sich vermuten, daß die einzelnen Städte unterschiedliche generative Zyklen durchlaufen. Dabei wirken sich die strukturellen generativen Unterschiede in den 60er Jahren und das niedrigere Familiengründungsalter in den Ruhrgebietsstädten dergestalt aus, daß ein großer Teil der Alterskohorten, die in das Familiengründungsalter eintreten, schon in den 80er Jahren Kinder bekam, während sich unter den Bedingungen einer über eine längere Lebensphase hinaus erstreckenden Familiengründungsphase in den modernisierten Städten die Geburtenrate erst in den 90er Jahren erhöhte und auch länger auf einem relativ hohen Niveau blieb. Diese unterschiedlichen generativen Zyklen deuten auf den Eigensinn und die Persistenz lebensweltlicher Strukturen hin. Trotz allgemein gleicher Richtungstendenzen der Modernisierungsprozesse, deuten sie auf strukturelle Unterschiede zwischen den Städten hin. Soziale und ökonomische Modernisierungsprozesse ebenen also regionale Unterschiede nicht ein, sondern reproduzieren sie. Die Unterschiede im generativen Verhalten deuten ferner auf unterschiedliche Haushalts- und Arbeitsmarktstrukturen zwischen den Städten hin, die Soziale Milieus herausfordern, die umformen oder auch konservieren. Insofern ist davon auszugehen, daß sich in Duisburg traditionelle industriegesellschaftliche Sozialstrukturen noch stärker erhalten haben als z.B. in Hannover (vgl. Rodenstein/Bock/Heeg 1996).

Ein Blick auf die Entwicklung der Haushaltsstrukturen bestätigt diese Hypothese. So lag der Anteil der Bevölkerung in Einpersonenhaushalten 1961 in München bei 15%, stieg 1970 auf 19% und schließlich 1987 auf 28%. Demgegenüber lag der Anteil der Bevölkerung in Einpersonenhaushalten 1961 in Dortmund und Duisburg lediglich bei 7%. Bis 1987 stieg dieser Anteil auf 18% bzw. 17% und damit auf ein Niveau, daß in München oder Frankfurt schon 1970 bestand. Umgekehrt sank der Anteil der Bevölkerung in Fünf- und Mehrpersonenhaushalten in Dortmund und Duisburg auf 10% bzw. 12% im Jahre 1987. In München lebten sogar nur noch 5% der Bevölkerung in Fünf- und Mehrpersonenhaushalten.

Abbildung 45: Anteil der Bevölkerung in verschiedenen Privathaushalte an der Bevölkerung insgesamt 1961 und 1987



Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, eigene Berechnungen

Die Veränderung der Familien- und Haushaltsstrukturen wird noch deutlicher, wenn man sich die Anteile der einzelnen Haushalte vor Augen führt. So stieg zwischen 1961 und 1987 die Zahl der Einpersonenhaushalte von 34% auf 50% und seitdem auf 53%. Ähnlich verlief auch die Entwicklung in Frankfurt a.M. Dort stieg der Anteil von 30% auf 51%, während der Anteil der größeren Haushalte von 39% auf 21% abnahm. Waren 1961 in Dortmund und Duisburg noch 52% aller Haushalte Drei- und Mehrpersonenhaushalte, so sank dieser Anteil auf 26% bzw. 29%. Umgekehrt stieg der Anteil der Einpersonenhaushalte von 18% auf 41% bzw. 37%.

Tabelle 24: Anteil der Einpersonenhaushalte und Drei- und Mehrpersonenhaushalte an allen Haushalten 1961, 1987 und 1995

	1961		1987		1995	
	Einpersonenhaushalte	Drei- und Mehrpersonenhaushalte	Einpersonenhaushalte	Drei- und Mehrpersonenhaushalte	Einpersonenhaushalte	Drei- und Mehrpersonenhaushalte
München	34,3%	36,6%	50,2%	21,9%	52,6%	22,1%
Frankf. a.M.	30,2%	39,3%	49,4%	23,6%	50,5%	21,4%
Stuttgart	32,2%	40,4%	47,1%	26,3%	46,9%	27,0%
Hannover	28,3%	40,8%	49,0%	22,5%		
Köln	25,7%	43,5%	44,8%	27,0%	46,2%	26,1%
Essen	20,2%	49,5%	40,7%	28,8%	40,0%	26,4%
Dortmund	18,0%	51,7%	38,3%	31,0%	41,1%	25,9%
Duisburg	18,4%	51,8%	35,9%	32,5%	36,6%	28,9%
Münster	30,2%	46,7%	48,7%	27,9%	35,6%	35,9%

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, eigene Berechnungen; Statistische Ämter der Städte

Da auf den Güter- und Wohnungsmärkten vor allem Haushalte miteinander konkurrieren, führt diese Entwicklung dazu, daß sich diese vor allem auf die kleineren Haushalte und kaufkräftigeren Nachfrager stützen. Größere Haushalte und Familien und deren

Bedürfnisse geraten damit unter Druck, strukturell vernachlässigt zu werden. Die Bewältigung dieser Indifferenz gegenüber den Belangen von Familien und Kindern erfolgt wiederum im Rahmen lokaler Sozialpolitik in öffentlicher Form oder privat bei denjenigen sozialen Gruppen, die über die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten verfügen. Die Folge davon wiederum ist eine doppelte Polarisierung, einerseits in den familienlosen Kern der Stadtgesellschaft und den Familien sowie zwischen begüterten und weniger begüterten Familien andererseits. Strukturell deutet sich damit eine Spaltung lokaler Sozialpolitik an mit einer breiten Versorgung für die Masse der Familien sowie einer z.B. über Gebühren oder privat finanzierten gehobenen Versorgung. Aufgrund der Konkurrenz auf den Wohnungsmärkten muß tendenziell auch die Segregation zwischen Familien und familienlosen Haushalten zunehmen. Die Folge ist, daß sich, wie die Forschungen über Gentrifikationsprozesse zeigen, die Infrastruktur des Stadtteils zu wandeln beginnt (vgl. Blasius/Dangschat 1990, Friedrichs/Kesckes 1996). Diese Entwicklung forciert die Entmischung der Quartiere.

Wie die Analyse des demographischen Umbaus also zeigt, bestehen zwischen den Städten teilweise gravierende soziodemographische Unterschiede. Diese Unterschiede waren aber schon vor über 30 Jahren gegeben. Sie sind nicht neueren Ursprungs; sie können daher nicht z.B. als Folge der ökonomischen Umstrukturierung seit den 70er Jahren oder als Folge des Übergangs von einer fordistischen zu postfordistischen Lebensweisen interpretiert werden. Vielmehr muß von einem Eigensinn regionaler Milieus und Lebensweisen ausgegangen werden (Vester 1993, Bertram 1996). Als Lebenszusammenhänge organisieren soziale Milieus Erfahrungen lebenslänglich. durch die Muster der familialen Sozialisation, durch die Gruppenbildungen des Kindheits- und Jugendalters, durch die Verarbeitung der Alltags- und Berufserfahrung. Die Lebensweise und damit auch die soziodemographischen Strukturen sind also in stärkerem Maße von dem soziokulturellen Kontext als von den Umstrukturierungsprozessen in den politischen und ökonomischen Systemen abhängig. Wenn dem aber so ist und man davon ausgehen kann, daß sich die lebensweltlichen Sozialmilieus innerhalb der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse bestimmte Positionen besetzen und sich auf der gesellschaftspolitischen Ebene zu politischen Lagern zusammenfinden, so kann daraus auch geschlossen

werden, daß dort, wo traditionelle industriegesellschaftliche Sozialstrukturen auffindbar sind, die lebensweltliche, ökonomische und gesellschaftspolitische Dimension sich verschränken²²⁹. Der Wandel der Familien- und Haushaltsstrukturen in den modernisierten Städten dürfte hingegen nicht nur eine unterschiedliche materielle Gestalt und Verbreitung annehmen, sondern auch innerhalb der lokalen (Sozial-) Politik zu anderen Formen einer familienergänzenden und -unterstützenden Politik führen. Als Beispiel mag die Hortplatzversorgung dienen. Wie in den multivariaten Analysen gezeigt, liegt die Hortplatzversorgung in den modernisierten Städten deutlich über dem Niveau der altindustrialisierten Städte. Dieser unterschiedliche Versorgungsgrad kann demnach nicht auf unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten seitens der altindustrialisierten Städte zurückgeführt werden, sondern muß als Ausdruck traditioneller, über alle Systemgrenzen von Lebenswelt, Sozialpolitik und Arbeitsmarkt hinausreichenden Deutungsmuster verstanden werden. Diese wiederum finden ihre „Annex-Deutungsmuster“ in anderen Bereichen lokaler Sozialpolitik, so daß sich partiell eine gewisse Kohärenz gesellschaftlicher Verhältnisse auf lokaler Ebene herauskristallisiert

4.3 Differenzierung und Polarisierung der Stadtentwicklung - Ökonomische Umstrukturierung, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe

Seit Mitte der 80er Jahre wurde in Westdeutschland die unterschiedliche wirtschaftliche Dynamik unter der pointierten Formel vom „Nord-Süd-Gefälle“ thematisiert (Friedrichs/Häußermann/Siebel 1986). Dabei waren in den nördlichen Regionen die wirtschaftlichen Wachstumsraten deutlich niedriger und die Arbeitsplatzverluste überdurchschnittlich höher als in den südlichen Regionen. Diese Entwicklung konnte wie folgt zusammengefaßt werden: *Es gibt ein nachweisbares und durchgängiges Gefälle zwischen den nördlichen und den südlichen Agglomerationsräumen hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation und der Beschäftigungsentwicklung, aber auch bei der Wirtschaftskraft, beim Wachstum, bei den Forschungsaktivitäten und beim Technologieeinsatz ebenso wie bei der Erwerbsbeteiligung, beim Einkommensniveau bei den Hochqualifizierten und nicht zuletzt bei der Bevölkerungsentwicklung, den Wanderungsverlusten bzw. -gewinnen sowie den Baulandpreisen*

²²⁹ Man könnte hier in systemtheoretischer Diktion auch von „struktureller Kopplung“ sprechen.

als allgemeinste Indikatoren der Standortattraktivität (Sinz zit. nach Gornig/ Häußermann 1994, 156).

Auf der einen Seite hielt damit in den Städten südlich der Main-Linie das Wohlstands- und Beschäftigungswachstum sowie die ökonomische Umstrukturierung an, während in den nördlichen Städten die Beschäftigungsentwicklung eher stagnierte oder gar schrumpfte (Häußermann/Siebel 1987). Die Polarisierung der Stadtentwicklung wurde begleitet von der Dekonzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen innerhalb der Agglomerationsräume (Gatzweiler/Irmen 1997, 47 ff.). Diese Suburbanisierung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen stellte bis in die siebziger Jahre hinein kein grundlegendes Problem für die Großstädte des Nordens dar, insofern die Stadterweiterung im wohlverstandenen Eigeninteresse lag. So konnte die zusätzliche Flächennachfrage der Bevölkerung und der Unternehmen nur im Umland der großen Städte befriedigt werden. Seit 1990 jedoch haben sich die Wachstumsdynamiken verschoben. Durch die neue Lagegunst und die Öffnung der osteuropäischen Grenzen sowie der Norderweiterung der Europäischen Union haben die Städte im Norden überdurchschnittlich profitiert. Nach wie vor weisen jedoch die süddeutschen Städte eine höhere Wertschöpfung und ein höheres Beschäftigungsniveau auf.

Die unterschiedliche Wachstumsdynamik der Städte brach erst seit den siebziger Jahren auf, als in den „altindustrialisierten Regionen“ das wirtschaftliche Wachstum nachließ und sich in den südlichen Regionen fortsetzte. Ursache dieser unterschiedlichen Wachstumsdynamik war die Internationalisierung der wirtschaftlichen Verflechtungen und die Einführung flexibler Wechselkurse 1973, durch den die unterbewertete Deutsche Mark aufgewertet und die industrielle Produktion einem erheblichen Konkurrenzdruck ausgesetzt wurde (Gornig/Häußermann 1994, 157). Dies führte wiederum zur Restrukturierung des industriellen Sektors, zur forcierten Entwicklung neuer flexibler Produktionskonzepte und zur Entwicklung transnationaler Produktionssysteme (multinationale Unternehmen) sowie zur Deregulierung globaler Finanzmärkte. Damit veränderten sich die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten zwischen den Städten. Dies führte zu-

nächst zu zwei gegenläufigen Prozessen, die den Kern des Nord-Süd-Gefälles ausmachen:

- Zum einen waren Deindustrialisierungsprozesse, ein Abbau von Produktionskapazitäten, Rationalisierungsmaßnahmen, Betriebsschließungen und Produktionsverlagerungen in das Ausland zu beobachten. Hiervon waren insbesondere die altindustrialisierten Städte und Regionen betroffen.
- Zum anderen war eine wachsende Umstrukturierung der Wirtschaft hin zu neuen Produktionslinien und innovativen Produktionsverflechtungen in den modernisierten Städten zu beobachten, die einher gingen mit einer wachsenden Tertiärisierung der Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen.

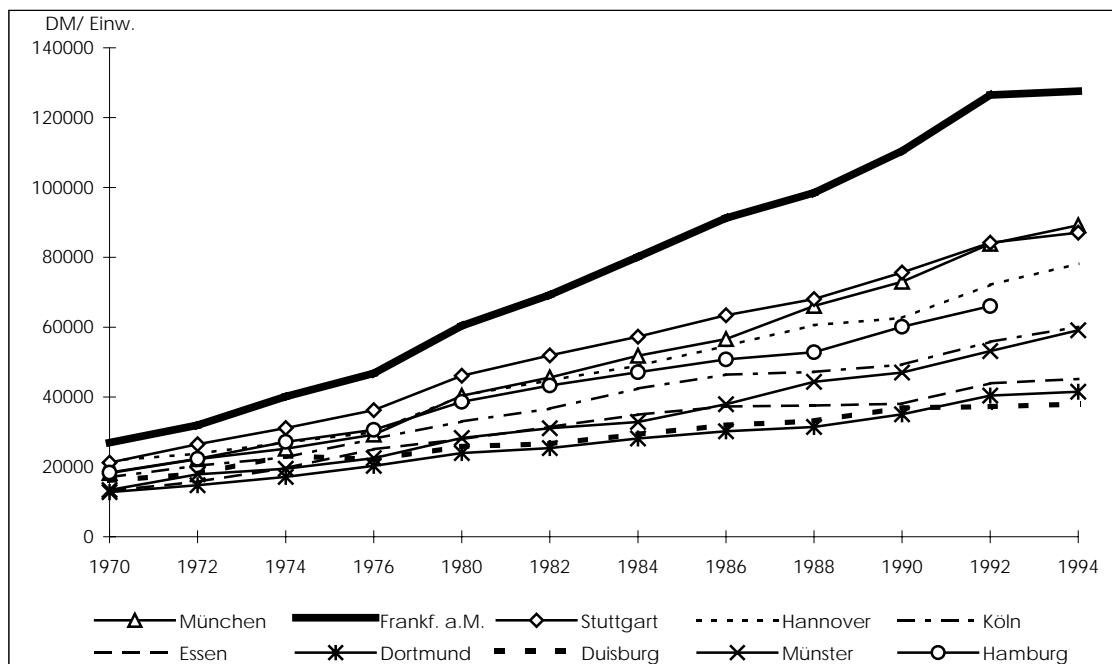
Diese beiden Prozesse von Deindustrialisierung und Tertiärisierung bezeichnen allgemeine Entwicklungstendenzen. Städte und Regionen waren hingegen in je spezifischer Weise durch diese beiden Entwicklungstendenzen betroffen. Diese führten zu einer Ausdifferenzierung regionaler Produktionsstrukturen. Damit potenzierten sich zugleich die Differenzen in den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der ökonomischen Umstrukturierungen. Wie Friedrichs am Beispiel der Ruhrgebietsstädte zeigen konnte und wie auch die multivariaten Analysen im dritten Kapitel gezeigt haben, lassen sich diese Folgen als ein Zugleich von Differenzierung und Polarisierung interpretieren (Friedrichs 1996a). Das allgemeine Muster dieses Differenzierungs- und Polarisierungsprozesses läßt sich wie folgt skizzieren (vgl. auch Friedrichs 1996a, 172):

1. Altindustrialisierte Städte verlieren durch die Deindustrialisierungsprozesse an Ähnlichkeiten, die auf diesen industriellen Produktionsstrukturen ruhen. Indem die lokale Wirtschaftspolitik danach trachtet, neue, moderne Arbeitsplätze und Unternehmen an die Stadt zu binden, steigen die Unterschiede zwischen den Städten.
2. Die lokale Wirtschaftspolitik der einzelnen Städte baut zwar auf grundlegend gleichen Problemlagen auf; sie ist aber aufgrund der Standortkonkurrenz gezwungen, ihre spezifischen Eigenarten und Standortvorteile hervorzuheben. Das Ergebnis ist eine forcierte Differenzierung der Städte.

3. Alle altindustrialisierten Städte konkurrieren um die gleich übergeordneten nationalen und europäischen Förderungsprogramme; dies wiederum führt zu einer übermäßigen Ausweitung neuer regionaler Standortstrukturen. Da das Ansiedlungspotential neuer Unternehmen und Arbeitsplätze geringer ist als die „Nachfrage“ seitens der Städte, wachsen die Konkurrenz und die zu erbringenden Vorleistungen der Städte („unternehmerische Stadtpolitik“) an. Die Folge dieser Standortkonkurrenz ist eine zunehmende Polarisierung der Städte in solche, denen es gelingt Unternehmen und Arbeitsplätze auf sich zu konzentrieren und solche, die eher eine stagnierende oder negative Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung vollziehen.

In der folgen Abbildung ist die Entwicklung der Bruttowertschöpfung je Einwohner für den Zeitraum seit 1970 dargestellt.

Abbildung 46: Bruttowertschöpfung je Einwohner zu Marktpreisen 1972- 1994 in ausgewählten Großstädten



Quelle: AK VGR; verschiedenen Jahrgänge

Wie sich anhand des Kurvenverlaufs ersehen läßt, hat insbesondere seit 1976 und seit Ende der 80er Jahre die Bruttowertschöpfung sprunghaft zugenommen. Insgesamt nahmen die Differenzen in der Bruttowertschöpfung je Einwohner zwischen den Städten deutlich zu. Lag die Bruttowertschöpfung je Einwohner in Duisburg 1970 noch bei 47%

des Frankfurter Wertes, so sank dieser Anteil bis 1994 auf 30%. Umgekehrt wuchs die Bruttowertschöpfung je Einwohner in München und Frankfurt nahezu gleichmäßig an. Lag die Bruttowertschöpfung 1970 in München bei 68% des Frankfurter Wertes, so hat sich der Wert bis 1994 geringfügig auf 70% erhöht. Zwar haben sich damit die Relationen nicht verschoben, aber die nominale Bruttowertschöpfung hat sich aufgrund der unterschiedlichen Ausgangswerte deutlich voneinander entkoppelt.

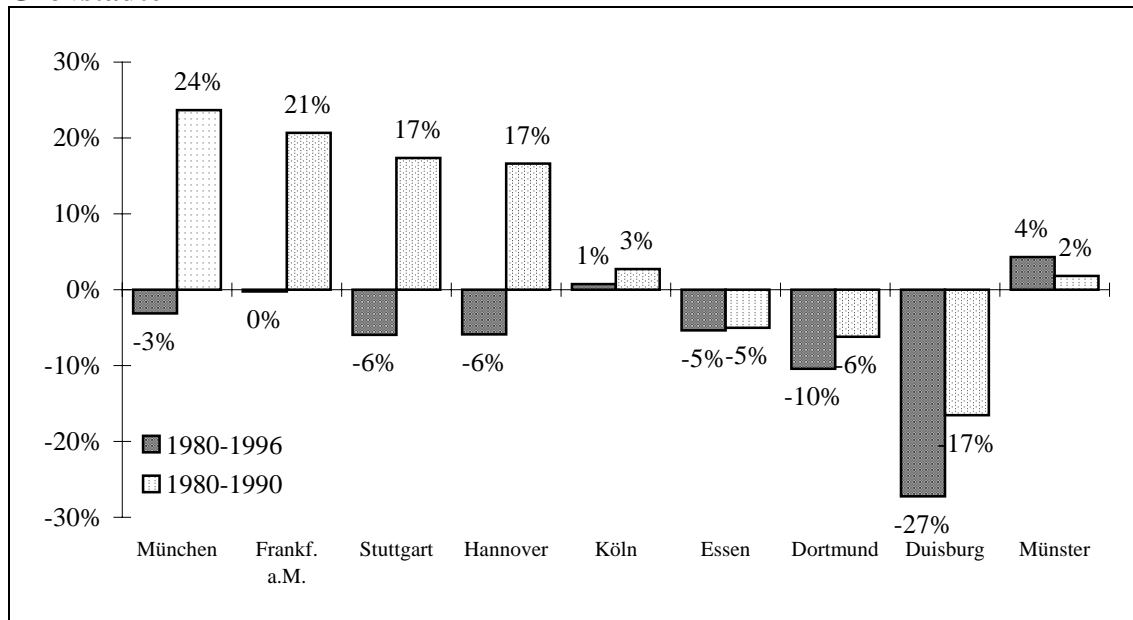
Ein überdurchschnittliches Wachstum wiesen auch München und Stuttgart auf. In München stieg die Bruttowertschöpfung je Einwohner um 389% auf 89000 DM je Einwohner und in Stuttgart um 310% auf 87000 DM. Damit hatten sich auch diese beiden Städte von der Entwicklung in Hannover und Hamburg entkoppelt. Lagen diese vier Städte 1970 noch weitgehend auf gleichem Niveau, so wuchs die Wertschöpfung in München schon in den siebziger Jahren und die in Stuttgart in den 80er Jahren schneller als in Hannover und Hamburg. Die Entwicklung der Wertschöpfung in diesen beiden Städten wiederum wich schon seit den siebziger Jahren und schließlich nach einer Phase der Annäherung gegen Ende der 80er Jahre von den Städten wie Köln und Münster ab, wobei letztere sich wiederum von den Ruhrgebietsstädten abkoppelten. Zugleich war zu beobachten, daß sich Essen und Dortmund zunehmend von der Wirtschaftsentwicklung in Duisburg ablösten.

Insgesamt betrachtet nahm damit die Differenzierung und Polarisierung in der wirtschaftlichen Entwicklung des deutschen Städtesystems zu. Diese folgte weitgehend dem Modernisierungsgrad der jeweiligen Städte. Die modernisierten Städte wiesen demnach das höchste und die altindustrialisierten Städte das niedrigste Wirtschaftswachstum auf. Innerhalb der teilmodernisierten Städte erfolgte ebenfalls ein je nach Modernisierungsgrad unterschiedliches Wirtschaftswachstum. Damit hat sich die Rangordnung der Städte in der Wertschöpfung je Einwohner zwar nicht grundlegend verändert, aber die strukturellen Disparitäten in der Wertschöpfung haben sich seit den siebziger Jahren erheblich vertieft. Diese Entwicklung ist Ausdruck der Polarisierung und Hierarchisierung innerhalb des Städtesystems, wie es im Kapitel 2.2 dargestellt wurde.

Nun besagt die Entwicklung der Bruttowertschöpfung noch nicht unbedingt etwas über die Beschäftigungsentwicklung, da sich die Beschäftigungsentwicklung zunehmend von der Kapitalakkumulation entkoppelte (Krätke 1990, 26). So korreliert die Beschäftigungsentwicklung zwischen 1980 und 1993 in den 22 untersuchten westdeutschen Städten und mit der Bruttowertschöpfung je Einwohner 1992 lediglich mit 0,36. Auch die Korrelation mit der Entwicklung der Erwerbsquote der Bevölkerung zwischen 1970 und 1992 wies eher auf eine Unabhängigkeit als auf eine signifikante Korrelation hin.

Betrachtet man die hier analysierten Städte, so ist es sinnvoll, zwei Phasen der Beschäftigungsentwicklung zu unterscheiden. So nahm in den 80er Jahren die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den modernisierten und teilmodernisierten Städten zu, während sie in den altindustrialisierten Städten sank. Das höchste Beschäftigungswachstum war in München mit 24% zu beobachten. Aber auch Frankfurt a.M. (+21%) sowie Stuttgart und Hannover (+17%) verzeichneten hohe Beschäftigungsgewinne. Diese hohen Beschäftigungsgewinne standen, wie noch weiter unten gezeigt wird, in einem auffälligen Kontrast zu der allgemein steigenden Arbeitslosigkeit.

Abbildung 47: Beschäftigungswachstum 1980-1990 und 1980-1996 in ausgewählten Großstädten



Quelle: Statistische Landesämter; eigene Berechnungen, Münster 1990 = 1991

Die altindustrialisierten Städte hingegen litten unter Beschäftigungsrückgängen. So sank die Zahl der Beschäftigten in Essen und Dortmund um 5% bzw. 6%. Die höchsten Beschäftigungsverluste waren in Duisburg zu beobachten; 17% der Arbeitsplätze fielen im Saldo dort dem Strukturwandel zum Opfer. Im Zeitraum von 1980 bis 1996 fielen dabei knapp 15000 Arbeitsplätze im Bergbau, Energie und Wasserversorgung sowie fast 49000 Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe weg. Selbst im Bereich Verkehr- und Nachrichtenübermittlung fielen noch fast 5000 Arbeitsplätze weg. Der Zuwachs an Arbeitsplätzen war entsprechen zu gering um die Arbeitsplatzverluste zu kompensieren. So wuchs die Zahl der Beschäftigten im Bereich Dienstleistungen von Unternehmen und freien Berufen lediglich um 10000 Stellen. Auch der Staat konnte angesichts der knappen öffentlichen Haushaltskassen nicht entlastend auf dem Arbeitsmarkt tätig werden. So stieg die Zahl der Beschäftigten bei den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen lediglich um 2000 Arbeitsplätze an.

Die vereinigungsbedingte Sonderkonjunktur sorgte nochmals für einen Anstieg der Beschäftigung und des Wirtschaftswachstums. Allerdings brach mit der Wiederkehr weltmarktbedingter Strukturkrisen die Beschäftigungsentwicklung ein. Dieser massive Beschäftigungseinbruch wurde als Folge der Globalisierung interpretiert. In dieser Phase begannen zahlreiche Stadtoberhäupte auch damit, die steigende Arbeitslosigkeit und Armut zu skandalisieren. Lange Zeit hatten sie die steigende Arbeitslosigkeit und Armut in den Städten mehr oder weniger ignoriert. Auch verschlossen sie sich konkreten Ansätzen zur Förderung der Integration der Migranten, allzu lange wurde die Konsolidierung der Stadtfinanzen gerade in den modernisierten Städten, immer in der Hoffnung auf ein fortgesetztes Wirtschaftswachstum, herausgeschoben. Zudem blendete die vereinigungsbedingte Sonderkonjunktur, die die in anderen Ländern schon sichtbaren Folgen der weltwirtschaftlichen Strukturkrise überdeckte, auch die „Stadtväter“. Der massive Beschäftigungseinbruch und die steigende Armut in den Städten wurde daher als Folge der Globalisierung mystifiziert. Globalisierung diente damit als Rechtfertigung für den massiven Beschäftigungsabbau und die zahlreichen Einschnitte in die sozialen Leistungsgesetze. Dadurch wirkte die Globalisierung politisch handlungsentlastend, weil sie die Globalisierung als unabhängige, der Politik entzogene Determinante defi-

nierte. Daß es gerade die Oberbürgermeister der modernisierten Städte waren, die das Manifest „Rettet unsere Städte jetzt“ veröffentlichten, ist dabei auch kein Wunder. Während die altindustrialisierten Städte mehr oder weniger geübt darin waren, den Beschäftigungsabbau sozial (-politisch) abzufedern, wurden die modernisierten Städte mehr oder weniger unvorbereitet von dieser Entwicklung betroffen. So waren die stärksten Beschäftigungsrückgänge in den modernisierten Städten zu beobachten. Hatte sich die Zahl der Beschäftigten in München zwischen 1980 und 1990 um 24% erhöht, so sank sie zwischen 1990 und 1996 wieder um 22%. Auch in Frankfurt schmolz das einstige Beschäftigungswachstum dahin und lag 1996 damit auf dem Niveau von 1980. Anders verlief die Entwicklung in Stuttgart und in Hannover (-23%). In den Ruhrgebietsstädten nahm die Zahl der Beschäftigten weiter ab, allerdings war das Tempo des Beschäftigungsverlustes in diesen Städte nicht mehr so hoch wie in den 80er Jahren. Insgesamt betrachtet hat damit die Zahl der Beschäftigten im Zeitraum 1980 bis 1996 in den modernisierten und teilmodernisierten Städten kaum zu- bzw. abgenommen, während sie insbesondere in Duisburg deutlich um 27% und in Dortmund um 10% sank. Trotz dieser Beschäftigungsverluste ist die Beschäftigungsstruktur in den Ruhrgebietsstädten und hier speziell in Duisburg noch stark industriell geprägt. 41% der Beschäftigten sind im sekundären Sektor tätig. Köln, Hannover, München und Frankfurt a.M. (23%) weisen dagegen ein äußerst geringen Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor auf. Umgekehrt liegt die Anteil der im tertiären Sektor Beschäftigten in diesen Städten bei 72-77%, während er in Duisburg knapp unter 60% beträgt.

Tabelle 25: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in verschiedenen Wirtschaftsbereichen 1996

	Sekundärer Sektor	Tertiärer Sektor	Verkehr- und Nachrichtenübermittlung	Kreditinstitut./ Versicherungsgewerbe	Dienstleistungen soweit nicht anders genannt	Gebietskörperschaften und Sozialvers.
München	26%	73%	5%	10%	35%	5%
Frankfurt a.M.	23%	77%	13%	15%	27%	5%
Stuttgart	33%	66%	5%	9%	27%	7%
Hannover	27%	72%	7%	8%	32%	8%
Köln	27%	72%	7%	9%	31%	5%
Essen	31%	68%	6%	4%	33%	4%
Dortmund	32%	67%	7%	6%	30%	5%
Duisburg	41%	59%	9%	2%	24%	6%
Münster	34%	62%	3%	9%	34%	10%

Quelle: Statistisches Landesämter, eigene Berechnungen

Allerdings weisen die einzelnen Städte im Rahmen der wirtschaftlichen Verflechtungen eine funktionale Arbeitsteilung auf. So drückt sich Frankfurts Stellung als Bankenzentrum und nationaler Verkehrsknotenpunkt Deutschlands in dem hohen Anteil der Beschäftigten bei den Kreditinstituten (15%) bzw. im Bereich Verkehrs- und Nachrichtenübermittlung aus (13%). Einen hohen Anteil an Beschäftigten im Kredit- und Versicherungswesen weist auch München mit 10% auf. Äußerst gering ist wiederum der Anteil der Beschäftigten im Kredit- und Versicherungsgewerbe in Duisburg sowie in den anderen Städten des Ruhrgebiets. Hier wirken sich u.a. die Traditionen aus den Anfängen des Jahrhunderts, als der Auf- und Ausbau des Ruhrgebiets wesentlich von Köln und später von Düsseldorf aus finanziert und kontrolliert wurde. Im Bereich Verkehrs- und Nachrichtenübermittlung weist jedoch Duisburg einen hohen Anteil an Beschäftigten auf, was auf die hohe Bedeutung des niederrheinischen Verkehrs- und Logistikzentrums mit dem größten Binnenhafen der Welt zurückzuführen ist. Ein großer Teil der Beschäftigten ist im Bereich der nicht näher spezifizierten Dienstleistungen tätig. Hierzu gehören u.a. Dienstleistungen von Unternehmen und freien Berufen. Vergleichsweise gering sind die Anteile in Frankfurt und Stuttgart sowie Duisburg, relativ hoch hingegen in Essen, Münster und München. Allerdings ist diese Rubrik eine Art Sammelkategorie, die nur durch eine Dienstleistungsstatistik näher ausgeleuchtet werden könnte. Einen überdurchschnittlichen Anteil der Beschäftigten im Bereich der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen weist neben den Landeshauptstädten Stuttgart und Hannover auch die Stadt Münster mit 10% auf. Dies ist nicht zuletzt auf die Universität, dem Landeswohlfahrtsverband, den Sozialversicherungsstellen etc. zurückzuführen. In den anderen Städten dagegen bewegt sich der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Bereich bei ca. 5%.

Die unterschiedlichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrukturen schaffen für Frauen in den jeweiligen Städten unterschiedliche Erwerbsmöglichkeiten. So lag der Anteil der erwerbstätigen Frauen in Duisburg aufgrund der montanindustriell geprägten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrukturen in Duisburg im Jahre 1987 bei 36%. Auch in Dortmund und Essen lag die Frauenerwerbsquote mit 40% bzw. 42% noch unter dem Durchschnitt der hier betrachteten Städte. In den modernisierten Städten wie München, Frankfurt a.M. und Stuttgart lag die Erwerbsquote von Frauen dagegen bei 57%-58% und in den teilmoderni-

sierten Städten zwischen 47% und 52%. Umgekehrt lag die Zahl der weiblichen Nichterwerbspersonen, d.h. der Frauen im erwerbsfähigen Alter die nicht erwerbstätig sein wollen oder müssen, in Duisburg mit 57% deutlich höher als in München oder Frankfurt mit 37% bzw. 39%. Der Anteil der erwerbslosen Frauen hingegen weist aber auch deutlich auf die schlechte Arbeitsmarktlage in den altindustrialisierten Städten hin. So lag der Anteil der erwerbslosen Frauen in Duisburg und Dortmund bei 6% und in München oder Stuttgart bei 4% bzw. 3% (Schridde 1995, 112). Die unterschiedlichen Erwerbsmöglichkeiten von Frauen wirken sich wiederum auf das generative Verhalten und auf den Bedarf an familienergänzenden und -unterstützenden sozialen Diensten, wie z.B. Kindertageseinrichtungen aus.

Die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und die Entwicklung der Beschäftigung und des Wirtschaftswachstums weisen auf die unterschiedliche funktionale Spezialisierung und Einbindung der Städte in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung hin. Welche Folgen diese unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und ihre Entwicklung in den einzelnen Städten nach sich ziehen, läßt sich u.a. an der Entwicklung von Struktur und Niveau der Arbeitslosigkeit nachvollziehen.

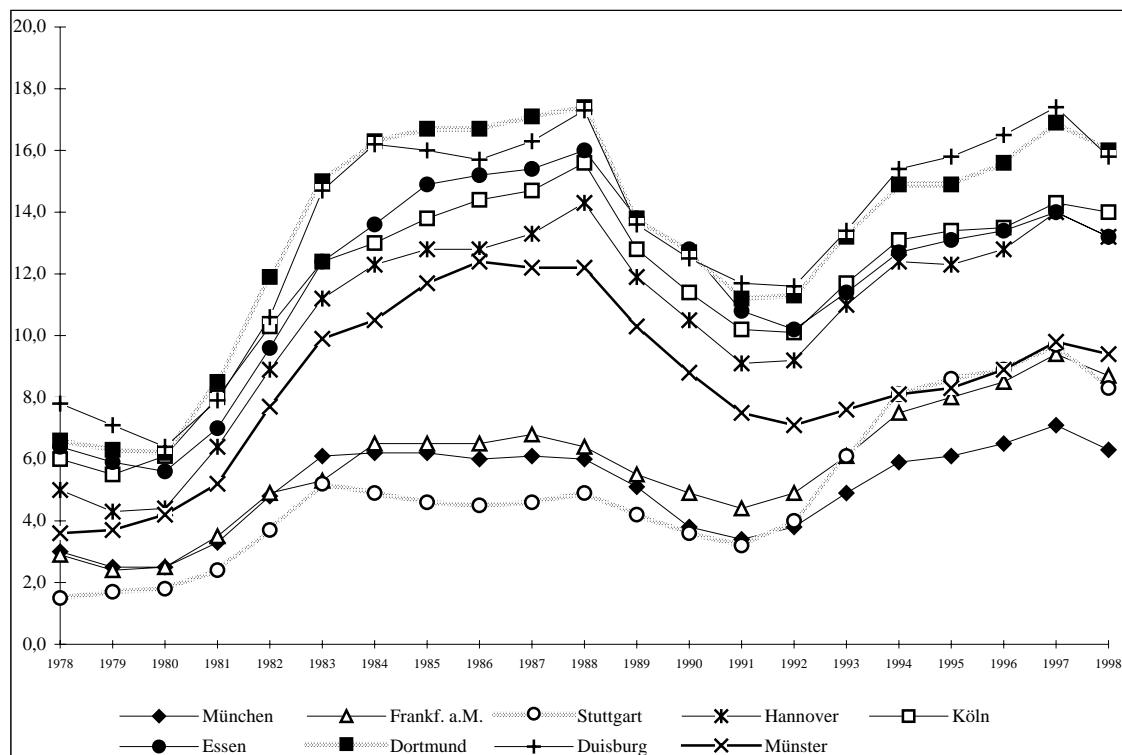
Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit

Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik der 1980er Jahre war gekennzeichnet durch ein hohes Wachstum der Beschäftigtenzahlen bei einer anhaltend hohen Zahl von Arbeitslosen. Die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt ließ sich dabei vorwiegend anhand der Dauerarbeitslosigkeit erkennen. Wie oben schon mehrfach erläutert, führte das Zusammenreffen mehrerer Faktoren zu der hohen Arbeitslosigkeit der 80er und 90er Jahre. An vorderer Stelle ist das demographisch bedingte wachsende Erwerbspersonenpotential zu nennen. Dies drückte sich Mitte der 80er Jahre vor allem in der Ausbildungsplatznot und schließlich in einer steigenden Jugendarbeitslosigkeit aus. Die allmähliche Integration zahlreicher ungelernter und angelernter Jugendlicher über einfache und gelegentliche Aushilfstätigkeiten („Jobberei“) führt mittlerweile dazu, daß diese Gruppe angesichts des angespannten Arbeitsmarktes nunmehr aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert wurde und nunmehr, wie zahlreiche Sozialamtsmitarbeiter betonen, in der Sozialhilfe

„auftauchen“. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre drängten schließlich auch noch zahlreiche Migranten, Flüchtlinge, Aussiedler und Asylsuchende auf den Arbeitsmarkt. Dadurch wurde die Konkurrenz auf den unteren Segmenten des Arbeitsmarktes erheblich verschärft. Zwar konnten die vereinigungsbedingte Sonderkonjunktur sowie entsprechende Sonderprogramme z.B. für Langzeitarbeitslose dazu beitragen, daß auch schwer vermittelbare Gruppen wieder in den Arbeitsmarkt gelangten, doch hat der neuerliche konjunkturelle Abschwung auf den Arbeitsmärkten zu einem erheblichen Abbau der einfachen Arbeitsplätze geführt, der auch in Zukunft anhalten wird.

In der folgenden Abbildung ist die Entwicklung der Arbeitslosenquote in den einzelnen großstädtischen Arbeitsamtsbezirken dargestellt. Deutlich läßt sich der Konjunkturverlauf seit 1978 auf dem Arbeitsmarkt nachvollziehen.

Abbildung 48: Arbeitslosenquote in großstädtischen Arbeitsamtsbezirken 1978-1998



Quelle: ANBA; verschiedene Jahrgänge

So sank die Arbeitslosenquote gegen Ende der 70er Jahre bis 1980 wieder ab, um dann mit der Wirtschaftskrise Anfang der 80er Jahre innerhalb kurzer Zeit auf einem bis da-

hin unbekannt hohen Niveau zu steigen. Von 1983/84 bis 1988 verharrte die Arbeitslosenquote auf einem hohen Niveau bzw. stieg in einigen Städte noch leicht an, obwohl in fast allen Städten das Beschäftigungsvolumen wuchs. Da die Beschäftigungszuwächse aber nicht aus dem Altbestand der Arbeitslosen, sondern aus Berufsanfängern, Arbeitsmigranten und zunehmend Frauen gedeckt wurde, verschärfte sich die Langzeitarbeitslosigkeit. Die anhaltend verschärften Konkurrenzen auf den unteren Segmenten führten ferner zu einer ausgeprägten Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, die sich darin äußerte, daß Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen, wie gesundheitlich Beeinträchtigte, Personen ohne Berufsausbildung, ältere Arbeitslose und Langzeitarbeitslose nur äußerst schwierig Zugang zum Arbeitsmarkt fanden. Im besonderen Maße wirkten sich Problemkumulationen („Problemsynndrome“) vermittlungshemmend aus. Ende der achtziger Jahre sank aufgrund der überaus starken Nachfrage nach Arbeitskräften erstmalig wieder die Arbeitslosenquote. Diese Nachfrage hielt aber nur bis 1991/1992 an. Danach machten sich konjunkturelle Krisenerscheinungen im Zeichen weltmarktbedingter Strukturkrisen bemerkbar, die bis 1997 zu einer steigenden Arbeitslosigkeit führten. Seitdem scheint sich eine Trendwende am Arbeitsmarkt anzudeuten, wobei jedoch ungewiß ist, ob sie anhalten wird oder ob sich die Arbeitslosigkeit weiter auf hohem Niveau halten wird. Zumindest ist davon auszugehen, daß der Zuwanderungsdruck im Vergleich zu dem seit Ende der 80er Jahre und dem demographisch bedingten Nachfragedruck nach Arbeitsplätzen nachlassen wird.

Zwischen den Städten machen sich jedoch erhebliche Unterschiede in der Arbeitsmarktentwicklung bemerkbar. So lagen die Arbeitslosenquoten in den Städten in den 70er Jahren noch vergleichsweise dicht beieinander. Mit der Konjunkturkrise Anfang der 80er Jahre jedoch brach diese einheitliche Entwicklung auseinander. Während die Städte, Stuttgart, München und Frankfurt a.M. noch moderate Zuwächse an Arbeitslosigkeit zu erdulden hatten, die Arbeitslosenquote stieg auf 5%-6%, nahm die Arbeitslosigkeit in Dortmund und Duisburg auf 15% zu. Auch in Hannover stieg die Arbeitslosenquote auf 11% und in Münster auf 10% (Stand 1983). Bis 1988 stieg die Arbeitslosenquote in Dortmund und Duisburg nochmals auf 17%, während sie in München oder Frankfurt schon im Jahr zuvor zu sinken begann. Zwischen 1988 und 1992 sanken die

Arbeitslosenquoten allenthalben. In den modernisierten Städten lag die Quote unter 4%-5% und in Dortmund und Duisburg auf 11% und damit auf das Niveau Anfang der 80er Jahre. Besonders intensiv sank die Arbeitslosenquote in Münster, während sie in Hannover bei 9% lag. Seit 1991/92 jedoch stieg die Zahl der Arbeitslosen erneut an. Wieder begann sich die Arbeitslosenquote in den Ruhrgebietsstädten, in Köln und Hannover von der in den modernisierten Städten abzukoppeln. So lag die Spannweite der Arbeitslosenquote im Jahr 1992 bei 8,5 Prozentpunkten. Im Jahr 1997 dagegen war sie wieder auf 10,3 Prozentpunkte gestiegen, 1983 dagegen lag sie bei 9,8 Prozentpunkten. Je nach konjunktureller Phase entwickelt sich die Arbeitslosenquote zwischen den Städten auseinander bzw. sie kontrahiert. Phasen der Kontraktion sind konjunkturelle Aufschwungphasen. Phasen einer sich auseinander entwickelnden Arbeitslosigkeit hingegen sind konjunkturelle Abschwungphasen. Wenngleich damit eine allgemeine Entwicklung bestimmt ist, so zeigt sich am Beispiel von Münster, Stuttgart und Frankfurt a.M., daß dieses nicht unbeschränkt gilt. So ist in Münster die Arbeitslosigkeit nur moderat angestiegen. Damit hat sich Münster von der Entwicklung der altindustrialisierten und teilmodernisierten Städte, deren Entwicklung es bislang folgte, abgekoppelt und nähert sich der Arbeitslosenquote von Frankfurt a.M. und Stuttgart an. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Frankfurt a.M. und Stuttgart wiederum hat sich in der ersten Hälfte der 90er Jahre von der Entwicklung in München abgekoppelt.

Von der Höhe der Arbeitslosigkeit her, scheinen sich die Städte zu vier Gruppen neu zu formieren. München bildet einen eigenen Typ mit einer konstant niedrigen Arbeitslosenquote. Die zweite Gruppe besteht aus Frankfurt a.M., Stuttgart und Münster. In der dritten Gruppe sind Hannover, Köln und Essen und in der vierten Gruppe Dortmund und Duisburg vertreten. Bezogen auf die in der multivariaten Analyse entwickelte Typologie ließen sich somit folgende Thesen formulieren:

- Die modernisierten Städte spalten sich auf in eine Gruppe mit konstant guten Perspektiven, einer ausgeglichenen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung (Bsp. München) sowie in einer Gruppe mit schlechteren Arbeitsmarktperspektiven, wie Frankfurt a.M. und Stuttgart. Allerdings liegen diesen Differenzierungsschemata unterschiedliche Ursachen zugrunde. In Frankfurt a.M. koppelt sich das Wirtschafts-

wachstum von der Beschäftigungsentwicklung ab, weil einerseits der globale Dienstleistungskomplex nicht genug Arbeitsplätze schafft, zweitens die Unternehmen im ganzen Rhein-Main-Raum diffundieren und eine neue ökonomisch-funktionale Arbeitsteilung in der Region vorantreiben und schließlich eine wachsende Zahl von Arbeitsplätzen von Bewohnern aus dem Umland besetzt wird, so lag das Pendlersaldo 1995 in Frankfurt bei 233000. Damit wurden von den Umlandbewohnern Frankfurts mehr Arbeitsplätze besetzt als z.B. in Essen überhaupt verfügbar sind. Der Arbeitsmarkt in Stuttgart hingegen bekommt zunehmend die Folgen des starken Industriebesatzes mit seinen Rationalisierungen und Unternehmenszusammenschlüssen (z.B. DaimlerChrysler) zu spüren. Die Folge ist eine steigende Arbeitslosigkeit. Aber auch die Wertschöpfung und die Entwicklung der Gewerbesteuer in den 90er Jahren deuten darauf hin, daß sich das Wirtschaftswachstum von Stuttgart und München voneinander entkoppeln könnte.

- Demnach differenziert sich aus der Gruppe der modernisierten Städte solche mit einer verschlechterten Arbeitsmarkt- und Wachstumsperspektive aus. Zu dieser Gruppe stößt aus dem Kreis der teilmodernisierten Städte Münster. Hier dürften „Ausstrahlungseffekte“ der Universität für Impulse auf dem Münsteraner Arbeitsmarkt sorgen.
- Zu den teilmodernisierten Städten stößt unter dem Aspekt der Entwicklung der Arbeitslosenquote auch Essen als altindustrialisierte Stadt. Damit wirkt sich in Essen die ökonomische Umstrukturierung und die Funktion als „Schreibtisch des Reviers“ positiv auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote aus. Tendenziell bewegt sich Essen damit auf die modernisierten Städte zu.
- Die vierte Gruppe schließlich wird gebildet aus Duisburg und Dortmund, deren Arbeitslosenquote erneut auf dem Niveau Mitte der 80er Jahre liegt.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit verschärft in Abhängigkeit von der konjunkturelle Lage die Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt und die Wahrscheinlichkeit einer Entlassung. Mit Zugangsschwierigkeiten haben Frauen und Ausländer zu kämpfen. Sie erfüllen nach wie vor noch eine „Pufferfunktion auf den Arbeitsmärkten“

Tabelle 26: Anteil der arbeitslosen Frauen und Ausländer 1986, 1992 1996, 1997

Frauen			
	1986	1992	1996
München	63%	45%	43%
Frankf. a.M.	64%	41%	40%
Stuttgart	33%	41%	39%
Hannover	43%	44%	41%
Köln	63%	40%	39%
Essen	43%	40%	38%
Dortmund	59%	40%	37%
Duisburg	70%	39%	37%
Münster	45%	45%	41%
Ausländer			
München	21%	24%	28%
Frankf. a.M.	24%	30%	32%
Stuttgart	15%	31%	38%
Hannover	10%	17%	23%
Köln	21%	23%	29%
Essen	9%	12%	15%
Dortmund	10%	15%	18%
Duisburg	13%	16%	21%
Münster	9%	12%	15%

Quelle: Arbeitsämter; Strukturberichte, eigene Berechnungen

So zeigt sich bei einem Vergleich der Arbeitslosigkeit nach Merkmalen des Geschlechts sowie der „Ausländereigenschaft“, daß insbesondere die ausländischen Arbeitnehmer im Zeitraum 1986 bis 1992 am Beschäftigungsaufschwung nur einen geringfügigen Anteil hatten. Ihr Anteil stieg in allen Städten, wenn auch in ungleichem Ausmaß, an. Die höchsten Anteile an arbeitslosen Ausländern waren in Stuttgart, Frankfurt a.M. und München zu beobachten. Der Anteil der ausländischen Arbeitslosen in den altindustrialisierten Städten hingegen lag deutlich niedriger. Die unterschiedliche Betroffenheit der ausländischen Bevölkerung von Arbeitslosigkeit in den Städten ist einerseits Ausdruck eines höheren ausländischen Bevölkerungsanteils, sowie der unterschiedlichen Qualitäten lokaler Arbeitsmärkte für Ausländer (Bender/Seifert 1998). Wie Bender und Seifert zeigen, gelingt es im Ruhrgebiet ausländischen Arbeitnehmern eher, in Facharbeiterberufe zu gelangen, während sie in Stuttgart eher in subalternen beruflichen Positionen verharren. Dauer und Betroffenheit der ausländischen Arbeitnehmer sind dabei in hohem Maße abhängig von der regionalen Arbeitsmarktentwicklung (Bender/Seifert 1998, 671). Teilweise erklären jedoch die höheren beruflichen Positionen von Ausländern im Ruhrgebiet, daß sie von Arbeitslosigkeit weniger betroffen sind als ausländische Ar-

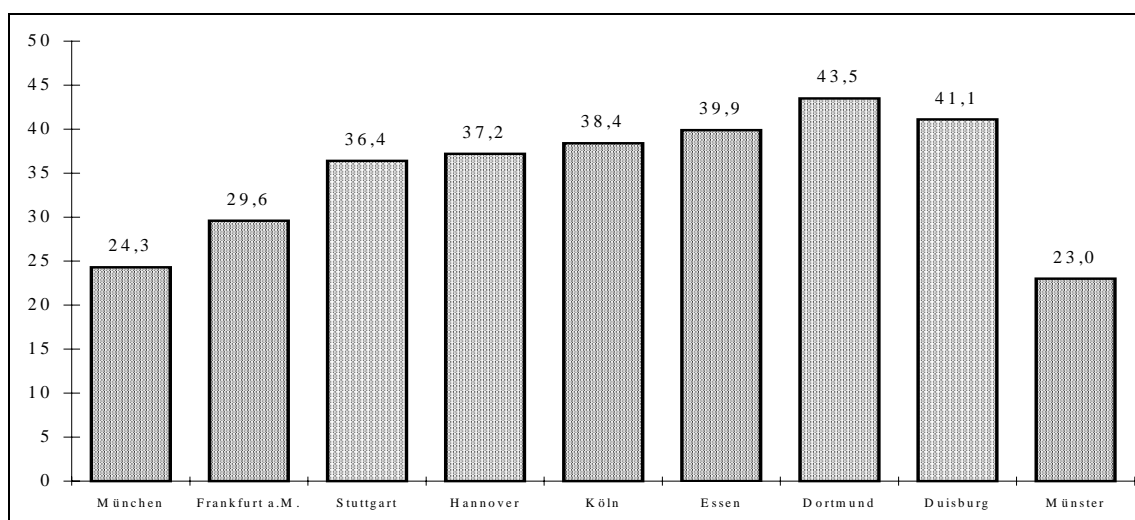
beitnehmer in den modernisierten Städten. Lag noch 1986 der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen bei 70% und in München, Frankfurt a.M. und Köln bei über 60%, so sank der Anteil der weiblichen Arbeitslosen bis 1992 auf Werte zwischen 39% und 45%. Wenngleich die Verteilung wenig different ist, so verwundert es doch, daß München und Frankfurt den höchsten Frauenanteil an den Arbeitslosen aufweisen, während Duisburg den geringsten Anteil (39%). Zwischen 1992 und 1996 hat sich der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen kaum verändert, tendenziell ist er sogar eher noch gesunken. Hinter dieser Entwicklung dürfte vorwiegend der strukturelle Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft und die Ausweitung von Teilzeittätigkeiten stehen, die den Frauen Erwerbsmöglichkeiten verschaffen, während die Männer aufgrund ihrer stärkeren Integration in industriellen Arbeitsmarktsegmenten zunehmend in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden. Dies ist vor allem am Beispiel Duisburg zu beobachten.

Spaltungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt lassen sich auch anhand des Merkmals Alter feststellen. So nahm die Mitte der 80er Jahre vielbeachtete Jugendarbeitslosigkeit, nachdem sie bis 1987 angestiegen war, drastisch ab und verharrte 1992 bei 20-40 % des Ausgangswertes. Hierbei dürften neben den konjunkturellen Einflüssen maßgeblich auch demographische Einflüsse mit dem Nachlassen der geburtenstarken Jahrgänge eine Rolle gespielt haben. Eine gegenläufige Entwicklung war bei den älteren Arbeitslosen zu beobachten. Die Zahl der Arbeitslosen im Alter von 60-65 Jahren steigt. Nachdem sie in Duisburg, Essen und Köln 1987 noch gefallen war, stieg sie in allen Städten an und lag 1992 in Essen um 70 % höher als 1986. Die Entwicklung der Zahl der 50-60-jährigen Arbeitslosen folgt im wesentlichen der Entwicklung bei den 60-65jährigen Arbeitslosen. In München, Hannover und Münster lag der Anteil der Arbeitslosen im Alter von 50-60 Jahren bei ca. 30 %, während er in den Städten des Ruhrgebietes lediglich knapp über 20% betrug. Eine umgekehrte Verteilung zeigt sich bei der Altersgruppe der 20-30 jährigen Arbeitslosen, die nach ihrer Ausbildung häufig nicht übernommen werden²³⁰ (Probleme an der „Zweiten Schwelle“): Dieses stellt insbesondere ein Problem

²³⁰ Wenngleich die Duale Ausbildung hochgelobt wird, die Lehre ein Normalfall darstellt, ist doch unter dieser Oberfläche ein stillschweigender Wandel eingetreten. Das Fehlen eines beruflichen Abschlusses kommt daher einem Scheitern gleich und bedeutet häufig zugleich auch den Ausschluß aus dem Erwerbsleben. Hiervon sind in den Geburtenjahrgängen 1966-1970 etwa 11% betroffen. Darüber hinaus finden

für die Städte des Ruhrgebietes dar. Dort waren im Jahre 1995 jeweils über drei Prozent der Arbeitslosen unter 20 Jahre, während es in München nur 1,7% bei einer geringeren Arbeitslosenquoten waren. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den 80er Jahren war geprägt durch eine steigende Langzeitarbeitslosigkeit. Lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen Mitte der 80er Jahre in München bei 25% und in Duisburg bei 43%, so sank der Anteil der Langzeitarbeitslosen bis 1992 in München auf 19% und in Duisburg geringfügig auf 40%.

Abbildung 49: Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in ausgewählten großstädtischen Arbeitsamtsbezirken 1995 in Wochen



Quelle. Landesarbeitsämter, Jahreszahlen, eigene Berechnungen

Im Jahre 1998 war der Anteil der Langzeitarbeitslosen hingegen wieder auf 34% in München und 45% in Duisburg gestiegen. In Dortmund war beispielsweise beinahe jeder zweite Arbeitslose und in Stuttgart 38% mehr als ein Jahr arbeitslos. Insofern hat sich die Arbeitslosigkeit infolge der Arbeitsmarktkrise Mitte der 90er Jahre wieder erheblich verfestigt. Wie das Schaubild zeigt, liegt die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in den Ruhrgebietsstädten deutlich höher als in den modernisierten Städten. Die niedrigste Arbeitslosigkeitsdauer ist in Münster zu beobachten. Dies ist sicherlich auf die hohe Zahl von Studenten und Universitätsabsolventen zurückzuführen,

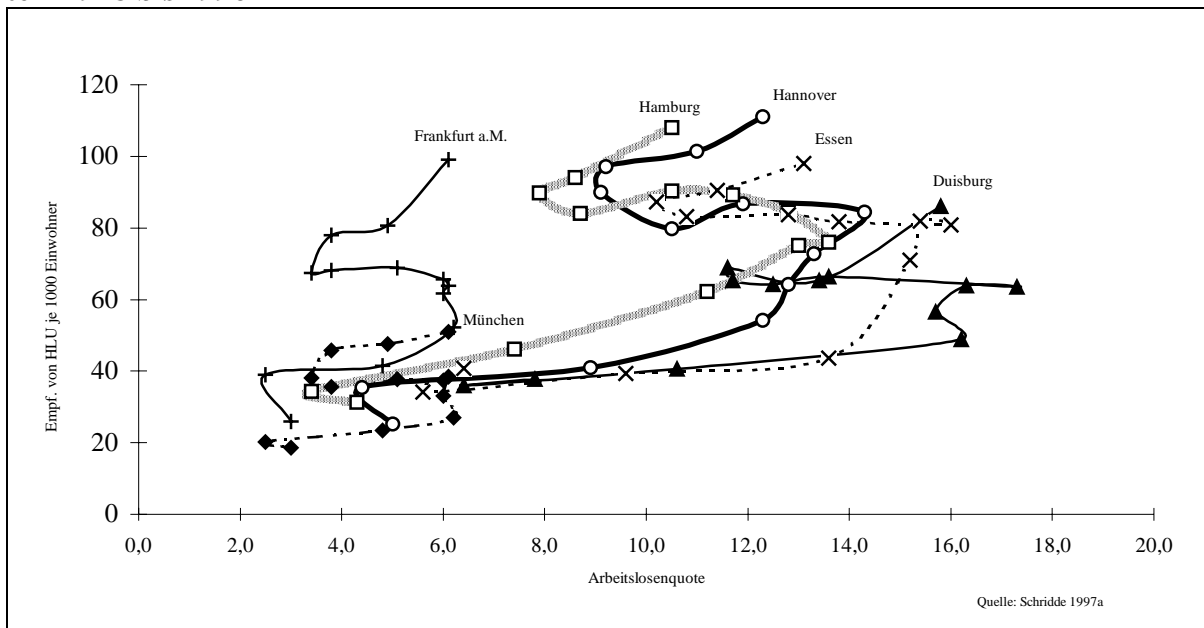
zahlreiche Absolventen nach ihrer Ausbildung keinen ausbildungsadäquaten bzw. überhaupt keinen Arbeitsplatz, so daß ihre Qualifikation verfällt (ca. 11%). Somit wären ca. 22% (!) der betrachteten Jahrgänge als mehr oder minder unqualifiziert zu betrachten und wären damit am Arbeitsmarkt kaum noch konkurrenzfähig (FR vom 9.6.94).

während die niedrige Dauer in München auf den prosperierenden Arbeitsmarkt hinweist. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, desto mehr Personen rutschen in die Sozialhilfebedürftigkeit. So waren Brinkmann u.a. zufolge 1989 17 % der Arbeitslosen ganz bzw. teilweise auf Sozialhilfe angewiesen²³¹. 1985 lag dieser Wert erst bei 13 %, wobei die regionalen Ergebnisse stark streuen (Brinkmann u.a. 1991, 157). Die Auswirkungen der steigenden Arbeitslosigkeit auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfe ließ sich viele Jahre nur anhand der Zahl der sozialhilfebeziehenden Haushalte mit der Hauptursache Arbeitslosigkeit nachvollziehen. So lag die Zahl der sozialhilfebeziehenden Haushalte mit der Hauptursache Arbeitslosigkeit 1991 in Hannover bei fast 50% und in Dortmund bei 42%. In München hingegen beanspruchten nur 18% aller Fälle und in Duisburg nur 28% aller Fälle aufgrund von Arbeitslosigkeit Hilfe zum Lebensunterhalt. Wie sich im Vergleich zwischen 1988 und 1991 zeigte, sank in allen Städten die Zahl der arbeitslosen Sozialhilfeempfängerhaushalte, was ein unmittelbarer Ausdruck der vereinigungsbedingten Sonderkonjunktur und des Programms für Langzeitarbeitslose der Bundesregierung war. Damit erreichte das Beschäftigungswachstum Anfang der 90er Jahre kurzfristig auch die am meisten marginalisierten Personen. Wie das folgende Schaubild zeigt, sind die Städte in unterschiedlicher Weise von Sozialhilfe und der Arbeitslosigkeit betroffen. Der Kurvenverlauf der einzelnen Städte im Koordinatensystem spiegelt den Konjunkturverlauf wider.

In allen Städten zeigt sich ein nahezu gleicher Verlauf. Tendenziell steigt in allen Städten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Sozialhilfebedürftigkeit. Wie allerdings der Kurvenverlauf zeigt, ändern sich im Konjunkturverlauf die Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. So steigt in konjunkturellen Abschwungphasen die Sozialhilfedichte stärker an als in konjunkturellen Aufschwungsphasen. Es gilt aber auch, daß selbst wenn die Konjunkturlage günstig ist, die Sozialhilfedichte steigt.

²³¹ Den Ergebnissen des Mikrozensus zufolge bezogen 1991 13,1% der Erwerbslosen Sozialhilfe. Der Anteil ist bis 1992 auf 10,5% gesunken und befindet sich somit auf den Stand von 1980. Berücksichtigt werden muß jedoch zum einen, daß diese Ergebnisse sich auf Erwerbslose und nicht auf Arbeitslose beziehen und zum anderen daß sich die Zahl der Erwerbspersonen wie der sozialhilfebedürftigen Personen absolut zugenommen hat (1980: 79100 Erwerbslose mit Sozialhilfebezug; 1992: 187000 Erwerbslose mit Sozialhilfebezug) (ANBA, Arbeitsmarkt 1992, 42).

Abbildung 50: Arbeitslosenquote und Sozialhilfedichte in ausgewählten Großstädten 1978 bis 1996



Quelle: ANBA, versch. Jahrgänge; Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden; Statistische Landesämter, Sozialhilfe (KI 1) versch. Jahrgänge, eigene Berechnungen

Die niedrigste Sozialhilfedichte und Arbeitslosenquote ist in München aufzufinden. Relativ gering ist die Problembelastung auch in Duisburg. Die höchste Problemkumulation läßt sich jedoch eher in den teilmodernisierten Städten Hannover und Hamburg beobachten. Erneut wird damit die These bestätigt, daß es die teilmodernisierten Städte sind, in denen die Problembelastung kumuliert. Wie der Kurvenverlauf dabei zeigt, kommt es im Laufe der Zeit zu einer Ausdifferenzierung der Problembelastung zwischen den Städten. Diese Unterschiede können zumal im Zeitverlauf nicht aus der ökonomischen Umstrukturierung allein heraus interpretiert werden. Steigende Sozialhilfezahlen resultieren demnach, wie unten gezeigt wird, aus mehreren Ursachen. Je nach Konjunkturlage dürfte sich demnach der Anteil arbeitsloser Sozialhilfeempfänger ändern. Wie die folgende Tabelle zeigt, ist der Anteil der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Hannover von 42% auf 30% und in Köln von 36% auf 25% gefallen. Auch in Duisburg und Münster war ein deutliches Sinken des Anteils arbeitsloser Sozialhilfeempfänger auf jeweils 21% zu beobachten. Andererseits ist der Anteil arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in München von 11% auf 15% gestiegen. Umgerechnet auf die Arbeitslosen heißt dies, daß in Frankfurt über 40% der Arbeitslosen auf (ergänzende) So-

zialhilfe angewiesen sind, während es in Hannover jeder dritte und in Essen jeder vierte Arbeitslose war.

Tabelle 27: Anteil von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt in ausgewählten Großstädten

	insg.	Arbeitslose			Ausländer	
		insg.	in % HLU 1995	in % HLU 1991	in % Arbeits- losen	Anteil der ausl. HLU-Empf.
München		6164	16,6%	11,4%	15,2%	29,2%
Frankfurt	47397	12325	26,0%		44,0%	45,7%
Stuttgart		4268	21,2%		18,6%	34,2%
Hannover	34260	10962	30,3%	41,8%	33,6%	28,9%
Köln	44346	11512	26,0%	35,5%	20,9%	30,4%
Essen	35162	8687	24,7%	27,7%	25,8%	21,6%
Dortmund	32450		46,2%*			22,7%
Duisburg	25533	5259	20,8%	31,8%	15,2%	11,1%
Münster	9748	1968	20,5%	38,7%	22,0%	21,9%

Quelle: Deutscher Städtetag, Statistische Landesämter, * arbeitslose HLU Sozialbericht Dortmund, eigene Berechnungen

Zu einem großen Teil ist dies auch auf ausländische Hilfebezieher zurückzuführen. Dabei zeigt sich, je höher der Ausländeranteil in einer Stadt ist, desto höher ist auch der Anteil ausländischer Hilfebezieher an den Sozialhilfeempfängern. So ist in Frankfurt fast jeder zweite Hilfeempfänger ausländischer Nationalität, während es in Duisburg nur jeder Zehnte ist. Summa summarum läßt sich festhalten, daß sich der politische Diskurs über das kommunalpolitische Problem Arbeitslosigkeit und arbeitslose Sozialhilfeempfänger in München oder Stuttgart vor dem Hintergrund gänzlich unterschiedlicher Problemlagen vollzieht als in Dortmund oder Duisburg. In München fällt die Arbeitslosigkeit nicht nur niedriger aus, sondern die Dauer der Arbeitslosigkeit ist auch kürzer und trifft auf einen Arbeitsmarkt, der tendenziell noch die Möglichkeit gewährt, in ihn auch Eintritt zu erlangen. Dieses gilt nicht für Dortmund oder Duisburg. Zwischen den einzelnen Städten zeigt sich, wie bei der Arbeitslosigkeit, bei der Sozialhilfebedürftigkeit eine zunehmende Polarisierung von Städten und Regionen. Sie folgt dabei nicht einfach den ökonomischen Imperativen (Süd-Nord-Gefälle), sondern scheint wesentlich auch (z.B. Ruhrgebiet) von den lokal differierenden Sozialstrukturen (z.B. „Vollständige“ Familien, Alleinerziehende, Möglichkeit zu informellen Arbeiten, Struktur und Höhe der ausländischen Bevölkerung) abzuhängen.

Tabelle 28: Anteil verschiedener Bedarfsgemeinschaften in ausgewählten Großstädten 1995

	HLU- Bedarfsgemeinschaften		Alleinerziehende Sozialhilfebe- darfsgemeinschaften		Bedarfsgemeinschaften mit Kindern	
	insgesamt	in % der Haushalte insg.	insgesamt	in % der HLU- Bedarfsgem.	insgesamt	in % der HLU- Bedarfsgem.
München	23819	3,3%			7212	30,3%
Frankfurt*	24784	6,9%	3939	15,9%	8194	33,1%
Stuttgart	11226	3,8%	2354	21,0%	3591	32,0%
Hannover**	17274	5,5%	3109	19,1%	5316	36,0%
Köln	24907	5,0%	4459	17,9%	8464	34,0%
Essen	20066	6,7%	4061	20,2%	7913	39,4%
Dortmund	17083	5,7%	3487	20,4%	6725	39,4%
Duisburg	15201	6,1%	1690	11,1%	5598	36,8%
Münster	4850	5,3%	1297	26,7%	2186	45,1%

Quelle: Stat. Landesämter, * Sozialbericht Frankfurt 1994; ** Sozialbericht Hannover 1997

Wie die Tabelle zeigt, weisen Frankfurt a.M., Essen und Duisburg die höchsten Anteile an Sozialhilfehaushalten auf, die geringsten Anteile finden sich in München und Stuttgart. Ein großer Teil der Bedarfsgemeinschaften sind Einpersonenhaushalte. Daneben stellen Alleinerziehende und kinderreiche Familien einen großen Teil der Sozialhilfeempfänger (vgl. MAGS NRW 1994a, 1993; MAGS Baden-Württemberg 1994). So liegt der niedrigste Anteil der Alleinerziehenden an den Bedarfsgemeinschaften in Duisburg (11%). Damit ist noch nichts über das relative Risiko der Alleinerziehenden in Duisburg gesagt sozialhilfebedürftig zu werden, sehr wohl aber sagt es etwas aus über die Verbreitung von Alleinerziehenden, die in Duisburg nicht so häufig vertreten sind wie in anderen Städten. Der niedrige Anteil deutet damit eher auf traditionelle Haushaltsstrukturen hin. Dies verdeutlicht auch der erhöhte Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Den höchsten Anteil an alleinerziehenden Sozialhilfebedarfsgemeinschaften weist Münster auf, was wiederum auf den Einfluß der studentischen Milieus zurückgeht. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ist generell höher als der Anteil der Alleinerziehenden. Erneut weisen hier Münster und die altindustrialisierten Städte die höchsten Werte auf, während in den modernisierten Städten der Anteil bei knapp über 30% liegt.

Wenn die Sozialstrukturen der Sozialhilfeklientel derart variieren, und sich die Möglichkeiten Sozialhilfe zu überwinden, in Abhängigkeit von den sozialstrukturell bedingten Möglichkeiten und Restriktionen sowie den allgemeinen Konjunkturverläufen beeinflusst wird,

dann dürfte auch zu erwarten sein, daß die Dauer des Sozialhilfebezugs variiert. Wie die Ergebnisse der neuen Sozialhilfestatistik zeigen, weisen die verschiedenen Bedarfsgemeinschaften eine unterschiedlich lange Verweildauer in der Sozialhilfe auf. Eine überdurchschnittlich hohe Verweildauer haben alleinlebende Frauen mit 40,8 Monaten. Dahinter dürften sich insbesondere ältere Frauen mit zu geringen Versorgungs- und Versicherungsansprüchen verbergen. Alleinlebende Männer hingegen weisen eine durchschnittliche Bezugsdauer von 26,2 Monaten und Ehepaare ohne Kinder von 25,8 Monaten auf. Die alleinerziehenden Frauen hingegen weisen eine unterdurchschnittliche Bezugsdauer auf (21,8 Monate). Die niedrigste Bezugszeit von Hilfe zum Lebensunterhalt läßt sich hingegen bei Ehepaaren mit Kindern beobachten (15,2 Monate). Neben den haushaltsstrukturellen Merkmalen wirken sich verschiedenen Merkmale ungünstig auf die Bezugszeiten aus. So steigt mit zunehmendem Alter die durchschnittliche Bezugsdauer. Bei den 50 bis 59Jährigen liegt die Bezugsdauer bei 31 Monaten, bei den 30 bis 39Jährigen hingegen bei 19 Monaten. Längere Bezugszeiten weisen auch die Hilfeempfänger auf, die über keinen Schul- und Berufsabschluß verfügen²³². Merkmalskombinationen wirken sich, auch dieses ist aus der Arbeitsmarktstatistik bekannt, problemverschärfend aus. Betrachtet man nun den Anteil der Langzeitbezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, so lag der Anteil im Jahre 1997 in München bei 68,4%. In Stuttgart fiel er mit 59,7% deutlich niedriger aus. Weitaus höhere Anteile an Langzeitbeziehern wiesen Dortmund mit 78,6% und Essen mit 75,9% auf (Lungfiel/ Gehlharr 1998). Ein ähnlich großer Anteil der Langzeitbezieher war auch in Köln mit 74,4% und in Münster mit 72,2% zu beobachten, wobei der Wert aus Münster sich auf Fall- und nicht auf Personenzahlen stützt. Demnach dürfte der Anteil der Langzeitbezieher in Münster niedriger liegen (Münster 1998). Insgesamt deutet sich damit an, daß in den modernisierten Städten die Bezugsdauer niedriger liegt als in den altindustrialisierten Städten. Zugleich zeigen aber auch die Beispiele München und Münster, daß die Zuordnung nicht übergeneralisiert werden darf. Ferner zeigt sich, daß der Anteil der Langzeitbezieher in den Großstädten deutlich höher liegt

²³² Von den erwerbsfähigen Hilfeempfängern hatten 1997 rund die Hälfte (49,7%) einen Hauptschulabschluß, 17,9% einen Realschulabschluß und 8,9% die Fachhoch- bzw. Hochschulreife. 12,4% besaßen keinen Schul- und fast 50% keinen Berufsabschluß (vgl. Statistisches Bundesamt 1999, 29). Personen mit einem niedrigeren Schul- und Berufsabschluß sind somit unter den Hilfeempfängern deutlich überrepräsentiert. Insofern ist die These einer sozialen Entgrenzung nicht so ohne weiteres haltbar.

als im Bundesgebiet, wo lediglich jeder zweite Hilfeempfänger über ein Jahr Hilfe zum Lebensunterhalt bezieht. Die höhere Sozialhilfequote und der längere Hilfebezug in den Großstädten gegenüber dem jeweiligen Umland oder ländlichen Bereichen ist daher zu einem großen Teil Ausdruck der Konzentration der sog. A-Gruppen (Alleinerziehende, Ausländer, Arbeitslose, Alte, Arme) in den Städten, deren spezifische Lebensbedingungen und Positionierung im Gefüge gesellschaftlicher Arbeitsteilung die Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit erschweren und das Sozialhilferisiko vergrößern.

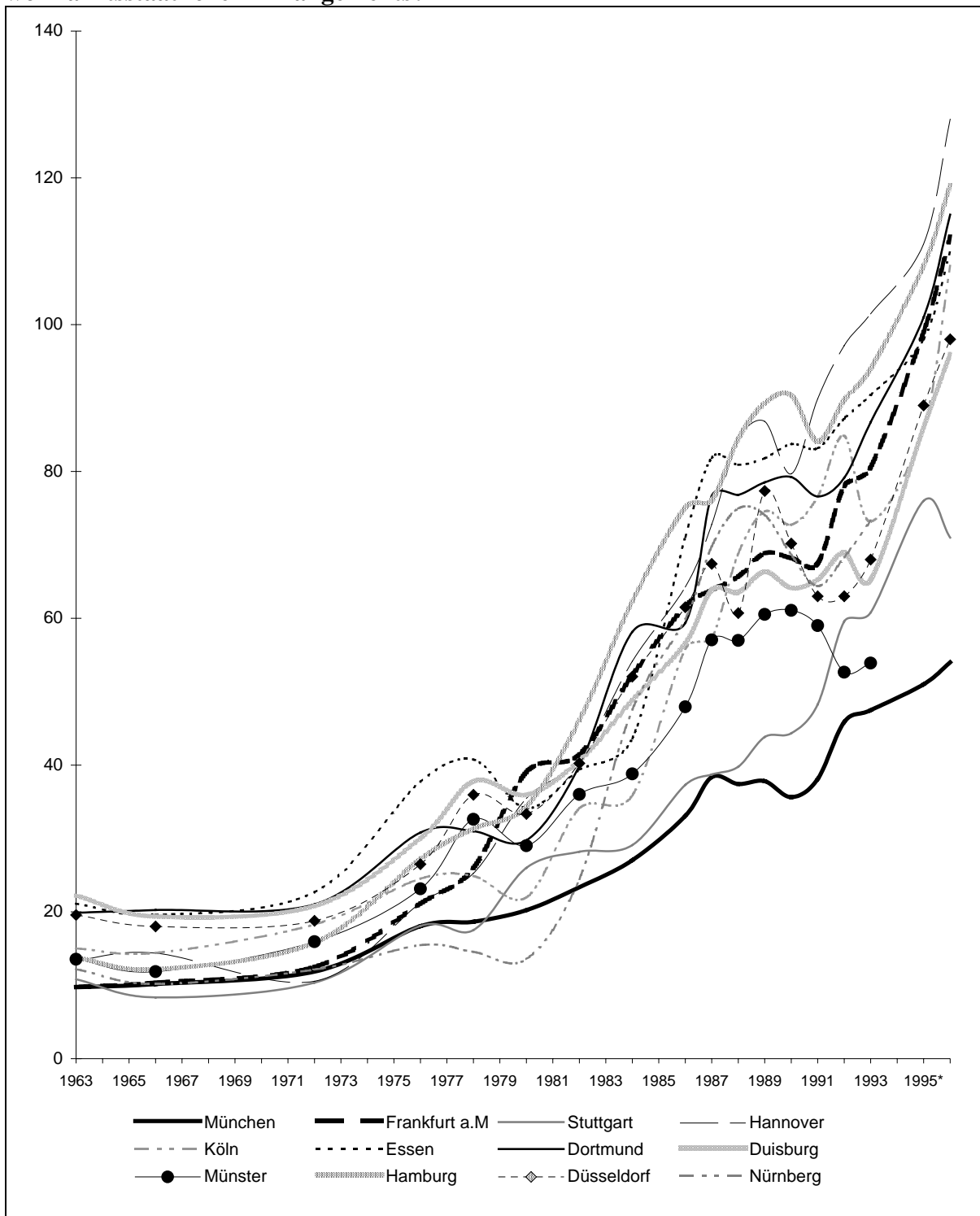
Die Konzentration von Sozialhilfeempfängern, ablesbar an den höheren Sozialhilfedichten, ist daher eine Ergebnis unterschiedlicher sozialstruktureller Faktoren, die jeweils mit spezifischen Bezugsdauern korrelieren und somit insgesamt die Zahl der Sozialhilfeempfänger in die Höhe treiben. Eine Berechnung auf Basis der 22 westdeutschen Städte mittels einer multiplen Regressionsanalyse, bei der die Zunahme der ausländischen Bevölkerung zwischen 1989 und 1992, der Anteil der geschiedenen Bevölkerung und die Arbeitslosenquote als unabhängige und die Sozialhilfedichte 1992 als abhängige Variable herangezogen wurden, führt zu einem signifikanten Ergebnis. Der standardisierte Regressionskoeffizient beta der Arbeitslosenquote betrug 0.70, der Koeffizient der geschiedenen Bevölkerung 0.67 und der der Zunahme der ausländischen Bevölkerung 0.56. Diese drei Variablen erklären allein 70% der Varianz²³³. Dort wo also die Arbeitslosigkeit, der Anteil der Geschiedenen und die Zunahme der ausländischen Bevölkerung hoch ausfiel, stieg die Sozialhilfedichte enorm an. Es ist also erst dieses Zusammentreffen unterschiedlicher Faktoren, welche die Sozialhilfedichte in die Höhe treibt. Diese Variablen sind zugleich auch Indikatoren für die Erosion des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, denn dieses beruhte *auf dem dynamischen Zusammenhang zwischen einem starken, d.h. entscheidungs- und steuerungsfähigen Staat, einer die Dispositionsfreiheit der Unternehmer sichernden, ihre Produktivität fortwährend steigernden Marktwirtschaft, dem Ausbau eines die Folgeprobleme der Wirtschaftsdynamik auffangenden und die Lebensbedingungen der Gesamtbevölkerung stabilisierenden Sozialsektors und den Leistungen der privaten Haushalte, insbesondere der Fa-*

²³³ Der Durbin-Watson-Test ergab einen Wert von 2.472. Damit liegt dieser Wert innerhalb des allgemein für üblich erachteten Intervalls von 1.5-2.5. Auch wenn der Wert am oberen Rand des Intervalls liegt, kann man davon ausgehen, daß keine Autokorrelation zwischen den Variablen vorliegt, (vgl. Brosius 1996, 489).

milien (Kaufmann 1997,11). Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement gerät insbesondere, wie die folgende Abbildung zeigt, in modernisierten Städten wie Frankfurt oder in teilmodernisierten Städten wie Hannover oder Hamburg unter Druck. Entsprechend liegt die Sozialhilfedichte in diesen Städten höher als in den anderen Städten wie München oder Stuttgart. Wie die Abbildung zeigt, lag die Sozialhilfedichte in allen Städten bis Anfang der siebziger Jahre auf einem niedrigen Niveau. Es war dies die Phase, in der sich die Sozialhilfe weitgehend auf die ihr zuge dachte Funktion individueller Hilfen vollständig ausfüllen konnte. Entsprechend rückte das Hauptaugenmerk in den Kommunen auf die Randgruppen.

Die Konjunkturkrise 1973 setzte dieser Phase ein Ende. Die Sozialhilfedichte stieg bis in die zweite Hälfte der siebziger Jahre auf einen neue Höchststand. In dieser frühen Phase entkoppelte sich die Entwicklung der Sozialhilfedichte in Frankfurt von der in München oder Stuttgart. Anwerbestop und zunehmende Scheidungen führten neben der Arbeitslosigkeit zu einer ersten Heterogenisierung der Sozialhilfeklientel. Die Reaktion hierauf war die Entdeckung der „neuen sozialen Frage“ Mitte der 70er Jahre, die die neuen Benachteiligungen für Familien, Alleinerziehende, Kinder und alte Menschen ansprach. Mit dem konjunkturellen Aufschwung Ende der 70er Jahre sank die Sozialhilfedichte in den Städten wieder. Im Ergebnis hatte sich die Sozialhilfedichte zwischen den altindustrialisierten Städten und den Städten im Süden auseinanderentwickelt. Mit der erneuten Wirtschaftskrise Anfang der 80er Jahre stieg die Sozialhilfedichte erneut dramatisch an. Da die altindustrialisierten Städte hiervon in besonderer Weise betroffen waren, sprach man nicht zuletzt im Hinblick auf die regionalen Wachstumsunterschiede von einem „Nord-Süd-Gefälle“. Wie Analysen zeigten, war in der Höhe der Sozialhilfedichte ein Nord-Süd- und ein Stadt-Land-Gefälle zu beobachten (Krug 1989). Das Stadt-Land-Gefälle wurde dabei durch die anhaltende Suburbanisierung der Bevölkerung forciert. Dies war auch die Zeit, in der die „neue Armut“ (Balsen) thematisiert wurde. Dabei stieg in München und Stuttgart die Sozialhilfedichte vergleichsweise moderat an, während in den übrigen Städten, wie z.B. Nürnberg die Sozialhilfedichte dramatisch anstieg. Über lange Jahre wies Essen die höchste Sozialhilfedichte auf. Entsprechend begann die Stadt Essen schon 1985 mit einer Untersuchung über Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, um die Struktur arbeitsloser Sozialhilfeempfänger näher zu analysieren.

Abbildung 51: Sozialhilfedichte in deutschen Großstädten 1963-1996 - Erosion des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements?



Quelle: Stat. Landesämter, eigene Berechnungen

Die verstärkte Zuwanderung nach Deutschland, die anhaltende hohe Zahl an Scheidungen, die zunehmenden Engpässe auf den Ausbildungsmärkten und beim Berufseintritt, die ökonomische Umstrukturierung und nicht zuletzt die Leistungseinschränkungen in den sozialen Sicherungssystemen speziell der Arbeitslosenversicherung haben in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die Sozialhilfedichte allenthalben ansteigen lassen. Damit differenzierte sich die Sozialhilfedichte zwischen den Städten immer weiter aus, wobei München und Stuttgart weiterhin vergleichsweise günstige Sozialhilfedichten aufwiesen und sich von den übrigen Städten abkoppelten. Dieses Muster wurde auch als Polarisierung der Stadtentwicklung interpretiert (Häußermann/Siebel 1987). Wie die Entwicklung der Sozialhilfedichte seit Ende der achtziger Jahre zeigt, hat sich die Sozialhilfedichte weiter ausdifferenziert. So ist nicht nur in den altindustrialisierten oder den teilmodernisierten Städten die Spannweite zwischen den Städten angestiegen, sondern zugleich hat sich auch die Entwicklung der Sozialhilfedichte in Stuttgart, ähnlich wie die Entwicklung der Arbeitslosenquote, von der in München abgekoppelt. Insofern setzt sich innerhalb des Städtesystems ein Trend zur Polarisierung und Differenzierung der Stadtentwicklung durch. Damit fügt sich die Verteilung der Sozialhilfedichte nicht mehr in das gängige Bild des Nord-Süd-Gefälles, vielmehr schält sich ein Patchwork von Inseln des Wachstums und des Wohlstand auf der einen Seite und einer zunehmenden Problemkumulation auf der anderen Seite heraus.

Zentrales Medium über das lokale Politik diesen Wandel zu steuern versucht, ist die lokale Sozialpolitik, insbesondere mit ihren geradezu klassischen Bereichen, der Sozial- und Kinder- und Jugendhilfepolitik. Diese beiden Bereiche setzen fundamental an zwei zentralen Bruchkanten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements an, der Arbeitsmarktkrise und dem Wandel der Familien- und Haushaltsformen.

Im folgenden sollen daher an ausgewählten Beispielen aus verschiedenen Städten arbeitsmarkt- und jugendhilfepolitische Aktivitäten illustriert werden.

4.4 Entwicklungen und Strukturen lokaler Arbeitsmarktpolitik

Seit den 80er Jahren haben zahlreiche Städte auf die steigende Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit mit der Einrichtung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Initiativen und Programmen reagiert. Anders als auf zentraler Ebene, wo angesichts der Massenarbeitslosigkeit lediglich partielle innerinstitutionelle Reformen und eine Strategie der dekrementalen Anpassungspolitik vorherrschen, wurden auf der lokalen Ebene eine Vielzahl von Aktivitäten gegen Arbeitslosigkeit entwickelt. Hier wird Arbeitslosigkeit vielfach nicht mehr allein innerhalb bestehender, streng abgegrenzter Politikfelder bearbeitet, sondern durch die informelle oder formelle Konstituierung neuer „Policy-Netze“, um so die sektorale Versäulung lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zumindest partiell zu überwinden (Blanke u.a. 1989, 533 f., vgl. auch Huebner/Kraft/Ulrich 1992, 19, Jaedicke/Wegener/Wollmann 1994, 31).

Begibt sich die Kommunalverwaltung bzw. -politik in solche „pluralistischen Verhandlungssysteme“, so müssen sich auch die Organisations- und Handlungsformen der Verwaltung ändern. Da die Zuständigkeiten für Aktivitäten gegen Arbeitslosigkeit auf zahlreiche kommunale Ämter verteilt sind, müssen diese miteinander koordiniert werden²³⁴ (Schleimer/ Schulze-Böing 1992, 356). Interaktion und Koordination beschränken sich aber nicht nur intern auf die Kommunalverwaltung, sondern ebenso auf das gesamte Spektrum der lokalen arbeitsmarktpolitischen Akteure (Benzler/Heinelt 1991, Jaedicke u.a. 1994, 31). Die erfolgreiche Bündelung und Koordinierung zwischen den Akteuren ist dabei eine wichtige Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit lokaler Arbeitsmarktpolitik. Diese kann aber nicht zentral programmiert werden, sondern ist ein spezifisches Ergebnis lokaler Politik (Blanke u.a. 1987, 30).

In dem Maße, wie die zentralstaatliche Ebene jedoch das Problem Arbeitslosigkeit „kommunalisierte“, stiegen die Anforderungen an die kommunale Arbeitsmarktpolitik.

²³⁴ Kennzeichnend und erforderlich für eine lokale Arbeitsmarktpolitik ist daher, um einen Begriff von Jaedicke u.a. zu übernehmen, eine kommunale Aktionsverwaltung. Sie zeichnet sich durch ihre Abkehr von traditionellen, routinisierten Problemlösungen, durch ihre „out-reach-“ (aktive Bekämpfung frühzei-

Vor diesem Hintergrund waren die 80er Jahre als ein Lernprozeß der an der kommunalen Arbeitsmarktpolitik beteiligten Akteure zu interpretieren, der im Spannungsverhältnis zwischen proklamierter Nichtzuständigkeit und aktiver Bekämpfung eines sozialen Notstandes statt fand (Freidinger/ Schulze-Böing 1995, 15; Jaedicke u.a. 1994, 32; zu den Argumentations- und Abwehrstrategien vgl. Rauch/ Schulz zur Wiesch 1986).

4.4.1 Handlungsfelder lokaler Arbeitsmarktpolitik

Das Handlungsnetzwerk der lokalen Arbeitsmarktpolitik ist durch eine Vielzahl von Akteuren gekennzeichnet. Häufig knüpfen solche Handlungsnetzwerke an zuvor bestehende (meist informelle) Kooperationsstrukturen an. Dominanter Akteur muß dabei nicht in jedem Fall die Kommunalverwaltung sein (Huebner/Kraft/Ulrich 1992), wenn gleich ihr eine Initiativfunktion zustehen mag, weil sie als einzige auf das gesamte Gebiet bezogen autoritativ agieren und ihre Rolle als Gewährleistungsträger aktivieren kann. Dominanter Akteur muß auch nicht das örtliche Arbeitsamt sein, welches insgesamt über die quantitativ größten Möglichkeiten verfügt (vgl. Kaluza/Pollmeyer/Tehler. 1991, 11). Vielmehr wurden häufig neue Wege der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik außerhalb von Kommunalverwaltung und Arbeitsamt durch Initiativen beschritten (Freidinger/ Schulze-Böing 1995, 15). Sowohl hinsichtlich der Akteurskonstellationen, der inhaltlichen Zielsetzungen, wie dem Einsatz unterschiedlicher arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen, begann sich die lokale Arbeitsmarktpolitik auszudifferenzieren. Insofern ließ sich in der Struktur lokaler Arbeitsmarktpolitik eine erhebliche Varianz nachweisen, die nicht nur ausschließlich vom Problemdruck vor Ort, sondern ebenso von einer Vielzahl von traditionellen und soziokulturellen Faktoren abhängig (Blanke u.a. 1989, Benzler/Heinelt 1991). Dabei wurden zunehmend die Grenzen eng abgesteckter Politikfelder eingerissen, so daß sich neue Handlungsoptionen lokaler Arbeitsmarktpolitik öffneten. Dieser Prozeß bedurfte aber nicht nur der politischen Auseinandersetzung um die Ausgestaltung lokaler Arbeitsmarktpolitik, um überhaupt eine Handlungszuständigkeit der lokalen Ebene zu begründen, sondern auch einer entwickelten Infrastruktur. Diese Infrastruktur war in zentraler Weise auf die Einbindung

tig identifizierter Arbeitsmarktprobleme) und „target-Orientierung“ (z.B. sozialraum- und zielgruppenspezifische Programme) aus (Jaedicke/Wegener/Wollmann 1994, 32).

freier Träger angewiesen. Insofern bedurfte es eines längeren Zeitraums seit den 80er Jahren, bis diese Policy-Netze eine gewisse Stabilität und Leistungsfähigkeit gewonnen hatten. Dieser Konstituierungsprozeß verlief aufgrund der unterschiedlichen lokalen arbeitsmarktpolitischen Auseinandersetzungen in den einzelnen Städten höchst unterschiedlich. Auch wurden dabei unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt und verschiedene Entwicklungspfade eingeschlagen.

Integrierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Dabei wurden die kommunalen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten im Laufe der Zeit angesichts der institutionellen, der rechtlichen und der Budgetzersplitterung der lokalen Arbeitsmarktpolitik zunehmend in umfassendere Handlungsansätze einer lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik integriert. Die tradierten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche wurden überschritten und in einen größeren arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Zusammenhang eingebettet. Im folgendem Schaubild sind eine Vielzahl von beschäftigungsrelevanten Bereichen und Instrumenten dargestellt, die derzeit in unterschiedlichsten Kombinationen zur Anwendung kommen.

Abbildung 52: Instrumente kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Kommunale Instrumente	Kommunal nutzbare Instrumente
Kommunale Wirtschaftsförderung	Arbeitsmarktpolitik (Berufsbildungsförderung, Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Fortbildung und Umschulung, Sonderprogramm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit)
Kommunale Investitionspolitik	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)
Kommunale Personalpolitik	Bundes/ Länderprogramme (Infrastruktur-, Technologie-, Wohnungsbau, Bildungs- und sektorale Wirtschaftsförderung, Sonderprogramme für Langzeitarbeitslose und Jugendliche , „Arbeit statt Sozialhilfe“ .
Kommunale Eigenbetriebe	EG- Förderung (EG-Strukturfonds, EFRE, ESF, EAGFL, Sonderprogramme),. Gemeinschaftsinitiativen
Kommunale Sozialpolitik (z.B. Sozialhilfemittel)	Städtebauförderung; Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf

Quelle: Schridde 1996

Kommunale Wirtschaftsförderung und öffentliche Investitionen wirken auf die Nachfrage nach Arbeitskräften bzw. der Sicherung vorhandener Arbeitsplätze ein. Durch eine kluge Vergabepolitik auch bei den kommunalen Eigenbetrieben können so arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen mit verfolgt werden (Freidinger 1995, 155). Auch

die Personalpolitik der Kommunalverwaltung und der Eigenbetriebe kann einen Beitrag zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit leisten, indem sie z.B. über den Bedarf hinaus ausbildet oder durch die vorbildliche Förderung der Beschäftigung von Behinderten. Auch die kommunale Sozialpolitik vermag mit zahlreichen Maßnahmen, insbesondere der Hilfe zur Arbeit und der Jugendberufshilfe, aber auch durch soziale Dienste wie Schuldner- und Suchtberatung, Kinderbetreuung, Förderung von Arbeitsloseninitiativen etc einen Beitrag zur Bekämpfung, zumindest aber zur Linderung der Folgen von der Arbeitslosigkeit zu leisten.

Besonders interessant ist hierbei nicht die Vielzahl von Instrumenten, sondern die vielfältigen Möglichkeiten der Kombination, mit der unterschiedliche Zielsetzungen (z.B. arbeitsmarkt- und strukturpolitische) gleichzeitig verfolgt werden können (z.B. Hegner 1986, 131). Entscheidend für die Effektivität von Maßnahmen ist dabei die „Virtuosität“, mit der die jeweils zuständigen Stellen bereit und in der Lage sind, die Instrumente miteinander zu kombinieren (Freidinger 1995, 157). So lassen sich öffentliche Investitionen mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen verknüpfen (z.B. „Vergabe-ABM“) und hierfür überregionale Mittel (z.B. ABM, Bund-/Länder- und/ oder EG-Programme) einwerben. Vielfach wird auch eine Kombination von Qualifizierung und Beschäftigung in solchen Projekten möglich, die einer zukünftigen Arbeitslosigkeit vorbeugen soll. Interessant sind überregionale Programme (ABM, ESF) auch, weil sie es ermöglichen, in der kommunalen Sozialpolitik innovative soziale Projekte und Infrastrukturen zu fördern²³⁵ (vgl. insgesamt: Blanke u.a. 1986).

4.4.2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Hilfe zur Arbeit als Kernbereiche lokaler Arbeitsmarktpolitik

Entwicklungstendenzen der Arbeitsförderung

Die Bedeutung von ABM war zunächst gering, stieg aber im Gefolge der Rezession 1974/1975 von 1500 auf 51000 im Jahre 1979 (Hegner 1986, Sell 1995, 807). Die Zahl

²³⁵ 59% der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verfolgen z.B. neuartige Aktivitäten (Sellin/ Spitznagel 1988, 487).

der Beschäftigten in ABM erreichte 1988 nahezu 115000, um seitdem wieder auf die Hälfte abzusinken. Ca. 50% der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden dabei von den Kommunen getragen, ca. 20 % von Vereinen und privaten Initiativen (vgl. Jaedicke u.a. 1991, Sellin/Spitznagel 1988, 485). ABM-Kräfte werden vorrangig bei Grünflächenarbeiten, im Natur- und Umweltschutz und im Bereich sozialer Dienste eingesetzt (Hegner 1986, 132; Deutscher Städtetag 1994). Da das ABM-Instrumentarium für verschiedene Zielsetzungen offen ist, haben Akteure auf der lokalen Ebene ABM für ihre eigene Zielsetzungen nutzbar gemacht (vgl. Blanke u.a. 1986, Wollmann 1986). Auf diese Weise konnte ABM zum Bestandteil einer kommunalen Strategie werden, die verschiedene Politikfelder (Beschäftigungs-, Struktur-, Umwelt- und Sozialpolitik) miteinander koordiniert und in einer lokalen Arena zusammenführt.

Die Entwicklung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen steht insbesondere seit 1989 im Zeichen einer zunehmenden Politik der Haushaltskonsolidierung, welche die Prozyklizität des ABM-Einsatzes in verschärfter Form realisiert (Sell 1995, 808, Wurdak/Schönwalder 1994, 51). Die zahlreichen Novellierungen des AFG führten zu einer zunehmenden Problemgruppenorientierung und einem regionalen Konzentrationsprozeß der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen²³⁶.

In Ostdeutschland nahmen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Gegensatz zu Westdeutschland einen ganz anderen Stellenwert ein. Sie dienten zur Abfederung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses und wurden in einer für Westdeutschland ungewöhnlichen Größenordnung - zeitweise waren über 400000 Personen in ABM tätig - eingesetzt (Sell 1994, 813). Diese „ABM-Schwemme“ erschwerte allerdings auch die Entwicklung lokaler arbeitsmarktpolitischer Strategien, da die lokalen Akteure vielfach überfordert waren. ABM wurden daher häufig für wenig sinnvolle Aktivitäten einge-

²³⁶ So wurde schon 1981 der Kreis der ABM-Berechtigten wieder auf die Leistungsbezieher des Arbeitsamtes eingeschränkt und in den folgenden Jahren die Problemgruppenorientierung verschärft (Begrenzung der Höchstförderung von 100% auf schwer vermittelbare Arbeitslose 1982; 100% Förderung in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit 1984). Die folgenden AFG-Novellen führten die Entwicklung fort (z.B. Absenkung der Regelfördersätze auf 50% - 75%, bei besonders schwer vermittelbaren Arbeitnehmern und in Regionen mit einer besonders hohen Arbeitslosigkeit auf einen Zuschuß von 90%).

setzt (Wegener 1994, 238). Die umfangreiche Anwendung von ABM und der massive Ausgabenanstieg, der zu steigenden Defiziten der Bundesanstalt und damit zu Einschnitten in das Finanzvolumen für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Westen führte, zog eine breite öffentliche Kritik nach sich (Sell, a.a.O.). Mit der 10. AFG-Novelle 1993 wurde dann auch ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument, die „produktive Arbeitsförderung Ost“ (§ 249 h AFG) eingeführt. Da die produktive Arbeitsförderung aber lediglich 30-40% der Gesamtkosten abdeckt, bedarf es einer umfangreichen Ko-Finanzierung durch Länder, Gemeinden und freier Träger, so daß die finanziellen Spielräume lokaler Sozialpolitik in Ostdeutschland weiter eingeschränkt wurden.

Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 wurde dieses Instrument auch in Westdeutschland eingeführt. Zentrales Anliegen war die Absenkung des förderungsfähigen Arbeitsentgeltes bei ABM. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die anteilige Bezuschussung nunmehr auf Basis des „berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes“ (entspricht 90% des tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgeltes) gewährt. Hinzu kam eine Absenkung des anteiligen Förderbetrages, so daß nun zwischen 50-75% von 90% des ortsüblichen Arbeitsentgeltes als Zuschuß gewährt werden können. Somit haben sich nicht nur die Förderungsbedingungen für ABM erheblich verschlechtert, sondern es wurde auch ein Einstieg in die untertarifliche Entlohnung von ABM-Beschäftigten eingeleitet (Sell 1994, 815). Die Staffelung und Begrenzung der Regelfördersätze zog zudem die Notwendigkeit einer höheren Eigenbeteiligung der ABM-Träger nach sich, die insbesondere bei Vereinen und Initiativen, wenn überhaupt, nur durch Zuschüsse der Kommunen und sonstiger Finanzierungsquellen kompensiert werden konnten. Dies wiederum führt zu einer weiteren finanziellen Anspannung der Freien Träger und Kommunen.

Einen bewußten Schwenk in Richtung einer dezentralisierten Arbeitsmarktpolitik vollzog die Bundesregierung mit der Neuformulierung des Arbeitsförderungsgesetzes und ihrer Überführung in das Sozialgesetzbuch (SGB III). Durch die Neuordnung wurde das interne Umstrukturierungsprogramm der Bundesanstalt für Arbeit („Arbeitsamt 2000“), durch das die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auf die örtlichen Arbeitsämter delegiert werden soll, gesetzlich flankiert. Ausdruck dieser Umorientierung ist die

von den Arbeitsämtern jährlich zu erstellende Eingliederungsbilanz, in der die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung detailliert aufzuführen sind (§11 SGB III) sowie die Neueinführung der Freien Förderung, durch die die örtlichen Arbeitsämter bis zu zehn Prozent der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung einsetzen können, um die Möglichkeiten der gesetzlich geregelten aktiven Arbeitsförderungsleistungen durch freie Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu erweitern (§10 SGB III). Um diese Aufgaben erfüllen zu können, sollen die Arbeitsämter mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, insbesondere den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, den Kammern und berufsständischen Organisationen, sowie den Gemeinden, Kreisen und Bezirken zusammenarbeiten. Ihre Planungen soll das Arbeitsamt dabei mit den Trägern von Maßnahmen der Arbeitsförderung abstimmen. (§ 9 Abs. 3 SGB III).

Entwicklungstendenzen der Hilfe zur Arbeit

Das zweite wichtige Standbein lokaler Arbeitsmarktpolitik ist die Hilfe zur Arbeit nach den §§ 18-20 BSHG. Dessen Bedeutung nimmt in dem Maße zu, wie Einsparungen im AFG vorgenommen und Arbeitslose aus dem Interventionsbereich des Arbeitsamtes ausgegrenzt werden bzw. erst gar nicht hineingelangen. Insofern erweisen sich die Novellierungen der letzten Jahre im AFG und im BSHG als funktional aufeinander bezogen. Die steigende Zahl von Hilfeempfängern zum Lebensunterhalt im erwerbsfähigen Alter führte so in der Vergangenheit durch eine dekrementale Anpassungspolitik auf Bundesebene und seit Mitte der 90er Jahre zu einer stärkeren Durchstrukturierung der Hilfe zur Arbeit und Integration in eine dezentralisierte Arbeitsmarktpolitik.

Über nahezu zwei Jahrzehnte führte die Hilfe zur Arbeit (§§18-20) im Bundessozialhilfegesetz ein Schattendasein (Hoppensack/Wenzel 1985, 250) . Die marginale Bedeutung der Hilfe zur Arbeit war Spiegelbild der wirtschaftlichen Entwicklung und der Vollbeschäftigung bis Mitte der siebziger Jahre (Meendermann 1992, 72). Die Hilfe zur Arbeit wurde daher als „Hilfe für den Einzelnen“ konzipiert, der auch bei Vollbeschäftigung Probleme mit seiner Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt hat. Die Hilfe zur Arbeit ist dem-

nach zunächst ein personenbezogenes und rehabilitatives Instrumentarium, daß qualifizieren und sozialpädagogisch integrieren soll (Krahmer/Spindler 1994). Der klassische Fall in der Hilfe zur Arbeit war demnach der Hilfesuchende mit persönlichen sozialen Schwierigkeiten, wie z.B. Sucht, Alkohol, psychischen Probleme.

Seit den achtziger Jahren jedoch hat sich das Bild entscheidend gewandelt. In zahlreichen Städten und Gemeinden entstanden vielfältige arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Initiativen und Maßnahmen (vgl. Seligmann 1996, Freidinger/Schulze-Böing 1995, Benzler/Heinelt 1991, Blanke u.a. 1987, Wollmann 1986,). Neben den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen spielt hierbei die Hilfe zur Arbeit eine bedeutende Rolle. Wirtschaftlicher Strukturwandel, Massenarbeitslosigkeit, zunehmende Segmentierung der Arbeitsmärkte, Leistungseinschränkungen in der Arbeitslosenversicherung und der weitgehende Ausschluß von Personen ohne Leistungsansprüche nach AFG/ SBG III von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben zu einer erheblichen Heterogenisierung der Sozialhilfeklientel im erwerbsfähigen Alter geführt (Schridde 1996, 136).

Idealtypisch lassen sich fünf verschiedene Personengruppen unterscheiden (vgl. Weeber und Partner 1995, 209):

1. Personen mit gutem Arbeitsmarktpotential ohne vermittlungshemmende Eigenschaften (z.B. Wiedereinsteigerinnen, Hochschulabgänger ohne Berufsanschluß).
2. Strukturelle „Arbeitsmarktverlierer“: Personen mit vermittlungshemmenden Eigenschaften, wie z.B. mangelnde Qualifikation, hohes Alter, körperliche Gebrechen, eingeschränkte Verfügbarkeit.
3. Dauerhafte „Sozialverlierer“: Personen mit besonderen persönlichen sozialen Schwierigkeiten (z.B. Krankheit, psychische Probleme, Sucht, Schulden), die eine erhebliche Distanz zum Arbeitsmarkt aufweisen.
4. Chancenlose „Multiproblemfälle“: Personen mit einem hohen Maß an persönlichen und sozialen Schwierigkeiten und der Kumulation vermittlungshemmender Eigenschaften mit einer äußerst eingeschränkten Perspektive auf den regulären Arbeitsmarkt (z.B. alleinstehende Wohnungslose).
5. Jugendliche und jüngere Arbeitnehmer mit schlechter Schul- und Berufsausbildung bzw. fehlenden Berufsabschluß, die keinen (dauerhaften) Zugang zum Erwerbssystem finden. Hierunter verbergen sich insbesondere jüngere Zuwanderergruppen (z.B. Aussiedler)

Konzentrierte sich die Hilfe zur Arbeit bis Anfang der achtziger Jahre vorwiegend auf die Gruppe der dauerhaften „Sozialverlierer“ und der chancenlosen Multiproblemfälle, wobei

neben der Hilfe zur Arbeit vor allem Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (§ 72 BSHG) angeboten wurden, so führte die steigende Zahl von Hilfesuchenden ohne vermittlungshemmende Eigenschaften, von strukturellen Arbeitsmarktverlierern und Jugendlichen bzw. jüngeren Arbeitslosen ohne bzw. mangelnden Schul- und Berufsausschluss zu einer Ausdifferenzierung der erforderlichen Hilfen. Die achtziger Jahre waren dabei zunächst als Lernprozeß der an der kommunalen Arbeitsmarktpolitik beteiligten Akteure zu verstehen, in dem die Sozial(-hilfe-)verwaltung wie die freien Träger neue Organisations- und Ablaufstrukturen für eine adäquate Ausgestaltung der Hilfe zur Arbeit im Kontext kommunaler Arbeitsmarktpolitik finden mußten (Schridde 1996, 129). Dabei verfolgten die Aktivitäten auf lokaler Ebene jeweils verschiedenen Strategien (beschäftigungs-, arbeitsmarkt-, sozial-, struktur- und finanzpolitische Strategien) (Reis 1992).

Entsprechend wurden die in den frühen achtziger Jahren angewandten weitgehend repressiven Varianten der Hilfe zur Arbeit (Arbeitsgewöhnung bzw. Überprüfung der Arbeitsbereitschaft) nach § 19 Abs. 2 Mehraufwandsvariante und § 20 BSHG, die vielfach als „zweite Bedarfsprüfung“ fungierten, im Verlauf der achtziger Jahre unter dem Eindruck fiskalischer Kosten-Nutzen-Analysen und den in zahlreichen Ländern eingerichteten Landesprogrammen „Arbeit statt Sozialhilfe“ durch eine differenzierte und stärker arbeitsmarktpolitische Stoßrichtung abgelöst²³⁷.

Die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung der Hilfe zur Arbeit, die Kombination und Integration unterschiedlicher Programmelemente, ihre Kosten-Nutzen-Bilanzen und Ziel- und Akzentsetzungen weisen daher zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden eine beträchtlich Bandbreite auf²³⁸. Die Praxis der Hilfe zur Arbeit läßt sich z.B. organisatorisch danach unterscheiden (Berlit 1997),

²³⁷ Trube 1994, 1995; Lüsebrinck 1993, zur arbeitsmarktpolitischen Stoßrichtung: pogramatisch: Freidinger/Schulze-Böing 1995, zur arbeitsmarktpolitischen Aufwertung der Hilfe zur Arbeit in den vergangenen Jahren Steffen 1995, Hanesch 1995, Sell 1995, Schridde 1996.

²³⁸ vgl. Deutscher Städtetag 1997, 1994, Seligmann 1996, Weeber und Partner 1995, Meendermann 1992, Huebner/Kraft/Ulrich. 1992, Benzler/Heinelt 1991, Schleimer/ Schulze-Böing 1992.

- ob die Hilfe zur Arbeit durch eine Stelle im Sozialamt (Abteilung) selbst organisiert und koordiniert wird oder einer verselbständigten bzw. beauftragten Institution (z.B. gGmbH, Verein) übertragen wird,
- inwieweit systematisch mit anderen Dienststellen der Kommunalverwaltung (Jugend, Wirtschafts- Schulamt), kommunalen Eigenbetrieben, Wohlfahrtsverbänden und Beschäftigungsinitiativen, der örtlichen Wirtschaft und dem Arbeitsamt zusammengearbeitet wird,

inhaltlich danach unterscheiden,

- ob die Vermittlung in Arbeit und Schaffung von Arbeitsplätzen im Vordergrund steht oder ob Qualifizierung und flankierende Hilfen bei sozialen Problemen hinzugezogen werden,
- ob die Hilfeangebote sich an bestimmte Zielgruppen oder an alle Leistungsbezieher gleichmäßig wenden²³⁹ und wie die Zugangsbedingungen zu den Hilfeangeboten ausgestaltet werden (z.B. reine Angebotsstruktur, niederschwellige Angebote, Außenstellen der Hilfe zur Arbeit beim örtlichen Arbeitsamt, Auswahl von Hilfesuchenden nach ihrer potentiellen Integrationsperspektive)
- welche Tätigkeitsschwerpunkte, Anforderungs- und Qualifikationsprofile den Hilfeangeboten zugrunde liegen und wie diese mit strukturpolitischen Zielsetzungen verbunden sind.
- wie rigide auf Motivationsprobleme möglicher Teilnehmer, auf Maßnahmeabbrüche oder Nichtannahme eines Hilfeangebots mit Leistungskürzungen bzw. -entzug nach § 25 BSHG bei der Hilfe zum, Lebensunterhalt reagiert wird²⁴⁰.

Die zunehmende soziale und berufliche Heterogenität der Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter und ihre unterschiedlichen Arbeitsmarktperspektiven haben seit den achtziger Jahren neue Herausforderungen an die Hilfe zur Arbeit gestellt. Wurden die vielfältigen Anstrengungen und Neuerungen in der Hilfe zur Arbeit zunächst in den tradierten rechtlichen „Schienen“ des BSHG vollzogen, so unterlag die Sozialhilfe und damit die Hilfe zur Arbeit seit den neunziger Jahren aus finanzpolitischen (steuerrechtliche Freistellung des Existenzminimums) und arbeitsmarktpolitischen (Flexibilisierung der Arbeitsmärkte) Er-

²³⁹ Wie Untersuchungen zur Hilfe zur Arbeit zeigen, sind ausländische und weibliche Hilfesuchende sowie Personen mit einer ungünstigen allgemeinen Arbeitsmarktprogno­se in den „höherwertigen“ Entgeltvarianten der Hilfe zur Arbeit unterrepräsentiert, vgl. z.B. Meendermann 1992, Priester/Klein 1992. Insofern tendiert die Praxis der Hilfe zur Arbeit zu einem „Creaming the Poor“, vgl. Voges/Klein 1994; LPK-BSHG 1994, 240.

²⁴⁰ Viele Kommunen begnügen sich bei der Nichtannahme von Hilfeangeboten nach §18ff. mit Leistungskürzungen bzw. -entzug ohne die Gründe für die Nichtannahme festzustellen (z.B. Leipzig). Suboptimale Ergebnisqualität als Ausfluß unzureichender Struktur- und Prozeßqualität der Hilfe zur Arbeit sollte jedoch nicht auf dem Rücken potentiell berechtigter Hilfebezieher ausgetragen werden. Um es in einer derzeit aktuellen sozialpolitischen Diktion zu formulieren: Nur wer fördert (und zwar angemessen), kann auch fordern.

wägungen zunehmend dem Steuerungsinteresse des Bundesgesetzgebers. Als wichtigste Maßnahmen der Sozialhilfereformen wird an erster Stelle die Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit durch Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt genannt (Vgl. BMAS, Sozialbericht 1997, 89).

Mit der Novellierung des BSHG im Jahre 1996 wurde das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium der Hilfe zur Arbeit um Lohnkostenzuschüsse erweitert und durch die Neuformulierung des § 19 Abs. 1 S.1 BSHG die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten sowie die verbindliche Kürzung der Hilfe zum Lebensunterhalt als unbedingte Soll-Verpflichtung festgelegt²⁴¹. Die einzelnen Bestimmungen der Hilfe zur Arbeit geben eine Rangfolge der Arbeiten im Hinblick auf ihre Fähigkeiten, die Hilfesuchenden zur Selbsthilfe zu führen, vor (LPK-BSHG 1994, 236). Das abgestufte Instrumentarium wurde teilweise als „administrative Rückstufung aus der Normalität der Lohnarbeit“ und Mißbrauchskontrolle kritisiert (Hoppensack/Wenzel 1985). Auf der anderen Seite jedoch steht die Intention des Gesetzgebers, mit dem differenzierten Spektrum der Hilfen zur Arbeit Raum für die Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Besonderheiten und strategischen Ausrichtungen und damit der individuell angepaßten Hilfeformen zu schaffen (Berlit 1997, 181)²⁴². Die BSHG-Novellierungen der 90er Jahre haben grundsätzlich zu einer Verschärfung dieser Doppelstrategie von Zwang und Anreiz in der Hilfe zur Arbeit geführt (Hanesch 1995). Einerseits wurde das Spektrum der Hilfen zur Arbeit erweitert, zum anderen wurde aber auch die Sanktionsnorm des § 25 BSHG verschärft. Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten oder zumutbaren Maßnahmen nach §§ 19 und 20 nachzukommen, hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Hilfe ist in einer ersten Stufe um mindestens 25 von Hundert des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen.

²⁴¹ Die vorangegangene Rechtslage sah vor, daß der Sozialhilfeträger nach Möglichkeit Arbeitsgelegenheiten schaffen solle (§ 19 Abs. 1 a.F.).

²⁴² Die Ausgestaltung der Hilfe zur Arbeit folgt damit wesentlich im Einklang mit Entwicklungen, die auch im europäischen Ausland und in den OECD-Ländern zu beobachten sind, vgl. dazu Ruhr Nachrichten vom 7.10.1997: Sozialhilfe im europäischen Vergleich; Berliner Morgenpost vom 15.3.1998: Wer faul ist bekommt keine Sozialhilfe mehr; Berliner Morgenpost vom 13.6.1998: Sozialhilfe statt Suppe in der Küche; 1.12.1998: Paris führt „Kombilohn“ ein: Sozialhilfe plus Gehalt; OECD, *The Battle against Exclusion*, Paris 1997, 2 Bände.

Im einzelnen sieht das Gesetz neben Lohnkostenzuschüssen die Schaffung allgemeiner, gemeinnütziger und zusätzlicher sowie besonderer Arbeitsgelegenheiten vor. Dabei sollen die Sozialhilfeträger mit der Bundesanstalt für Arbeit, dem Jugendamt und anderen auf diesem Gebiet tätigen Stellen zusammenarbeiten (§§ 18 Abs.2, § 19 Abs.4).

Lohnkostenzuschüsse:

- Lohnkostenzuschüsse nach § 18 Abs. 4 BSHG an den Arbeitgeber.
- Degressiver Lohnkostenzuschuß an den Hilfeempfänger bei Aufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nach § 18 Abs. 5 BSHG für die Dauer von bis zu sechs Monaten.

Allgemeine Arbeitsgelegenheiten:

- Die allgemeinen Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs.1 BSHG zeichnen sich durch eine gegenüber dem auf dem 1. und 2. Arbeitsmarkt (ABM) üblichen Arbeitsvertragsbedingungen einschließlich Entlohnung und Sozialversicherungsschutz aus. Dabei sollen insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten können auch Kosten (z.B. Regie- und Projektkosten, anteilige Lohnkosten etc) übernommen werden. Die Arbeitsgelegenheiten sollen in der Regel von vorübergehender Dauer und für eine bessere Eingliederung des Hilfesuchenden in das Arbeitsleben geeignet sein. Als vorübergehende Dauer wird in der Regel eine zeitliche Befristung von mindesten einem Jahr angesehen, wobei häufig auch eine sozialpädagogische Betreuung erforderlich sein kann.

Gemeinnützige und zusätzliche Arbeitsgelegenheiten:

- Der Schwerpunkt der durch Hilfe zur Arbeit geschaffenen Arbeitsgelegenheiten bewegt sich im Kreis der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 2 BSHG. Dabei wird unterschieden zwischen der Entgeltvariante und der Mehraufwandsvariante. Wird für den Hilfesuchenden also Gelegenheit zu gemeinnütziger Arbeit geschaffen, kann ihm entweder das übliche Arbeitsentgelt oder Hilfe

zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen (i.d.R. 1-3 DM) gewährt werden.

- Die Entgeltvariante sieht ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis mit üblichem Arbeitsentgelt²⁴³ vor. Dabei handelt es sich um eine sozialversicherungsrechtlich abgesichertes Beschäftigungsverhältnis, durch das z.B. wieder Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben werden können.
- Die Mehraufwandsvariante dagegen begründet ein öffentlich-rechtliches Beschäftigungsverhältnis ohne sozialversicherungsrechtlichen Schutz.

Besondere Arbeitsgelegenheiten:

- Am deutlichsten tritt der rehabilitative und kontrollierend-repressive Doppelcharakter der Hilfe zur Arbeit im § 20 Abs. 1 BSHG hervor. Ist es im Einzelfall erforderlich, die Gewöhnung eines Hilfesuchenden an eine berufliche Tätigkeit besonders zu fördern oder seine Bereitschaft zur Arbeit zu prüfen, so soll ihm für eine notwendige Dauer eine hierfür geeignete Tätigkeit oder Maßnahme angeboten werden. Auch in diesem Fall entsteht ein öffentlich-rechtliches Beschäftigungsverhältnis ohne sozialversicherungsrechtliche Absicherung, bei dem zusätzlich zur Hilfe zum Lebensunterhalt eine Mehraufwandsentschädigung gewährt wird (§ 20 Abs. 2 BSHG).

Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Hilfen außerhalb der Hilfe zur Arbeit:

Außerhalb der Hilfe zur Arbeit finden sich weitere arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch relevante, teilweise zielgruppenspezifische Regelungen.

- Ein bisher wenig genutztes und wenig bekanntes Instrument stellen die Hilfen zum Aufbau bzw. Sicherung einer ausreichenden wirtschaftlichen Lebensgrundlage nach § 30 BSHG dar. Die Hilfe soll dazu dienen, dem Hilfesuchenden den Aufbau oder die Sicherung einer Lebensgrundlage durch eigene Tätigkeit zu ermöglichen. Zielgruppe dieser Hilfeart sind Arbeitslose und kleine Selbständige, die bereits HLU be-

²⁴³ In Anlehnung an die Absenkung des förderungsfähigen Arbeitsentgeltes bei ABM-Beschäftigten wird unter üblichem Arbeitsentgelt nach § 19 Abs. 2 BSHG 90% des ortsüblichen Arbeitsentgeltes verstanden.

ziehen oder in Zukunft beziehen könnten. So bezogen in Deutschland 1993 lediglich 1800 Personen Hilfe zum Aufbau bzw. zur Sicherung einer ausreichenden wirtschaftlichen Lebensgrundlage.

- Zielgruppenspezifische Hilfeansätze finden sich ferner im Bereich der Hilfe in besonderen Lebenslagen nach § 72 BSHG für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten sowie im Bereich der Eingliederungshilfe für Behinderte nach §§ 39 ff. BSHG. So können beispielsweise nach § 40 Nr. 3-6 BSHG Hilfen für eine angemessene Schul- und Berufsausbildung, für Fortbildungen und Umschulungen sowie Hilfen zur Erlangung eines geeigneten Arbeitsplatzes gewährt werden. So erhielten 1996 41000 Personen Hilfen für eine angemessene Schulbildung, 7000 Hilfe zur Berufsausbildung, Fortbildung und Arbeitsplatzbeschaffung und 142000 Personen fanden Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte.

Die Hilfe zur Arbeit sowie die weiteren arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch relevanten Instrumente bieten eine große Bandbreite differenzierter Hilfemöglichkeiten. Die Leistungsfähigkeit der Hilfe zur Arbeit und letztlich der kommunalen Arbeitsmarktpolitik resultiert dabei nicht aus der schlichten Vielzahl von Hilfemöglichkeiten, sondern aus ihren aufeinander abgestimmten, dem integrierten Zielsystem von Sozialintegration, Arbeitsmarktintegration und Wirtschaftsintegration folgenden Vorgehen in der Sozialhilfepraxis (BMG 1995, Schulze-Böing 1994, 19ff.). Erst die Kombination der Programmelemente und ihre Anwendung in der Verwaltungspraxis bestimmen, ob die Hilfe zur Arbeit Kontroll- und Ausgrenzungs- oder sozialintegrative und beschäftigungsfördernde Effekte nach sich zieht. (Berlit 1997,181).

4.4.3 Zur Praxis der Hilfe zur Arbeit

Wohl kaum ein Bereich der Sozialhilfe hat in den letzten Jahren soviel Aufmerksamkeit auf sich gezogen wie die Hilfe zur Arbeit. Die Entwicklung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, deren Kernbereich u.a. die Hilfe zur Arbeit darstellt, läßt sich als ein evolutionärer Lern- und Innovationsprozeß begreifen, der sich auf zwei Ebenen, der institutionellen und der instrumentellen Ebene, vollzieht (Freidinger 1994, 66). Auf der institutionellen

Ebene zeugen die Vielzahl von kommunalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, Ämtern, Referaten, Stabstellen für Beschäftigungsförderung, Arbeitnehmerüberlassung durch kommunale Eigenbetriebe, Kooperationen mit Zeitarbeitsfirmen, Wohlfahrtsverbänden und Betrieben von einer aus der Praxis heraus entwickelten Beschäftigungsförderung auf der kommunalen Ebene. Auf der instrumentellen Ebene haben in der Vergangenheit die verschiedenen Landesprogramme zur Förderung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger zu einer Ausweitung der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit geführt. Die in zahlreichen Kommunen aus der Praxis heraus geborenen Innovationen der Hilfe zur Arbeit wurden schließlich vom Bundesgesetzgeber mit der BSHG-Reform 1996 nachträglich im BSHG fixiert. Die Entwicklung der Hilfen zur Arbeit und ihre Anwendung seit den frühen achtziger Jahren reflektiert damit einen wechselseitigen Lern und Innovationsprozeß der beteiligten Akteure.

Wurden Anfang der 80er Jahre hochgerechnet ca. 24000 Personen über Hilfe zur Arbeit gefördert, so stieg diese Zahl bis 1993 auf ca. 110000 und bis 1996 auf 200000 (ISG 1984, Deutscher Städtetag 1994, 1997). Diese Zahl dürfte sich angesichts der Ausweitung von Maßnahmen seitdem zusätzlich erhöht haben.

Wurde Anfang der 80er Jahre von den Sozialhilfeträgern zumeist die Mehraufwandsvariante in der Hilfe zur Arbeit nach § 19 Abs. 2 BSHG angeboten, so haben sich die Gewichte der Maßnahmentearten aufgrund der von den Ländern eingerichteten Förderprogramme für arbeitslose Sozialhilfeempfänger und der Differenzierung und Erweiterung der Hilfe zur Arbeit zugunsten der Entgeltvariante verschoben. Einer Untersuchung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik aus dem Jahr 1983 folgend, boten 88% aller Sozialhilfeträger gemeinnützige und zusätzliche Arbeiten in Form der Mehraufwandsvariante nach § 19 Abs. 2 BSHG an. Lediglich 9% aller Sozialhilfeträger wählten die Entgeltvariante (§ 19 Abs.2, 1. Variante). 17% der Sozialhilfeträger dagegen hatten besondere Arbeitsgelegenheiten nach § 20 BSHG geschaffen und lediglich 7% boten befristete reguläre Beschäftigungsverhältnisse an (ISG 1984, 27). Als Träger der Maßnahmen fungierten fast ausschließlich die örtlichen Sozialhilfeträger. Nur in 7% der Fälle waren Wohlfahrtsverbände mit der Durchführung der Maßnahmen nach §§ 28 ff. BSHG betraut.

Da überwiegend gemeinnützige und zusätzliche Arbeitsgelegenheiten angeboten wurden, kann es nicht verwundern, daß 41% der Plätze im Bereich Gartenbau, Grünflächen- und Friedhofsamt eingerichtet wurden. Weitere Einsatzbereiche waren Schulen/ Kindergärten (9%), Altenheime (7%), Krankenanstalten und Jugendfreizeiteinrichtungen mit jeweils 5% aller Plätze (ISG 1984, 33).

Die Dauer des Arbeitseinsatzes lag in der Mehrzahl der Fälle unter einem halben Jahr. 28% der Sozialverwaltungen legten Arbeitseinsätze mit einer Dauer von bis zu drei Monaten, 30% hingegen mit einer Dauer zwischen 3 und 6 Monaten und 37% mit einer Dauer zwischen 6 und 12 Monaten fest. Dabei lag die durchschnittliche Stundenzahl der Arbeitseinsätze pro Woche bei ungefähr der Hälfte aller befragten Sozialverwaltungen, bei 20 Stunden. 22% der Sozialverwaltungen nannten eine durchschnittliche Dauer von 20 bis 40 Stunden und 13% eine Dauer von 40 Stunden.

Die neuere Entwicklung der Hilfe zur Arbeit ist neben ihrer quantitativen Ausweitung v.a. in der stärkeren Anwendung der Vertragsvarianten geprägt. Auskunft darüber geben zwei Untersuchungen aus dem Jahr 1993 sowie eine Befragung des Deutschen Städtetages unter seinen Mitgliedsstädten aus dem Jahr 1996.

Beschäftigte nach Maßnahmentypen:

Die meisten Beschäftigungsverhältnisse (54%) wurden 1993 als sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Arbeitsverhältnisse eingerichtet. 43% aller Beschäftigten erhielten gemeinnützige und zusätzliche Arbeitsgelegenheiten in der Form der Entgeltvariante, 11% allgemeine Arbeitsgelegenheiten. Das Verhältnis sozialversicherungsrechtlich abgesicherter zu öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnissen hat sich zwischen 1993 und 1996 kaum verändert. Allerdings hat der Anteil der Beschäftigten mit allgemeinen Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 1 BSHG von 11% auf 23% zugenommen, während der Anteil der Beschäftigten nach § 19 Abs. 2 (1) von 43% auf 30% abgenommen hat.

Pluralisierung der Trägerlandschaft:

Im Vergleich zu den 80er Jahren zeigt sich in der Hilfe zur Arbeit eine deutliche Pluralisierung der Trägerlandschaft (vgl. Deutscher Städtetag 1997, 21 f.). Ein gutes Drittel aller Maßnahmen wird bei den Kommunen selbst durchgeführt (32%). Darauf folgen mit 27% aller Maßnahmen sonstige (freie) Träger und mit 23% die Wohlfahrtsverbände. Bei kommunalen Beschäftigungsgesellschaften dagegen werden 11% und bei betrieblichen Beschäftigungsgesellschaften 7% aller Maßnahmen durchgeführt. Im Vergleich zu 1993 lassen sich Verschiebungen zwischen den Maßnahmeträgern feststellen. So ist der Anteil der Kommunen um über 10 Prozentpunkte und der Anteil der Wohlfahrtsverbände geringfügig um 2 Prozentpunkte gefallen, während der Anteil der kommunalen und betrieblichen Beschäftigungsgesellschaften um 3 bzw. 2 Prozentpunkte und der der sonstigen (freien) Träger um 8 Prozentpunkte gestiegen ist. Diese Verschiebung in der Trägerlandschaft könnte bei vorsichtiger Interpretation deutlich auf einen zunehmenden Qualifizierungs- und Professionalisierungsschub hinweisen, in dem mit zunehmend differenzierten Angebotsformen und Trägerstrukturen experimentiert wird.

Dauer der Maßnahmen:

32% aller Maßnahmen weisen eine Dauer von unter sechs Monaten auf. Allein 39% der Maßnahmen haben eine Dauer von einem Jahr. Dieser hohe Anteil ist deutlicher Ausdruck einer defensiven fiskalpolitischen Abwehrstrategie, in der die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger möglichst schnell in den Interventionsbereich der Hilfe zur Arbeit zurücktransportiert werden sollen. Beachtliche 10% der Maßnahmen haben eine Maßnahmedauer von 1 bis 2 Jahren bzw. 14% von zwei und mehr Jahren. Insgesamt ist eine deutliche Verkürzung der durchschnittlichen Beschäftigungszeit von 14,3 auf 12 Monate im Vergleich zu 1993 festzustellen (Deutscher Städtetag 1997, 20). Insbesondere der Anteil der Maßnahmen mit einer einjährigen Beschäftigungszeit hat von 47% auf 39% abgenommen, während der Anteil kurzfristiger Beschäftigungszeiten unter sechs Monaten von 20% auf 32% zunahm. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß es sich bei der Abnahme bzw. Zunahme von Anteilswerten um statistische Artefakte handelt. Absolut betrachtet, ist die Zahl der Beschäftigungsmaßnahmen über alle Kategorien gestiegen ist. Insofern hat also eine erhebliche Differenzierung und Ausweitung innerhalb der Hilfe zur Arbeit stattgefunden.

Maßnahmebereiche:

Da fast dreiviertel aller Beschäftigten in gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten (§ 19 Abs. 2 BSHG) tätig sind, ist es nicht verwunderlich, daß sich die Arbeitsgelegenheiten auf einige wenige Bereiche konzentrierten. Bis 1993 hielt sich die aus den achtziger Jahren bekannte Verteilung der Maßnahmebereiche. Fast 80% aller Arbeitsgelegenheiten wurden dem Grünflächen- und sozialen sowie dem nicht näher definierten sonstigen Bereich zugeordnet. Im Vergleich zu 1993 haben die Kommunen das Maßnahmespektrum deutlich diversifiziert. Selbst wenn man berücksichtigt, daß einige Kategorien wie Bau, Handwerk oder Hauswirtschaft 1993 nicht abgefragt wurden, so läßt sich der hohe Anteil sonstiger Maßnahmebereiche nur durch die Diversifizierung der Angebotsstrukturen erklären. Die größten Anteile an Arbeitsgelegenheiten lassen sich in den Bereichen Grünflächen (18%), Soziales und Sonstiges (15%), Handwerk (13%), Hauswirtschaft (10%) sowie Bau und Verwaltung (9% bzw. 8%) finden; vergleichsweise geringe Anteile dagegen im Bereich von Kultur und Sport. Die gleichmäßige Verteilung über die Maßnahmebereiche deutet somit auf eine ausgewogenere Angebotsstruktur hin.

Zuschüsse an Arbeitgeber oder Sozialhilfeempfänger:

Zuschüsse an den Arbeitgeber oder an den Sozialhilfeempfänger nach § 18 Abs. 4,5 BSHG stellen in den Kommunen noch vergleichsweise wenig angewandte Instrumente dar. In 40% der befragten Städte wurden im Jahr 1996 2990mal Zuschüsse an den Arbeitgeber geleistet. Auffällig ist, daß diese Städte auch alle Maßnahmen nach § 19 und § 20 BSHG anbieten und dort der Anteil der sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Arbeitsverhältnisse überproportional hoch ist. Zuschüsse an Sozialhilfeempfänger, die eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufgenommen haben, wurden lediglich 19mal gewährt. Dies ist ein deutliches Indiz für die rudimentäre Funktion dieses Instruments. Maßnahmen zum Aufbau und zur Sicherung der wirtschaftlichen Lebensgrundlage (§ 30 BSHG) wurden lediglich von einem Drittel der Städte, 1133 mal vorwiegend als Beihilfe, gewährt. Auch hier zeigt sich die vergleichsweise geringe Bedeutung dieses Instruments.

Versucht man die generelle Entwicklung der Hilfe zur Arbeit auf einen Nenner zu bringen, so ist erstens eine deutliche arbeitsmarktpolitische Aufwertung der Hilfe zur Arbeit zu konstatieren. Dabei erwiesen sich die in der jüngsten Vergangenheit durchgesetzten Novellierungen im Bundessozialhilfegesetz und Arbeitsförderungsrecht bzw. SGB III als funktional aufeinander bezogen (Schridde 1996). Zum zweiten läßt sich auch als Ausdruck dieser von der kommunalen Ebene wenn auch zögerlich antizipierten arbeitsmarktpolitischen Aufwertung eine deutliche Differenzierung der Trägerlandschaft, der Maßnahmebereiche und -strukturen feststellen. Diese Ausdifferenzierung ist deutliches Indiz für eine zunehmende Professionalisierung der kommunalen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, dessen Kernbereich u.a. die Hilfe zur Arbeit ist. Entscheidend für die Qualität der Hilfe zur Arbeit ist es, inwieweit es gelingt, die unterschiedlichen Programmelemente miteinander zu einem integrierten Hilfesystem zu verschmelzen (GIB 1998).

4.4.4 Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik - von fragmentierten Ansätzen zu integrierten arbeitsmarktpolitischen Systemen

Lokale Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik ist nicht nur auf bundesstaatlicher Ebene ein zentrales Politikfeld geworden. Vielmehr zeigt sich gerade auch im internationalen Kontext eine deutliche Aufwertung der lokalen Ebene als Ort für eine effektive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (OECD 1998). Am Beispiel der Städte soll im folgenden die Bandbreite arbeitsmarktpolitischer Ansätze skizziert werden.

Lokale Arbeitsmarktpolitik in München:

Die sozialen und ökonomischen Modernisierungsschübe und die seit Anfang der 80er Jahre gestiegene Arbeitslosigkeit warfen auch in München die Frage auf, wie die Stadtpolitik auf diese Veränderungen reagieren sollte. Schon frühzeitig entwickelten sich aus diesen Auseinandersetzungen zwei Programme zur Förderung von Selbsthilfe und selbstorganisierten Projekten“ sowie zum „zweiten Arbeitsmarkt“ (Fuchs/ Rucht/ Treutner 1987, 678). Diese Ansätze wurden von der SPD aufgenommen und mit den Grünen in den Jahren 1984/85 nach dem kommunalpolitischen Machtwechsel verab-

schiedet. Das Programm orientierte sich an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die in Hamburg durchgeführt wurden.

Insgesamt wurden 5,5 Millionen DM, davon allein 2,5 Millionen DM für ABM und 3 Millionen für nicht ABM-berechtigte Sozialhilfeempfänger bereitgestellt. Die schmale Finanzierungsbasis war unter anderem Ausdruck der internen Mittelzuweisungen der Bundesanstalt für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, so daß nur ein begrenztes Budget in München zur Verfügung stand. Damit konnten 1985 364 Personen gefördert werden, weshalb der beschäftigungspolitische Effekt nur qualitativer Natur sein konnte. Das Programm gliederte sich in drei Teile: externe Projekte, städtische ABM und Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern.

Das beschäftigungspolitische Programm richtete sich vor allem auf die Entwicklung neuer Tätigkeitsbereiche, die für die Arbeitslosen eine Chance zur Qualifizierung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze ermöglichen sollte (Riedmüller 1986, 187). Dazu wurde besonderer Wert auf die Förderung stadtexterner Beschäftigungsprojekte gesetzt, wobei neben ABM die Anstellung von Sozialhilfeempfängern zu Tarifvertragsbedingungen Priorität besaß. Dabei kam es zu einer Spezialisierung der unterschiedlichen Maßnahmen. Einerseits ging es bei der tarifvertraglichen Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern um eine fiskalische Entlastung (Riedmüller 1986, 189). Die externen Projekte hingegen sollten Qualifizierungsleistungen, neue Formen der Arbeit erproben und sich am Markt bewähren. Die stadtinternen Projekte dienten einer Beschäftigungstherapie (Fuchs/ Rucht/ Treutner 1987, 679). Da man erkannte, daß die stadtinternen Beschäftigungsmaßnahmen keinen Erfolg bringen würden, begann man stärker die Zielsetzungen der stadtexternen Projekte auszudifferenzieren. Leitend war dabei die Zielsetzung, daß die Projekte eine innovative Funktion einnehmen mußten. Die sozialen Projekte sollten sich daher vorrangig auf die Verbesserung der sozialen Dienste und des Wohn-Umfeldes konzentrieren. Dabei traten die Maßnahmeträger untereinander und teilweise zu den stadtverwaltungsinternen Bereich in Konkurrenz (Riedmüller 1986, 189).

Im Bereich der Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern gab es erhebliche Widerstände aus Politik und Verwaltung. Dabei wurden teilweise Mittel zur Deckung in den anderen beschäftigungspolitischen Bereichen verwandt. Die Schaffung innovativer Beschäftigungsfelder und die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt konnte nach Einschätzung von Riedmüller deshalb nicht erreicht werden, weil sich eine dafür erforderliche Kooperation der beteiligten Akteure, z.B. zwischen dem Arbeitsamt und der Stadt, zwischen der Stadt und den freien Trägern auf lokaler Ebene sich noch nicht ausgebildet hatte. Hinzu trat eine unzureichende politische Festlegung auf den besonderen Stellenwert lokaler Beschäftigungspolitik, die in der organisatorischen und finanziellen Absicherung ihren Ausdruck gefunden hätte. Drittens wirkte sich die perspektivische Verengung der Sozialhilfepolitik negativ aus, da die Bedeutung der Hilfe zur Arbeit als Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nur zögerlich antizipiert wurde (Riedmüller 1986, 193).

Es zeigte ich ferner, daß insbesondere die innovativsten Projekte Schwierigkeiten hatten, gefördert zu werden. In diesem Zusammenhang wurde auch deutlich, daß es einen Bedarf an begleitender Beratung, Information und laufender Geschäftsführung gibt. Eine solche Beratungsstelle sollte wiederum über externe Projekte geschaffen werden, die die Funktion von „Brücken-Instanzen“ übernehmen (vgl. Evers 1991).

Organisatorisch wurde das Beschäftigungsprogramm durch eine Projektgruppe gesteuert, in der alle beteiligten Interessengruppen und Institutionen, die das Programm begleiten sollten, vertreten waren. Innerhalb dieser Projektgruppe kam es immer wieder zu Kritik an dem Beschäftigungsprogramm durch die Industrie- und Handelskammer und der Handwerkskammer. Die Projektgruppe selbst hatte wiederum zahlreiche Arbeitsgruppen, die ihr zuarbeiteten. Die Vervielfältigung von Diskussions- und Entscheidungsarenen führte angesichts der unterschiedlichen Interessenslagen zu einer Zieldiffusion. Dieses äußerte sich zunächst darin, daß nach der Beschlußfassung über die Schaffung des zweiten Arbeitsmarktes die Fachreferate der Stadtverwaltung um die Federführung zu konkurrieren begannen. Das Planungsreferat wurde mit der Vorbereitung des Programms beauftragt; das Personalamt beharrte indes auf seiner Zuständigkeit für

interne ABM-Projekte, wodurch es zu einem Tauziehen zwischen städtischen und stadtexternen ABM kam; das Programm für arbeitslose Sozialhilfeempfänger schließlich wurde aufgrund der politischen Widerstände und mangelnder Initiative durch die Fachreferate zuerst gar nicht aufgenommen und später nur noch als Rumpfprogramm umgesetzt und die Kämmerei schließlich bewilligte die Mittel lediglich für ein Jahr, wodurch eine langfristige Planung für den stadtexternen Bereich nahezu unmöglich wurde (Riedmüller 1986, 194).

Parteilpolitisch geriet das Beschäftigungsprogramm zwischen die Fronten von CSU und SPD. Zwar stimmte die CSU dem Programm zu, um ein Zusammengehen von SPD und Grünen zu verhindern, aber administrativ schöpfte sie alle Wege aus, um das Beschäftigungsprogramm zu Fall zu bringen. Auch die Grünen verweigerten sich Teilen des Programms, hierbei vor allem der Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern. Der Industrie- und Handelskammer sowie der Handwerkskammer indes wurden durch die strategische Ausrichtung des Programms auf soziale Projekte der Wind aus den Segeln genommen. Insofern waren die Ergebnisse dieser ersten Phase lokaler Arbeitsmarktpolitik durch erhebliche politische Widerstände und operative Unzulänglichkeiten gekennzeichnet. Im Ergebnis konnte daher die geplante Zahl von Beschäftigungsverhältnissen nicht erreicht werden.

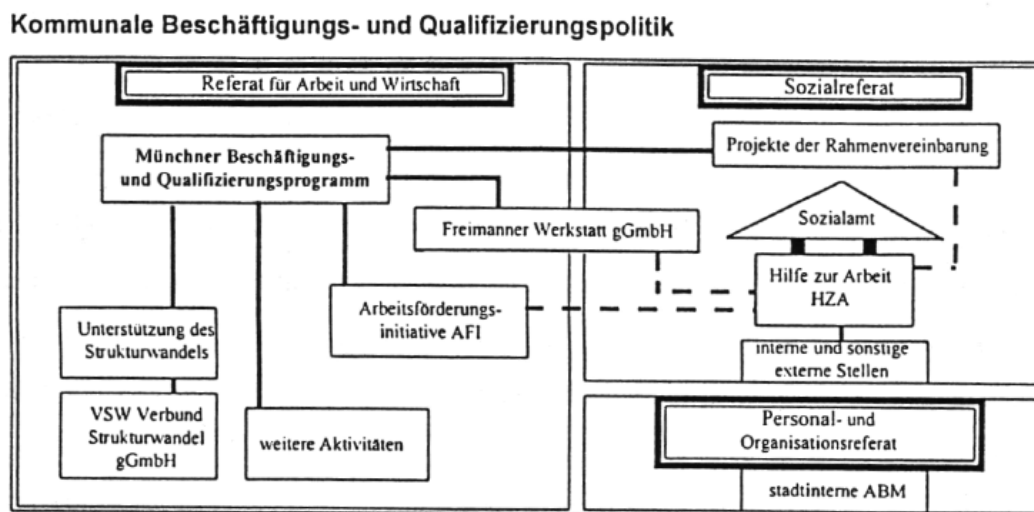
Die Arbeitsförderungsinitiative (AFI) als kommunales Beschäftigungsprogramm Münchens wurde jedoch die Jahre über weiter fortgeführt. Die AFI ist eng verknüpft mit dem gesetzlichen Auftrag der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundes-Sozialhilfe-Gesetz (BSHG) und der Jugendhilfe (nach dem Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz). Mit der Arbeitsförderungsinitiative sollen insbesondere arbeitslose Jugendliche sowie Erwachsene mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten (körperliche und geistige Behinderungen, soziale Schwierigkeiten, Langzeitarbeitslosigkeit) in speziell dafür gegründeten Beschäftigungsprojekten wieder an die Arbeit herangeführt und qualifiziert werden. Dieses Programm hat das erklärte Ziel, die Vermittlungschancen der MaßnahmeteilnehmerInnen für den „ersten Arbeitsmarkt“ zu erhöhen. Der Umfang des Programms ist relativ gering. Seit 1985 wurden die Zahlen der Beschäftigten laufend erhöht. Insgesamt

wurden seit seiner Einführung bis 1996 4895 Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Bedingt durch Teilzeitarbeitsverhältnisse war die Anzahl der Beschäftigten größer als die Anzahl der Stellen. Wurden 1992 noch 450 Arbeitnehmer gefördert, so waren es 1996 insgesamt 47 Maßnahmen (Verlängerung und Erweiterung bestehender Projekte sowie neue Maßnahmen) mit rund 665 Beschäftigten. Die dafür aufgewendeten Gesamtkosten in Höhe von rund 41,4 Millionen DM wurden zu 38% aus dem Etat der Stadt München für die Arbeitsförderungsinitiative, 13% vom Sozialamt und 31% vom Arbeitsamt getragen (vgl. München 1996c, 55)..

Im Jahre 1993 wurde schließlich das Münchener Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm (MBQ) beschlossen. Das MBQ richtet sich an alle, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, mit dem Ziel, ihre Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Teil dieses Programms sind die erwähnte Arbeitsförderungsinitiative und der Bereich Unterstützung im Strukturwandel. In diesem Programm geht es um die Entwicklung von Maßnahmen, die den Arbeitnehmern eine bessere Bewältigung des Strukturwandels ermöglichen und den künftigen Qualifikationsbedarf sichern sollen. Der Verbund Strukturwandel soll dabei in Form eines Netzwerkes, das Know-how und die Möglichkeiten aller Akteure (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kammern, Arbeitsamt, Bildungsträger, Stadt) des Arbeitsmarktes koordiniert werden (München 1994b, 44). Schwerpunkte der Arbeit sind die Verstärkung der öffentlichen Diskussion um die Entwicklung von Arbeit und Beschäftigung in München, die Verbesserung der Beratungsinfrastruktur für Betriebe und betroffene Arbeitskräfte und die Entwicklung und Förderung von innovativen und modellhaften Qualifizierungsprojekten (München 1995, 49). Als neue Aufgabe wird seit 1994 der Beitrag zur sozialen Stabilität in München und der Region betont (München 1996c, 50). Für diese Aufgabe wurde 1994 der „Verbund Strukturwandel gGmbH“ (VSW) als eine 100%ige Tochter der Stadt München gegründet. Neben dem Münchener Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm werden ferner weitere beschäftigungspolitische Maßnahmen über Hilfe zur Arbeit durchgeführt. Darüber wurden 1993 und 1994 jeweils ungefähr 250 Arbeitsplätze gefördert. Diese Maßnahmen sind wiederum, wie die folgende Abbildung zeigt, miteinander verzahnt. Bis 1986 wurden alle Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit bei der Stadt durchgeführt. Seit

1987 werden auch externe Träger mit der Durchführung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit betraut. In erster Linie waren dies Wohlfahrtsverbände und kleinere Beschäftigungsprojekte. Die geringe Wertschätzung der Hilfe zur Arbeit in München dokumentierte sich lange Zeit auch darin, daß die Stelle Hilfe zur Arbeit im Sozialamt vollkommen unzureichend ausgestattet war. 1989 wurde schließlich eine Zentralstelle für Hilfe zur Arbeit im Rahmen der neu geschaffenen Außenstelle Zentrale Hilfen mit einer besseren personellen Ausstattung geschaffen. Allerdings blieben wesentliche Entscheidungen nach wie vor auf die dezentralen Sozialamtsaußenstellen beschränkt

Abbildung 53: Kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik.



Quelle: München 1997, 55

. Die Aufsplitterung der Zuständigkeiten (Sachbearbeiter - Gruppenleiter - Sachgebiet Hilfe zur Arbeit) führt schließlich zu dem Problem, daß sich niemand voll für den einzelnen Hilfesuchenden verantwortlich fühlt (München 1996a, 163). Hierauf reagierte die Sozialverwaltung mit einer Neukonzeption der Hilfe zur Arbeit. Ziel der Hilfe zur Arbeit kann grundsätzlich nur die Integration in den Arbeitsmarkt sein, die den Hilfeempfänger entsprechend dem Auftrag des BSHG von der Hilfe unabhängig machen soll. Die Hilfe zur Arbeit dient deshalb einzelfallbezogen dazu, präventiv einem Abbau von positiven Persönlichkeitsstrukturen entgegen zu wirken, um die Arbeitsfähigkeit zu erhalten, eine persönliche Stabilisierung herbeizuführen und eine für den normalen Arbeitsmarkt notwendige Qualifikation zu ermöglichen (ebd.). Nunmehr werden seit

Herbst 1994 die potentiellen Hilfeempfänger von den Sozialamtsaußenstellen an die Fachstelle Hilfe zur Arbeit verwiesen. Aufgabe dieser Stelle ist nunmehr die Vermittlung, Beratung und Verwaltung der Hilfe zur Arbeit.

Weitere Aktivitäten innerhalb der kommunalen Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik sind das „Betriebsorientierte Qualifizierungs- und Integrationsprogramm (BIP)“, das vom Arbeitsamt und der Stadt München finanziert und von dem Beruflichen Fortbildungszentrum der Bayerischen Arbeitgeberverbände durchgeführt wird, die Freimanner Werkstatt, die besonders die Qualifizierung von alleinerziehenden Frauen ohne Ausbildung fördert. Die kommunale Freimanner Werkstatt bildet dabei z.B. Sozialhilfeempfängerinnen zu Bürokräften und Industrienäherinnen aus.

Daneben finden sich außerhalb des MBQ Aktivitäten wie das „BoKi-Projekt“, in dem die Berufsberatung des Arbeitsamtes München zusammen mit der Berufsschule, dem Schulreferat der Landeshauptstadt München und den Beruflichen Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft (bfz) zusammen das Projekt „BoKi“ anbietet, um die Jugendlichen beim Übergang von der Schule in ein Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis noch intensiver zu unterstützen und ihnen dadurch wieder neue Perspektiven zu vermitteln. Ferner gibt es weitere Projekte z.B. in Zusammenarbeit von Stadt, Volkshochschule und Arbeitsamt das Projekt Modernes Haushalts- und Sozialmanagement, mit dem Frauen zwischen 25 und 40 Jahren, die bislang überwiegend im Haushalt tätig waren qualifiziert werden (SZ vom 13.6.1996). Ein anderes Beispiel wiederum ist das vom Arbeitsamt und Landeshauptstadt München 1996 gegründete „Büro für Existenzgründungen“ (BfE) im Arbeitsamt München. Das Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München konnte durch die Kooperation seinen Service um eine wichtige Komponente erweitern. Neben den vier Existenzgründungsberatern, die junge Unternehmer auf dem Weg in die Selbständigkeit beraten und betreuen, stehen nun zwei weitere Experten in der wichtigen Anlauf- und Aufbauphase als Ansprechpartner in allen Fragen der Existenzsicherung zur Verfügung. Diese Mitarbeiter sind bei der kommunalen Beratungsgesellschaft „Verbund Strukturwandel“ beschäftigt, die ebenfalls ihren Sitz im Arbeitsamt München hat.

Lokale Arbeitsmarktpolitik in Frankfurt a.M.

Die Arbeitsmarktentwicklung weist insbesondere seit Anfang der 90er Jahre auf die wachsende Bedeutung der Arbeitslosigkeit in der Mainmetropole hin. Auslöser für ein beschäftigungspolitisches Engagement der Stadt Frankfurt war, wie in anderen Städte auch, die steigende Arbeitslosigkeit Anfang der 80er Jahre. Im Jahre 1983 trat der Geschäftsführer des „Frankfurter Vereins für soziale Heimstätten e.V.“ (FVsH) mit dem Vorschlag an das Sozialamt heran, eine Handelsgesellschaft (GmbH) zu gründen, deren Zielsetzung es sein sollte, Arbeitsgelegenheiten und Arbeitsgewöhnungsmaßnahmen nach dem BSHG zu schaffen (Klems/Schmid 1992, 102). An dieser Gesellschaft sollte neben der Stadt, der FVsH auch der Verein „Neue Solidarität“ beteiligt werden. 1984 entstand aus diesem Ersuchen ein gemeinnütziger Verein, zum Zwecke der Schaffung von Arbeitsplätzen nach §19 Abs.2 BSHG. Dieser Verein sollte dem FVsH angeschlossen und durch Zuschüsse der Stadt direkt oder durch Auftragsvergabe der Stadt finanziert werden. Der Verein sollte mit den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern einen befristeten, tarifgebundenen Vertrag abschließen (Frankfurter Rundschau vom 7.11.1984). Im Mai 1984 wurde schließlich der Verein „Werkstatt Frankfurt e.V.“ gegründet. Vorsitzender des Vereins war der seinerzeitige Sozialdezernent Trageser. Auch in den 90er Jahren blieb es Tradition, daß der Sozialdezernent Vorsitzender der Werkstatt ist. Zwar war damit der Verein formell unabhängig, wurde aber faktisch von der Stadtverwaltung kontrolliert. Aufgabe des Vereins ist die sinnvolle Gestaltung der Hilfe zur Arbeit nach den §§ 18-20 BSHG und die Förderung der Ausbildungsvoraussetzungen von schwer vermittelbaren Jugendlichen (Klems/Schmid 1992, 103). Darüber hinaus bestimmte die Satzung eine enge Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden und freien Trägern sowie dem Sozial- und Ausbildungsamt der Stadt Frankfurt. Im August 1985 wurde der Werkstatt Frankfurt angesichts der Ausbildungsplatznot ferner die Aufgabe übertragen, schwervermittelbaren Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die keinen Ausbildungsplatz finden und bei denen die Gefahr besteht, daß sie sozialhilfebedürftig werden, durch betriebliche Praktika und Trainings- und Förderkurse einen Zugang zur betrieblichen Ausbildung zu verschaffen. Auf der Grundlage des hessischen Sonderprogramms „Arbeit und Bildung“ wurden des weiteren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für schwervermittelbare Arbeitslose zwischen 18 und 25 Jahren angeboten.

Einmal eingerichtet, gewann die Werkstatt erhebliche Bedeutung und zog weitere Maßnahmen auf sich. Die Ausweitung der „Geschäftsfelder“ auf Jugendliche und junge Erwachsene führte auch zu einer engeren Kooperation mit den Einrichtungen der freien Jugend- und Wohlfahrtspflege sowie zum Jugendamt der Stadt Frankfurt. Das Spektrum der Aktivitäten der Werkstatt wurde, basierend auf dieser Einbindung in das jugendhilfepolitische Netzwerk, durch das umfassende ABM-Projekt „Aufsuchende Sozialarbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen“ zwischen 1987 und 1989 um stadtteilbezogene Projekte für junge Arbeitslose erweitert. Diese aufsuchende Sozialarbeit ist ebenso wie die allgemeine Sozialberatung zu einem weiteren Geschäftsfeld der Werkstatt geworden. Im weiteren Verlauf zeigten sich im Rahmen einer Zwischenbilanz Kapazitätsprobleme, Probleme der Organisation, beispielsweise kam es zu einer Vermischung der Aktivitäten der FVsH und der Werkstatt Frankfurt sowie ablauforganisatorischen Problemen, z.B. im Bereich der Informationsübermittlung. Die zunehmende Verflechtung zwischen Werkstatt Frankfurt und FVsH führt zu einem „Hilfeverbund“, durch den die Aktivitäten auf Frauen in Notsituationen, seelisch behinderten Frauen und Männern, Nichtseßhafte und Suchtkranke ausgedehnt wird (Klems/ Schmid 1992, 112). Damit entsteht ein kaum noch übersichtliches Konglomerat territorial gestreuter Aufgabenbereiche, die kaum noch zu steuern sind und die vor allem hinter dem ersten Arbeitsmarkt agieren. Diese grundsätzlichen Probleme traten erneut in den 90er Jahren auf. Darauf reagierte die Werkstatt Frankfurt mit einer Umstrukturierung weg von der Beschäftigungsgesellschaft zum sozialen Dienstleistungsunternehmen (Frankfurt 1998b). Durch verstärkte Kooperationsformen mit dem ersten Arbeitsmarkt könne die Werkstatt Frankfurt zu einem Bestandteil des ersten Arbeitsmarktes werden (Pressemitteilung SPD-Frankfurt vom 28.7.1997). Die Umstrukturierung war nicht zuletzt auch deshalb erforderlich geworden, weil die Wirtschaftlichkeit der Werkstatt unzureichend war und zudem finanzielle Unregelmäßigkeiten auftauchten. So belief sich das Defizit der Werkstatt Ende 1998 auf über sechs Millionen DM (FNP vom 4.12.1998). Es warf allerdings ein schlechtes Licht auf die Arbeit der Werkstatt, auf das Verhältnis zwischen Werkstatt und Stadt Frankfurt sowie auf das Verhältnis zwischen der Werkstatt und ihrem Vorsitzenden, dem Sozialdezernenten Vandreike, daß dieses Defizit angeblich aus alten Forderungen der Werkstatt an die Stadt Frankfurt resultiere.

Neben der Werkstatt Frankfurt wurde in den 90er Jahren das Spektrum der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Aktivitäten außerhalb der Werkstatt Frankfurt ausgeweitet. Im März 1998 wurden insgesamt 1196 Personen bei verschiedenen Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten beschäftigt. Der überwiegende Teil war bei der Werkstatt Frankfurt (963 Personen) und 121 Personen bei der gemeinnützigen Frauenbeschäftigungsgesellschaft beschäftigt. Aber auch die Frauenbeschäftigungsgesellschaft geriet zwei Jahre nach ihrer Gründung in finanzielle Schwierigkeiten, da die Gesellschaft angeblich aufgrund von Rückzahlungsforderungen des Arbeitsamtes aus ABM-Maßnahmen überschuldet sein sollte (Pressemitteilung Bündnis90/Grüne Magistratsfraktion vom 24.11.1998). Die anderen Beschäftigungsprojekte, wie z.B. Cariteam hingegen beschäftigen nur eine kleinere Zahl von Personen. Zur Steuerung griff die Frankfurter Sozialverwaltung zunehmend auf das Instrument der Leistungsvereinbarung zurück. Zusätzlich wurde mit mehreren Zeitarbeitsfirmen und Bildungsträgern Vereinbarungen getroffen. Das Frauenreferat förderte aus seinem Etat die berufliche Qualifizierung und Bildung von Frauen. Im Jahre 1998 wurde aufgrund des Mangels an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen die Gesellschaft für Jugendbeschäftigung e.V. als Eigenbetrieb der Stadt Frankfurt gegründet (Frankfurt 1998d). Damit werde die letzte Lücke im Bereich der Beschäftigungsgesellschaften geschlossen, so der jugend- und sozialpolitische Sprecher der SPD-Fraktion bei der Vorentscheidung im Jahre 1997 (Pressemitteilung der SPD-Frankfurt vom 25.7.1997). Durch die Jugendbeschäftigungsgesellschaft sollen 150 Jugendliche eine Arbeit erhalten. Koordiniert wird die Beschäftigungsgesellschaft durch eine Stelle, die angesiedelt ist beim Verein für soziale Heimstätten. Dabei übernimmt sie die Funktion einer Clearingstelle. Qualifizierung und Ausbildung werden per Ausschreibung an erfahrene Träger in der Stadt vergeben (Pressemeldung SPD-Frankfurt, den 21. November 1997). Das Konzept sieht dabei vor, daß die Auswahl der Jugendlichen durch die Sozialarbeiter vor Ort in den Stadtteilen erfolge. Diese Dezentralisierung und Zusammenarbeit mit erfahrenen Einrichtungen auf diesem Gebiet vor Ort sind dabei wichtige Rahmenbedingungen der Arbeit, die von der Werkstatt Frankfurt schon in den 80er Jahren durchgeführt wurden. Damit wurde diese Aufgabe nicht wieder an die Werkstatt Frankfurt vergeben, obgleich diese ähnliche Aufgaben schon in den 80er Jahren übernommen hatte. Dies ist ein Indiz für die grundsätzliche strategische Neuausrichtung der Frankfurter Arbeitsmarkt- und Beschäf-

tigungspolitik, die auf mehr Trägerwettbewerb und Marktorientierung setzt. Die einstige Monopolstellung der Werkstatt Frankfurt gerät so zunehmend unter Druck, nicht zuletzt auch aufgrund der Kritik der anderen Beschäftigungsinitiativen. Die stärkere Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt und seine Institutionen wird auch deutlich an den 1998 errichteten Ausbildungsverbänden. In Kooperation mit dem Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft und dem Zentrum für Weiterbildung e.V. hat die Stadt 30 Ausbildungsplätze im Rahmen von Ausbildungsverbänden schaffen können. Diese Zahl soll durch das Zugehen auf kleine Betriebe noch erhöht werden. Die oben genannten Kooperationspartner arbeiten vorwiegend mit Betrieben zusammen, die bisher aufgrund fehlender Kapazitäten nicht ausgebildet haben oder eine Ausbildung nicht alleine durchführen konnten. Jeder Platz wird aus städtischen Mitteln mit 6000 Mark pro Ausbildungsplatz und Jahr gefördert (Magistratsdrucksache B 303/1998).

Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit wurden lange Jahre an die Werkstatt Frankfurt delegiert. Aber auch im Bereich Hilfe zur Arbeit wurden mit dem Konzept „Wege aus der Sozialhilfe“ neue Weichenstellungen vorgenommen. Ziel dieses Ausstiegsprogramms ist die Kostenbegrenzung der Sozialhilfeausgaben und weniger eine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung. So heißt es in diesem Programm: *Ein weiterer attraktiver und erfolgversprechender Ansatz zur Kostenbegrenzung bleibt die Vermeidung der Hilfeberechtigung oder ihre sofortige Überwindung. Sozialhilfe ist Hilfe zur Selbsthilfe und keine rentengleiche Dauerleistung zur Finanzierung eines selbstgewählten Lebensstils. In absehbarer Zeit soll erreicht werden, arbeitslos gewordenen Personen ausschließlich und sofort mit der Wiedereingliederung in eine (lohnsubventionierte) Beschäftigung zu helfen, anstatt zunächst Hilfe zum Lebensunterhalt zu zahlen* (Frankfurt 1997d).

Auch die Kriterien für die Auswahl der Personen offenbart die vorwiegend fiskalische Stoßrichtung des Programms. So sollen prioritär Personen mit einer Bezugsdauer von über 12 Monaten und mit einem monatlichen Nettozahlbetrag von mindestens 1000 DM Hilfe zum Lebensunterhalt für Hilfen zur Arbeit in Frage kommen. Damit setzte sich die Tendenz seit 1994 fort. Seinerzeit wurden Sozialhilfeempfänger vermehrt zu gemeinnützigen Arbeiten herangezogen. Dies führte zu Konflikten mit den Frankfurter

Arbeitslosenzentrum und den Grünen. Auch im Jahr 1998 wurde ein bunter Strauß an Vorschlägen unterbereitet, wie Sozialhilfeempfänger in Arbeit zu bringen seien. So schlug das Sozialdezernat vor im Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“, Sozialhilfeempfänger sollten Begleitdienste, Nachbarschaftshilfen, Pflege der Grünanlagen im Stadtteil etc. übernehmen. Koordiniert werden sollte diese Arbeit vor Ort von den Sozialstationen. Frankfurts Ordnungsdezernent Corts wollte 100 Sozialhilfeempfänger durch Streifendienste, Parkaufsicht, Begleitdienste etc. beschäftigen (FR vom 3.2.1998). Der Sozialdezernent Vandreike fahndete bei den städtischen Unternehmen wie den Stadtwerken oder der Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH nach Beschäftigungsmöglichkeiten. Einziges Kriterium: Die Jobs müssen nur sozialversicherungspflichtig sein, danach wären die Arbeitslosen wieder berechtigt, Arbeitslosengeld zu beziehen (FNP vom 31.1.1998, FNP vom 3.2.1998).

Dennoch versicherte Vandreike, daß es nicht darum gehe, *Geld zu sparen, sondern Arbeit zu vermitteln. Menschen, die von den Verwerfungen in der freien Wirtschaft betroffen seien, dürften nicht zu Opfern werden. In einer sozialen Stadt hätten auch sie eine Perspektive verdient* (FR vom 1.4.1998).

Rückblickend betrachtet hat die Frankfurter Beschäftigungspolitik in den 90er Jahren einen deutliche strategische Richtungsänderung vorgenommen. Das Spektrum lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wurde erheblich ausgeweitet. Damit wurde die Monopolstellung, die durch die Personalunion des Frankfurter Sozialdezernenten und Vorsitzenden der Werkstatt Frankfurt geleistete Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und die Monopolstellung der Werkstatt Frankfurt zugunsten einer stärker marktgesteuerten, pluralistischen Struktur der Arbeitsmarktpolitik aufgebrochen. Dadurch erhöhten sich die Steuerungskompetenzen des Sozialdezernenten, da er nunmehr zweigleisig fahren kann: In Personalunion mit dem Vorsitz bei der Werkstatt Frankfurt hat er in jeder Verhandlung mit anderen Beschäftigungsträgern die Möglichkeit Druck auszuüben. Zugleich kann er sich aber auch selektiv von dem etablierten Akteursnetz der Frankfurter Arbeitsmarktpolitik, welches sich um die Werkstatt Frankfurt herum aufspannt, zugunsten neuerer Träger lösen und neue Beschäftigungsträger zum Zuge kommen lassen. Die Gründung der Jugendbeschäftigungsgesellschaft ist ein Beispiel für eine

Die Gründung der Jugendbeschäftigungsgesellschaft ist ein Beispiel für eine relativ geschickte Institutionenpolitik, mittels derer die in diesem Feld traditionell starke Werkstatt in ihre Schranken verwiesen werden kann. Zugleich wurde ein potentieller Konflikt dadurch wieder entschärft, daß die FVsH und nicht die Werkstatt Frankfurt als Träger für die Ausschreibung und Koordinierung der Jugendbeschäftigungsgesellschaft beauftragt wurde.

Ferner deutet sich in der Hilfe zur Arbeit eine im Vergleich zu den 80er Jahren zunehmend repressive Praxis an. Diese besteht weniger darin, daß Hilfeempfänger zu gemeinnützigen Arbeitsgewöhnungsmaßnahmen herangezogen werden, sondern darin, daß diese Tätigkeiten aus fiskalischen Überlegungen heraus keine nachhaltige Qualifizierung und damit Integrationsmöglichkeit in den ersten Arbeitsmarkt bieten.

Lokale Arbeitsmarktpolitik in Köln

Das Wirtschaftszentrum West, die Handelsmetropole im Westen mit ausgeprägten Dienstleistungsfunktionen und die Medienstadt Köln, so präsentiert sich die Stadt Köln nach außen. Allerdings gab es in der Vergangenheit erhebliche Beschäftigungseinbrüche, die dazu führten, daß in Köln eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht.

Seit 1984 besteht das Programm Hilfe zur Arbeit; seitdem wurde ein stetiger Ausbau und eine Ausdifferenzierung der Hilfemaßnahmen vorgenommen. Neben der Stadt Köln engagierten sich auch freie Träger im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, so z.B. die Erste Jugendhilfe Köln e.V., die spezielle arbeitsmotivierende Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche mit Sozialisationsdefiziten und mangelnder schulischer Qualifikation anbot.

Seit 1984 besteht auch eine Verbindungsstelle des Sozialamtes in den Räumen des Arbeitsamtes. Ziel ist die Abklärung von Leistungsansprüchen und der Aufgaben nach § 18 II BSHG a.F., die Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in eine Beschäftigungsmaßnahme nach § 19 II BSHG sowie die Vermittlung von Teilnehmern an städtischen

ABM im Anschluß an die Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt. Nach einer Absprache zwischen Sozialdezernat und Arbeitsamt sollten $\frac{1}{3}$ der städtischen ABM-Plätze mit nicht im Leistungsbezug des Arbeitsamtes stehenden Sozialhilfeempfängern besetzt werden. In 1983 entsprach die Regelung bei 500 städtischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ca. 150-170 Sozialhilfeempfänger. Dabei sollte sich der Kreis der an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teilnehmenden Sozialhilfeempfänger aus dem Kreis der Teilnehmer nach § 19 II BSHG a.F. zusammensetzen. Ziel war es, die Hilfeempfänger in den Kontext des gesamten Hilfespektrums einzubinden oder anders formuliert: Ziel war die Bildung von integrierten Maßnahmeketten, die es den Hilfeempfängern ermöglichen sollte, in den ersten Arbeitsmarkt zurückzukehren. Im Jahresdurchschnitt durchliefen so ca. 1000 Personen gemeinnützige Arbeiten nach der Mehraufwandsvariante (§ 19 II S.2 a.F.).

Im Jahre 1984 gab es ca. 350 Beschäftigungsstellen innerhalb der Stadtverwaltung nach § 19 II BSHG a.F.. Diese Stellen wurden quartalsweise neu besetzt, so daß im Jahr ca. 1400 Personen an dem Programm teilnehmen konnten. $\frac{2}{3}$ der Stellen waren im Grünflächenbereich, der Rest dagegen bei Museen, der VHS etc angesiedelt. Die Anschlußbeschäftigung sollte über die Verbindungsstelle des Sozialamtes erfolgen.

Diese arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten wurden flankiert durch das vom Land Nordrhein-Westfalen 1984 aufgelegte Landesprogramm Arbeit statt Sozialhilfe, das Lohnkostenzuschüsse bei kommunalen und gemeinnützigen Trägern für die Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern auf tariflich entlohnten Arbeitsplätzen vorsah. Dieses Programm richtete sich zunächst v.a. an jugendliche und heranwachsende Sozialhilfeempfänger.

1985 legte die SPD-Fraktion nach einer durch das Amt für Stadtentwicklung erarbeiteten Analyse zur Wirtschaftsentwicklung und zum Arbeitsmarkt einen Antrag zum Ausbau und zur Neuordnung des II. Arbeitsmarktes vor (Vornehm 1986, 406). Darin war die Gründung einer Beschäftigungsgesellschaft vorgesehen. Festgelegt wurden auch Grundsätze zur Vergabe von Aufträgen im Rahmen des Programms „Arbeit für Köln“,

zu den Organisationsformen des II: Arbeitsmarktes und zu ABM-Projekten. Die Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit sollten diesem Antrag folgend auf langfristig arbeitslose Sozialhilfeempfänger, auf arbeitslose und beruflich unqualifizierte junge Erwachsene, auf asylbegehrende Ausländer und auf Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten konzentriert werden. Die Neuorganisation des zweiten Arbeitsmarktes sah auch eine stärkere Einbeziehung der privaten Wirtschaft für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vor. Leitend war dabei das Konzept der Vergabe-ABM, d.h. städtische Aufträge wurden unter der Bedingung vergeben, daß für eine befristete Zeit ABM-Kräfte eingestellt werden. Zur Bewältigung dieser Aufgabe sollte eine Projektgesellschaft gegründet werden, die zusätzliche städtische Investitionen ausloten, Handwerksbetriebe akquirieren und die Vorhaben und die Verwirklichung der Vorhaben organisatorisch begleiten sollte. Parallel dazu sollte eine gemeinnützige „Gesellschaft für Hilfe zur Arbeit“ gegründet werden, deren Aufgabe in der Beschäftigung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger liegen sollte (Vornehm 1986, 408). 1988 wurde schließlich die Kölner Gesellschaft für Arbeitsmarkt und Beschäftigungsförderung (GAB) gegründet. Damit wurde die zuvor geplante Aufteilung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Funktionen weitgehend auf eine Gesellschaft konzentriert. Gesellschafter der GAB sind die Stadt Köln mit 85% sowie der Caritas- und der Stadtkirchenverband mit jeweils 7,5%. Aufgabe der Beschäftigungsgesellschaft ist die Durchführung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen für arbeitslose Kölner Sozialhilfeempfänger sowie Qualifizierungsmaßnahmen nach dem Landesprogramm Arbeit und Qualifizierung (AQUA), die Kooperation mit Unternehmen sowie Organisation, Durchführung und Weiterentwicklung des Kölner Beschäftigungsförderungsprogramms „Arbeit für Köln“.(Köln 1996b, 11). In diesem Programm werden die Möglichkeiten der verschiedenen Institutionen und Einrichtungen wie Stadt Köln, Arbeitsamt Köln, Kölner Unternehmen, Handwerkskammer Köln, Kreishandwerkerschaft, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und Kirchen genutzt, um den wirtschaftlichen Gesamtentwicklungen durch Eröffnung neuer Qualifizierungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten Rechnung zu tragen. Neben der Unterstützung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern bietet die GAB in ihren unterschiedlichen Arbeitsfeldern auch Angebote für andere arbeitslose Personen an. Schwerpunktmäßig konzentriert sich die GAB auf erwachsene Hilfeempfänger ab 27 Jahren. Für Jugendliche und junge Erwachsenen gibt es eigene beschäftigungspolitische

Für Jugendliche und junge Erwachsene gibt es eigene beschäftigungspolitische Programme.

1993 schließlich wurde das Programm „Arbeit für Köln“ erheblich aufgestockt. Grund war die Zunahme der Zahl der arbeitslosen Sozialhilfe- und der Arbeitslosenhilfeempfänger mit ergänzender Sozialhilfe sowie die Leistungseinschränkungen im Arbeitsförderungsgesetz. Das Programm selbst verbindet Beratung mit Qualifizierungs-, und Beschäftigungsangeboten, Lohnkostenzuschüssen und Existenzgründungshilfen vor dem Hintergrund einer über 10jährigen Erfahrung der Stadt Köln mit kommunaler Arbeitsmarktpolitik (Seligmann 1996, 76).

Die kommunale Beschäftigungsförderung ressortiert im Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Sie koordiniert die beschäftigungspolitischen Aktivitäten innerhalb der Stadtverwaltung, wobei sie struktur-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfolgt. Die kommunale Beschäftigungsförderung wird ergänzt durch die vom Land geförderten arbeitsmarktpolitischen Regionalsekretariate, die als zentrale Anlauf-, Beratungs- und Informationsstellen in der Region im Schnittpunkt von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und beruflicher Bildung angesiedelt sein sollen. Die Kölner Arbeitsmarktpolitik wird begleitet von einer lokalen Konsensrunde zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, worin Vertreter des Arbeitsamtes, der Stadt Köln, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammern, der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände und Vertreter der Arbeitslosen eingebunden sind.

Insgesamt werden im Rahmen des Programms „Arbeit für Köln“ durch die Hilfe zur Arbeit 1000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse sowie 250 nicht-sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse angeboten. Ferner steht ein Budget zur Verfügung, das im Rahmen des §19BSG für alle Maßnahmen eingesetzt werden kann, die für die Integration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern hilfreich sein können (z.B. ABM-Spitzenfinanzierung, Einrichtung zusätzlicher Stellen, Sicherstellung des Lebensunterhaltes bei Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen).

Die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger werden bei ihrem Erstkontakt mit den Sozialamtsaußenstellen zunächst, sofern sie arbeits- und vermittlungsfähig erscheinen und vollständig von Sozialhilfe leben (also keine Ansprüche an das Arbeitsamt haben) an die Hilfe zur Arbeit verwiesen. Von dort aus werden sie bei Sozialhilfeanspruch an die kooperierenden Fachberatungen, die GAB, die Beratungsstelle für jugendliche Sozialhilfeempfänger Filepo oder die Beratungsstelle für Alleinerziehende beim Amt für Weiterbildung (Volkshochschule) weitergeleitet.

Ziel der Fachberatung Filepo ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt, der Beginn einer Ausbildung, Umschulung, ABM oder einer HZA-Maßnahme, Orientierungslehrgänge, Sprachkurse, Nachholen von Schulabschlüssen etc..

Die Beratungsstelle für Alleinerziehende ist eingebettet in den „Arbeitskreis Alleinerziehende Sozialhilfebeziehende und Berufsrückkehrerinnen“, in dem Vertreter städtischer Institutionen, der Weiterbildungsträger, der Arbeitslosen- und Armutsinitiativen vertreten sind (Seligmann 1996, 78).

Die Umsetzung des Programms „Arbeit für Köln“ wird begleitet durch einen regelmäßig tagenden Kreis aus Sozialverwaltung, Abteilung Kommunalen Beschäftigungsförderung, Personalamt, Amt für Weiterbildung, Jugendamt und stadtnahen Trägern. In diesem Kreis werden Grundsatzfragen, Fragen der Programmentwicklung und -umsetzung sowie Projektvorschläge erörtert.

Die hohe Qualität der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Köln läßt sich auch an zwei weiteren interessanten neueren Entwicklungen ermessen. So stimmen Arbeitsamt, Sozialverwaltung und Sozialamt auf der Grundlage eines Kooperationsabkommens gemeinsame Angebote und Projekte zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern aufeinander ab. Ziel ist es dabei die Ressourcen sinnvoll zu bündeln, finanzielle Mittel noch gezielter und möglichst bedarfsgerecht einzusetzen und den Know-how-Austausch beider Fachverwaltungen zu fördern (SPD-

Fraktion direkt 9/98). Als Ergebnis dieser Kooperation wurde ein gemeinsamer Stellenpool und Austausch von Informationen über freie Stellen zwischen Arbeitsamt, Sozialverwaltung und beauftragten freien Trägern vereinbart. Ein zweites Ergebnis war die Entwicklung eines gemeinsamen Programms für junge Arbeitslose. Ferner beteiligt sich das Arbeitsamt an der Finanzierung von Job-Börsen, die seit 1997 in verschiedenen Stadtteilen Kölns in der Trägerschaft von gemeinnützigen Vereinen eingerichtet wurden. Ziel dieser Kooperation ist eine integrierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die die rechtlichen, budgetären und institutionellen Barrieren überwindet.

Ein neuer Weg in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stellt auch das Programm „Pro Veedel“ dar. Durch dieses Programm werden mehrere Stränge der lokalen (Sozial-) Politik, wie die Arbeitsmarkt-, die Jugend- und die Stadterneuerungspolitik gleichzeitig miteinander kombiniert.

„Pro Veedel“ und Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf

Im Jahre 1997 wurde vom Rat der Stadt Köln das Programm „Pro Veedel“ mit einem Volumen von 46 Millionen DM von allen Parteien verabschiedet. Das Programm Pro-Veedel verfolgt das Ziel, durch intensive einzelfallbezogene Hilfeplanung, Sozialhilfeempfängerinnen unabhängig von Sozialhilfe zu machen, Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden und die Selbsthilfepotentiale der Menschen in Notlagen stärker zu fördern. Es verbindet dies zugleich mit einer Stärkung der sozialen Infrastruktur im Stadtteil. Grundlage des Programms „Pro-Veedel“ ist das seit 1984 bestehende Programm „Hilfe zur Arbeit“, das um eine dezentrale bezirks- und stadtteilbezogene Struktur, den in den Stadtteilen eingerichteten Job-Börsen erweitert wird. Die einzelfallbezogene Arbeit erfordert eine enge Abstimmung mit den beauftragten Beschäftigungsträgern, den Bezirksämtern, städtischen Dienststellen, Wohlfahrtsverbänden sowie dem Sozial- und Arbeitsamt. Im Sozialamt wird neben der Stelle Hilfe zur Arbeit ein vom Land NRW gefördertes Sozialbüro eingerichtet, das das Programm betreuen und koordinieren soll.

Neben dem Sozialamt und dem Sozialbüro gibt es auch im Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung eine Stelle für Beschäftigungsförderung. Sie koordiniert die beschäftigungspolitischen Aktivitäten innerhalb der Stadtverwaltung, wobei sie struktur-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfolgt. Die kommunale Beschäftigungsförderung wird ergänzt durch die vom Land geförderten arbeitsmarktpolitischen Regionalsekretariate, die als zentrale Anlauf-, Beratungs- und Informationsstellen in der Region im Schnittpunkt von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und beruflicher Bildung angesiedelt sein sollen. Die Kölner Arbeitsmarktpolitik wird begleitet durch eine lokale Konsensrunde zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, worin Vertreter des Arbeitsamtes, der Stadt Köln, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammern, der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände und Vertreter der Arbeitslosen eingebunden sind.

Nach holländischem Vorbild sollen die Job-Börsen eine neuartige Arbeitsvermittlung praktizieren, in der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammengeführt werden, die bisher nur schwer zueinander fanden, weil der „kleine“ Handwerksmeister zwar eine patente Mithilfe gebrauchen kann, bei der Suche aber angesichts der bürokratischen Hürden längst resigniert hat (stadt intern vom 21.10.1997). Weil die Stadtverwaltung nicht alles kann, überläßt sie das Geschäft der Arbeitsvermittlung in der Grauzone des Arbeitsmarktes gut eingeführten freien Trägern, die im jeweiligen Bezirk fest verankert sind und über eine hohe Akzeptanz verfügen.

4000 DM zahlt die Stadt den freien Trägern für jeden Sozialhilfeempfänger, der über die Job-Börse vermittelt wurde und nach einem Jahr noch in Lohn und Brot ist. Hinzu kommen noch Lohkostenzuschüsse von bis zu 1000 DM im Monat.

Die Auswahl der Stadtteile erfolgte nach einer sozialstatistischen Analyse in den 82 Kölner Stadtteilen, wobei für das Pro-Veedel-Programm aufgrund des in sich ihnen abzeichnenden Handlungsbedarfes, 13 Stadtteile ausgewählt wurden. Die als „Kölner Linie“ bezeichnet gute Zusammenarbeit von Stadt und nicht-städtischen Trägern wie z. B. dem Arbeitsamt zeigt sich nicht zuletzt auch an dem zwischen Arbeitsamt und Sozial-

amt geschlossenen Kooperationsvertrag, durch den Arbeitsamt, Sozialamt und Sozialdezernat ihre gemeinsamen Angebote und Projekte zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern aufeinander abstimmen. Ziel ist es, die Ressourcen sinnvoll zu bündeln, finanzielle Mittel noch gezielter und möglichst bedarfsgerecht einzusetzen und den Know-how-Austausch zwischen beiden Fachverwaltungen zu fördern. So beteiligt sich das Arbeitsamt an der Finanzierung der Job-Börsen und an der Bildung eines gemeinsamen Stellenpools. Vereinbart ist ferner ein Austausch von Informationen über freie Stellen zwischen Arbeitsamt, Sozialverwaltung und den beauftragten freien Trägern., die insbesondere Langzeitarbeitslose bei der Stellensuche unterstützen. Gemeinsam informieren Arbeitsamt und das Amt für Beschäftigungsförderung über die 16 verschiedenen Lohnkostenzuschußprogramme, die Kölner Unternehmen erhalten können. Diese wiederum bestehen aus einer Vielzahl von Europäischen, Bundes-, Landes-, Landes- kommunalen und Programmen des Arbeitsamtes.

Damit ergänzt das Programm „Pro Veedel“ in seiner sozialräumlichen Orientierung das Landesprogramm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf: Dieses wurde 1993 ins Leben gerufen. Es handelt sich dabei um ein präventiv ausgerichtetes Programm zur sozialen Stabilisierung und Integration in Stadtteilen, die aufgrund ihrer städtebaulichen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen Situation einer besonderen Erneuerung bedürfen. Stadterneuerung wird dabei nicht mehr nur als eine rein baulich und zeitlich begrenzte Aufgabe angesehen, sondern sie entwickelt sich immer mehr zu einer komplexen und umfassenden Daueraufgabe, in der Struktur- und Arbeitsmarktpolitik miteinander verbunden werden (MSKS 1997).

Wie das Beispiel Köln zeigt, bedarf es einer hochdifferenzierten gesellschaftlichen Infrastruktur korporativer Akteure, welche in der Lage sind solche komplexen Programme umzusetzen. Diese hochkomplexen Konfigurationen basieren auf dem Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren. Deshalb ist eine forcierte Marktorientierung, wie in Frankfurt, für Kölner Verhältnisse schwer vorstellbar. Merkmal der Kölner Sozialpolitik ist die sog. „Kölner Linie“, die die ausgesprochen gute Zusammenarbeit mit den freien Trägern zum Ausdruck bringt und wie sie z.B. auch in dem Kooperationsab-

kommen zwischen dem Arbeitsamt und der Sozialverwaltung zum Ausdruck kommt. Dieser „Kölner Linie“ entspricht das konkordanzdemokratische Muster der Kölner Stadtpolitik, die Scheuch und Scheuch als „Kölschen Klüngel“ bezeichneten (Scheuch/Scheuch 1992). Die offene Parteipolitisierung wie in Frankfurt tritt damit in Köln nicht auf. Entsprechend geht man in Köln zu kooperativen Steuerungsformen über. Ausdruck dieser Steuerungsformen sind die Vielzahl von Projektrunden und Arbeitskreisen etc., in denen außerhalb der parteipolitischen Konfrontationslinien maßgebliche Programme zwischen der Stadt und den intermediären Trägern vorab entschieden werden. Während es in München der lokalen Arbeitsmarktpolitik schlicht an einer kritischen Masse fehlt, durch die eine notwendige Differenzierung einsetzen könnte, geht Frankfurt den Weg einer zentralen Marktsteuerung, durch den die Kooperationsbeziehungen zu den gesellschaftlichen Akteuren distanzierter werden, während Köln den umgekehrten Weg eingeschlagen hat, in dem es informelle Netzwerkstrukturen als Steuerungsressource nutzt. Die hohe kooperative Orientierung, die schlicht nicht mehr eingefordert werden muß, weil sie schon längst das Denken der sozialpolitischen Akteure bestimmt, wird deutlich, wenn man sich z.B. die Aktivitäten zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit betrachtet. Die Bundesregierung hat unmittelbar nach Regierungsantritt ein Programm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP) beschlossen.. Die SPD Fraktion stellte im Februar einen Antrag zur lokalen Ausgestaltung dieses Programms. Dort hieß es:

Immer wieder haben sich der Rat und seine Ausschüsse dafür eingesetzt, daß Jugendlichen Berufsvorbereitungsangebote wie z.B. der Stadtpraktikantenlehrgang oder das Nachholen von Schulabschlüssen im Mischförderprogramm angeboten werden. (...) Der Rat begrüßt die Initiative des Kölner Arbeitsamtes in Kooperation mit der Kölner Verwaltung, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer und den Kölner Betrieben ein Programm „Köln Jump - Jugend mit Perspektive“ zu entwickeln. Der Rat bittet zu berücksichtigen, daß eine Vernetzung der diversen Aktivitäten von Jugendberatungsstellen und Berufsvorbereitungsangebote - darunter Jobbörse, Jugend in Arbeit, Jugendwerkstätten, Einrichtungen freier Träger, TAS, VHS, Jugendamt, Kommunale Beschäftigungsförderung, Sozialamt, „Arbeiten und Lernen“, Filepo -, die sich aus dem

Programm ergeben, in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt hergestellt wird. Der Rat geht davon aus, daß an bestehende Angebotsstrukturen angeknüpft und diese ausgebaut werden. (Köln 1999)

Lokale Arbeitsmarktpolitik in Essen:

Bedingt durch die Strukturkrise der traditionell produktionsorientierten Branchen wie Kohle und Stahl, gingen zahlreiche Arbeitsplätze durch Rationalisierungen und Anpassungsmaßnahmen verloren. Dieser Strukturwandel führt daher zu einer wachsenden Arbeitslosigkeit und Inanspruchnahme von Sozialhilfe. Entsprechend lag die Sozialhilfedichte und die Arbeitslosenquote in Essen vor allem in den achtziger Jahren auf einem weitaus höheren Niveau als in den Vergleichsstädten. Als Reaktion auf die steigende Arbeitslosigkeit Mitte der siebziger Jahre führte die Stadt Essen Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung durch. Dadurch sollten Langzeitarbeitslose, Behinderte, ältere Arbeitnehmer und jugendliche Arbeitslose ohne Ausbildungsabschluß die Möglichkeit zu einer befristeten Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erhalten. So wurde das Arbeitsbeschaffungsprogramm bis 1990 auf fast 1000 Arbeitsplätze ausgebaut. Durch den Maßnahmenstopp der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1993 wurde das Feld lokaler Arbeitsmarktpolitik fast zerschlagen. So sanken die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von 65 Millionen auf 4,8 Millionen DM. Zwar stiegen die Finanzierungsmittel für ABM 1994 auf 14 Millionen DM an, aber damit war die Beschäftigung einer größeren Anzahl von Arbeitslosen nicht mehr möglich. Aufgrund der anhaltenden Kürzungen bei der Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde eine sogenannte Spitzenfinanzierung für freie Träger, insbesondere im sozialen, kulturellen und sportlichen Bereich beschlossen. Die neuerlichen Kürzungen bei der ABM-Finanzierung 1993 setzten die Grundlagen der bis dato gültigen Spitzenfinanzierung außer Kraft.

Eine bedeutende Rolle in der lokalen Arbeitsmarktpolitik spielt auch die Essener Arbeits- und Beschäftigungsgesellschaft (EABG), die 1989 gegründet wurde. Träger der Beschäftigungsgesellschaft sind der Verein Jugendberufshilfe e.V. und die Stadt Essen.

Zielsetzung dieses Vereins ist die Förderung und Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. Hierzu gehört die Qualifizierung und Beschäftigung von Arbeitslosen (Essen 1993c, 39). Im Beirat sind die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Region vertreten. Diese Konstellation sichert den regionalen Konsens zu allen Aktivitäten der Beschäftigungsgesellschaft (Essen 1994, 127).

Aufgabe der Beschäftigungsgesellschaft ist die Durchführung befristeter Maßnahmen zur Berufsvorbereitung, Ausbildung und Fortbildung und Beschäftigung. Für benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes sollen dabei in begrenztem Maße Wohnmöglichkeiten geschaffen werden. Parallel dazu wurde die „Bauhütte Zeche Zollverein Schacht XII GmbH“ gegründet. Träger sind die Stadt Essen und die Landesentwicklungsgesellschaft NRW. Aufgabe dieser Gesellschaft war die Umnutzung und Erhaltung der denkmalgeschützten Zeche Zollverein. Für diese Aufgabe wurden schließlich die Beschäftigten der EABG eingesetzt. Auf diese Weise wurde eine Verbindung zwischen Denkmalschutz und Beschäftigungsförderung geschaffen, welche die Grenzen traditioneller Politikfelder aufzulösen begann und stilbildend für eine Reihe von beschäftigungspolitischen Aktivitäten wurde. Neben den beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Kommunen waren auch zahlreiche arbeitsmarktpolitische Aktivitäten der freien Träger zu beobachten (vgl. z.B. Essener Konsens, Essen 1994, Essen 1997b).

Die Jugendberufshilfe e.V., Mitgesellschafterin der EABG ist ein freier Träger mit dem Schwerpunkt der „arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit“. Vereinszweck ist neben der allgemeinen Interessenvertretung benachteiligter Jugendlicher die Mitwirkung in verschiedenen gesellschaftlichen und institutionellen Bereichen, die die Qualifizierung und berufliche Bildung umfassen sowie sozialpädagogisch orientierte Angebote der Jugendsozialarbeit bzw. -berufshilfe, dazu gehören z.B. eine Beratungsstelle für Jugendliche im Übergang von Schule und Beruf oder eine berufliche Bildungsinitiative für die Qualifizierung und Beschäftigung junger arbeitsloser Sozialhilfeempfänger bis 27 Jahren. Ähnlich wie in Köln wurde damit eine spezifische Infrastruktur für Jugendliche und junge Erwachsene geschaffen. Anders jedoch als in Köln steht diese Bildungsinitiative jedoch mehr oder weniger unvermittelt neben anderen Angeboten. Kooperati-

onspartner bei diesem Projekt sind die Industrie- und Handelskammer Essen, die Kreishandwerkerschaft, Amt für Entwicklungsplanung, Sozialamt und Gleichstellungsstelle der Stadt Essen, Arbeitsamt Essen, Weiterbildungsträger, Betriebe aus Handwerk, Industrie und Dienstleistungen. Diese Institutionen begleiten das Projekt über einen Beirat. Besonders stark in der lokalen Arbeitsmarktpolitik involviert sind u.a. auch die Kreishandwerkerschaft. So wurde zwischen der Kreishandwerkerschaft Essen, dem Berufsförderungszentrum und dem Arbeitsamt Essen eine Umschulungsmaßnahme im Tischlerbereich initiiert.

Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in Essen streuen darüber hinaus über einen weiten Kreis von Trägern, wobei in den Beiräten häufig die gleichen Personen und Institutionen vertreten sind. So lautet das Fazit des Essener Arbeitsamtsdirektors: *Basis unserer Arbeit ist ein informelles Netzwerk, das seine Wirksamkeit aus persönlicher Bekanntschaft, Absprachen und Austarierung der Interessen bezieht* (Dohle 1994).

Neben den stärker vom Arbeitsamt finanzierten arbeitsmarktpolitischen Projekten, bildet die Hilfe zur Arbeit das einzige weitgehend geschlossene Handlungsfeld. Als Reaktion auf die hohe Sozialhilfebelastung führte die Stadt Essen 1984 ein kommunales Beschäftigungsprogramm „Arbeit statt Sozialhilfe“ ein. Zuständig für die Durchführung war das Sozialamt. Insgesamt wurden 465 Stellen geschaffen, die bis Ende der achtziger Jahre auf 671 ausgebaut wurden. Danach jedoch wurden sie aufgrund der vereinigungsbedingten Sonderkonjunktur teilweise wieder abgebaut, um dann sukzessiv auf 1200 Stellen ausgeweitet zu werden. Ziel des Programms ist die Wiedereingliederung arbeitsloser Personen ohne AFG-Ansprüche in eine reguläre Beschäftigung. Bei den Beschäftigungsmaßnahmen handelt es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, wodurch die Hilfeempfänger nach einer eventuellen Arbeitslosigkeit wieder Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung geltend machen können.

Die anhaltende Strukturkrise und die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit führten schließlich auch dazu, daß die Förderungsbedingungen und die Maßnahmestruktur des Beschäftigungsprogramms geändert wurden. Dabei wurde der Qualifizierungsanteil

erhöht und die Dauer der Maßnahmen auf zwei Jahre erweitert. Zielgruppe waren insbesondere Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Finanziert wurden die Maßnahmen aus den eingesparten Sozialhilfemitteln und dem 1984 eingeführten Landesprogramm „Arbeit statt Sozialhilfe“. Hinzu kamen Finanzierungsanteile aus dem Europäischen Sozialfonds. Die Arbeitsgelegenheiten wurden bei den Wohlfahrtsverbänden, den gemeinnützigen Vereinen und Selbsthilfegruppen und besonderen Beschäftigungsbetrieben eingerichtet.

Angesichts der Haushaltskrise in Essen verlangte die Verwaltungsführung im Rahmen des Haushaltsicherungskonzeptes auch von dem Bereich Hilfe zur Arbeit einen Konsolidierungsbeitrag. Die vorgelegten pauschalierten Refinanzierungsrechnungen führten schließlich dazu, daß die Haushaltsmittel für die Hilfe zu Arbeit ausgeweitet wurden (bis 1996 verdoppelte sich der Haushaltsansatz für die Hilfe zur Arbeit). Die Phase Mitte der 90er Jahre war daher durch Umstrukturierungen gekennzeichnet, die eine klare Konturierung des beschäftigungspolitischen Potentials der Hilfe zur Arbeit erschwerten. Innerhalb der Stadtverwaltung wurde eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe aus Vertretern des Personal-, des Grünflächen-, des Jugendamtes, des Amtes für Statistik und Entwicklungsplanung, der Gleichstellungsstelle, der EABG und der Abteilung Hilfe zur Arbeit gebildet, deren Aufgabe es ist, ein Gesamtkonzept für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Essen zu entwerfen. Unterhalb dieser strategischen Steuerungsebene treffen sich die Essener Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger mit dem Amt für Statistik und Entwicklungsplanung, der Gleichstellungsstelle sowie der Abteilung Hilfe zur Arbeit, um sowohl auf der Projekt- wie der Leistungsebene gemeinsame Maßnahme-probleme zu besprechen (Seligmann 1996, 70).

Seit 1995 liegt auch für Essen eine Vereinbarung zwischen der Stadt Essen und dem Arbeitsamt Essen zur Einbeziehung arbeitsloser Sozialhilfebeziehender in Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen vor. Ausdrücklich erwähnt werden in dieser Vereinbarung gemeinsame Finanzierungsmodelle für bestimmte Zielgruppen. Genannt werden z.B. Europäischer Sozialfonds, §§ 62d und 242s AFG a.F. sowie das Landesprogramm Arbeit statt Sozialhilfe. Allerdings sollen in 1999 die Mittel des Landspro-

gramms um die Hälfte halbiert werden. Laut Rundverfügung der zuständigen Bezirksregierung sollen die Hälfte der ca. 3300 Stellen - die bereits Anfang November 1998 besetzt werden sollten - gesperrt werden (Grüne Zeiten 121 Zeitung der Grünen KV Essen 11/1998). Die Koordination der Zusammenarbeit soll dieser Vereinbarung zufolge durch von dem jeweiligen Amt zu benennende federführend tätige Mitarbeiter erfolgen. War das Verhältnis zwischen Arbeits- und Sozialamt lange Zeit durch selektive informelle Kontakte bestimmt, so konnte durch gegenseitige Hospitationen und auf der Basis der Vereinbarungen die Zusammenarbeit verbessert werden. So äußerte sich der Abteilungsleiter der Hilfe zur Arbeit: Früher war der Tenor ein „was geht nicht“, heute ein „was geht“ (Seligmann 1996, 70).

Die lokale Arbeitsmarktpolitik in Essen ist noch deutlich im Flusse. Klare Strukturen zeichnen sich erst am Horizont ab. Dies ist um so verwunderlicher, als Essen schon recht frühzeitig arbeitsmarktpolitisch aktiv wurde. Dies erklärt sich vor allem daraus, daß die über das Arbeitsförderungsgesetz geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen strikt von der Hilfe zur Arbeit getrennt behandelt wurden. Dadurch kam es ähnlich wie in München nicht zu einer einheitlichen arbeitsmarktpolitischen Konzeption. Dies war in Köln deutlich anders, weil die Träger kooperativer ausgerichtet waren, während in Essen der Dualismus von Hilfe zur Arbeit und Arbeitsförderung kooperationshemmend auswirkte. Entsprechend begann sich die arbeitsmarktpolitische Infrastrukturlandschaft um spezielle Gruppen und Projekte herumzugruppieren. Die lokale Arbeitsmarktpolitik fiel in zahlreiche unterschiedlichste Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen auseinander. Die integrative Klammer ist dabei, wenn überhaupt, die in den jeweiligen Beiräten der einzelnen Projekte vertretene Akteurskonstellation. Allerdings gelingt es den Vertretern nicht, zu einer integrierten Form der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu finden, weil die Trägerlandschaft zu diffus strukturiert ist. Ein wichtiger Entwicklungspfad wurde jedoch mit der Doppelstruktur der EABG und der Zeche Zollverein begründet. Die Verschränkung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, die nicht zuletzt auch durch das Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf forciert wurde, wird zum generalisierenden Modus lokaler Arbeitsmarktpolitik.

4.5 Lokale Sozialpolitik in Ostdeutschland

Anders als in den westdeutschen Städten, in denen das politisch-administrative System auf die sukzessiv sich vollziehenden sozialen, ökonomischen und politischen Modernisierungsprozesse reagieren konnte, ist die Stadtpolitik in den ostdeutschen Städten durch eine „Gleichzeitigkeit“ gekennzeichnet, in der der Umbruch- und Transformationsprozeß nicht nur das gesamte Politik-, Gesellschafts- und Wirtschaftssystem ergriffen hat, sondern ebenso den Institutionalisierungsprozeß der Stadtpolitik und -verwaltung. *Den politisch-administrativen Institutionen und ihren Akteuren wird also eine außergewöhnliche Leistungsfähigkeit in einer Periode abverlangt, in der die Institutionen und Akteure selbst mitten im Umbruch und in der Anpassung stehen* (Wollmann 1994, 30, vgl. auch Angerhausen/Backhaus-Maul/Schiebel, 1996, Wohlfahrt 1992, 384). Hinzu kommt, daß Gebietsreformen und die Veränderungen der kommunalpolitischen Finanzierungsgrundlagen sowie in den übergeordneten sozialen Sicherungssystemen (z.B. Novellierungen im AFG nunmehr SGB III, Einführung der Pflegeversicherung, Novellierungen im BSHG etc.) den institutionellen Umbruch verlängert haben (vgl. Sahner 1996, 463 ff., Wollmann 1994, 21). Schließlich haben die ostdeutschen Städte gleichzeitig zu diesen transformationsbedingten Umbrüchen die Anpassung an Tendenzen der Globalisierung und die Bewältigung der sich auch in den westdeutschen Städten seit 20 Jahren abzeichnenden Modernisierungsschübe zu leisten. Die sozio-ökonomische Transformation der ostdeutschen Städte ist somit einer „doppelten Dynamik“ unterworfen (vgl. Kujath 1999), die die lokale (Sozial-)Politik zu einem „permanenten Umbruch“ nötigt.

Die Entwicklung großstädtischer Sozialpolitik in Ostdeutschland wird im nachfolgenden anhand der Städte Leipzig, Dresden, Halle (Saale), Magdeburg und Rostock illustriert. Lokale Sozialpolitik ist wie die Stadtpolitik einer mehrfachen Dynamik unterworfen, in der sich der Transformationsprozeß mit den in den westdeutschen Städten sich seit längerer Zeit vollziehenden Modernisierungsprozessen überlagert bzw. mit ihnen Mischungen eingeht und womöglich einen spezifisch ostdeutschen Modernisierungspfad in der Ausformung lokaler Sozialpolitik begründet, deren Auftrag in der Bewälti-

gung von Transformation und globaler Umstrukturierung besteht (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1993, 300).

4.5.1 Persistenz und Wandel lokaler Sozialpolitik in Ostdeutschland

Die kommunale Sozialpolitik war ebenso wie die Stadtpolitik eingefügt in die bürokratisch-zentralistische Staats- und Gesellschaftsorganisation der DDR (vgl. Lüders 1991, 202). Die Städte galten entsprechend dem System des „demokratischen Zentralismus“ als Ebene „örtlicher Staatsorgane“, deren Akteure formal und praktisch den Vorgaben und Weisungen der zentralisierten Partei- und Staatsmacht unterlagen und damit als *„fester Bestandteil der einheitlichen, sozialistischen Staatsmacht, des Hauptinstruments des von der Arbeiterklasse und ihrer Partei geführten werktätigen Volkes zur weiteren Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft der DDR“* galten (Petzold 1988 zit. nach Wollmann 1994, 23). Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden waren damit nicht vielmehr als nachgeordnete Behörden der Zentralverwaltung in Ost-Berlin und der 14 Bezirke, die als eine Art „Mittelinstantz“ das administrative Rückgrat der Herrschaft des zentralen Partei- und Staatsapparates fungierten (Osterland, 1996, 41, Wollmann 1991, 244). Aufgabe der „örtlichen Staatsorgane“ war die Versorgung mit Konsumgütern, stadt- und hauswirtschaftliche Leistungen, die Instandhaltung und Vergabe von Wohnraum, die örtliche Versorgungswirtschaft, das kommunale Verkehrswesen, das geistig-kulturelle Leben, Naherholung, sowie das Gesundheits- und Sozialwesen (Backhaus-Maul/Olk 1991, 683).

Die politische Subordination der Städte und Gemeinden fand ihren Ausdruck im Prinzip der „doppelten Unterstellung“. Danach waren die Räte der Städte und Kreise und deren Fachorgane nicht nur ihren jeweiligen Volksvertretungen, sondern auch den jeweils übergeordneten Instanzen gegenüber verantwortlich, rechenschaftspflichtig und weisungsabhängig (vgl. Berking/Neckel 1992, 153). Die örtlichen Volksvertretungen wurden entsprechend dem Einheitslistenprinzip im Rahmen der „Nationalen Front“²⁴⁴ gewählt (vgl. Kleinfeld 1996, 257). Ihre Kompetenzen beschränkten sich jedoch auf die

²⁴⁴ In der Nationalen Front waren nicht nur die Parteien vertreten, sondern ebenso gesellschaftliche Massenorganisationen wie der FDGB oder die FDJ.

Wahl der Räte und der Leiter der Fachorgane (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1993, 302). Eine größere Bedeutung kam den Räten und den Fachorganen²⁴⁵ zu, die entsprechend staatlicher Weisungen eine umfangreiche Aufgabenpalette zu erfüllen hatten. Diese Doppelstruktur von Räten und Fachorganen gab es auf örtlicher, bezirklicher und zentralstaatlicher Ebene. Demgemäß mußten alle Planungs-, Personal-, Organisations- und Kontrollbefugnisse der Gemeinden von den übergeordneten Instanzen bestätigt werden und galten erst nach der Einwilligung der örtlich zuständigen Parteileitung der SED. Die Folge war, daß gestützt auf die politischen Steuerungs- und Kontrollansprüche der SED, sich der Staat soweit entgrenzte, daß er alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und damit auch die Städte seinem Regime unmittelbar und direkt unterwarf (Berking/Neckel 1992, 154). Entscheidend trat hinzu, daß die Städte organisatorisch und sachlich in das zentrale Lenkungssystem von Produktion, Investition, Infrastruktur, Arbeitskräften sowie in das einheitliche Steuergefüge zwangsinkorporiert wurden (vgl. Kleinfeld 1996, 256). Dadurch wurden die Kommunen in erheblichem Maße ihrer Finanzautonomie beraubt, so daß sie von der Zuweisung ökonomischer Ressourcen durch die Staatsverwaltung abhängig waren. Der überwiegende Anteil der Einnahmen des kommunalen Haushaltes stammte aus den zweckgebundenen Zuweisungen des Staats- bzw. Bezirkshaushaltes, der geringste Teil der kommunalen Haushalte dagegen aus eigenen Einnahmen.

Angesichts der mangelnden politischen, finanziellen und organisatorischen Autonomie der Kommunen, der zunehmenden Zentralisierung auch angesichts der ökonomischen Zwänge des maroden Wirtschaftssystems, drohten die Kommunen zu einer auf „Mängelverwaltung reduzierten Restgröße“ zu verkümmern (Osterland 1996, 41). Allenthalben zeigte sich eine chronische Unterfinanzierung, sei es in den Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens, der Sozialversicherung oder in den Betrieben (vgl. Hildebrandt 1994). Um diese Systemmängel zu kompensieren, waren die Akteure in Ostdeutschland auf informelles Handeln angewiesen. *„Neben der offiziell gesetzten konsti-*

²⁴⁵ Räte lassen sich Berking und Neckel zufolge mit den Verwaltungsbehörden der Länder, Regierungsbezirke und Kreise bzw. kreisfreien Städte vergleichen. Die Fachorgane dieser Räte, also die einzelnen nach Sachgebieten gegliederten Abteilungen dagegen lassen sich mit den bundesdeutschen Ämtern vergleichen (vgl. Berking/Neckel 1992, 168 f.).

tuierte sich eine zweite Wirklichkeit auch des kommunalen Lebens“. Diese „normative Doppelstruktur“ (Berking/Neckel) durchzog nahezu alle politisch relevanten Bereiche der örtlichen Politik. Die lokalen Räte erhielten so die Möglichkeit trotz mangelnder eigener Ressourcen eigene Ziele zu verfolgen, indem sie mit ressourcenstarken Akteuren (Massenorganisationen und örtlichen Betriebe) auf lokaler Ebene zusammenarbeiteten (vgl. Hauser u.a. 1996, 101). So wurde die kommunale Infrastruktur wesentlich durch die betrieblichen Kultur- und Sozialfonds getragen (vgl. Guss 1995, Schneider 1997b, 72). Viele soziale Einrichtungen wurden durch die ansässigen Betriebe finanziert oder in Form von kommunalen Zweckverbänden bzw. Kommunalverträgen bereitgestellt und schließlich unterhalten und besaßen die Betriebe vielfach Wohnungseigentum. Aber auch in den Betrieben fand man diese normative Doppelstruktur. War die formelle Organisation der Betriebe durch die Erfüllung von Produktionskennziffern und Plänen bestimmt, so stützte sich die informelle Organisation auf vielfältige Arrangements, u.a. auch zu den örtlichen Staatsorganen. Interne Kompromißbildungen und gemeinsames Improvisieren von Leitung und Belegschaft waren an der Tagesordnung. Dieses stellte insofern ein rationales Verhalten dar, als die Übererfüllung des Plans nur dazu geführt hätte, daß der Überschuß vom Zentralstaat vereinnahmt wird. Daher war es sinnvoller diese Überschüsse z.B. in Tauschverhandlungen mit der örtlichen Kommune einzubringen. Diese Tauschhandlungen bedurften aber der politischen Absicherung. Die örtlichen Parteileitungen der SED, die ebenfalls durch die normative Doppelstruktur gekennzeichnet waren, boten diese Absicherung, da einerseits ihre führende Rolle in der DDR und das System des demokratischen Sozialismus durch die informellen Tauschsphären nicht in Frage gestellt wurde, andererseits dieses informelle Handeln systemstabilisierenden Charakter hatte. Angesichts der allseitigen akteursspezifischen Tauschfähigkeit und des Bedürfnisses entstand ein dichtes Netzwerk klientelistischer Beziehungen²⁴⁶, wo Loyalität und Partizipation gegen Zuweisung knapper Ressourcen, sozialer Bevorzugung und ideologischer Zugeständnisse getauscht wurde (Berking/Neckel 1992, 155). Das eigentliche Zentrum lokaler Politik stellte damit die Koalition aus örtlicher Partei- und Betriebsleitung und Rat dar. Dabei waren insbesondere solche Städte

²⁴⁶ Die durch diese Netzwerke geprägte Gesellschaft in Ostdeutschland wurde daher auch mit Begriffen wie Beziehungswirtschaft, Aushandlungsgesellschaft, Nischengesellschaft etc. belegt.

und Regionen im Vorteil, in denen die Akteure eine hohe Bindung an ihre Stadt aufwiesen²⁴⁷. Hypothetisch wären solche Städte, die schon unter den Bedingungen der DDR effektive Tauschnetzwerke aufgebaut hatten, unter den gegenwärtigen Transformationsbedingungen erneut im Vorteil, denn das in diesen Städten vorhandene soziale Kapital könnte eine Ressource der Transformationsbewältigung darstellen²⁴⁸. Diese Hinterlassenschaften können dabei sowohl in überdauernden Institutionen als auch auf der personellen Ebene in fortbestehenden normativen Orientierungen und Handlungsmustern der Bevölkerung und der politisch-administrativen Akteure fortbestehen (Hauser u.a. 1996, 96, Vester 1995). Andererseits ließe sich auch die These formulieren, daß die soziokulturellen Prägungsmuster der „bürokratisch überformten traditionellen Arbeitsgesellschaft“ (Vester) bzw. die „subjektiven Modernisierungsrückstände“ (Hradil) in der DDR als Modernisierungshindernis wirken.

4.5.1.1 Neuaufbau lokaler Sozialpolitik und Institutionentransfer

Die kommunale Sozialpolitik in den neuen Bundesländern war in der unmittelbaren Wendephase 1989/1990 mit mehreren Aufgabenstellungen gleichzeitig konfrontiert. Zum einen war der Aufbau der kommunalen Sozialverwaltung, der in mehrfacher Hinsicht einem paradigmatischen Wandel unter konzeptionellen, organisatorischen, personellen und finanziellen Gesichtspunkten gleich, sowie zweitens der Aus- und Umbau der sozialen Infrastruktur zu leisten (Wollmann 1991).

Der innere Aufbau der kommunalen Sozialverwaltung war auf das Engste verknüpft mit den Kommunalwahlen und der Wiedereinführung der Kommunalverfassung in der DDR vom Mai 1990 („Gründungsphase“), mit der nicht nur der politische Umbruch in

²⁴⁷ An dieser Stelle läge es nahe, mit Hilfe des „Innovativen-Milieu-Ansatzes“ aus der Regionalökonomie die unterschiedliche Innovationsfähigkeit der lokalen Sozialpolitikproduktion unter den Bedingungen der DDR zu untersuchen. Erst vor dem Hintergrund der klientelistischen Tauschnetzwerke läßt sich von lokaler Sozialpolitik sprechen. Mit der Verwendung des Begriffs lokaler statt kommunaler Sozialpolitik läßt sich eine institutionalistisch verengte Perspektive auf die örtliche Sozialpolitik überwinden

²⁴⁸ Ähnlich auch Hradil, der in den Kulturmustern der „Aushandlungsgesellschaft“ sowohl Zukunftspotentiale als auch „Altlasten“ der Modernisierung sieht (vgl. Hradil 1995).

den Kommunen, sondern auch die staatsrechtliche Dezentralisation der ostdeutschen Verwaltungsstrukturen eingeleitet wurde. Durch die neue Kommunalverfassung erhielten die Kommunen wieder *„das Recht und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die Pflicht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, soweit die Gesetze nicht etwas anderes bestimmen“* (§2 I KV DDR). Nun wies die Kommunalverfassung der DDR selbst nur einen Übergangscharakter auf. So sollten die neu zu bildenden Länder zu einem späteren Zeitpunkt eigene Gemeindeordnungen festlegen, was schließlich auch bis 1994 geschah. Mit dem Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR wurde zum 1. Juli 1990 auch auf dem Gebiet der DDR ein Sozialhilfegesetz eingeführt, das dem Sozialhilfegesetz der Bundesrepublik Deutschland entspricht (Art 24 StaatsV). Allerdings beschränkte sich die Übernahme der BSHG-Regelungen weitgehend auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt sowie im Bereich der Hilfe in besonderen Lebenslagen auf die Hilfe zur Pflege und die Krankenhilfe. Mit dem Einigungsvertrag schließlich wurde das gesamte soziale Sicherungssystem auf die neuen Bundesländer übertragen. Da die Kommunen personell und vor allem finanziell zunächst kaum in der Lage waren, die Sozialhilfe zu tragen, übernahmen einige Länder Aufgaben, die in den alten Bundesländern von den Kommunen getragen werden (Wahl 1997, 77). Von besonderer Bedeutung war dabei auch die Einführung eines Sozialzuschlags für Beziehende niedriger Einkommen. Seit dem 1.1.1991 werden Leistungen nach dem BSHG uneingeschränkt gewährt.

In der Übergangsphase der Jahre 1989/90 übernahmen die neu begründeten Kommunen zunächst eine Vielzahl von betrieblich wahrgenommenen Sozialaufgaben. Diese Rücknahme funktionaler Entdifferenzierung war wesentlich durch den bevorstehenden Anpassungsdruck der ostdeutschen Wirtschaft bedingt. Sie führte allerdings dazu, daß die Kommunen, weil sie schlichtweg auch die einzigen Akteure waren, eine Art Monopolstellung übernahmen (Backhaus-Maul 1993, 304). Die Übernahme neuartiger Aufgabenbereiche, wie das Sozialhilfegesetz, des westdeutschen Jugendhilfesystems oder auch der Aus- und Umbau der sozialen Infrastruktur brachte eine erhebliche Kumulation von Anforderungen gerade in den ersten Jahren mit sich. Der Um- und Neuaufbau

der Kommunalverwaltung orientierte sich zunächst an den Konzepten und Erfahrungen der westdeutschen Kommunen sowie den Organisationsempfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. In der Alltagspraxis der Verwaltung zeigten sich jedoch anfangs zahlreiche Schwierigkeiten, wie z.B. die fehlende Routine in der Fallbearbeitung und die unsachgemäße Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes ab. Hinzu traten der hoheitliche Verwaltungsstil sowie ein Mangel an dezentraler, wohnortnaher Versorgungsinfrastruktur und das negative Image der ehemaligen DDR-Sozialfürsorge (Backhaus-Maul/Olk 1993, 310).

Während das Niveau der Geldleistungen und die Bearbeitungspraxis von Sozialhilfeanträgen in den nächsten Jahren sich allmählich den westdeutschen Verhältnissen anzunähern begann, bestanden im Bereich der sozialen Einrichtungen und Dienste teilweise erhebliche Defizite. Der Einigungsvertrag legte sogar fest, daß Sozialhilfeansprüche nur insofern zu erfüllen sind, als soziale Dienste und Einrichtungen im Beitrittsgebiet vorhanden oder sonst mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erreichbar sind. Dadurch wurde der Ausbau der sozialen Infrastruktur unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt. Dies betraf vor allem die Hilfe in besonderen Lebenslagen und damit z.B. die Hilfe zur Pflege oder die Eingliederungshilfe für Behinderte, die im Sozialhilfegesetz der DDR noch nicht einmal Berücksichtigung fand.

Die Versorgung und Pflege alter Menschen in der DDR erfolgte überwiegend, wie in Westdeutschland, im Kreise der Familie. Da es wenige ambulante soziale Dienste und pflegerische Hilfen im erwerbszentrierten sozialen Sicherungssystem der DDR gab und die Erwerbstätigkeit der Frauen sehr hoch lag, wurden zahlreiche pflegebedürftige alte Menschen in stationäre Einrichtungen übermittelt. Das Fehlen einer differenzierten pflegerischen Infrastruktur mit ambulanten, teilstationären und stationären Einrichtungen und Altenwohnheimen etc. war Ausdruck einer einseitigen Förderung stationärer Wohn- und Versorgungsformen. Dies führte zu einer hohen Belegquote in den stationären Pflegeeinrichtungen und einer hohen Fehlbelegungsquote in den Akutkrankenhäusern (Backhaus-Maul/Olk 1993, 312). Diese stationären Einrichtungen wurden über-

wiegend von den örtlichen Staatsorganen getragen. Darüber hinaus gab es einige konfessionelle Einrichtungen.

Weitere soziale Dienste wie Hauswirtschaftspflege, Mittagessenversorgung oder kulturelle Angebote wurden ferner durch die Volkssolidarität erbracht. Diese halbstaatliche Massenorganisation erbrachte über ihre (relativ wenigen) Gemeindeschwestern z.B. häusliche Pflegeleistungen für ältere Menschen. Hinzu traten betriebliche Sozialeinrichtungen, die z.B. Mittagessenportionen zur Verteilung durch die Volkssolidarität bereitstellten oder kulturelle Angebote für die ältere Bevölkerung anboten. Die Neustrukturierung des Altenhilfesystems in den neuen Bundesländern wurde schließlich durch den Einsatz von Bundesmitteln (Soforthilfeprogramm der Bundesregierung für das Gesundheitswesen, Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost, Kommunalinvestitionsprogramm etc., aber auch durch die institutionelle Förderung der freien Wohlfahrtspflege aus Mitteln des Bundes) erheblich gefördert. Ziel war dabei eine weitgehende Angleichung der Grundstrukturen des Altenhilfesystems an die westdeutschen Verhältnisse. Dies erforderte insbesondere den Aufbau ambulanter, familienunterstützender Versorgungsformen. Neben der baulichen Modernisierung der stationären Einrichtungen war daher die explizite Förderung von ambulanten Versorgungsformen, wie z.B. Sozialstationen, ein Schwerpunkt der Förderungen.

Träger dieser Einrichtungen waren neben den Kommunen halbstaatliche Organisationen wie z.B. die Volkssolidarität oder die kirchlichen Einrichtungen. Die Einrichtung ambulanter Versorgungseinrichtungen, wie der Sozialstationen, führte in ihrer Implementierung zu nicht-intendierten Nebenfolgen. Da es in der ehemaligen DDR aufgrund ihrer zentralistischen Staatsorganisation und ihrer betriebszentrierten Sozialpolitik kaum wohnort- und bürgernahe Verwaltungs-, Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen gab, wurden die Sozialstationen (ähnlich wie die örtlichen Arbeitsämter) als zuerst geschaffene Sozialeinrichtungen mit den massiv vorhandenen Beratungs- und Unterstützungsbedürfnissen der Bevölkerung konfrontiert (Backhaus-Maul/Olk 1993, 316). Damit setzte ein interner Differenzierungsprozeß und eine Ausweitung des Aufgabenspektrums dieser Einrichtungen ein. Viele Einrichtungen übernahmen daher u.a. Aufga-

ben in der Sozial-, Arbeitslosen, Selbsthilfe- und auch Drogenberatung. Ob daraus allerdings ein spezifischer Entwicklungspfad kommunaler Sozialpolitik resultiert, bleibt allerdings noch offen. Die massiven Finanzierungsprobleme insbesondere auch bei der Bereitstellung neuartiger Angebote führte nicht zuletzt auch zu einer intensiven Inanspruchnahme von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die vielfach der Subventionierung solcher sozialer Infrastrukturleistungen dienten. Damit wurde die Bereitstellung sozialer Infrastrukturleistungen an die Haushaltskonjunktoren der Bundesanstalt für Arbeit gekoppelt (vgl. Schneider 1997a, 70).

Die Einführung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern wiederum erfolgte vor gänzlich anderen Rahmenbedingungen als z.B. die Sozialhilfe. Mit der Jugendhilfeverordnung der DDR aus dem Jahre 1966 wurde die Jugendhilfe als eine „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ definiert. Grundvorstellung war, daß Kinder und Jugendliche in den normalen Sozialisationsfeldern, wie Kinderkrippe, Kindergarten, Schule, Berufsausbildung und Betrieb aufwachsen sollten. In diesen Bereichen sollten auch eventuelle pädagogische und soziale Störungen aufgearbeitet werden. *Jugendhilfe sollte also erst dann tätig werden, wenn trotz der Bemühungen und Hilfeleistungen gesellschaftlicher und staatlicher Kollektive und Institutionen erzieherische Problem und Nöte nicht zu bewältigen sind* (Backhaus-Maul/Olk 1993, 319). Die Jugendhilfe in der DDR konzentrierte sich insofern im Vergleich zur westdeutschen Jugendhilfe auf den ordnungsrechtlichen Zweig der Jugendfürsorge (Hauser u.a. 1996, 109). Handlungsleitend war daher auch die Gefährdung von Minderjährigen, z.B. bei Jugendstrafverfahren, Vormundschaftswesen, Erziehungshilfe etc. (Ulrich 1992, 30). Jugendpflegerische Maßnahmen wie z.B. Kindertagesstätten, Einrichtungen der Jugendsozialarbeit etc. gehörten nicht zum Aufgabenspektrum der Jugendhilfe. Die Jugendhilfe wurde somit in weiten Bereichen durch die staatliche Verwaltung getragen. Freie Träger konnten sich daher nur in einem kleinen Segment der Jugendhilfe bewegen. Mit dem Jugendhilfeorganisationsgesetz vom 29.7.1990 wurde ein Umbauprozess der Jugendhilfe eingeleitet. Ziel dieses Gesetzes war es, die Referate der Jugendhilfe der DDR-Kommunen in Jugendämter umzuwandeln, die vorhandenen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche nach Möglichkeit abzusichern und als rechtliche Grundlage für die Entwicklung eines plura-

listischen Systems freier Träger zu dienen. Da der Beitritt der neuen Bundesländer zur Bundesrepublik zeitlich mit der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes zusammenfiel, wurde schließlich das KJHG in den neuen Bundesländern drei Monate früher eingeführt als in den alten Bundesländern. Dabei wurden eine Vielzahl von Übergangsregelungen und Absenkungen der Leistungsstandards von Soll- in Kann-Leistungen vorgenommen, um so die Anwendung des KJHG in den neuen Bundesländern zu ermöglichen. Besondere politische Aufmerksamkeit richtete sich auf die außerordentlich hohe Versorgung mit Kindertagesstättenplätzen. (über 80% bei Kinderkrippen und -horten sowie 95% bei Kindergärten). Wurden die Kindertagesstätten vor 1990 noch weitgehend von den Betrieben getragen, so gingen sie nach der Vereinigung auf die Kommunen über. Die Kommunen sahen sich daher nicht nur mit enormen Betriebskosten, sondern auch mit einem enormen Personalüberhang konfrontiert. Dieser Überhang wurde noch dadurch verschärft, daß sich die Nachfrage nach Kinderbetreuung aufgrund der Arbeitslosigkeit von Frauen und dem starken Geburtenrückgang stark verminderte.

Neben der Integration der Kindertagesstätten in das Jugendamt hatten die neu errichteten Jugendämter auch den Neuaufbau und die Integration weiterer Jugendhilfeeinrichtungen zu bewältigen. Dies führte zunächst dazu, daß 94% der Jugendhilfeeinrichtungen von den öffentlichen Trägern angeboten wurden (StaBu 1994, 219). Die Jugendämter nahmen damit überdimensionale Größenordnungen an. Allein in Leipzig wurden beim Jugendamt 5000 Mitarbeiter beschäftigt, obgleich nur 297 Planstellen vorgesehen waren²⁴⁹. Die Monopolstellung der Kommunen und die Schwäche der freien Träger führte schließlich zur Bereitstellung von Mitteln des Bundes zum Aufbau freier Jugendhilfeträger. Diese wurden ergänzt durch das „Jugendpolitische Programm des Bundes für den Aus- und Aufbau von freien Trägern der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern“ und schließlich, nach den rechtsextremen Jugendkrawallen in Hoyerswerda und Rostock, zu dem „Aktionsprogramm des Bundes gegen Aggression und Gewalt in den

²⁴⁹Um die Größenordnung zu ermessen: allein das Jugendamt der Stadt Leipzig beschäftigte damit einen Personalbestand in der Größenordnung von ca. 30% der Frankfurter Stadtverwaltung und von 40-50% der Stadt Hannover bzw. der Stadt Dortmund.

neuen Bundesländern“, durch die die ostdeutschen Jugendämter für die Streetworker-Arbeit mit gewaltbereiten Jugendlichen entsprechende Mittel erhielten (Wollmann/Schnapp 1995, 206). Diese massive Förderung des Bundes führte schließlich neben der Verlagerung der Trägerschaft von Jugendhilfeeinrichtungen in die Obhut freier Träger zu einer steigenden Bedeutung der Wohlfahrtsverbände innerhalb der lokalen Sozialpolitik. So hat in den vergangenen Jahren eine erhebliche Übertragung von Einrichtungen in die Hände der Wohlfahrtsverbände stattgefunden. So werden in Leipzig mittlerweile 25% (1995: 18%; 1992: ca. 10%) der Kindertagesstätten, in Magdeburg 16% und in Dresden 14% von freien Trägern betrieben²⁵⁰. Im Bereich der Jugendverbände, -initiativen und -gruppen jedoch zeigt sich im Verhältnis zu Westdeutschland eine erhebliche Organisationsschwäche. Dabei tun sich im Vergleich zu den konfessionellen Gruppen insbesondere die ehemaligen Jugendverbände der DDR (z.B. FDJ) äußerst schwer. Wenngleich sich damit die Strukturen lokaler Sozial- und Jugendhilfepolitik in den ost- und westdeutschen Städten einander annähern, so bleibt doch festzustellen, daß die lokale Sozialpolitik in den ostdeutschen Städten nach wie vor durch eine Dominanz der öffentlichen Säule bei der Trägerschaft von Einrichtungen und Diensten in großen Teilbereichen geprägt ist (Hauser u.a. 1996, 396). In einigen Teilbereichen besteht ferner ein erheblicher Nachholbedarf, dessen Deckung durch die in den neuen Bundesländern verschärfte Krise der Kommunalfinanzen in Frage steht. Insofern sind neben den freien Trägern die Länder gefordert, eine größere Verpflichtung zur Übernahme der lokalen sozialen Infrastruktur und Dienste zu übernehmen. Allerdings ist deren Finanzlage keinesfalls günstiger, so daß eine Aufgabenüberwälzung auf die kommunale Ebene eher wahrscheinlich ist. Die zentrale Frage lokaler Sozialpolitik ist daher, inwieweit einerseits die sozioökonomischen Krisentendenzen auf die lokale Sozialpolitik durchschlagen und inwiefern es auf der lokalen Ebene gelingt, funktionie-

²⁵⁰In der Altenhilfe dagegen ist die Streuung der Trägerschaft schon weiter vorangeschritten. So ist in Magdeburg nur noch eine von 20 Seniorenbegegnungsstätten in kommunaler Trägerschaft verblieben (Statistisches Jahrbuch Magdeburg 1996, 75), und in Dresden werden lediglich noch 35% der Senioren- und Pflegeheime und in Leipzig 43% von der Stadt betrieben (Statistisches Jahrbuch Dresden 1997, 94, Statistisches Jahrbuch Leipzig 1997, 73). Damit zeigt sich eine Tendenz der Verlagerung von Einrichtungen in die Trägerschaft von freien und privaten Trägern sowie im Zeitverlauf ein Abbau von Einrichtungen. Die unterschiedliche kommunale Leistungstiefe zwischen Alten- und Jugendhilfe ist Ausfluß der unterschiedlichen Förderungsprogramme für die freien Träger in der ersten Hälfte der 90er Jahre, die sich schwerpunktmäßig auf die Altenhilfe konzentrierten (vgl. Angerhausen u.a. 1995, 388).

rende Kooperations- und Koordinationsstrukturen zwischen der Kommunalverwaltung, den Wohlfahrtsverbänden und den freien Initiativen aufzubauen.

Mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion und dem Einigungsvertrag war prinzipiell auch der Institutionentransfer im Bereich der Wohlfahrtsverbände vorgezeichnet. Dabei bestanden für die einzelnen Organisationen unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten. In dieser Vielfalt lassen sich drei unterschiedliche Typen des Um- und Neuaufbaus verbandlicher Strukturen unterscheiden (vgl. Hauser u.a. 1996, 405, Seibel 1997, 476):

- Verbände, die bereits u DDR-Zeiten als Wohlfahrtsorganisationen mit ähnlicher Aufgabenstellung und Struktur bestanden haben, dazu gehören z.B. die beiden konfessionellen Verbände Caritas und Diakonie,
- Wohlfahrtsverbände, die sich aus ehemaligen Massenorganisationen gebildet haben, dazu gehören z.B. das Deutsche Rote Kreuz und die Volkssolidarität,
- Wohlfahrtsverbände ohne Vorläuferorganisationen in der DDR, dazu gehören z.B. die Arbeiterwohlfahrt und der Paritätische Wohlfahrtsverband.

Hinsichtlich ihrer Funktion als Mitgliedervereine, ihrer Interessenvermittlungsfunktion und ihrer Funktion als Dienstleistungsproduzenten weisen diese unterschiedlichen Typen verschiedene Ausgangsbedingungen und Entwicklungsperspektiven auf. (vgl. im folgenden Wohlfahrt 1992):

- *Caritas und Diakonie:* Die beiden konfessionellen Träger spielten in der DDR eine geduldete und untergeordnete Rolle vor allem im Bereich der geistig und körperlich Behinderten. Da die konfessionellen Verbände über ein gewisses Netz bestehender Einrichtungen verfügten und auch infrastrukturelle Unterstützung der Kirchen erhielten, waren die Entwicklungsperspektiven eher günstig. Allerdings war (und ist) die Mitgliederbasis beider Kirchen in Ostdeutschland und hier insbesondere der katholischen Kirche sehr gering, so daß das Potential an ehrenamtlichen Helfern eher niedrig ist. Die

konfessionellen Verbände werden daher überproportional durch die finanzielle Unterstützung der Kirchen aus den westdeutschen Gemeinden unterstützt.

- *Das Deutsche Rote Kreuz:* Das Deutsche Rote Kreuz in der DDR war eine festgefügte, etablierte Massenorganisation mit ca. 600 Tsd. Mitgliedern in den Orts- und Betriebsgruppen und mit 9000 Beschäftigten, dessen Aufgaben überwiegend im Bereich der medizinischen Aufklärung, der Organisation von Blutspendediensten, des Rettungsdienstes u.ä. lag. Nach der Vereinigung mußte das Deutsche Rote Kreuz einen erheblichen Umbau seiner verbandlichen Organisations- und Aufgabenstrukturen vornehmen. Dieser Prozeß traf auf günstige Voraussetzungen, da das DRK über eine ausgebaute dezentrale Organisationsstruktur mit einer starken Mitgliederbasis und festgefügt Kontakten zu lokalen Behörden verfügte. Wohlfahrt kommt daher zu dem Schluß, daß es dem DRK weitgehend gelungen sei, seine traditionellen Domänen zu behaupten und neue Aufgabenbereiche an sich zu ziehen (Wohlfahrt 1992, 387).

- *Volkssolidarität und Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband:* Relativ schnell (noch 1990) schloß sich die Volkssolidarität dem DVPW an. Damit war es ihr nicht gelungen sich als eigener Wohlfahrtsverband zu etablieren. Die Volkssolidarität war der im ambulanten Bereich dominante staatliche Verband mit einem Netz von ehrenamtlichen Helfern insbesondere in der offenen Altenarbeit. Eine besondere Rolle spielten dabei die „vor Ort“ tätigen Gemeindegewestern mit ihren intimen Ortskenntnissen und Beziehung zu den verschiedenen Einrichtungen und Akteuren. Damit verfügte die Volkssolidarität über vergleichsweise gute Entwicklungsperspektiven; dennoch hat die Volkssolidarität mit erheblichen Mitgliederverlusten zu kämpfen, so daß sie heute nur noch einen Teil ihrer früheren Funktionen wahrnimmt. Der DVPW als Dachverband dagegen verfügte über keine eigenen Einrichtungen. Hinzu trat, daß die staatliche Prägung der Sozialpolitik in der DDR keinen differenzierten intermediären Sektor hat entstehen lassen, so daß der DVPW in seiner Funktion „als Dachverband der sozialen Initiativen“ erst am Anfang seiner Entwicklung steht.

- *Arbeiterwohlfahrt:* Die Arbeiterwohlfahrt hatte in den neuen Bundesländern keine Vorläufer und konnte sich bei dem Neuaufbau nicht wie in den alten Bundesländern auf ein traditionelles sozialdemokratisches Milieu noch funktionierendes SPD-Netzwerk stützen. Mittlerweile hat sich die AWO, insbesondere in den Großstädten, mit einem

breiten sozialen Dienstleistungsangebot etabliert. Allerdings ist die Mitgliederbasis der AWO, wie die anderer neugegründeter Organisationen und Parteien, noch sehr gering, so daß sie vorzugsweise als sozialer Dienstleister in Erscheinung tritt. Bis 1991 hatte sie einen Mitgliederstamm von 20000 Personen und ca. 3000 hauptamtliche Mitarbeiter, die überwiegend über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert wurden.

Neben den o.g. Wohlfahrtsverbänden traten in der Anfangsphase auch noch weitere Verbände wie der Arbeitersamariterbund auf, um sich neue Domänen zu erschließen und eine flächendeckende Etablierung zu erreichen (Wohlfahrt 1992, 387). Häufig gingen die Kommunen auch den Weg, Einrichtungen auf privatgewerbliche Träger zu übertragen. Damit deutet sich im Vergleich zu den westdeutschen Großstädten eine Tendenz dahingehend an, daß das Vereinsleben der Verbände, die Förderung sozialen Engagements und eine sozialpolitische Interessenvermittlung nur noch von geringer Bedeutung sind. Wohlfahrtsverbände sind auch nach Einschätzung der jeweiligen Geschäftsführer überwiegend Leistungsträger, die sich auf den Bereich gesetzlicher Pflichtleistungen konzentrieren, die durch öffentliche Mittel voll finanziert werden und ihre Leistungen wie öffentliche Versorgungsbetriebe erbringen (Angerhausen u.a. 1995, 400). Der Aufbauprozess der Wohlfahrtsverbände in den neuen Bundesländern ist durch eine enge Abstimmung zwischen Sozialverwaltungen und Sozialministerien, durch eine forcierte Entwicklung als Leistungsträger und eine Professionalisierung der Leistungserbringung gekennzeichnet. Zentrale Verbandsakteure sind dabei die Geschäftsführer. Entsprechend besteht zwischen dem Aufgaben- und Leistungsverständnis zwischen den Wohlfahrtsverbänden in Ost- und Westdeutschland ein erheblicher Unterschied. Diese Entwicklung korrespondiert mit den (fiskalischen) Entlastungsstrategien der Kommunen, die sich von der Übertragung sozialer Infrastrukturen auf die freien Träger eine Entlastung ihrer defizitären Etats versprechen (Wohlfahrt 1992, 393). Diese Entwicklung birgt mehrere Risiken für die Qualität lokaler Sozialpolitik: so befürchtet Wohlfahrt, daß die Entwicklung sozialer Infrastruktur eher der Logik der Förderprogramme und weniger der Logik lokaler Anknüpfungspunkte folgt. Dadurch würde die Fragmentierung sozialpolitischer Teilprogramme verschärft. Ferner könnten integrierte Einrichtungs- und Angebotsformen der Sozial- und Gesundheitsversorgung, die in West-

deutschland erst mühsam durchgesetzt werden müssen, erschwert werden. Schließlich drohe auch ein Bedeutungsverlust der kommunalen Koordinations- und Planungsfunktion lokaler Sozialpolitik (Wohlfahrt 1992, 395).

Die Umgestaltung der kommunalen Politik, die anfangs als bruchlose Übertragung des westdeutschen Institutionensystems gedacht war, führte demnach eben nicht automatisch zu einem institutionellen Gefüge, das ebenso wie sein westdeutsches Pendant funktioniert. Dazu hätten die übertragenen Institutionen in ihrer neuen Umgebung eine ihrer Funktionsweise entsprechende informelle Infrastruktur von eingelebten normativen Orientierungen, Handlungsrouninen, Erfahrungen und Kompetenzen vorfinden bzw. rasch wiederherstellen müssen (Angerhausen u.a. 1995, 383). Diese institutionellen Voraussetzungen lagen aber nicht vor. Ganz im Gegenteil zeigten sich in der Auseinandersetzung mit den örtlich spezifischen Problemlagen und sozialpolitischen Konflikten institutionelle Modifikationen und institutionelle Eigenentwicklungen, die auf die Bedeutung regionalen Eigensinns sowie die Ergebnisse sozialpolitischen Entscheidens auf lokaler Ebene verweisen.

4.5.2 Ostdeutsche Milieus und lokale Sozialpolitik

Von den Folgen der transformationsbedingten Umbrüche wurden die einzelnen sozialen Milieus in Abhängigkeit von ihrer Stellung im Gefüge der sozialen Arbeitsteilung und Ungleichheit und ihrer Einbindung in die über die jeweiligen gesellschaftlichen Funktionssysteme bereitgestellten Chancenstrukturen in je unterschiedlicher Weise betroffen. Was für die Angehörigen des einen Milieus, wie dem technokratischen Milieu, eine „Öffnung des sozialen Raums“ bedeutete, mag für die anderen, wie z.B. den Funktionseleiten des SED-Staates, zu Erfahrungen einer sozialen Deklassierung geführt haben. Der Institutionentransfer des bundesdeutschen Sozialstaatsmodells in die neuen Bundesländer und die Durchsetzung der bundesdeutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung hat auch in Ostdeutschland zu einer Ausdifferenzierung der lokalen Sozialpolitik geführt. Dies traf vor allem für die erste Hälfte der 90er Jahre zu, die durch Unsicherheiten und ständigen Reformbedarf innerhalb der Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik sowie der Sozialpolitik und ihren spezifischen Sonderprogrammen und Ausnahmeregelungen für Ostdeutschland ge-

kennzeichnet war. Die Stadtpolitik in den einzelnen ostdeutschen Städten unterlag dabei stetigen institutionellen und sozioökonomischen Veränderungen sowie massiven finanziellen Restriktionen. Unter diesen Bedingungen kam es eher selten zu Formen einer innovativen lokalen Sozialpolitik; viel eher war man auf lokaler Ebene unter zeitlichem und fiskalischem Druck damit beschäftigt, kommunale Institutionen, Akteure und das bundesdeutsche Leistungsspektrum kommunaler Sozialpolitik einzuführen (Wahl 1997). Die Konstitution kommunaler Sozialpolitik wurde einerseits also durch externe Faktoren und Logiken des Institutionentransfer sozialstaatlicher Institutionen bestimmt, wie durch die Persistenz bestimmter Institutionen und Akteurskonstellationen und ihren normativen Orientierungen und Handlungsmustern (Hauser u.a. 1996, 96). Wie die transformationsbedingten Umbrüche wahrgenommen werden und welche Lösungen sie im Rahmen lokaler Sozialpolitik erfahren, ist das Ergebnis komplexer Vermittlungsprozesse zwischen den Arbeitsmärkten, Wohnungsmärkten, der Sozialpolitik und den städtischen Lebensmilieus. Diese sozialen Milieus übernehmen auf der lebensweltlichen Ebene eine „Verstärker-, Filter- oder Pufferfunktion“ bei der Vermittlung der transformationsbedingten Umbrüche (vgl. Herlyn/ Lettko/ Lakemann 1991). Auf der politischen Ebene dagegen formieren sich diese sozialen Milieus zu gesellschaftspolitischen Milieus und wirken über die sie repräsentierenden Institutionen und Akteure in die Ausgestaltung lokaler (Sozial-) Politik hinein. Die „Milieufärbung“ einer Stadt ist demnach Ausdruck der spezifischen Geschichte sozialer und ökonomischer Modernisierungsschübe, durch die die sozialen und ökonomischen Verhältnisse in und zwischen den Städten und deren Milieustrukturen umgewälzt wurden.

Im Vergleich zu Westdeutschland wurde der ostdeutschen Sozialstruktur mit Blick auf die westdeutsche Sozialstruktur ein Modernisierungsrückstand bzw. -defizit attestiert, deren soziokulturelle Strukturen eher typisch für vorindustrielle bzw. „klassische“ Industriegesellschaften seien (Hradil 1995, 8, Geißler 1992a). In Ostdeutschland dominieren daher im Gegensatz zu Westdeutschland die traditionellen Milieus, wie z.B. das Kleinbürgerlich-Materialistische Milieu oder das Traditionsverwurzelte Arbeiter- Bauernmilieu (vgl. Abb. 52). Andererseits fehlen dort die weitgehend technokratischen und aufstiegsorientierten Milieus. Am auffälligsten dabei ist, daß das status- und karriere-

orientierte Milieu in Ostdeutschland ca. 9%, sein westdeutsches Pendant dagegen 24% umfaßt und daß die nahezu 40% der Bevölkerung im Gegensatz zu 22% in Westdeutschland dem Arbeiterhabitus zuzurechnen waren (vgl. Vester 1995, 18).

Abbildung 54: Die lebensweltlichen Sozialmilieus in Ostdeutschland 1991

Habitus	modernisiert 17%	traditionale Mitte 27%	traditional 56%
Oberklassenhabitus 23%	LIA Linksintellektuell- alternatives Milieu 7%	BHUM Bürgerlich- Humanistisches Milieu 10%	RTEC Rationalistisch- Technokratisches Milieu
Mittelklassenhabitus 37%	SUKU Subkulturelles Milieu 5%	STAK Status- u. karriereo- rientiertes Milieu 9%	KLM Kleinbürgerlich- Materialistisches Milieu 23%
Unterklassenhabitus 40%	HEDAR Hedonist. Arbeitnehmer- milieu 5%	TLO Traditionsloses Arbeitermilieu 8%	TRAB Traditionsverwurzeltes Arbeiter- und Bauernmilieu 27%

Quelle: Vester 1995, 18

- Insgesamt sind die sozialen Milieus in Ostdeutschland, so Hradil, im Verhältnis zu Westdeutschland als norm-, konventions- und traditionsgebundener einzuschätzen. Zusammenfassend charakterisiert Vester die ostdeutsche Gesellschaft als eine bürokratisch überformte traditionale Arbeitsgesellschaft (vgl. Vester 1995, 19, Geißler 1992b). Als Kennzeichen lassen sich demzufolge hervorheben: a) der überdimensionierte Machtapparat der Machtelite und der „sozialistischen Dienstleistungsklasse“, b) die große traditionale Arbeiterklasse, c) das Fehlen einer modernen arbeit- und unternehmerischen Mitte²⁵¹ und d) die großen vom System nicht mehr integrierbaren Milieus der modernen jüngeren Generation, die von Heitmeyer als Rekrutierungsbasis rechter Gewalt angesehen werden (Heitmeyer 1992, 1994, 1995).

²⁵¹ Das Fehlen der mittleren Arbeitnehmer- und Unternehmergruppen und die Dominanz der Arbeiterklasse verweist auf den Tertiärisierungsrückstand der Wirtschaft und die Quasi-Vernichtung des alten Mittelstands.

- Als ein zweites Merkmal läßt sich hervorheben, „daß der Sozialismus mit seiner grundsätzlich anti-individualistischen und anti-ökonomischen Zielrichtung und seinem moralisierenden Gleichheitsgebot die Vorstellung einer harmonischen Gemeinschaft eher stützte als zerstörte“. Die Sozialform, die das sozialistische System anbot, entsprach so in vielem der überkommenen Gemeinschaftsrealität. Der Sozialismus der Gleichheitsideologie verhinderte das Einsetzen sozialer Differenzierungsprozesse.
- Drittens sind häusliche und bescheidenere Lebensstile verbreiteter als in Westdeutschland, ebenso eine hohe Betriebs- und Ortsbindung, ein ausgeprägtes Zusammengehörigkeitsgefühl unter der qualifizierten Arbeiterschaft, Normalitätsdruck, Innerlichkeit und ein patriarchalisches Staatsverständnis.

Das zentrale Problem lokaler Sozialpolitik in den ostdeutschen Städten ist neben ihrer besonderen transformationsbedingten Problembelastung und ihren finanziellen Restriktionen, ob es ihr angesichts der Dezentralisierung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements gelingt, auf der lokalen Ebene eine flexible Produktionsstruktur im intermediären Sektor aufzubauen, die den auf lokaler Ebene zu kreierenden Wohlfahrtsmix institutionell ermöglicht (vgl. auch Backhaus-Maul 1993/Olk, 304). Die Konstitution lokaler Sozialpolitik und ihre Leistungsfähigkeit ist zentral abhängig von starken intermediären Instanzen, also u.a. von freien Trägern wie den Wohlfahrtsverbänden, Initiativen, Vereinen etc., die die Elastizität des politischen Systems erhöhen (vgl. Seibel 1997, 489). Gerade den in Westdeutschland eigentümlichen intermediären Organisationen, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine erhebliche Aufwertung ihrer Funktion innerhalb der lokalen Sozialpolitik erfahren haben, fehlt jedoch in den neuen Bundesländern eine entsprechende sozialstrukturelle Basis, da in der „DDR-Gesellschaft“ eine „Modernisierungslücke“ klaffte, in der die Mentalitätsmuster, Berufe und Lebenslagen einer modernisierten Mitte fehlten, die als Rekrutierungsbasis für die neuartigen Initiativen und Projekte dient, fehlte (Hauser 1996, 406, Angerhausen u.a. 1994). Die Ausgestaltung lokaler Sozialpolitik in den ostdeutschen Städten trägt daher auch den „Schatten der Vergangenheit“, da in zahlreichen Aufgabenfeldern lokaler Sozialpolitik Strukturen, Institutionen und Akteursnetzwerke aus den Zeiten der DDR fortwirken. Zugleich droht

dadurch aber auch eine Verengung auf etablierte Problemfelder und -lösungen, die die sozialpolitische Bewältigung der fortwährenden sozialen und ökonomischen Umstrukturierungsprozesse behindern könnte. Allerdings sollte auch die Gegenposition nicht negiert werden, daß es partiell in einigen Bereichen, wie z.B. der Arbeitsmarktpolitik durchaus zu innovativen Handlungsansätzen kommen kann²⁵², denn wie Seibel resümiert, ist der erfolgreich gescheiterte Institutionentransfer eine der Voraussetzungen für die Leistungsfähigkeit des dritten Sektors in den neuen Bundesländern. Dieser intermediäre Bereich ruht auf den Rudimenten der gesellschaftlichen Organisationen der DDR. Er sichert Milieukontinuität und mobilisiert das Humankapital alter DDR-Funktionselemente in den Schlüsselsegmenten des heutigen Dritten Sektors (Seibel 1997, 490).

Im folgenden soll die demographische, soziale und ökonomische Differenzierung der ostdeutschen Städte anhand der Städte Leipzig, Dresden, Halle (Saale), Magdeburg und Rostock näher illustriert werden. Wie in Kapitel 3.1 vermutet, dürften sich im ostdeutschen Städtesystem Tendenzen zu einer verstärkten Differenzierung und Polarisierung zeigen, die mit einer partiellen Integration in das europäische und westdeutsche Städtesystem einhergehen. Damit dürften sich ähnliche Prozesse beobachten lassen, wie sie Friedrichs am Beispiel der Entwicklung der Ruhrgebietsstädte beobachtet hat (vgl. Friedrichs 1996c). Wie das Ergebnis der multidimensionalen Skalierung gezeigt hat, formieren sich die ostdeutschen Städte im Vergleich zu den westdeutschen zu einem Cluster, d.h. die Unterschiede zu den westdeutschen Städten sind größer als die interne Differenzierung zwischen den ostdeutschen Städten. Insofern ist es auch gerechtfertigt, die ostdeutschen Städte gesondert zu untersuchen. Zentrale Frage ist, ob es lokal divergierende Problemwahrnehmungen gibt und welche politischen Handlungskonzepte daraufhin entwickelt werden.

²⁵² Ein bedeutender Faktor zur Bewältigung der sozioökonomischen Umstrukturierung wird vielfach in der sog. „Chaos-Qualifikation“ der ostdeutschen Bevölkerung gesehen .

4.5.3 Kommunale Sozialpolitik und Kommunale Finanzkrise

Da bedingt durch die hohe Arbeitslosigkeit und den Zusammenbruch großer Teile der ostdeutschen Wirtschaft das originäre Steueraufkommen in Ostdeutschland nicht dem westdeutschen Niveau entspricht, lag die Höhe des in Ostdeutschland erzielten Gewerbesteueraufkommens 1996 bei 29% des Westniveaus und bei dem Einkommensteueranteil bei 37%. Da die eigenen Einnahmen zur Deckung des kommunalen Aufgabenbestands nicht reichten, waren die ostdeutschen Kommunen in hohem Maße auf Zuweisungen von Seiten des Bundes und der Länder angewiesen.

In der folgenden Tabelle sind einige zusammenfassende Daten zu den Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden zusammengeführt worden.

Tabelle 29: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in den neuen Ländern

	1991	1992	1994	1996
Einnahmen				
Steuern (netto)	2,22	4,01	6,56	6,70
Zahlungen von Bund/Land	23,57	21,6	22,77	22,50
Gebühren	2,87	4,37	4,98	5,20
sonst. Einnahmen	5,3	8,45	11,54	12,30
Ausgaben				
Personalausgaben	15,36	19,83	18,07	17,60
Laufender Sachaufwand	9,47	10,83	10,64	10,90
Soziale Leistungen	1,94	4,03	6,22	8,80
Zinsausgaben	0,2	0,56	1,25	1,70
Zahlungen an öffentlichen Bereich	0,75	0,73	0,9	1,0
Sachinvestitionen				
Sachinvestitionen	12,07	18,68	17,68	14,80

Quelle: Gemeindefinanzbericht, verschiedene Jahrgänge

Die Steuereinnahmen haben sich im Verlauf der 90er Jahre kontinuierlich gesteigert und betragen mittlerweile 37% des Westniveaus. Insgesamt bleiben die gemeindlichen Steuereinnahmen in den neuen Ländern auch 1998 und 1999 schwach. Je Einwohner sind sie nicht einmal halb so hoch wie in den alten Ländern, obwohl die ostdeutschen Städte und Gemeinden seit 1998 mit dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer über eine neue Steuerquelle verfügen, die je Einwohner von Anfang an bei 76 % des Westni-

veaus liegt. Aufgrund dieser Steuereinnahmenschwäche erhalten die ostdeutschen Städte überproportional hohe Zuweisungen vom Bund und den Ländern. Die laufenden Zuweisungen betragen dabei 172% und die Investitionszuweisungen 314%.

Diese hohen Zuweisungen tragen dem Umstand Rechnung, daß die Länder nach wie vor einen hohen Investitionsbedarf haben und über unzureichende Eigeneinnahmen verfügen. Diese hohen Zuweisungen führen dazu, daß die Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes weitgehend auf ein Niveau von ca. 95% des Westniveaus angehoben werden (Gemeindefinanzbericht 1997, 123). Damit bleiben die ostdeutschen Kommunen weiter am Zuweisungstropf ihrer Länder. Aufgrund ihrer eigenen Haushaltsprobleme begannen die neuen Länder die Zuweisungen zurückzuführen. Dabei traf der restriktive Finanzausgleichskurs der Länder insbesondere die kommunalen Vermögenshaushalte. Der Rückgang der investiven Zuweisungen um fast 5 % (1998) bzw. 6,5 % (1999) führt daher zu einer Einschränkung des weiteren Aufbaus einer leistungsfähigen kommunalen Infrastruktur. Aber auch in ihren Verwaltungshaushalten müssen die ostdeutschen Kommunen mit weiter reduzierten Zuweisungen ihrer Länder fertig werden. Verstärkt greifen die Kommunen auch auf andere Einkommensquellen wie Gebührenerhöhungen zurück (vgl. Gemeindefinanzbericht 1996, 172 ff.).

Auf der Ausgabenseite kommt den Personalausgaben ein erheblicher Stellenwert zu. Die Verteilung der Personalausgaben zeigt, daß sich in den ersten Jahren nach der Wende in den ostdeutschen Städte ein Personalüberhang aufbaute. Kennzeichen hierfür ist die deutliche Steigerung der Personalausgaben. Nach 1992 begannen die ostdeutschen Kommunen ihre Personalausgaben einzuschränken. Bedingt durch den anhaltenden Konsolidierungsdruck und die weiter reduzierten Landeszuweisungen mußten die ostdeutschen Städte den Personalabbau fortsetzen. Von dem Personalabbau sind insbesondere die Kindertageseinrichtungen betroffen, die auch in den neuen Ländern zunehmend auf freie Träger übergehen. So lagen die Personalausgaben in den ostdeutschen Kommunen 1996 durchschnittlich bei 1150 DM je Einwohner. Leipzig mit 1421 DM, Dresden mit 1616 DM, Magdeburg mit 1661 DM und Halle mit 1477 DM je Einwohner lagen mit ihren Personalausgaben deutlich über dem Durchschnitt der ostdeutschen

Kommunen. Dies ist im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen kein überraschender Befund, da die zentralörtlichen Funktionen der großen Städte und die differenzierten Anforderungen von Bevölkerung und Wirtschaft letztlich zu einem größeren Personalbestand und -ausgaben führen. Abweichend von diesem Muster läßt sich jedoch in Rostock eine unterdurchschnittliche Höhe der Personalausgaben beobachten.

Ähnlich wie die Personalausgaben liegen auch die Ausgaben für Sachaufwand in den neuen Bundesländer deutlich über dem westdeutschen Niveau. Deutlich niedriger jedoch lag das Niveau der Sozialhilfe, die im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen eine Ausgabenhöhe von ca. 75% erreichte. Allerdings war hierbei ein rasches Wachstum der Sozialausgaben zu beobachten. Ähnlich wie im gesamten Bundesgebiet zeigt sich ein starker Zuwachs der Ausgaben für Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen sowie ein weiterer Rückgang der Ausgaben für Sozialhilfe in Einrichtungen. Für 1999 wird jedoch mit einem Wiederanstieg der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen gerechnet, insbesondere weil die Mittel für Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen infolge der Entwicklung der offenen Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern deutlich aufgestockt werden müssen (Pressemitteilung des DST vom 12.1.1997). Die Zinsausgaben und Zahlungen an den öffentlichen Bereich wiesen ebenfalls eine steigende Tendenz auf, aber die Zinszahlungen erreichten 1996 erst eine Höhe von 72% des westlichen Niveaus. Bedeutsam für die Konjunktorentwicklung in den neuen Bundesländern ist auch, daß sich die Ausgaben für Sachinvestitionen zwar von 1991 auf 1992 deutlich erhöht hatten, aber nach 1992 die Sachinvestitionen deutlich zurückgeführt werden mußten. Auch 1998 und 1999 läßt sich dieser Investitionsrückgang in den ostdeutschen Kommunen beobachten. Damit werden die Sachinvestitionen der ostdeutschen Kommunen nach dem neuen Gemeindefinanzbericht 1998 inzwischen um über 35% unter denen von 1992 liegen (Gemeindefinanzbericht 1998).

In den ostdeutschen Kommunen wurden durchschnittlich pro Person 485 DM an Steuern erzielt. In den ausgewählten Städten liegt die Höhe der eingenommenen Steuern je Einwohner teilweise wie in Dresden deutlich darüber. Halle (Saale) dagegen liegt weitgehend auf dem durchschnittlichen Niveau der fünf neuen Bundesländern. Wie der In-

dex zur Entwicklung der Steuern zeigt, sind die Steuern in Leipzig und Dresden am schnellsten angewachsen, am geringsten hingegen in Halle (Saale). Dieses Wachstum resultiert vor allem auf der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung in Dresden und Leipzig gegenüber den anderen drei Städten. Insofern beginnt sich die unterschiedliche Wirkung regionaler Differenzierung auch in fiskalische Unterschiede der verschiedenen Kommunen umzusetzen. Dabei läßt sich hinsichtlich des Zusammenhangs von wirtschaftlicher Entwicklung, Höhe der Steuereinnahmen und Verschuldung ein Muster wiederentdecken, daß schon aus der Analyse der westdeutschen Städte bekannt ist. So weisen die beiden Zentren ökonomischer Umstrukturierung, Dresden und Leipzig, beide den niedrigsten Steuer-Schuldenquotienten auf. Insofern kann aus fiskalischer Perspektive die These auch für die ostdeutschen Städte bestätigt werden, daß die ökonomischen Modernisierungsprozesse nicht zu einer Verbesserung der finanziellen Lage führen. So liegt die Verschuldung in Dresden bei 2893 DM, in Leipzig um 500 DM je Einwohner niedriger und in Halle oder Rostock unter 1000 DM. Allerdings sollte dieser hohe Verschuldungsgrad nicht vorschnell als Ausdruck einer undisziplinierten Haushaltsführung bewertet werden, sondern er kann unter anderem auf unterschiedliche Schwerpunktsetzungen der Investitionspolitik einerseits und auf die unterschiedliche Betroffenheit der Städte durch die Regelung der Altschulden, z.B. bei den kommunalen Wohnungsunternehmen, andererseits bedingt sein.

Vergleicht man nun die Steuer-Schuldenquotienten, um den Konsolidierungsbedarf der jeweiligen kommunalen Haushalte zu identifizieren, so erkennt man, daß Halle (Saale) mit 0,59 und Rostock mit 0,53 den höchsten Quotienten aufweisen. Im Vergleich dazu hat die Stadt München einen Quotienten von 0,67 und Köln von 0,41. Der hohe Quotient ist vor allem Ausdruck einer niedrigen Verschuldung, weniger der hoher Steuereinnahmen. Damit werden unterschiedliche haushaltspolitische Schwerpunkte in den jeweiligen Städten festgelegt. In Halle und Rostock entsteht ein vergleichsweise hoher Konsolidierungsbedarf, um die Verschuldung nicht über Gebühr ansteigen zu lassen, und in Dresden und Leipzig muß nicht zuletzt aufgrund der hohen Verschuldung auf weiter wachsende Steuereinnahmen gehofft werden, um das labile finanzpolitische Gleichgewicht zu halten. Steigende Steuereinnahmen führen jedoch zu einem Rückgang der Zuweisungen aus

dem Finanzausgleich, so daß sich die Städte Dresden und Leipzig in einer Art haushaltspolitischen Dilemma befinden.

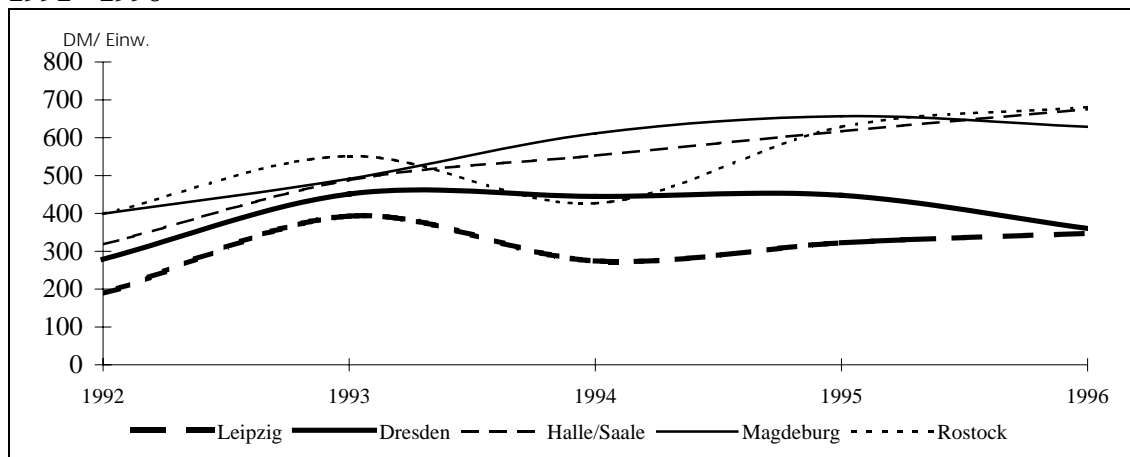
Tabelle 30: Indikatoren zur finanziellen Lage in ausgewählten ostdeutschen Städten

	Steuern je Einwohner 1992	Steuern je Einwohner 1996	Index 1992=100	Schulden je Einwohner 1996	Steuer-Schuldenquotient 1996
Leipzig	279	643	230	2372	0,27
Dresden	338	717	212	2893	0,25
Halle/Saale	303	488	161	821	0,59
Magdeburg	354	617	174	1250	0,49
Rostock	307	519	169	988	0,53

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, versch. Jahrgänge

Unter den Bedingungen eines hohen Investitions- und Konsolidierungsbedarfes in den Kommunalhaushalten der ostdeutschen Städte geraten insbesondere die Personal- und Sozialausgaben in das Blickfeld. Innerhalb der Sozialausgaben selbst gibt es einen mehrfachen Umschichtungsbedarf. Auf der einen Seite ist z.B. der Ausbau adäquater Einrichtungen der Alten- und Jugendhilfe zu gewährleisten, auf der anderen Seite jedoch muß der Kindertagesstättenbereich zurückgebaut werden. Schließlich wächst auch die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt.

Abbildung 55: Sozialausgaben in ausgewählten ostdeutschen Städten je Einwohner 1991 - 1996



Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, versch. Jahrgänge

Die Sozialausgaben in den ostdeutschen Kommunen lagen 1996 bei durchschnittlich 543 DM je Einwohner. Über 90% der Sozialausgaben werden dabei für Sozial- und Ju-

gendhilfe getätigt. Betrachtet man nun die Entwicklung der Sozialausgaben in den verschiedenen Städten, zeigt sich, daß die Ausgaben für soziale Leistungen in Leipzig und Dresden seit 1992 unter dem Niveau der anderen Städte lagen. Zum zweiten zeigt sich, daß die Sozialausgaben in Halle und Rostock am höchsten liegen. Ferner läßt sich beobachten, daß Magdeburg in Folge der rechtsextremen Jugendgewalt zwischen 1993 und 1995 die Sozialausgaben massiv aufstockte; diese allerdings unter den harten Konsolidierungsanforderungen zurückgeführt werden mußten. Viertens deutet sich eine Polarisierung des Sozialausgabenniveaus zwischen den prosperierenden Städten Dresden und Leipzig einerseits und Halle, Rostock und Magdeburg andererseits an. So lag die Höhe der Sozialausgaben je Einwohner in Leipzig mit 246 DM und in Dresden mit 360 DM je Einwohner deutlich unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen, während in Halle mit 675 DM, in Rostock mit 681 DM und in Magdeburg mit 629 DM je Einwohner überdurchschnittliche Sozialausgaben zu beobachten waren. Zwischen 1992 und 1996 stiegen in allen Städten damit die Sozialausgaben an. In Leipzig stiegen die Ausgaben um 85%, in Dresden um 29% und in Magdeburg um 57% an. Im Vergleich dazu stiegen die Nettosozialhilfeausgaben der Städte Leipzig um 193% und in Dresden um 89% an. Das stärkere Wachstum der Sozialhilfeausgaben ging damit zu Lasten der übrigen Leistungen lokaler Sozialpolitik. Für Sozialhilfe gaben die Städte Leipzig 1997 234 DM, Dresden 102 DM und Magdeburg 147 DM (Stand 1996) je Einwohner aus. Im Jahr 1992 hingegen lagen die Sozialhilfeausgaben in Leipzig noch bei 80 DM und in Dresden bei 54 DM je Einwohner. Damit setzt sich auch in den ostdeutschen Städten eine zunehmende Tendenz zur „Verdrängung der kommunalen Sozialpolitik durch staatliche Sozialpolitik“ durch, in der der finanzielle Spielraum für eigentlich politische und gestalterische Aufgaben zunehmend schwindet. (Windhoff-Heritier 1986, 230). Damit scheint eine administrative und finanzielle Überforderung der kommunalen Ebene eingesetzt zu haben (vgl. Wollmann/Schnapp 1995, 215).

4.5.4 Demographischer und sozialer Wandel

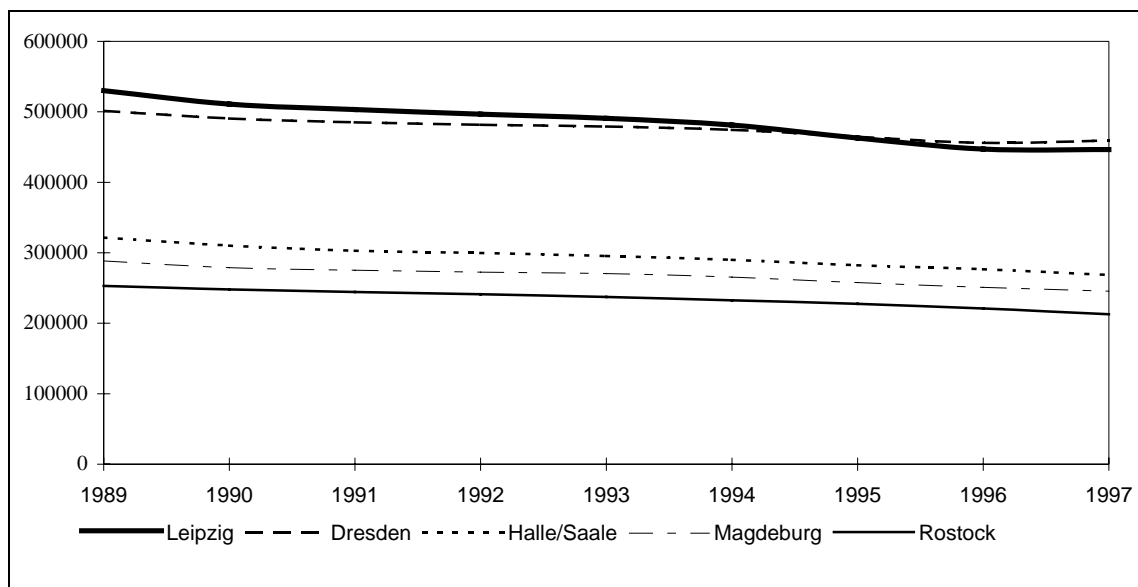
Die Entwicklung der ostdeutschen Städte war in den ersten Jahren durch die Makrotendenzen des Transformationsprozesses bestimmt. Hierunter sind vor allem der demographische und der ökonomische Strukturwandel zu fassen. Diese Makrotendenzen diffe-

renzieren sich derzeit aus und produzieren je unterschiedliche regionale Entwicklungen, so daß „blühende Landschaften“ neben den Hinterlassenschaften des real existierenden Sozialismus zunehmend das Bild der neuen Bundesländer bestimmen werden. Die Ausdifferenzierung dieser Regionalentwicklungen bringt dabei ältere Regionalstrukturen zum Vorschein, an denen Stadtpolitik ansetzt. Wandel und Persistenz (Strubelt) kennzeichnen daher die Pole, zwischen denen sich die ostdeutsche Stadtpolitik bewegt. Nicht zuletzt am demographischen Wandel der ostdeutschen Städte zeigt sich, welche Entwicklungen die ostdeutschen Städte nehmen und welche Rahmenbedingungen sie für die lokale Sozialpolitik in Ostdeutschland setzen.

Nach der Maueröffnung im November 1989 konnte ein lange aufgestautes Migrationspotential in den neuen Bundesländern ungehindert nach Westdeutschland fließen (Grundmann 1995, 3, Gans 1996, 176). Im November 1989 verließen allein ca. 133000 Personen die DDR; dies waren mehr als dreimal soviel Personen wie im gesamten Jahr 1988 und nahezu ein Drittel aller Fortzüge im Jahr 1989. In den Jahren 1989 und 1990 verlor die DDR über 700000 Personen, wengleich nach den ersten freien Wahlen die Abwanderungswelle sich deutlich verringerte. Gleichwohl ist der Wanderungssaldo der neuen Länder gegenüber den alten Ländern nach wie vor negativ. Per Saldo verloren die neuen Bundesländer 1994 ca. 20000 Menschen. Allerdings haben sich die Ursachen für die Wanderungen im Laufe der Zeit verändert. Waren es anfangs vorwiegend Unzufriedenheiten mit den politischen, sozialen und ökonomischen Gegebenheiten in der DDR und der sich vor 1989 aufgebaute Abwanderungstau, so veränderten sich die Migrationsmotive im Zuge der Transformation (Grundmann 1995, 39). Vor allem die Unsicherheiten und ungünstigen Entwicklungsperspektiven am ostdeutschen Arbeitsmarkt bewogen viele Menschen, in die alten Bundesländer zu ziehen (Gans 1996, 177). Die Zahl der Fortzüge verharrt daher auch auf einem nach wie vor hohen Niveau. So zogen 1997 gut 168000 Menschen in die alten Länder. Gleichzeitig aber nehmen auch die Zuzüge aus den alten in die neuen Bundesländer zu. Zogen 1990 lediglich ca. 40000 Personen aus den alten in die neuen Bundesländer, so stieg diese Zahl 1997 auf 157000. Es wäre aber verfehlt, wenn man diese Zahlen als Normalisierung der Wanderungsverflechtungen zwischen alten und neuen Bundesländern interpretieren würde (Gans 1996,

177). Vielmehr sind die Wanderungsverflechtungen durch alterspezifische und sozialstrukturelle Selektionen und regionale Ungleichgewichte gekennzeichnet, die für die betroffenen Städte und Gemeinden unterschiedliche Herausforderungen nach sich ziehen (vgl. hierzu Gans 1996, Grundmann 1995).

Abbildung 56: Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten ostdeutschen Großstädten 1989-1996²⁵³



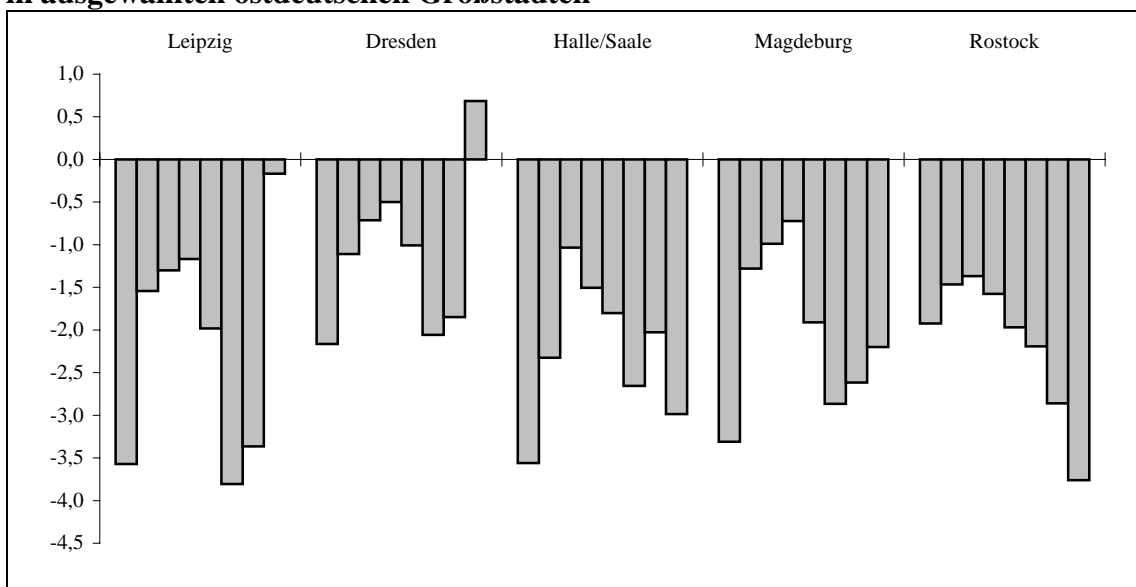
Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, versch. Jahrgänge

Abbildung 55 stellt den Bevölkerungsstand für Leipzig, Dresden, Halle, Magdeburg und Rostock im Zeitraum 1989 bis 1996 dar. In allen Städten ist ein Absinken der Bevölkerungszahl zu beobachten. Die Entwicklungen in den einzelnen Städten verlaufen dabei mit Ausnahme von Leipzig weitgehend synchron. Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß die Gebietsreformen im Jahr 1994 u.a. für Leipzig eher ein Bevölkerungszuwachs hätten bringen müssen. Der Bevölkerungsverlust der ostdeutschen Städte ist aber nicht, wie es bis 1992 galt, nur auf Fortzüge in die neuen Bundesländer zurückzuführen, sondern auf die in den letzten Jahren gestiegene Suburbanisierung (vgl. Sahner 1996, 466 ff.; Herfert 1994). Diese Entwicklung resultiert aus der vergleichsweise geringeren Suburbanisierung der ostdeutschen Städte und kann insofern als Prozeß „nachholender

²⁵³ Stand jeweils Jahresende; jeweiliger Gebietsstand ohne Berücksichtigung der Eingemeindungen mit Ausnahme der Eingemeindung Halle-Neustadt.

Modernisierung“ begriffen werden. Abbildung 56 stellt diesen Prozeß anhand der prozentualen Bevölkerungsabnahme gegenüber dem jeweiligen Vorjahr dar. In allen Städten ist nahezu das gleiche Muster zu erkennen. Insbesondere Halle und Leipzig verloren zunächst einen großen Teil der Bevölkerung. In Rostock und Dresden war der Bevölkerungsverlust dagegen nicht so ausgeprägt. In allen Städten zeigt sich aber seit 1992 erneut ein starker Anstieg des Bevölkerungsverlustes, der u.a. auf der Suburbanisierung der Bevölkerung beruht.

Abbildung 57: Bevölkerungsentwicklung in % gegenüber dem Vorjahr 1989-1996 in ausgewählten ostdeutschen Großstädten



Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, versch. Jahrgänge

So zogen 1995 24918 Personen aus Leipzig fort. 53% zogen dabei innerhalb Sachsens um. Aus Rostock zogen 11136 Personen fort, wovon 61% innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns umzogen. Weiterhin zeigt sich, daß die Städte Wanderungsgewinne derzeit nur durch die Zuwanderung aus den alten Bundesländern erfahren. Während nach Leipzig per Saldo 2600 Personen, nach Dresden 3500 Personen und nach Rostock 500 Personen aus Westdeutschland zuwanderten, verlor Leipzig durch Fortzüge innerhalb der Landesgrenzen per Saldo knapp 9700 Einwohner, Dresden 6200 Einwohner und

Rostock 4600 Einwohner²⁵⁴. Wie der Vergleich zwischen den Städten zeigt gibt es unterschiedliche Muster in der Bevölkerungsentwicklung. Wenn die wirtschaftliche Entwicklung die Bevölkerungsentwicklung bestimmt, wie es Friedrichs unter Bezug auf ökonomische Theorien der Stadtentwicklung annimmt, dann müßte die wirtschaftliche Entwicklung in Dresden vergleichsweise gut sein, da über den ganzen Zeitraum sich die Bevölkerungsverluste in Grenzen halten, während in den anderen Städten der wirtschaftliche Aufschwung zumindest nicht hoch genug ausfällt (vgl. auch Gans 1996, 179).. Allerdings müßten intervenierende Variablen, wie z.B. ein lange aufgestautes Suburbanisierungspotential, berücksichtigt werden (vgl. Gans 1996, 156, Sahner 1996, 467). Insbesondere Familien ziehen in die im Umland der großen Städte ausgewiesenen Einfamilienhaussiedlungen. Das Ergebnis dieser sozial selektiven Wanderungsprozesse ist ein zunehmender Anteil älterer Menschen in den Kernstädten, eine Unterauslastung und Umwandlung der Infrastruktur (vgl. Schäfer 1996). Zudem verschärft die Suburbanisierung von Handel und Dienstleistung mit ihren Auswirkungen auf die städtische Infrastruktur die Lebensbedingungen der in den innenstadtnahen Quartieren lebenden älteren Menschen (Franz u.a. 1997).

In der folgenden Tabelle sind die Altersstrukturen der Bevölkerung für die fünf ausgewählten Großstädte dargestellt. Die Abnahme der Geburtenrate seit der Wende 1989 sowie die über- und intraregionalen Wanderungsprozesse führen zu einer Umwälzung der Alters- und Sozialstrukturen in den Kernstädten. Da die Bevölkerungsveränderungen zentrale Parameter der Stadtentwicklung und der sozialen Infrastrukturplanung darstellen, kommt ihnen eine gesonderte Bedeutung zu .

Den höchsten Anteil der Kinder unter 6 Jahren wies mit 8,2 % im Wendejahr 1989 die Stadt Rostock auf. Der Anteil der Kinder unter 6 Jahren lag dagegen in Dresden, Halle und Magdeburg mit 7,5 bis 7,7% niedriger. Den niedrigsten Wert wies Leipzig mit 6,2% auf. Eine ähnliche Verteilung zeigte sich auch bei den 6-18 Jährigen. 16% der

²⁵⁴ Bezogen auf 1000 Einwohner lag der Wanderungssaldo innerhalb der Landesgrenzen in Leipzig bei -21,0 und der Wanderungssaldo über die Landesgrenzen bei 5,6. Die Werte für Dresden lagen bei -13,3 innerhalb und 7,5 außerhalb der Landesgrenzen und in Rostock bei -20,3 und 5,1.

Rostocker Bürger waren 1989 zwischen 6 und 18 Jahre alt. Den niedrigsten Anteil in dieser Altersgruppe wies Leipzig auf (13%). Ein ähnliches Muster zeigte sich auch in der nächsthöheren Altersgruppe, wo der Anteil der jüngeren Erwerbsbevölkerung bei 42% lag. In der älteren Altersgruppen hingegen lag der Anteil in Leipzig und Dresden höher. So waren in Dresden und Leipzig über 15% der Einwohner über 65 Jahre. In Halle lag er fast halb so hoch und in Rostock bei 9%. Die einzelnen Städte wiesen also zum Ende der DDR eine divergierende Altersstruktur auf. Damit wurde die lokale Sozialpolitik aber unterschiedlichen infrastrukturellen Anforderungen unterworfen. Unter den Bedingungen einer zentralstaatlich angeleiteten und im Bereich sozialer Dienste, bis auf die Kindertagesstättenbetreuung, eher schlechten sozialen und gesundheitlichen Versorgung waren die Ausgangsbedingungen für die Transformation lokaler Sozialpolitik unterschiedlich verteilt. Erschwerend kam hinzu, daß Abwanderungen und demographische Brüche zentrale Parameter der Infrastrukturplanungen (neben den administrativen und fiskalischen Schwierigkeiten) außer Kraft setzten.

Tabelle 31: Bevölkerung nach Altersgruppen in ostdeutschen Städten 1989/94

	Jahr	0 bis 6	6 bis 18	18 bis 45	45 bis 65	65 u.m.	insg.
Leipzig	1994	4,3	13,8	38,6	27,2	16,0	481121
	1989	6,9	12,8	38,6	26,5	15,2	530010
Dresden	1994	4,4	15,3	38,5	26,2	15,6	474443
	1989	7,5	14,6	37,2	25,7	15,0	501417
Halle/Saale	1994	4,8	15,5	39,8	26,1	13,8	290051
	1989	7,7	15,0	40,6	24,6	7,7	321684
Magdeburg	1994	4,6	14,9	39,5	26,8	14,2	265379
	1989	7,6	13,9	40,1	25,7	12,7	288355
Rostock	1994	4,6	16,9	41,2	26,4	10,9	232634
	1989	8,2	16,2	41,7	25,1	8,8	252956

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden; eigene Berechnungen

So fiel in allen Städten der Anteil der Kinder unter 6 Jahren auf ein vergleichbares Niveau von 4,3 - 4,6 %. Bei der Altersgruppe der 6-18 Jährigen und dem Anteil der Bevölkerung im jüngeren Erwerbsalter zeigte sich schließlich zwischen den Städten, bis auf Dresden, die gewohnte Rangordnung. Der geringste Anteil der Personen im jüngeren Erwerbsalter war in Leipzig zu beobachten; der größte Anteil hingegen in Rostock. Auch die Altersgruppen der 45-65 und der über 65 Jährigen folgten dem gewohnten Verteilungsmuster. Allerdings fügte sich Dresden hier wieder in die Rangordnung ein.

Ferner war in allen Städten ein wachsender Anteil der älteren Bevölkerung zu beobachten. Damit stellt sich prioritär in Leipzig und Dresden der Auf- und Ausbau der altengerechten Infrastruktur als ein zentrales Handlungsfeld dar. Dieses ist insofern besonders bedeutsam, als die ältere Bevölkerung in diesen Städten vielfach in den innenstadtnahen Altbauquartieren lebt (vgl. Statistisches Jahrbuch Leipzig 1997, 247; Wiest 1997, 92). Diese Quartiere jedoch verlieren, sofern Restitutionsansprüche und damit Modernisierungsmaßnahmen nicht vorgenommen werden können, an Bevölkerung und Einzelhandelsgeschäften, wodurch sich die Lebensbedingungen im Stadtteil verschlechtern. Sind die Restitutionsansprüche geklärt, so geraten die Quartiere unter einen hohen Entwicklungsdruck durch die City, der zur Zweckentfremdung von Wohnungen und der Reduzierung bewohnerorientierter Angebote, wie z.B. Einzelhandelsgeschäfte führt (Schäfer 1996, 342). Nun beschränkt sich die Umwertung der sozialen Verhältnisse nicht nur auf die innenstadtnahen Altbauquartiere, sondern greift auf das gesamte sozial(-räumliche)-gefüge der Stadt über. Häußermann hat diese Entwicklung treffend auf die Formel „von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus“ gebracht (Häußermann 1995). Dabei werden sich neue Muster sozialer Differenzierung und Polarisierung in den ostdeutschen Städten auch sozialräumlich niederschlagen.

4.5.5 Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung

Die regionalwirtschaftliche Struktur der DDR wies, wie die alte Bundesrepublik, ein wirtschaftliches Nord-Süd-Gefälle auf. Im Süden konzentrierte sich die alte Industrielandschaft Sachsens, in Sachsen-Anhalt die Schwerindustrie und Energieproduktion und im Norden der vorwiegend agrarisch strukturierte Raum. Auf diese Raumstruktur versuchte die regionale Wirtschaftspolitik der DDR im Rahmen ihrer Territorialplanung, als Teil der Volkswirtschaftsplanung, Einfluß zu nehmen (Strubelt 1996, 21). Die territoriale Durchrationalisierung der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse bedeutete eine Tendenz zur wirtschaftlichen Monostruktur. Dazu wurden gezielt die Gebiete, die bisher nicht durch Industrien geprägt waren, industrialisiert. Dazu wurden Investitionsmittel und Wohnungsbaumittel aus den Industrie- und Ballungsgebieten in die Agrarbezirke umverteilt. Die Folge war unter anderem eine starke Abwanderung aus den alten Industriegebieten im Süden, während die Zielgebiete der Investitionen zu Zuwande-

rungsgebieten wurden. Die Konzentration der Entwicklungskapazitäten auf Berlin in den 80er Jahren verschärfte die Konzentrationstendenzen und die Vernachlässigungstendenzen zwischen Zentrum und Peripherie (vgl. Henckel u.a. 193, 471 ff., Genosko 1996). Damit waren die Ausgangspotentiale zur Wendezeit unterschiedlich verteilt. Auf der einen Seite standen z.B. altindustrialisierte Gebiete, in denen sich die Krisensituationen ballten, wie z.B. Halle-Leipzig, und auf der anderen Seite Gebiete mit Vorzugsbedingungen, wie z.B. das obere Elbtal mit Dresden und Rostock (Strubelt 1996, 37). Mit der Wiedervereinigung wurde das regionalwirtschaftliche Gefälle neu geordnet. Damit wurden neben den in der DDR geschaffenen ökonomischen Strukturen auch wieder belebte Traditionen und Erinnerungen regionaler Produktionsstrukturen sowie die Positionierung auf den internationalen Güter- und Warenmärkten zu einer bestimmenden Determinante der regionalwirtschaftlichen Entwicklung. Der Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft führte zunächst dazu, daß man versuchte die „industriellen Kerne“ am Leben zu erhalten, um so nicht einen vollständigen Verlust der industriellen Basis zu riskieren. Die hier ausgewählten Städte durchlaufen eine, im Vergleich zu den übrigen Regionen und Städten der neuen Bundesländer, noch günstige Entwicklung. Allerdings liegt die Bruttowertschöpfung (1994) in einer Stadt wie Dresden im Vergleich zu Köln lediglich bei 41% oder im Verhältnis zu München gar nur bei 27%.

Daneben tritt des weiteren noch ein strukturelles Problem der ostdeutschen Wirtschaft. Fast drei Viertel der ostdeutschen Unternehmen sind im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen. Es ist dabei zu befürchten, daß die einseitige Eigentümerstruktur das Wachstum in den ostdeutschen Ländern behindert, denn es fehlt an Unternehmen, die aus sich heraus den Wettbewerb um Marktanteile aufnehmen könnten. Ostdeutschland ist damit zu einem Land der Zweigwerke, quasi zur verlängerten Werkbank des Westens geworden. Wie aber aus der Regionalökonomie bekannt ist, bringt die Produktion heute keine Jobs mehr, da sie unter einem erheblichen Rationalisierungsdruck steht, *sondern die Dienstleistungspalette drum herum, von der Forschung bis zum Finanzmanagement. Dieser sogenannte Overhead wächst aber zumeist rund um die Zentralen - die Arbeitsplätze entstehen also größtenteils im Westen* (SPIEGEL vom 1/1998, 24).

Die Umstrukturierung der jeweiligen Ökonomien ist einer doppelten Dynamik unterworfen. Neben der transformationsbedingten Schrumpfung der ökonomischen Basis ist gleichzeitig die Umstrukturierung und Deindustrialisierung zu bewältigen (Friedrichs/Küppers 1997). Diese hat erhebliche Effekte auf die Höhe und Struktur der Beschäftigung. Die unterschiedliche Beschäftigungsstruktur ist in der folgenden Tabelle dargestellt. Demzufolge lag die Zahl der Beschäftigten je 1000 Einwohner in Magdeburg und Dresden am höchsten, während in Leipzig und Rostock der niedrigste Beschäftigungsbesatz zu beobachten war. Das Beschäftigungsniveau liegt damit auf der Höhe westdeutscher Vergleichsstädte, wie z.B. Köln²⁵⁵, die einen Beschäftigtenbesatz von 444 Beschäftigten je 1000 Einwohner aufweisen.

Wie die folgende Tabelle zeigt, liegt der Anteil der Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe in den Städten zwischen 15-17%. Im Vergleich dazu liegt der Anteil der Beschäftigten in Köln bei 22%. Dies ist ein deutliches Indiz für die Breite, mit der das produzierende Gewerbe von der ökonomischen Transformation betroffen wurde. Im Baugewerbe weisen Magdeburg und Halle überdurchschnittliche Anteile auf, während im Handel die Anteile der Beschäftigten zwischen den Städten bis auf Halle wenig variieren. Der niedrige Beschäftigtenbesatz im Bereich Handel könnte einerseits auf die zwischen Halle und Leipzig gelegenen, riesig dimensionierten Einkaufsparks zurückzuführen sein oder auch auf eine funktionale Spezialisierung der Städte Halle und Leipzig im Ballungsraum Halle-Leipzig. Hohe Anteile in der Verkehrs- und Nachrichtenübermittlung weisen Rostock und Halle auf mit jeweils 13% bzw. 11%, während wir in Leipzig oder Dresden geringere Anteile finden. Im Vergleich dazu sind in der sog. Medienstadt Köln 16% der Beschäftigten im Bereich Verkehrs- und Nachrichtenübermittlung beschäftigt. Die funktionale Spezialisierung der Städte Halle und Leipzig im gemeinsamen Ballungsraum wird auch deutlich, wenn man sich die übrigen Beschäftigungsfelder anschaut. So konzentrieren sich in Leipzig Kreditinstitute und Versiche-

²⁵⁵ Als Vergleich wird Köln herangezogen, da sie in dem Cluster „Teilmodernisierte Städte“ zur Untergruppe der Städte mit eher altindustriell geprägten Strukturen zählte. Diese Gruppe scheint noch am ehesten geeignet für einen Vergleich mit den ostdeutschen Städten.

rungsgewerbe und nicht näher spezifizierte Dienstleistungen (in Leipzig 37%), während sich in Halle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen konzentrieren (Halle. 17%). Besonders niedrige Anteile bei den nicht näher spezifizierten Dienstleistungen weist Magdeburg mit 24% der Beschäftigten auf, während der Anteil in der Landeshauptstadt bei den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen bei 17% liegt. Bis auf Leipzig liegen damit die Anteile der Beschäftigten in den ostdeutschen Städten unter dem Niveau von Köln, das in diesem Beschäftigungssegment einen Anteil von 31% der Beschäftigten aufweist. Leipzig ist somit durch einen höheren Tertiärisierungsgrad gekennzeichnet. Allerdings erweisen sich die Thesen einer sozialen Polarisierung der Gesellschaft in Ostdeutschland, die die sozioökonomischen Entwicklungstendenzen innerhalb Westdeutschlands auf Ostdeutschland fortschreiben, wie nicht zuletzt die Analysen von Neef und Schäfer oder Herlyn und Harth zeigen, als teilweise unbrauchbar (Neef/Schäfer 1996; Herlyn/ Harth 1998).

Tabelle 32: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Arbeitnehmer am 30.6.1995 nach Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweig	Leipzig		Dresden		Halle/Saale		Magdeburg		Rostock	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Land- und Forstwirtschaft	523	0,3	2504	1,1	430	0,3	1158	0,9	844	0,9
Energie., Wasser, Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe	34661	16,4	38940	17,0	19656	15,1	20444	16,0	14750	14,9
Baugewerbe	26805	12,7	24179	10,5	18502	14,3	18836	14,7	10299	10,4
Handel	22744	10,7	24377	10,6	11331	8,7	13762	10,8	10442	10,5
Verkehr- und Nachrichtenübermittlung	17724	8,4	21896	9,5	14003	10,8	12148	9,5	13103	13,2
Kreditinstitute und Versicherungsge- werbe	7205	3,4	6901	3,0	2290	1,8	3304	2,6	2168	2,2
Dienstleistungen	78276	37,0	70252	30,6	37608	29,0	30398	23,8	33908	34,3
Org. ohne Erwerbs- charakter und priv. Haushalte	6007	2,8	11094	4,8	3607	2,8	6292	4,9	5899	6,0
Gebietskörperschaften und Sozialversiche- rungen	17696	8,4	29386	12,8	22394	17,2	21634	16,9	7655	7,7
Ohne Angabe	58	0,0	31	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Insgesamt	211699	100,0	229560	100,0	129821	100,0	127976	100,0	98998	100,0
je 1000 Einwohner	435		485		452		487		428	

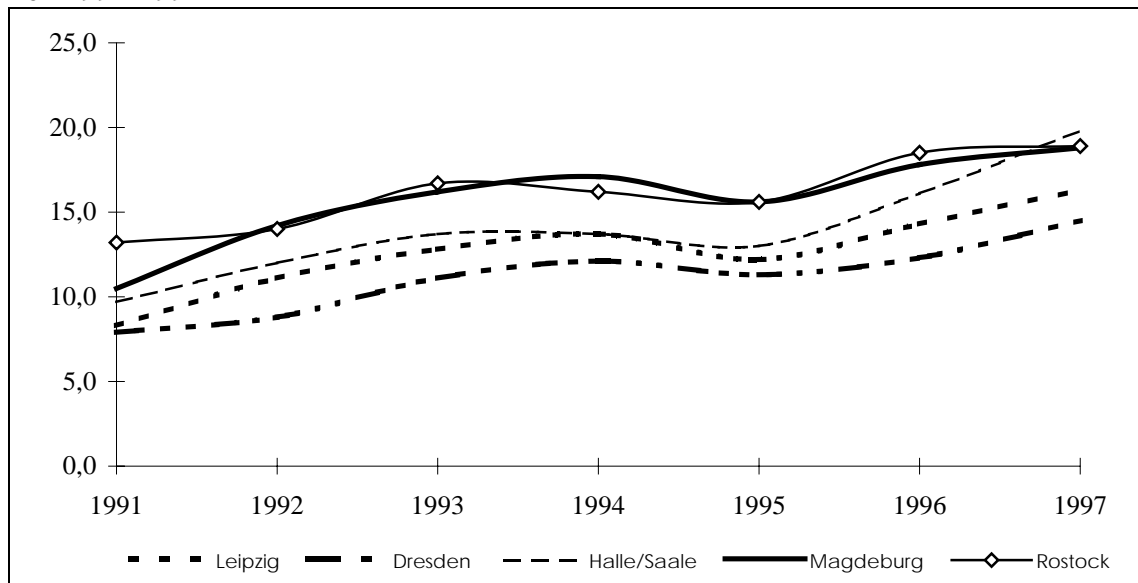
Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen, eigene Berechnungen

Vielmehr zeigt sich die Bedeutung persistenter sozialer und ökonomischer Strukturen aus der Vergangenheit, wie auch die auf die einzelnen Städte bezogenen selektiven Wirkungen von Restitutionsregelungen, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen etc. (Häußermann 1996).

Die Arbeitslosenquote begann unmittelbar nach der Wiedervereinigung 1990 deutlich auf ein Niveau zu steigen, daß ansonsten nur aus den altindustrialisierten Regionen Westdeutschlands bekannt war. Diese Entwicklung kontrastierte umso schärfer, als der Bevölkerung in Ostdeutschland das Phänomen der Arbeitslosigkeit unbekannt war und die rosigen Wachstumsprognosen letztlich „blühende Landschaften“ in Ostdeutschland versprachen.

Schon 1991 wiesen Rostock und Magdeburg zweistellige Arbeitslosenquoten auf. Unberücksichtigt bleibt dabei, daß sich eine Vielzahl von Personen in Arbeitsbeschaffungs-, Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen befanden oder auch in den vorzeitigen Ruhestand verabschiedet wurden. Wie die folgende Tabelle zeigt lag die Unterbeschäftigungsquote am höchsten in Magdeburg, Rostock und Halle. Entsprechend hoch lag auch die Zahl der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in diesen Städten. Allerdings zeigten sich einige Besonderheiten. So lag die Zahl der ABM-Maßnahmen in Leipzig, gemessen an der Unterbeschäftigungs- oder Arbeitslosenquote relativ hoch, während umgekehrt in Rostock die Zahl der ABM-Maßnahmen oder die Entlastungseffekte durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gering ausfielen. Das Absinken der Arbeitslosenquote 1995 und die sinkende Unterbeschäftigungsquote führten schließlich nicht zuletzt auch aufgrund der Finanzprobleme der Bundesanstalt für Arbeit zu einem Abschmelzen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. So sank zwischen 1992 und 1996 die Zahl der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen je 100 Arbeitslose in Magdeburg von 45 auf 15, in Leipzig von 50 auf 13, während das Verhältnis sich in Dresden von 20 auf 12 verringerte. Damit zeigte sich auch in Ostdeutschland erneut der Effekt einer prozyklisch erfolgenden Arbeitsmarktpolitik, die die Probleme am Arbeitsmarkt verschärft (vgl. Wurdak/ Schönwalder 1994). Zugleich zeigte sich auch, daß die Entlastungseffekte durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht der Problembelastung folgten.

Abbildung 58: Arbeitslosenquote in ausgewählten ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken 1991-1997



Quelle: ANBA, versch. Jahrgänge

Nach 1995 begann die Arbeitslosenquote erneut auf bisherige Spitzenwerte zu steigen. Diese Entwicklung verlief zwischen einzelnen Städten weitgehend synchron. Allerdings koppelte sich die Arbeitsmarktentwicklung in Halle nach 1995 von der in Leipzig und Dresden ab und übertraf 1997 sogar das Niveau von Magdeburg und Rostock. So lag die Arbeitslosenquote im September 1998 bei 20%, in Rostock dagegen bei 17% und in Magdeburg bei 16%. Im Vergleich dazu lag die Arbeitslosenquote in Leipzig mit 15% und in Dresden mit 14% fast auf einem westdeutschen Niveau. So lag die Arbeitslosenquote in Köln z.B. bei 13%.

Die unterschiedliche Fluktuation auf den einzelnen Arbeitsmärkten und der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente schlägt sich u.a. auch nieder in dem Anteil der Langzeitarbeitslosen. So betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen in Rostock nur 31%, in Leipzig 33% und in Magdeburg 34%. In Dresden schließlich lag der Anteil bei 35%, während der höchste Anteil an Langzeitarbeitslosen mit 37% in Halle zu beobachten war. Damit lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen aber noch leicht unter dem Niveau der westdeutschen Städte. So waren in Köln 39% länger als ein Jahr arbeitslos.

Tabelle 33: Unterbeschäftigung, arbeitsmarktpolitische Instrumente und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 1992 und 1996

Stadt	Unterbeschäftigungsquote 1992	Unterbeschäftigungsquote 1996	Entlastung durch arbeitsmarktpol. Instrumente 1992	Entlastung durch arbeitsmarktpol. Instrumente 1996	ABM pro 100 Arbeitslose 1992	ABM pro 100 Arbeitslose 1996
Leipzig	30	17	205	64	50,4	13,2
Dresden	26	16	187	61	19,7	11,7
Halle/Saale	32	21	159	68	34,5	13,0
Magdeburg	36	22	172	57	45,0	15,1
Rostock	34	21	129	62	30,0	16,9

Quelle: IAB

Höher als in den westdeutschen Städten lag jedoch der Anteil der arbeitslosen Frauen in den ostdeutschen Städten. In allen ostdeutschen Städten lag der Anteil der arbeitslosen Frauen mit Werten deutlich über 50% höher als in den westdeutschen Städten. Dies ist neben geschlechtsspezifischen Diskriminierungseffekten auf die unterschiedlichen Beschäftigungsstrukturen von Männern und Frauen zurückzuführen. So führen die Personaleinsparungen im Jugendhilfebereich, speziell den Kindertagesstätten, zu einer stärkeren Arbeitslosigkeit.

Dies führt teilweise zu dem paradoxen Effekt im Bereich der lokalen Sozialpolitik, daß kommunale Aufgaben abgebaut und/oder auf freie Träger übertragen werden. Mitarbeiter werden entsprechend entlassen und anschließend über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse erneut eingestellt. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse, ihre Laufzeiten und Leistungsumfänge sind damit angesichts der Krise der ostdeutschen Kommunal Finanzen zu einem wichtigen Baustein in der Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen der lokalen Sozialpolitik in den ostdeutschen Städten geworden. So weist Ulrich z.B. auf die Vielzahl von Vereinen, Verbänden und Initiativen hin, die in den Jahren 1990/91 entstanden sind und deren Personal- und Sachkosten überwiegend über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert wurden. Da die meisten ABM-Verträge eine Laufzeit von einem oder zwei Jahren haben, entstand zwischen 1992 und 1993 eine erste Gefährdung der bis dato aufgebauten sozialen Infrastruktur aus freien Trägern, Projekten und Initiativen in der Kinder- und Jugendhil-

fe (Ulrich 1992,31). Das Ergebnis war eine mangelnde personelle Kontinuität in der Jugendhilfe. Vielfach versuchten die einzelnen Projekte und Initiativen dieses dadurch zu kompensieren, daß sie sich anderer Förderungsmöglichkeiten, wie z.B. das seinerzeitige Programm zur Anschubfinanzierung freier Träger oder dem „Aktionsprogramm des Bundes gegen Aggression und Gewalt in den neuen Bundesländern“, bedienten. Damit entstand auch in Ostdeutschland die schon seit den frühen 80er Jahren bekannte Struktur einer selektiven und fragmentierten Förderung und Finanzierung sowie Umwidmung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen zugunsten unkonventioneller Initiativen und Projekte (vgl. Blanke u.a. 1986). Dieser Prozeß ist von zentraler Bedeutung für die Entstehung einer flexiblen Produktionsstruktur innerhalb der lokalen Sozialpolitik, da sich in ihm die institutionellen Voraussetzungen, das sozialpolitische Know-how und die entsprechenden Akteurskonstellationen zu spezifischen Policy-Netzwerken formieren, die die Grundlage für die Bewältigung der Flexibilisierung und Dezentralisierung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements sind (vgl. Schridde 1999a, 114).

In allen Städten zeigt sich, daß ein größerer Teil der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse auf den Bereich der Sozialen Dienste entfällt. Der Anteil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Bereich sozialer Leistungen schwankt dabei zwischen 18% in Halle und 36% in Dresden.

Tabelle 34: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und pauschalisierte Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG Dezember 1996

	Jugendhilfe %	Soziale Dienste %
Leipzig	6%	11%
Dresden	16%	20%
Halle/Saale	4%	14%
Magdeburg	9%	17%
Rostock	11%	15%
Ostdeutschland	16%	25%

Quelle: IAB

So werden in Dresden 16% aller arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Bereich der Jugendhilfe und 20% im Bereich der sozialen Dienste durchgeführt. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß in Dresden die Zahl der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unterdurch-

schnittlich ist. In Halle dagegen liegt der Anteil im Bereich der Jugendhilfe nur bei 4% und im Bereich der sozialen Dienste bei 14%. Einen hohen Anteil arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Bereich der Jugendhilfe weist Rostock mit 11% und Magdeburg mit 9% auf. Berücksichtigt man, daß die Zahl der AB-Maßnahmen in diesen Städten höher liegt als in den Vergleichsstädten, so lassen sich diese Zahlen als eine Reaktion auf die rechte Jugendgewalt in diesen Städten und dem darauf bezogenen Ausbau der Jugendhilfe interpretieren. In Leipzig wurden 1996 6% aller Maßnahmen im Bereich der Jugendhilfe und 11% im Bereich sozialer Dienste gewährt. Die niedrigen Anteile von AB-Maßnahmen und Lohnkostenzuschüssen im sozialen Bereich in den Städten Leipzig und Halle sowie die Diskrepanz zwischen der niedrigen Zahl der AB-Maßnahmen pro 100 Arbeitslose und den höchsten Werten bei dem Grad der arbeitsmarktpolitischen Entlastung, sprechen für den Einsatz anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente als ABM und Lohnkostenzuschüsse.

Wie Schneider für den Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband zeigt, konzentrieren sich die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse vor allem auf Bereiche, die nicht über gesetzliche Pflichtleistungen und feste Finanzierungsverpflichtungen, z.B. über Pflegesätze, gekennzeichnet sind (Schneider 1997a, 70). Bei diesem Bereich handelt es sich vielmehr um den Bereich freiwilliger Leistungen, der angesichts der eingeschränkten Kommunalfinanzen und fehlender kommunaler und Landesförderung zur Disposition steht. Hierzu zählen Mädchenclubs, Altenklubs, Jugendzentren, Beratungsstellen etc.. Damit wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur politisch gewollten Krücke, um einen schnellen Aufbau sozialer Infrastruktur sicherzustellen (Günther 1997, 78). Wie eine Befragung unter den thüringischen Mitgliedsorganisationen des DVPW zeigte, haben die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit für verschiedene Arbeitsbereiche eine unterschiedliche Bedeutung. So sind im Bereich der Frauen- und Mädchenarbeit 83% der Beschäftigten über ABM oder pauschalierte Lohnkostenzuschüsse angestellt. Im Bereich der Altenhilfe sind es 59% und selbst im Bereich der Jugendhilfe sind es noch 37% (Schneider 1997a, 71). Die Zuschüsse für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind insofern ein zentraler Baustein für die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen in den ostdeutschen Städten, gerade im Bereich

der sog. freiwilligen Leistungen. Vor diesem Hintergrund mußten die neuerlichen Kürzungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahre 1996 im Zuge der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes insbesondere bei den freien Trägern in den ostdeutschen Städten, zu erheblichen Protesten führen und die Gefahr eines Zusammenbruchs der sozialen Infrastruktur heraufbeschwören. Diese Gefahr war schon dadurch gegeben, daß angesichts der defizitären öffentlichen Haushalte die umfangreiche Komplementärfinanzierung der pauschalen Lohnkostenzuschüsse nicht mehr in dem erforderlichen Maßstab gewährleistet wurde. Durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 wurden schließlich auch die Regelfördersätze für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen abgesenkt, gestaffelt und begrenzt, so daß die ABM-Träger eine höhere Eigenleistung zu erbringen hatten (Schridde 1996, 133).. Das Ergebnis war schließlich, daß ein großer Teil der Träger angesichts der verminderten Ko-Finanzierung durch Kommunen und Länder sich nicht mehr in der Lage sah, die Beschäftigung und damit die sozialen Einrichtungen aufrechtzuerhalten. So betrug z.B. der Eigenmittelanteil freier Träger bei Maßnahmen der Jugendhilfe lediglich 9% und bei den sozialen Diensten 12%. Die kommunale Bezuschussung belief sich lediglich auf 2,3% bzw. 1,3%. und der Anteil der Landesförderung auf 47% bzw. 43% der Gesamtkosten (Schneider 1997b, 75). Die Landesförderung wurde somit zum zentralen Impulsgeber für die Gesamtfinanzierung und damit der Einrichtung der sozialen Infrastruktur in den Städten. Gerade im Kernbereich „kommunaler Sozialstaatlichkeit“, den freiwilligen Aufgaben vollziehen sich daher zahlreiche Entwicklung außerhalb des „Hoheitsbereiches“ der Kommunalpolitik. Vielmehr spannt sich horizontal zwischen den verschiedenen Akteuren der lokalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und vertikal zu den übergeordneten Länderministerien ein Netzwerk auf, in dem die Grenzen zwischen Arbeitsmarkt- und sozialer Infrastrukturpolitik verschwimmen. Hinzu treten nach dem Ausbau der Verwaltungseinheiten bei den Kommunen und Ländern auch die zahlreichen EU-Programme (Strukturfonds, ESF-Mittel, Gemeinschaftsinitiative URBAN etc.). Damit wächst lokale Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den ostdeutschen Städten aus dem traditionellen Einzugsfeld der Kommunalpolitik heraus. Diese Entwicklung läßt sich auch als die „zweite Transformation“ lokaler Politik in Ostdeutschland verstehen. Dabei sinkt die Bedeutung der Kommune nicht etwa, sondern ihre Aufgaben beginnen sich zu ändern. Ins Zentrum rückt das Management, die

Moderation und selektive Ergänzung dieser interorganisatorischen Netzwerke. Die Erbringung dieser Leistung ist inhaltlich nicht vorbestimmt; vielmehr realisiert sie sich im Rahmen von Handlungsnetzwerken, in denen nicht „einseitige Weisungs- und Befugnisbeziehungen“, sondern konfliktuelle Kooperationen einer Mehrzahl von Akteuren stilbildend sind (vgl. für die Arbeitsmarktpolitik Benzler/Heinelt 1991, 37). Da solche „pluralistischen Verhandlungssysteme“ meist an zuvor bestehende (meist informelle) Kooperationsstrukturen anknüpfen und durch erratische Entwicklungsprozesse und lokale Problemkonjunkturen hindurch fortentwickelt werden, kann es nicht verwundern, wenn sich in den ostdeutschen Städten unterschiedliche Ansätze zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit entwickelt haben.

Wie der Vergleich zwischen den Städten zeigt, setzen die einzelnen Städte unterschiedliche Schwerpunkte mit ihren Beschäftigungsmaßnahmen.

Tabelle 35: Städtische ABM 1993

	Grünflächen	Umwelt	Verwaltung	Sozial	Kultur	Sport	sonst.
Leipzig	-	651	101	-	-	-	593
Dresden	-	-	-	-	-	-	-
Halle/Saale	32	-	-	61	-	-	-
Magdeburg	224	309	128	256	373	75	256
Rostock	80	425	141	154	-	-	444

Quelle: Deutscher Städtetag 1994

So konzentriert Leipzig seine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorrangig auf die Bereiche Umwelt und der nicht näher spezifizierten Restkategorie Sonstiges. Insgesamt wurde mit über 1300 AB-Maßnahmen ein vergleichsweise hoher Beitrag seitens der Stadt zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geleistet. Halle dagegen führte 1993 lediglich knapp 100 AB-Maßnahmen durch, die sich auf die Bereiche Soziales und Grünflächen konzentrierten. Ein stärkeres arbeitsmarktpolitisches Engagement zeigte die Stadt Magdeburg. Dort wurden über 1700 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt. Diese streuten über alle Aufgabenfelder. Die größten Maßnahmenbereiche waren Kultur und Umwelt. Ein ähnlich hohes Aktivitätsniveau zeigte die Stadt Rostock. 1244 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden von der Stadt Rostock durchgeführt. Die Maßnahmenbereiche konzentrierten sich hauptsächlich auf den Bereich Umwelt und Sonstiges.

Neben den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen spielt auch die Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz (§§ 18 ff. BSHG) eine bedeutende Rolle innerhalb der lokalen Arbeitsmarktpolitik. So beschäftigte die Stadt Leipzig 1993 noch 500 Personen in Hilfe zur Arbeit. Diese wurden überwiegend über § 19 Abs. 2 BSHG nach der Mehrbedarfsvariante angestellt. Dabei handelt es sich um gemeinnützige und zusätzliche Arbeiten, bei denen neben der Hilfe zum Lebensunterhalt ein Mehrbedarf gewährt wird, und um ein öffentlich-rechtliches Beschäftigungsverhältnis, das keine Ansprüche auf Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (nunmehr SGB 3) begründet. Ein Drittel der Hilfeempfänger in Leipzig wurden dagegen nach der sozialversicherungsrechtlichen Variante (Entgeltvariante) über § 19 Abs. 2 BSHG gefördert. In Halle dagegen setzte man ausschließlich auf die Mehraufwandsvariante. In Magdeburg wiederum zeigte sich, ähnlich wie bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, eine erhebliche Differenzierung des Hilfespektrums. Dort wurden 52% aller Maßnahmen nach der sog. Entgeltvariante durchgeführt, 35% nach der Mehraufwandsvariante und 12% nach § 19 Abs. 1 BSHG in Form einer sozialversicherungsrechtlich abgesicherten „Arbeitsgelegenheit“. In Rostock hingegen war das Aktivitätsniveau wiederum geringer. Dort wurden lediglich 114 Personen nach der Entgeltvariante beschäftigt.

Tabelle 36: Hilfe zur Arbeit 1993 - Beschäftigte

	§ 19 I BSHG	§ 19 II (1) BSHG	§ 19 II (2) BSHG	§ 20 BSHG	Gesamt
Leipzig	0	149	351	0	500
Dresden	-	-	-	-	-
Halle/Saale	0	0	750	0	750
Magdeburg	84	340	230	0	654
Rostock	0	114	0	0	114

Quelle: Deutscher Städtetag 1994

Seit 1995 ist die Zahl der Beschäftigten in Hilfe zur Arbeit in Leipzig ebenso erhöht worden wie in vielen anderen Städten. So stieg die Zahl der Beschäftigten in Leipzig z.B. auf insgesamt 1536 Hilfeempfänger, davon 1509 in Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 BSHG Entgeltvariante (Stand 1997). In Magdeburg hingegen blieb die Zahl der Beschäftigten konstant. Dabei wurde die Mehrzahl der Beschäftigungsverhältnisse nach der Mehraufwandsvariante abgeschlossen. Daneben spielten die Beschäftigungs- und

Qualifizierungsmaßnahmen mit einer Förderung von Kommune, Land und Europäischen Sozialfonds eine wichtige Rolle (Statistisches Jahrbuch Magdeburg 1997, 75).

Arbeitsmarktpolitische Ansätze

Leipzig:

Das „Leipziger Modell“ ist das umstrittenste Arbeitsprogramm Deutschlands. Die Idee: Wer Sozialhilfe empfängt, soll auch zumutbare Arbeit verrichten, egal ob sie seinen oder dem Stand seiner Ausbildung entspricht. (...) Befürworter sagen: Nur recht und billig, wer von der Solidargemeinschaft lebt, muß auch zu Diensten für die Solidargemeinschaft herangezogen werden dürfen (Neue Revue Nr. 16 vom 16.4.1998).

Waren 1989 noch 110000 Leipziger in der Industrie beschäftigt, so führte der massive Einbruch auf dem Arbeitsmarkt dazu, daß lediglich noch 10000 Industriearbeitsplätze übrigblieben. Nach dem Vorbild von Leipzigs Partnerstadt Hannover wurde daher ein Stützpunkt zur Organisation, Beantragung und Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) im Juni 1991 gegründet. Zu diesem Zeitpunkt waren 400 Beschäftigte über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingestellt. Das primäre Ziel war anfänglich der Umbau und die Sanierung eines ehemaligen Stasi-Objektes, das zum Standort für den Stützpunkt, später Beschäftigungsbetrieb ausgebaut werden sollte. Der verschärfte Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt und die dadurch steigende Zahl der Sozialhilfeempfänger veranlaßten schließlich die Stadtverwaltung, ab 1993 auch Sozialhilfeempfänger und Beschäftigte nach § 249 h AFG in die Beschäftigungsstruktur des Betriebes mit einzubeziehen (vgl. Hermanni/Ley 1997, 185). Damit stieg die Zahl der Beschäftigten im Mai 1993 auf 1400. Anfang 1994 wurden aufgrund eines Ratsbeschlusses weitere 1000 Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger durch den Betrieb für Beschäftigungsförderung (bfb) im Rahmen der Hilfe zur Arbeit angeboten. Die Zahl der Beschäftigten wuchs bis Mitte 1995 auf knapp 8000 Beschäftigte, von denen aufgrund der befristeten Arbeitsverhältnisse ca. 5000 Beschäftigte wieder ausgeschieden sind. Der Frauenanteil der Beschäftigten lag zu diesen Zeitpunkt bei 47%. Im Verlaufe des Jahres schließlich wurden auch erstmals 16 Auszubildende in einigen Berufen (Maurer, Dachdecker, Köchin) im bfb ausgebildet. Zu Beginn des Jahres 1996 lag die Zahl der

Beschäftigten im bfb bei über 3000, wovon etwa 1800 in ABM, etwa 650 mit Lohnkostenzuschuß gemäß §249 h AFG, sowie etwa 700 nach dem Bundessozialhilfegesetz mit einjährigem Arbeitsvertrag beschäftigt waren. Zugleich wurde der ABM-Stützpunkt der Stadt Leipzig auf der Grundlage der sächsischen Gemeindeordnung als eigenständiger Betrieb mit eigener Satzung und als „Betrieb für Beschäftigungsförderung - Eigenbetrieb der Stadt Leipzig“ weitergeführt. Im September 1997 beschäftigte der Betrieb 4570 Arbeitnehmer, davon 2300 in ABM, ca. 1400 Sozialhilfeempfänger mit befristetem Arbeitsvertrag, ca. 800 Beschäftigte nach §249 h AFG, 95 Auszubildende, ca. 50 Hilfeempfänger mit Aufwandsentschädigung, sowie 56 ungeforderte Arbeitnehmer. Im Rahmen des Programms „Arbeit für alle“ wurde schließlich die Arbeitsplatzkapazität für Sozialhilfeempfänger auf 2000 erhöht (Zimmermann 1997a,6). Dadurch erhöhte sich die Gesamtzahl bis Ende 1998 auf ungefähr 6500 Mitarbeiter. Damit ist der bfb der größte Arbeitgeber der Region und erreicht die Größe der alten Kombinate²⁵⁶. Dominierten anfangs noch die klassischen Sozialhilfefälle (Obdachlose, kinderreiche Familien, chronisch Kranke), so hat sich die Klientel geändert. Hinzu kamen ältere Arbeitnehmer, die aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert wurden, Frauen und Jugendliche ohne bzw. mit einer niedrigen Qualifikation (Herrmani/Ley 1997, 1985).

Der Betrieb für Beschäftigungsförderung (bfb) ist ein Eigenbetrieb der Stadt Leipzig. Er beschäftigt Mitarbeiter im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG/AFRG) und des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Auf der Grundlage eines Stadtratsbeschlusses vom November 1995 wird jedem Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in Leipzig Arbeit angeboten („Hilfe zur Arbeit“). Seit 1995 ist der bfb darüber hinaus Ausbildungsbetrieb für ca. 100 Auszubildende in 18 Berufen²⁵⁷. Seit 1995, und dieses ist der Kern des „Leipziger Modells“, wird *jedem* Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in Leipzig auf der Grundlage eines Stadtratsbeschlusses Arbeit angeboten.

²⁵⁶ Der bfb hat nicht nur die Größe eines Kombinates, sondern ebenso eine breite Palette unterschiedlichster Unternehmensaktivitäten bis hin zu sozialen Diensten. Damit ähnelt er auch organisatorisch den alten DDR-Kombinaten.

²⁵⁷ Quelle: wysiwyg:// MainFrame.3/http://www.blb.org/bfb/bildung/seite2-3b.shtml.

Dazu wird der Hilfeempfänger durch das zuständige Sozialamt zu einem Vorstellungstermin eingeladen. Diese wird vor Ort im Betrieb für Beschäftigungsförderung durchgeführt. Erscheint der Hilfeempfänger, so wird ihm eine Arbeitsgelegenheit angeboten. Nimmt der Hilfeempfänger den Vorstellungstermin nicht wahr oder lehnt die Arbeitsgelegenheiten ab, wird in einem ersten Schritt der maßgebende Regelsatz um 25% und in einem zweiten Schritt, sofern dieses erforderlich sein sollte, um 50% gekürzt und schließlich wird in einem dritten Schritt, sofern auch dieser erforderlich sein sollte, die Sozialhilfe ganz eingestellt.

Zunächst erhält jeder Hilfeempfänger eine bis zu 3-monatige Beschäftigung nach der Mehraufwandsvariante des § 19 Abs. 2 BSHG (Hermann/Ley 1997, 186). Die Höhe der Mehraufwendungen liegt bei 2,- DM je geleisteter Stunde und damit für einen Monat im Durchschnitt bei 340,- DM. Ferner werden die erforderlichen Fahrtkosten erstattet. Ziel dieser ersten Beschäftigungsphase ist es, Neigungen und Fähigkeiten, aber auch die Arbeitsfähigkeit und die Arbeitswilligkeit des Hilfeempfängers zu erfassen. In einer anschließenden zweiten Phase wird ein auf ein Jahr befristeter Arbeitsvertrag gemäß BMTG-O/BAT-O unter Anwendung der jeweils gültigen ABM-Anordnungen zur Finanzierung von Löhnen und Gehältern bei Beschäftigungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG/AFRG) abgeschlossen. Diese Beschäftigungsverhältnisse begründen eine Sozialversicherungspflicht, so daß der Hilfeempfänger nach Ablauf des befristeten Arbeitsverhältnisses, sofern er keinen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt findet, wieder Anspruch auf Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit hat (Arbeitslosengeld/-hilfe, Umschulungs-, Fortbildungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen).

Zur Erfüllung seiner Aufgaben verfügt der bfb über ein breit gefächertes Angebot an Arbeitsfeldern. Dabei werden Tätigkeiten in den Bereichen Hoch- und Tiefbau, Anlagen- und Spielplatzbau, Garten- und Landschaftsbau, Werkstätten für Holz, Metall, Farbe, Textil, Fahrdienste, Containerdienste, EDV-, Personalwesen, Buchhaltung, Sozialdienste und Fort- und Weiterbildungen angeboten. Der bfb führt Arbeiten ausschließlich im Auftrag der Stadt Leipzig aus, übernimmt keinerlei private Aufträge und betei-

ligt sich nicht an Ausschreibungen. Schwerpunkte der bfb-Tätigkeiten liegen vorzugsweise in bauhandwerklichen und ökologischen Einsatzfelder. So wird z.B. die Renaturierung des Pleißemühlgrabens in der Innenstadt Leipzigs (Projekt Neue Ufer) und von Flüssen und Teichen (Projekt Opernteich) oder die ökologische Sanierung und Bewirtschaftung der Stadtgüter, z.B. Projekt Mölkau durchgeführt. Bei letzterem Projekt wiederum wurden Hilfeempfänger nach § 72 BSHG (Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten) durch betreutes Wohnen und Arbeiten integriert (Zimmerman 1997, 7).

Ausgangspunkt der Gründung des ABM-Stützpunktes war im Rückblick der Beschäftigungseinbruch am Arbeitsmarkt in Leipzig und der Entschluß der Stadtverwaltung, daß es besser sei, Arbeit zu finanzieren statt Arbeitslosigkeit zu verwalten (Deutsche Sparkassenzeitung Nr. 73 vom 22.9.1998). Der bfb sei praktisch aus Notwehr entstanden, so der Leiter des bfb Hermanni. Ein entscheidender Entwicklungsimpuls zur Gründung des ABM-Stützpunktes resultiert aus dem Know-how-Transfer in Gestalt des Betriebsleiters der bfb Hermanni, der schon in Hannover den Aufbau des dortigen ABM-Stützpunktes begleitete. Die Einrichtung eines ABM-Stützpunktes nach dem Vorbild in Hannover verdankt sich ferner der Person des ehemaligen Oberstadtdirektors der Stadt Hannover Lehmann-Grube, der schon 1990 mit Hermanni nach Leipzig wechselte und in seiner politisch exponierten Position die Gründung des ABM-Stützpunktes absicherte. Dieser Entwicklungsimpuls pflanzte sich unter den spezifischen sozialen und ökonomischen Rahmendingungen fort und führte bei einer weitgehenden Zentralisierung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zu einer Binnendifferenzierung des bfb. Die Entstehung des bfb ist somit ein nichtintendiertes Ergebnis einer Arbeitsmarktpolitik, die sich sukzessiv mit immer wieder neuen Rahmenbedingungen auseinandersetzen mußte. Da es im Bereich der Arbeitsmarktpolitik kaum Träger gab, rückte der ABM-Stützpunkt schnell in die Mitte arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten. Angesichts der Dominanz des bfb wurde es für neue Träger daher zunehmend schwieriger, sich auf diesem Terrain zu behaupten. Mit der Zuweisung von Sozialhilfeempfängern 1993 gewann der bfb eine erhebliche Akzentverschiebung. Der Fallzahlensteigerungen in der Sozialhilfe aufgrund von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern sollte durch die Ausweitung der Hilfe zur Ar-

beit begegnet werden. Dadurch differenzierte sich die Zielstellung des bfb. Nach wie vor war die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einer der zentralen Bezugspunkte. Daneben trat aber eine fiskalische sowie eine wertschaffende Zielsetzung²⁵⁸ (vgl. Sparkassenzeitung vom Nr 73 vom 22.9.1998, Zimmermann 1997a, 10). Dadurch verschärfen sich die Konfliktpotentiale zu lokalen Akteuren wie z.B. den Handwerkskammern, die um die Konkurrenz durch den bfb fürchteten. Angesichts der breiten Palette schien diese Befürchtung zunächst auch begründet. Wie sich aber auch zeigte, führten die Aktivitäten des bfb zu zusätzlichen Aufträgen an regionale Unternehmen. Insofern ist das Bild hochgradig widersprüchlich. Konfliktpotentiale erwachsen aber auch im Verhältnis zu den freien Trägern. Einerseits wurde die dominante Stellung der bfb beargwöhnt, zum anderen geriet aber auch die „restriktive“ Praxis der Hilfe zur Arbeit und Zuweisung von Arbeitsgelegenheiten aus sozialadvokatorischer Sicht unter Kritik. Insofern ist der bfb und die lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von erheblichen, vielfach aber latent wirkenden Konfliktlinien durchsetzt.

Das zentrale Problem der Arbeitsmarktpolitik in Leipzig dürfte in Zukunft sein, wie sich der bfb im Verhältnis zu seinem lokalen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Umfeld entwickelt, ob es monopolisiert wird oder ob sich flexible Muster und Organisationsformen herausbilden. So könnten nach Vorstellungen der Bündnisgrünen in Leipzig die Vermittlungsergebnisse der bfb in den ersten Arbeitsmarkt besser sein, wenn von den Maßnahmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ auch freie Träger Gebrauch machen könnten. Die Kontrolle wäre besser, die Qualifikation spezieller. Derzeit habe aber der bfb hier die Entscheidungsgewalt²⁵⁹. Zwar versucht der bfb die fragmentierten Zuständigkeitsverteilungen für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit insgesamt zu integrieren, anders jedoch als in den westdeutschen Städten geht dabei Leipzig den Weg einer zentralen Koordination durch den bfb. Ob die erforderliche Komplexität unterschiedlicher Zugriffsweisen auf das Problem Arbeitslosigkeit innerhalb des bfb hinreichend bearbeitet werden kann, muß bezweifelt werden. Auch die Erfolge bei der Vermittlung in den

²⁵⁸ So liegt die von den Sozialhilfeempfängern erwirtschaftete Wertschöpfung bei 17 Millionen DM (Zimmermann 1997b).

²⁵⁹ Quelle: Kreuzer vom Januar 1998 [wysiwyg://147/http://www.bfb.org/bfb/artikelart002.shtml](http://www.bfb.org/bfb/artikelart002.shtml)).

ersten Arbeitsmarkt sind vergleichsweise gering. Tendenziell läuft die steigende Komplexität der Anforderungen auf eine Binnendifferenzierung des bfb hinaus. Ab einem gewissen Punkt könnte es daher nötig werden, dieser Binnendifferenzierung durch eine organisatorische Neuordnung und Verselbständigung einzelner Fachbereiche die entsprechenden Freiräume zu lassen (vgl. betreutes Wohnen und Arbeiten im Projekt Mölkau, Einbindung von Handwerksbetrieben in die Fortbildung und Anleitung von Arbeiten des bfb). So regten die Bündnisgrünen an, das Wirtschaftsdezernat stärker in die ansonsten rein verwaltungstechnisch koordinierte Beschäftigungsförderung einzubeziehen. Auch die Beziehungen zu den Kammern, Wirtschafts- und Gewerbeverbänden sollte intensiviert werden und schließlich sollte das Sozialamt die Hauptverantwortung für die Beschäftigungsangebote übernehmen und dadurch auch den bfb in Konkurrenz zu den Beschäftigungsangeboten freier Träger stellen (Körner 1998, 25). Die Monopolisierung der Beschäftigungsförderung untergräbt damit systematisch das Potential lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. *Die Vielfältigkeit und Qualität der Angebote für Sozialhilfeempfängerinnen könnte auch in Zusammenarbeit mit Freien Trägern der Wohlfahrt, gemeinnützigen Vereinen und Privatbetrieben erhöht werden und eine individuelle Betreuung der Beschäftigten und Weiterführung in den ersten Arbeitsmarkt in unterschiedlichstem Stil erfolgen (ebd.).*

Dresden:

Auf Beschluß der Stadtverordnetenversammlung wurde 1991 angesichts der Beschäftigungseinbrüche gerade auch im öffentlichen Dienst (z.B. Kindertageseinrichtungen und Polikliniken) die Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft (QAD) gegründet. An der Gesellschaft sind je zur Hälfte die Stadt Dresden und die Gewerkschaft ÖTV beteiligt. Dazu sollten Beratung, Fortbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch die GAQ angeboten werden. Da aber die Zahl der von Arbeitslosigkeit bedrohten Personengruppe nicht so hoch war, wurde das Aktivitätsspektrum verstärkt auf Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche ausgedehnt. Aufgrund der sachlichen Nähe und da erkennbar war, daß Sozialhilfeempfänger keine Zugänge zu den Leistungen des Arbeitsamtes erhielten, wurde 1994 schließlich der Bereich Hilfe zur Arbeit in die QAD

aufgenommen. Unterstützt wurde dieser Umsetzungsprozeß durch Akteure aus den alten Bundesländern.

Damit zeigte sich in Dresden ein ähnlicher Verlauf wie in Leipzig. Auch in Dresden führte ein selektiver Impuls durch die Einrichtung einer zielgruppenspezifischen Qualifizierungsgesellschaft zu einem Kristallisationspunkt lokaler Arbeitsmarktpolitik, an dem die Akteure die Inkompatibilitäten zwischen der Hilfe zur Arbeit und des AFG (SGB III) erfahren und bearbeiten konnten. Die Aufwertung der QAD verdankt sich insofern einem Lernprozeß der beteiligten Akteure, die die strukturellen Inkompatibilitäten lokaler Arbeitsmarktpolitik nach und nach entdeckten.

Zum Aufgabenbereich der QAD gehört die Beratung von Trägern sowie von Sozialhilfeempfängern. Diskutiert wird auch eine Übernahme der gesamten Planung und Abrechnung der Projekte durch die QAD. Dies ist im Vergleich zu Leipzig ein deutlicher Unterschied, denn dadurch gelangt die QAD zu einer stärker moderierenden und gegenüber den Projekten unterstützenden Rolle, während der bfb einen stärkeren Zentralisierungsgrad aufweist. In Dresden ist der Aufgabenbereich der Hilfe zur Arbeit aus dem Sozialamt ausgegliedert und an die QAD delegiert worden. Damit trifft die QAD die Auswahl der Hilfeempfänger. Allerdings richten sich die Hilfemaßnahmen nur an Sozialhilfeempfänger. Das Angebot der QAD umfaßt, Beratung, Orientierungskurse, Beschäftigungsmaßnahmen nach § 19 Abs. 2 Entgeltvariante sowie die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

Wie in Leipzig werden auch in Dresden Sozialhilfeempfänger vom Sozialamt zum QAD geschickt. Innerhalb von maximal fünf Sitzungen soll die Arbeitsbereitschaft und -fähigkeit überprüft werden und vorrangige Fördermöglichkeiten und Projektmaßnahmen erhoben werden. Dazu werden in einem ersten Schritt Orientierungskurse angeboten, durch die die Arbeitsfähigkeit festgestellt und potentielle Maßnahmebereiche identifiziert werden sollen. Die Teilnehmer an den Orientierungskursen erhalten 2 DM Aufwandsentschädigung je geleistete Stunde und dürfen pro Monat max. 100 Stunden arbeiten. An diese Maßnahmen schließen sich versicherungspflichtige Beschäftigungs-

maßnahmen (nach § 19 Abs. 2 Entgeltvariante) an. Die Projektmaßnahmen sind mit ca. 15-20 Personen besetzt und werden von 16 Trägern angeboten. Alle Maßnahmen haben einen Qualifizierungsanteil von 20-50%, der von den Trägern selbst erbracht wird. Bei reinen Beschäftigungsmaßnahmen wird der Qualifizierungsanteil an die QAD delegiert, die dazu Kooperationen mit andere Bildungsträgern durchführt. Anders als in Leipzig wird damit bewußt oder unbewußt von der QAD eine „Institutionenpolitik“ (Hesse) innerhalb der lokalen Arbeitsmarktpolitik betrieben, durch die die Strukturen der lokalen Arbeitsmarktpolitik aus Sicht der QAD eine stärkere externe Differenzierung erfahren, während in Leipzig eine mehr oder weniger ausgeprägte Monostruktur vorherrscht.

Neben den Beratungen, Orientierungskursen und Beschäftigungsmaßnahmen bot die QAD seit ihrer Gründung bis 1997 auch eine Vermittlungsberatung an. Aufgabe der Vermittlungsberatung war es, Personen mit konkreten Berufsvorstellungen bei der Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt zu unterstützen und als Ansprechpartner für die Projekte zu fungieren, um die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Für die Vermittlungsberatung wurden die Mitarbeiter nach der Maatwerk Methode geschult. Seit 1997 wird die Vermittlungsberatung durch Maatwerk Dresden durchgeführt. Außerdem sollen Beschäftigungsmöglichkeiten mit Lohnkostenzuschüssen eingeführt werden. Auch an dem Beispiel Maatwerk zeigt sich die mehr oder weniger ungeplante „Institutionenpolitik“ innerhalb der lokalen Arbeitsmarktpolitik in Dresden, durch die das Angebots- und Akteursspektrum aufgefächert wird. Allerdings ist die Zahl der angebotenen Maßnahmen derzeit noch gering, so daß Größeneffekte und Konzentrations-tendenzen in der Angebotsstruktur der Dresdener Arbeitsmarktpolitik noch nicht zu identifizieren sind.

Rostock:

Unmittelbar nach den ersten größeren Beschäftigungseinbrüchen wurde auch in Rostock eine Beschäftigungsgesellschaft, die Kommunale Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH (KABS) gegründet. Anfänglich diente sie dazu Projekte für arbeitslose Pädagogen und Erzieher durchzuführen. 1993

folgte ein Pilotprojekt für Langzeitarbeitslose und Alkoholranke, durch das insbesondere Alkoholabhängige gefördert werden und eine sinnvolle Beschäftigung finden sollten. Zugleich wurden 1993 auch erste Maßnahmen im Bereich Arbeit statt Sozialhilfe durchgeführt. Dazu wurde gemeinsam von der Abteilung Arbeitsmarktpolitik der Stadtverwaltung und der KABS als Träger ein gemeinsames Konzept erarbeitet.

Von der KABS werden im Bereich Arbeit statt Sozialhilfe drei Projektmaßnahmen durchgeführt. Diese Maßnahmen haben eine Laufzeit von drei Jahren. Die erste Phase, die sog. Feststellungs- und Orientierungsphase, dauert drei Monate. Die Bezahlung erfolgt nach der Mehraufwandsvariante. Daran schließt sich die zweite Phase an, die 20 Monate dauert und in der die Entlohnung nach Tariflohn erfolgt.

Die Tätigkeiten finden vorwiegend im Bereich Begrünung und Pflege, Verschönerungsarbeiten an kommunalen Gebäuden und bei Instandhaltungshilfen an kommunalen Sportsstätten statt. Alle Projekte enthaltenen einen Bildungsanteil von mindestens 50%, der von verschiedenen Bildungsträgern erbracht wird. Die Anleitung in den Projekten erfolgt durch Mitarbeiter der KABS.

Zwar stehen die Angebote der KABS grundsätzlich jedem Hilfeempfänger offen. Allerdings zeigt sich, daß der Frauenanteil aufgrund der angebotenen Tätigkeitsfelder nur bei 28% liegt. Vertreten sind ferner ein hoher Anteil an ungelernten Hilfeempfängern sowie an Personen im mittleren Alter. Die Finanzierung selbst wird durch die Mittel der Kommune, des Landes, des Arbeitsamtes und des Europäischen Sozialfonds geleistet. Seit 1997 jedoch hat das Land Mecklenburg-Vorpommern seine Landesförderung so umgestellt, daß Projekte, die mit ESF-Mitteln unterstützt werden keine Landesförderung mehr erhalten.

Magdeburg:

Zur Vereinfachung der Arbeit zwischen den Ämtern und der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt wurde im Personalamt der Stadtverwaltung eine Abteilung Arbeitsmarktpo-

litik gegründet. Neben der Betreuung der Projekte der Stadtverwaltung ist diese Abteilung auch zuständig für die Zusammenarbeit mit allen Trägern, die einen Antrag auf AB-Maßnahmen bei dem örtlichen Arbeitsamt stellen und Ko-Finanzierungsmittel oder Bestätigungen benötigen. Diese heterogene Zusammensetzung der Organisationsstruktur mag auch ein Grund für die hohe interne Differenzierung der Maßnahmebereiche bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sein.

Als Reaktion auf die Schwierigkeiten, mit denen die Stadtverwaltungen bei der ABM-Vergabe durch die Arbeitsämter konfrontiert wurden, wurden in zahlreichen Städten wie in Magdeburg ABM-Gesellschaften gegründet. Diese übernahmen neben der Projektentwicklung auch die Erstellung und Begleitung von AB-Maßnahmen in kommunalen Einrichtungen. Zu der 1991 gegründeten Gesellschaft für Arbeit, Qualifizierung und Bildung (AQB) gesellte sich schließlich noch ein zweiter Träger, die Sanierungsgesellschaft Magdeburg. Auch im Bereich Hilfe zur Arbeit wurden schon 1991 erste Maßnahmen durchgeführt. Interessanterweise laufen alle Maßnahmen nach §19 Abs. 2 Entgeltvariante bei freien Trägern, während die Beschäftigungsverhältnisse nach der Mehrbedarfsvariante auch von der Stadtverwaltung durchgeführt werden. 1994 soll das Programm Arbeit statt Sozialhilfe aufgestockt werden. Ferner dürfte es zu einer Ausweitung der freien Träger kommen, die über die Ko-Finanzierung von Ländern und Kommunen Mittel aus dem ESF zugänglich macht (Kornemann 1996, 241). Aufgrund des engen Spielraums ließ sich aber auch beobachten, daß die Stadt Magdeburg die Zahl der ESF-Maßnahmen im Jahre 1994 gegenüber 1993 um 180 Stellen verringerte. In Halle dagegen wurde mit dem Aufbau der Hilfe zur Arbeit relativ spät begonnen. Auch konzentrierte sich Maßnahmen zunächst auf gemeinnützige Arbeiten mit Mehraufwandsentschädigung (Olk/Renzsch 1996, 238). Da diese fast ausschließlich der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft dienten, wurden komplementäre Einrichtungen und Verknüpfungen nicht erforderlich. Dies wiederum erklärt, warum auch arbeitsvertragliche Varianten schleppend in Gang gesetzt werden (konnten). Auch zeigt sich, daß in Magdeburg wie in Halle die Kooperation mit dem Arbeitsamt bisher nur unzureichend entwickelt ist. Allerdings bestehen in Magdeburg aufgrund der entwickelten Infrastruktur vergleichsweise bessere Entwicklungsmöglichkeiten als in Halle.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß in allen Städten, die lokale Arbeitsmarktpolitik einen erheblichen Entwicklungsprozeß durchlief, in dem die Akteure auf die jeweiligen sozialen und ökonomischen Anforderungen reagierten. Ferner zeigt sich, daß einmal getroffene institutionelle Entscheidungen kaum revidiert werden, sondern ganz im Gegenteil, einer erheblichen Beharrungskraft unterliegen. Die jeweiligen Pfade sind dabei schon frühzeitig 1991 eingeschlagen worden. In allen Städten zeigt sich eine Differenzierung und ein Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten. Allerdings verfügt Leipzig mit dem bfb über eine Beschäftigungsgesellschaft, die im Vergleich zu anderen Städten relativ groß dimensioniert ist. Als Eigenbetrieb unterliegt er der Rathauspolitik. Durch seine schiere Größe und die Schwäche der kleinen Träger absorbiert der bfb die notwendigen Differenzierungen. In Dresden oder Rostock dagegen wurden Muster einer externen Differenzierung gewählt, bei denen die Städte eine moderierende Rolle erhalten. Magdeburg liegt dazwischen, da man innerhalb des Personalamtes eine eigene Abteilung schuf, aber im Gegensatz zu Leipzig stärker mit freien Träger kooperiert. Insofern ist auch aufgrund der Pfadabhängigkeit lokaler Arbeitsmarktpolitik von weiteren Differenzierungs- und Professionalisierungstendenzen auszugehen.

4.5.6 Soziale Probleme und soziale Infrastruktur

Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit genießen aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit zweifelsohne eine hohe Aufmerksamkeit. Diese zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen benötigen u.a. aber auch ein differenziertes Netz begleitender und unterstützender sozialer Dienste und Einrichtungen, wie z.B. Schuldnerberatungsstellen. Darüber hinaus gibt es Bedarf an zielgruppenspezifischen Einrichtungen, z.B. in der Alten- und Jugendhilfe, aber auch Nachbarschaftszentren, Familienhilfen, Mieterberatung etc.. Da es sich bei diesen Einrichtungen und Diensten vorrangig um freiwillige Leistungen handelt, stehen diese ständig unter dem Damoklesschwert der kommunalen Haushaltslage. Aufgrund des eingeschränkten finanziellen Spielraums haben die Kommunen versucht, die Einrichtungen auf die freien Träger zu übertragen. Die weitgehend fiskalisch motivierte Aufgabenübertragung an die freien Träger und die Rücknahme der Landes- und kommunalen Förderung hat vielerorts auch die Grundlagen einer vertrauensvollen

Zusammenarbeit erschwert. Freie Träger waren daher in erhöhtem Maße auf die Finanzierung ihrer Einrichtungen über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und pauschalierte Lohnkostenzuschüsse angewiesen. Damit wurden die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit und die ergänzender Förderungsprogramme zu einem gestaltenden Faktor der sozialen Infrastruktur und weniger die sozialer Problemlagen. Die Entwicklung der sozialen Infrastruktur erfolgte somit mehr oder weniger naturwüchsig, gelenkt durch die jeweiligen Finanzierungsmodalitäten. Diese wiesen lediglich geringe Berührungspunkte zu den sozialpolitischen Handlungsbedarfen auf. In diesem Zusammenhang sind Ansätze zur Sozialberichterstattung wie in Rostock oder Leipzig als Versuch zu werten, den reflexiven Gehalt lokaler Sozialpolitik zu steigern, um so zu einer stärkeren Kohärenz eingesetzter Programme, Maßnahmen und Einrichtungen auf der einen, sowie den sozialen Problemen auf der anderen Seite zu gelangen (vgl. AG Lebenslagenreport Rundbrief 1/1997).

Die Beschäftigungseinbrüche unmittelbar nach der Wiedervereinigung schlugen sich auch in der steigenden Zahl von Sozialhilfeempfängern nieder. Dieser Trend wurde dadurch verstärkt, daß ein zunehmender Teil der Arbeitslosen mit länger dauernder Arbeitslosigkeit in die Arbeitslosenhilfe und damit in die ergänzende Sozialhilfe rutschte. Die anhaltend geringe Arbeitskräftenachfrage auf den ostdeutschen Arbeitsmärkten führte des weiteren dazu, daß Berufseinsteigern kaum der Zutritt zum regulären Arbeitsmarkt gelang. Darüber hinaus wirkten sich auch die verschärften Rationalisierungstendenzen in den Betrieben sowie der Abbau von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die zunehmende Zahl von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern aus.

So bezogen 1991 in Dresden 67% und in Leipzig 68% aller Sozialhilfebedarfsgemeinschaften Hilfe zum Lebensunterhalt aufgrund von Arbeitslosigkeit. In Rostock lag dieser Anteil sogar bei 71%. Um die besondere Bedeutung der Sozialhilfe aufgrund des Beschäftigungseinbruchs in Ostdeutschland zu ermessen, mag der Vergleich mit Hannover und Köln dienlich sein. So lag der Anteil der Sozialhilfebedarfsgemeinschaften mit der Hauptursache Arbeitslosigkeit in Köln bei 36% und in Hannover bei 50% und damit immerhin noch um 20% niedriger als in den ostdeutschen Städten (vgl. Schridde

1995, 125). Allerdings sank der Anteil der arbeitslosen Sozialhilfehaushalte rasch, 1992 bezogen in Leipzig nur noch 52% aller Bedarfsgemeinschaften Hilfe zum Lebensunterhalt und in Dresden 50%. In allen Städten läßt sich eine steigende Zahl arbeitsloser Sozialhilfeempfänger beobachten. Ein drastischer Anstieg der Zahl der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger war zwischen 1995 und 1997 in Rostock zu beobachten. Dort verdoppelte sich beinahe die Zahl der Hilfeempfänger. Allerdings kann hierfür nur ein Teil der Arbeitsmarktentwicklung verantwortlich gemacht werden, denn in Halle und Magdeburg war die Entwicklung der Arbeitslosenquote keinesfalls ungünstiger. Die Erklärung liegt daher eher in der Struktur der Arbeitslosigkeit.

Tabelle 37: Arbeitslose Hilfeempfänger mit Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt in Rostock, Magdeburg und Halle 1994 - 1997

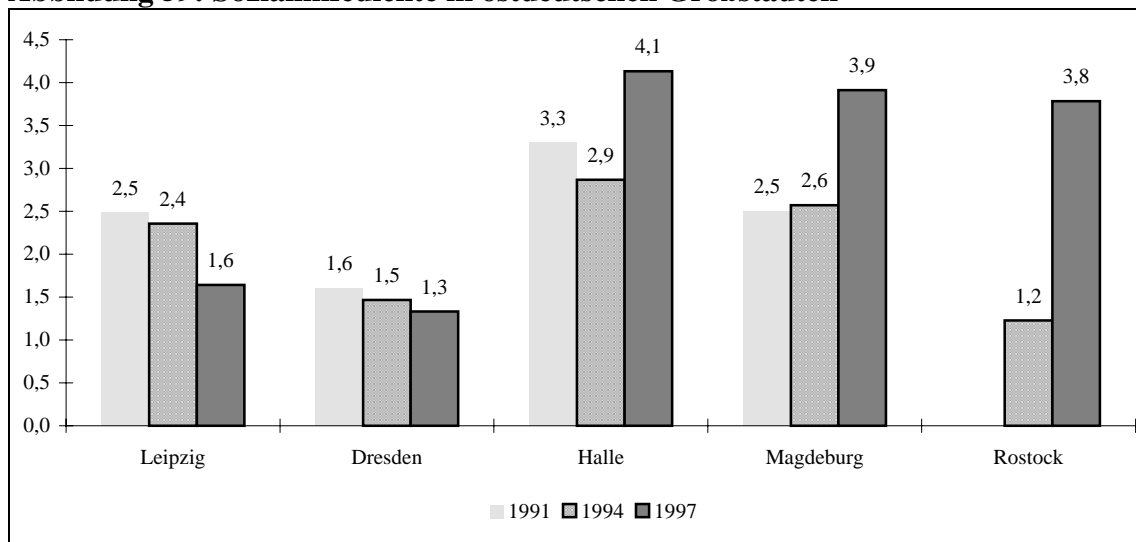
	1994		1995		1997	
Rostock	1137	40%	1764	39%	3632	45%
Magdeburg	1761	26%	2383	31%	3247	34%
Halle	2009	24%	2243	23%	3201	29%

Quelle: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen

Gegenüber den hohen Werten aus den Jahren 1991 und 1992 läßt sich feststellen, daß sich der Anteil der arbeitslosen Hilfeempfänger verringert hat, jedoch liegt das Niveau arbeitsloser Sozialhilfeempfänger damit teilweise immer noch über dem Niveau der westdeutschen Städte. So waren 1995 in Hannover 30% aller HLU-Empfänger arbeitslos und in Köln sogar nur 26%. Leipzig mit 24%, Halle mit 29% und Magdeburg mit 34% liegen damit noch auf dem Niveau westdeutscher Städte. Rostock hingegen weist mit 45% erhebliche Probleme beim Sozialhilfebezug durch Arbeitslosigkeit auf. Die Betroffenheit durch arbeitslose Sozialhilfeempfänger variiert offensichtlich in hohem Maße mit der lokalen Beschäftigungssituation. Insofern dürften auch in Zukunft verstärkte Anstrengungen im Bereich der Hilfe zur Arbeit, z.B. in Rostock eher wahrscheinlich sein als z.B. in Halle. In Leipzig hingegen resultiert der niedrige Wert arbeitsloser Sozialhilfeempfänger aus dem massiven Einsatz von Arbeitsgelegenheiten bei der bfb. Bedenklich stimmt auch, daß seit 1995 in allen Städten die Zahl und der Anteil arbeitsloser Sozialhilfeempfänger zugenommen hat.

Arbeitslosigkeit ist in Ostdeutschland eine wichtige Ursache für die steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern. Hinzu treten aber auch andere Ursachen und Zielgruppen, wie z.B. Alleinerziehende oder Obdachlose. Im folgenden Schaubild ist die Entwicklung der Sozialhilfedichte dargestellt.

Abbildung 59: Sozialhilfedichte in ostdeutschen Großstädten



Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt

Die höchsten Sozialhilfedichten weisen schon seit 1991 die Städte Halle, Magdeburg und Rostock auf. Der Wert von 1991 gibt den kumulierten Jahresbestand an HLU-Empfängern wieder. Die Werte von 1994 und 1997 dagegen sind Bestandszahlen zum Jahresende. Leipzig und Dresden hingegen weisen geringere Sozialhilfedichten auf. Während die Entwicklung in Dresden und Leipzig zwischen 1995 und 1997 eine sinkende Sozialhilfedichte erkennen läßt, ist der Verlauf in den anderen Städten umgekehrt. Zu einem Teil ist sicherlich auf die wachsende Zahl arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den Halle, Magdeburg und vor allem Rostock zurückzuführen. Die Maßnahmen der bfb hingegen führen zu einer deutlich unterdurchschnittlichen Fallzahlenentwicklung, so daß die Zahl der Hilfeempfänger relativ abnimmt (Zimmermann 1997b). Dadurch verlängert sich die durchschnittliche Bezugsdauer im Bestand, da die nicht erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger eine längere Bezugszeit aufweisen (z.B. körperlich eingeschränkte Empfänger, Alleinerziehende, ältere Sozialhilfeempfänger). So lag der Anteil der Hilfeempfänger in Leipzig 1997 mit einer Bezugsdauer über einem Jahr bei 34 %. In Rostock hingegen lag der Anteil der Langzeitbezieher bei 28%. 1995 wa-

ren die Verhältnisse noch umgekehrt. Leipzig wies einen Anteil von 59% an Langzeitbeziehern auf, Rostock lediglich 41%.

Im Kontrast zur steigenden Entwicklung der Sozialhilfeempfänger in Rostock stand lange Zeit die Entwicklung der Zahl der Wohngeldempfänger. So beanspruchten 1992 fast 28000 Personen Wohngeld. Bis 1995 sank deren Zahl auf 10000. Zwischen 1996 und 1997 stieg die Zahl der Empfänger jedoch drastisch auf über 14000 an. Eine steigende Zahl von Wohngeldempfängern war in den Jahren 1996 und 1997 auch in Dresden und Leipzig zu beobachten. So stieg die Zahl der Personen mit Wohngeldbezug in Dresden von 16567 auf 19361 im Jahr 1997, wobei die Zahl der Personen mit Bezug von pauschalitem Wohngeld von 1518 auf 2506 anstieg. Im Vergleich dazu wuchs die Zahl der Wohngeldempfänger in Leipzig von 20694 auf 21844 Personen. Auch bei dem pauschalitem Wohngeld war ein Wachstum von 3275 auf 4399 Personen zu beobachten. Die steigende Zahl von Wohngeldempfängern mit pauschalitem Wohngeldbezug verweist auf die steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern. Damit erhielten in Leipzig insgesamt 5,7% , in Dresden 4,7% und in Rostock 6,5% der Bevölkerung Wohngeld. Der Anteil der Wohngeldempfänger liegt damit noch deutlich über dem Niveau der Sozialhilfedichte und deutet auf die prekäre Einkommenslage breiter Bevölkerungsgruppen hin.

Neben den einkommensbezogenen Leistungen lokaler Sozialpolitik kommt auch den sozialen Infrastrukturen eine erhebliche Bedeutung zu. In der folgenden Tabelle ist der Versorgungsgrad für verschiedene Formen der Kindertagesstätten dargestellt. Das höchste Versorgungsniveau im Krippenbereich wiesen 1992 Magdeburg und Rostock auf, das niedrigste dagegen Halle. Auch im Kindergartenbereich verfügte Magdeburg neben Dresden über den höchsten Versorgungsgrad und erneut Halle über die geringste Ausstattung. Im Hortbereich hingegen, wies Halle zusammen mit Magdeburg die beste Versorgung, und Rostock den niedrigsten Versorgungsgrad auf. Ähnlich wie auch in den westdeutschen Städten zeigt sich damit, daß Aktivitäten in einem Kindertagesstättenbereich zugleich auch zu Aktivitäten in anderen Bereichen und damit zu einem Ausbau der Versorgung insgesamt führen.

Tabelle 38: Versorgungsgrade im Kindertagesstättenbereich 1992

	Krippenplätze je 100 Kinder im Alter von 0-3 Jahren	Kindergartenplätze je 100 Kinder im Alter von 3-6 Jahren	Hortplätze je 100 Kinder im Alter von 0-3 Jahren
Leipzig	53,4	100,2	55,2
Dresden	57,7	110,6	-
Halle(Saale)	51,5	90,7	70,1
Magdeburg	64,7	124,6	70,0
Rostock	68,3	108,0	49,9

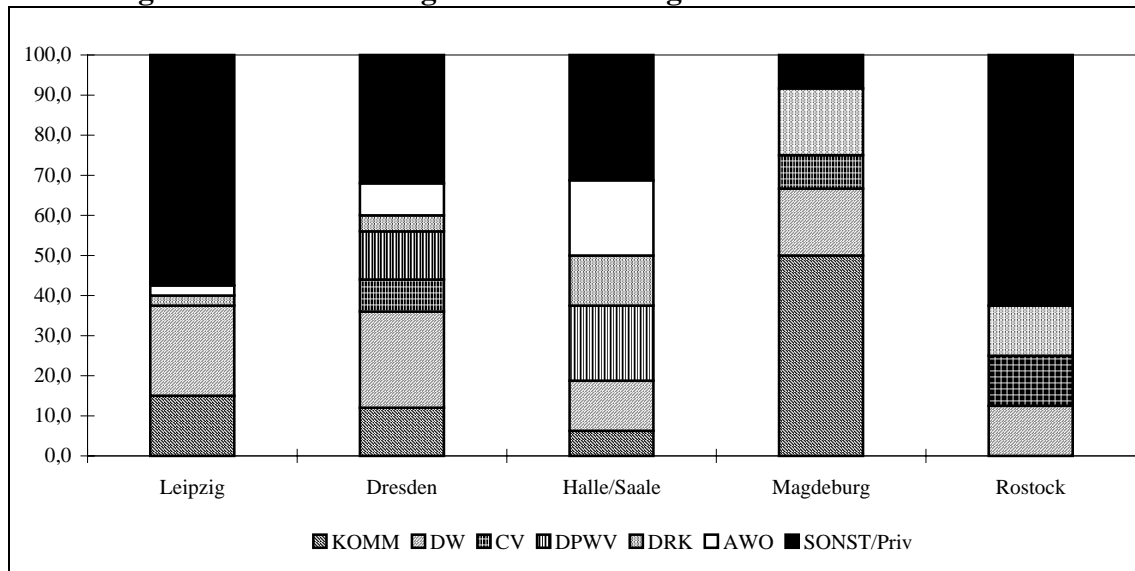
Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Statistische Landesämter, eigene Berechnungen

Aufgrund der rückläufigen Geburten- und Kinderzahlen und den finanziellen Schwierigkeiten wurde seitdem jedoch ein erheblicher Abbau von Einrichtungen und Personal eingeleitet. So wurde die Anzahl der Kindertageseinrichtungen zwischen 1991 und 1994 in Rostock von 177 auf 101 reduziert. Diese Reduktion ging einher mit einem Stellenabbau. Dabei wurde das Personal von 3350 auf 1597 um mehr als die Hälfte reduziert. Dabei blieb die Zahl der Plätze im Krippenbereich mit 1625 Plätze nahezu unverändert, während der Hortbereich sogar noch um 200 Plätze ausgebaut wurde. Der Abbau von Personal und Einrichtungen traf damit vor allem den Kindergartenbereich und die altersgemischten Gruppen. Dort sank die Zahl der Plätze von insgesamt über 14500 Plätzen auf 8800. Auch war zu beobachten, daß ein zunehmender Teil der Einrichtungen auf freie Träger übertragen wurde. In Leipzig lagen 1997 z.B. 25% der Kindertagesstätten in den Händen freier Träger, in Magdeburg 16% und in Dresden 14%. Auch im Bereich der übrigen Jugendhilfeleistungen wurde ein massiver Abbau von Einrichtungen betrieben. So wurde zwischen 1989 und 1992 die Zahl der Jugendclubs von 80 auf 6 abgebaut (Ulrich 1992, 34). Zugleich zeigte sich aber ein insbesondere von den freien Trägern vorangetriebener Ausbau sozialer Dienste und Einrichtungen im Bereich der freiwilligen Leistungen, so z.B. dem Begegnungszentrum für Behinderte in Leipzig-Grünau, dem Kinderschutzzentrum, Betreutes Wohnen für Jugendliche durch WABE e.V., dem Gemeinschaftsgarten für Senioren und ältere Arbeitslose, dem Erwerbslosenzentrum etc. (vgl. Schneider u.a. 1997).

Dieser Trend war im Bereich der Altenhilfe ungleich stärker ausgeprägt. Über einen größeren Anteil an Alten- und Pflegeheimen verfügte lediglich noch Magdeburg. Die Stadt Rostock hatte nach diesen Daten keine eigenen Einrichtungen mehr. Die Anteile in Leipzig, Dresden oder Halle waren demgegenüber marginal. Besonders stark unter

den Alten- und Pflegeheimen vertreten waren sonstige und private Einrichtungsträger. Dies gilt insbesondere für Rostock und Leipzig, weniger hingegen für Magdeburg.

Abbildung 60: Alten- und Pflegeheime nach Trägern 1994



Quelle: Altenheim Adreßbuch 1994, eigene Berechnungen

In Leipzig und Dresden ist das Diakonische Werk, in Halle hingegen die Arbeiterwohlfahrt und der Paritätische Wohlfahrtsverband und in Magdeburg neben dem Diakonischen Werk auch noch das Deutsche Rote Kreuz mit Einrichtungen stark vertreten. Die unterschiedliche Zusammensetzung der Trägerlandschaft kann, wie Höck am Beispiel der Armutspolitik in Hamburg gezeigt hat, einen massiven Einfluß auf die Ausgestaltung lokaler Altenpolitik haben (vgl. Höck 1996).

Bis zur Einführung der Pflegeversicherung war die Zahl der Einrichtungen und Plätze in Alten -/Pflegeheimen in Rostock weitgehend konstant. In Leipzig hingegen wurde die Zahl der Heimplätze reduziert, wobei dieses vorwiegend die Altenheimplätze und nicht den Pflegebereich betraf (Statistisches Jahrbuch Leipzig 1997, 73). Seitdem dürfte jedoch die Zahl privater Einrichtungen sowie ambulanter Pflegedienste noch erheblich zugenommen haben. Hierbei dürfte u.a. auch die Volksfürsorge über ihre in der DDR entwickelte dezentrale Organisationsstruktur und ihren Gemeindefürsorgern eine wichtige Rolle spielen.

tige Rolle gespielt haben²⁶⁰. Damit verschärfen sich aber die Disparitäten in der Altenhilfe. Während der über die Pflegeversicherung oder das Bundessozialhilfegesetz pflegegesetzfinanzierte Bereich wächst, sieht sich der Bereich der offenen Altenhilfe und der Begegnungsstätten mit fortwährenden Finanzierungsschwierigkeiten konfrontiert, die den Aufbau und die Kontinuität der sozialen Infrastruktur einschränken (vgl. Jüttner 1997, 90).

4.5.7 Lokale Sozialpolitik - Konvergenz oder Divergenz ?

Die lokale Sozialpolitik sieht sich im Vergleich zu den westdeutschen Städten mit einer unterschiedlichen Ausgangskonstellation konfrontiert. Der finanzielle Spielraum ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt eigenen Steuereinnahmen wesentlich geringer. Konsolidierungsbestrebungen auf Landes- und Bundesebene schlagen damit wesentlich schärfer auf lokaler Ebene durch als in Westdeutschland.

Vielfach mußte und muß eine soziale Infrastruktur erst noch aufgebaut werden, die der in den westdeutschen Städten entspricht. Hierzu wurde zunächst seitens der freien Träger auf verschiedene Sonderprogramme des Bundes und auf Mittel des Arbeitsamtes (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und pauschalierte Lohnkostenzuschüsse) zurückgegriffen. Bereitwillig unterstützten die Kommunen teilweise nach anfänglichem Zögern die Übertragung von Aufgaben an freie Träger. Dadurch verschärfte sich die Anfälligkeit lokaler Sozialpolitik in den ostdeutschen Städten, da die Infrastruktur weitgehend auf den Zufluß überlokaler Ressourcen angewiesen war.

Notwendig war insbesondere auch in der lokalen Arbeitsmarktpolitik schlicht Zeit. Der hohe Handlungsdruck konnte nicht adäquat bearbeitet werden. Die „ABM-Schwemme“ war nicht zuletzt Ausdruck nicht vorhandener Kapazitäten zum adäquaten Einsatz von Arbeitslosen in produktiven Arbeitsfeldern. Wie die Beispiele aus den Städten zeigen, begannen sich in allen Städten die spezifischen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten aus-

²⁶⁰ vgl. dazu Werner Schnuppe, Miteinander - Füreinander, Statement zur Mitgliederversammlung der Volksolidarität Dresden (<http://members.aol.com/brennspiegel/voso.htm>).

zudifferenzieren. Während in Dresden, Magdeburg und Rostock ein lokales Politiknetzwerk zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit aufgebaut wurde, gab es in Halle vergleichsweise geringe Aktivitäten. In Leipzig hingegen führte die Monopolisierung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen bei der bfb zu einer internen Integration der unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten. Die Gefahr solcher „Kombinatsstrukturen“ jedoch ist, daß sie unbeweglich und nicht flexibel genug sind, um das ganze Potential einer lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit einzubeziehen. „Leipzig kommt“ so der zentrale Werbespruch des Leipziger Stadtmarketings. Für den Bereich lokaler Arbeitsmarktpolitik kann dies im Vergleich zu den anderen ostdeutschen (z.B. auch Chemnitz) sowie westdeutschen Städten negiert werden. Allerdings deuten sich in den Schwierigkeiten, mit denen der bfb im Alltag hantieren muß (z.B. Zusammenarbeit mit einem Kranz von Fortbildungsträgern), Ansätze einer Ausdifferenzierung an, die z.B. in der Ausgliederung einzelner Betriebsbereiche münden könnte. Insofern könnte es heißen: „Leipzig kommt später“ (Bündnis90/Grüne Leipzig KV). Um es zuzuspitzen: Leipzig geht in der Beschäftigungspolitik den Weg einer vertikalen Integration. Dresden neigt eher zu einer horizontalen Integration der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten²⁶¹ und Magdeburg beschreibt einen Mischtypus mit der Abteilung Arbeitsmarktpolitik als Gravitationszentrum.

Wie sich anhand des Altenheim- und Pflegeheimbereichs oder in der Kindertagesstättenversorgung zeigt, läßt sich das oben beschriebene Muster der Organisation lokaler Sozialpolitik nicht bruchlos auf andere Politikfelder übertragen. Zwar könnte man in

²⁶¹Dieser stärker kooperative Politikstil in Dresden machte sich auch im Bereich des Allgemeinen Sozialen Dienstes bemerkbar. So wurde das Tätigkeitsspektrum des ASD ausgehend von einem durch die Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Projekt „Integration und Soziale Gerechtigkeit durch soziale Kommunikation“ mit Unterstützung der ÖTV bei der Stadtverwaltung Dresden zunehmend ausgebaut. Neben den inhaltlichen Neuerungen führte die Ausweitung des Tätigkeitsspektrums zu einer Aktivierung der intermediären Instanzen im Stadtteil. Diese Kooperationsstrukturen führten schließlich z.B. zu Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG, zur Mitarbeit im Kriminalpräventiven Rat, zur Inkorporierung in die Jugendhilfeplanung sowie zur Beteiligung an Sanierungsmaßnahmen (Jäger 1998). Dies alles ist für westdeutsche Verhältnisse nichts Neues, aber in den ostdeutschen Kommunen müssen und mußten erst die institutionellen Voraussetzungen solcher Kooperationsstrukturen in Gestalt der intermediären Organisationen heranwachsen. Dies geht aber nur, wenn die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen vorhanden sind. Der kooperative Politikstil in Dresden befördert ihn zumindest eher als der „autokratische“ Politikstil in Leipzig.

Magdeburg eine statistisch angeleitete Konzentration sozialer Infrastrukturleistungen aufgrund des hohen Anteils kommunaler Einrichtungen vermuten, aber dies wäre lediglich als eine weiterführende Arbeitshypothese zu verstehen. Vielmehr zeigt sich in den einzelnen Politikfeldern die Bedeutung der unterschiedlichen Finanzierungs- und Förderungsmodalitäten und damit der Eigengesetzlichkeiten der einzelnen Politikfelder sowie die Bedeutung persistenter Strukturen, sei es auf der lebensweltlichen Ebene als auch im intermediären Bereich.

Unter diesen Bedingungen läßt sich die Frage nach Divergenz oder Konvergenz in der Entwicklung lokaler Sozialpolitik in Teilbereichen sowohl als eine Entwicklung zur Konvergenz als auch zur Divergenz hin interpretieren. Diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen sowohl zwischen einzelnen Politikfeldern als auch zwischen den Städten. Damit werden die Muster lokaler Sozialpolitik in Deutschland insgesamt erweitert. Dies war aber unter den Bedingungen örtlich differierender sozialer und ökonomischer Kontexte zu erwarten.

5 Dezentralisierung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements

Die schon seit Ende der sechziger Jahre sich vollziehenden sozialen und ökonomischen Modernisierungsschübe (Wirtschaftswunder, Vollbeschäftigung, Ausbau des Sozialstaates etc.) haben die ökonomischen und sozialen Strukturen der bundesdeutschen Gesellschaft sowie ihre Lebens- und Gesellschaftsauffassungen nachhaltig verändert. Kennzeichen dieser Modernisierungsprozesse war die „Auflösung“ traditioneller Vergemeinschaftungszusammenhänge, die Individualisierung der Lebensführung, die Pluralisierung der Lebensweisen, das Entstehen neuer sozialer Bewegungen sowie der Wandel von der „Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft“ und damit einhergehend der Wandel der industriellen Produktionsweise. Damit gerieten zentrale Parameter, auf denen das wohlfahrtsstaatliche Arrangements des deutschen Sozialstaates aufbaute, ins Rutschen. Die sozialstaatlichen Institutionen und Programme reagierten auf diese veränderten Grundlagen rein schematisch, entsprechend ihrer an der Normalerwerbs- bzw. Normalfamilienbiographie orientierten Programmierung, mit einer „doppelten Exklusion“. Damit ging die deutsche Sozialpolitik

den Weg der Abwälzung von Soziallasten durch die verzweigten Netzwerke des bundesdeutschen Sozialstaates, bis diese letztlich bei der letzten gebietskörperschaftlichen Ebene oder bei den privaten Haushalten landen (Blanke/ v. Bandemer 1995).

Kaufmann hat in diesem Zusammenhang die These vom „Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ formuliert. Wohlfahrtsstaatliches Arrangement bezeichnet ein Set von wohlfahrtsrelevanten Produktions- und Versorgungsformen, das sich aus dem Zusammenspiel der Möglichkeiten von Markt-, Staats- und Eigenversorgung sowie den Leistungen der intermediären Instanzen und der sozialen Selbsthilfe ergibt (Kaufmann 1987, 19).

Das „wohlfahrtsstaatliche Arrangement“ gerät durch die ökonomischen und sozialen Modernisierungsschübe von mehreren Seiten unter Druck. Genannt seien hier nur die Veränderungen der Produktionsweise, Individualisierung und Pluralisierung privater Lebensformen, die zunehmende ethnische Heterogenität der Bevölkerung sowie der Verlust an nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit.

Veränderung der Produktionsweise

Globale wirtschaftliche, unternehmensinterne Umstrukturierungen (global sourcing, out- und subcontracting) und flexible Produktionsweisen (just-in-time) führen zur Ausgliederung und geographischen Streuung bestimmter Unternehmens- und Produktionsfunktionen. In dem Maße, wie sich die Produktions- und Dienstleistungsaktivitäten eines Unternehmens über mehrere Länder erstreckt, wird eine Konzentration von Steuerungs- und Entscheidungsfunktionen (headquarter economy) in den Großstädten, insbesondere den Global Cities (Friedman/Wolf 1982; Sassen 1996) erforderlich. Entsprechend steigt in den Großstädten die Bedeutung höherwertiger Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor (Forschung und Entwicklung, Finanz- und Rechtsberatung) sowie im Bereich personenbezogener Dienstleistungen (Gaststättengewerbe, Reinigungsgewerbe, Bring-Dienste, Sicherheitsdienste etc.) mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen.

Tertiärisierung produziert somit eine polarisierte Beschäftigungs- und Einkommensstruktur (Mingione 1997).

Die Veränderung der Produktionsweise setzt auch die Regulierung der Arbeitsmarktbeziehungen unter Druck. Damit wird eine zentrale Stütze gesellschaftlicher Regulierung der sozialen Verhältnisse, auf die der bundesdeutsche Sozialstaat aufbaut, ausgehebelt (vgl. Hartwich 1990, 17). Die Folge ist eine Vielzahl von unterschiedlichst geregelten, individuell abgestimmten Arbeitsbeziehungen, die sich nicht in den gängigen Kategorien des Steuer- und Sozialrechts bewegen, eine schärfere Lohnspreizung und durch die Verlagerung der Arbeitsbeziehungen auf die einzelbetriebliche Ebene eine Abkehr von der Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen.

Individualisierung und Pluralisierung privater Lebensformen

Das bisherige wohlfahrtstaatliche Arrangement beruhte auf einer geschlechtsspezifisch gespaltenen Normalbiographie, der Normalerwerbs- und Normalfamilienbiographie. Die lebenslange Stabilität des Normalarbeitsverhältnisses und der Ehe und damit ein standardisiertes Ablaufprogramm individueller Lebensläufe waren ihre Grundlage (Mayer/Müller 1994).

Begünstigt durch das hohe Niveau materiellen gesellschaftlichen Wohlstands und eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates, durch die Expansion der Bildungs- und Arbeitsmärkte setzten sich zunehmend moderne Lebensweisen durch. Insbesondere die steigende Bildungs- und Erwerbsbeteiligung löste den familienzentrierten Lebenslauf von Frauen auf. Ehe und Familie wurden so zunehmend zu einer Frage „konditionaler Bindung“ mit der Folge, daß die standardisierte weibliche Normalbiographie und damit der Familienzyklus zunehmend entstandardisiert wurden. Entsprechend steigt seit den siebziger Jahren die Zahl der Ehescheidungen ebenso wie die der nichtehelichen Lebensgemeinschaften, während die Zahl der Geburten und die Heiratshäufigkeit sinkt. Auf der anderen Seite wurden die sog. Singles zu Protagonisten eines modernen, individualisierten Lebensstils

und zum „Seismograph“ gesellschaftlicher Modernisierung (Hradil 1998). Der „moderne Single“ erscheint dabei als die den veränderten sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen einer flexibilisierten Marktexistenz angemessene Lebensform. Die Veränderung der Familien- und Haushaltsstrukturen beeinflusst so die demographische Entwicklung sowie die Leistungsfähigkeit informeller Hilfesysteme (vgl. Strohmeier 1994).

Zuwanderung und ethnische Heterogenität

Der bundesdeutsche Sozialstaat ist zunächst universal strukturiert. Insofern ist die nicht erklärte Einwanderungspraxis und der steigende Anteil der ausländischen Bevölkerung an sich kein Problem des Sozialstaates. Zum Problem wird Zuwanderung und nicht deutsche Staatsangehörigkeit erst durch die Vergabe differenter aufenthalts- und arbeitsrechtlicher Positionen an verschiedene Gruppen von Ausländern. Diese Statusverhältnisse wiederum bestimmen maßgeblich die soziale Positionierung auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten und regulieren den Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen. Zugleich greifen ökonomische Modernisierungsprozesse auf diese ethnischen Differenzierungen und differenten Statuszuerkennungen zu und nutzen sie für teils staatlich inszenierte, teils geduldete oder teils verfolgte bzw. verbotene Deregulierungsprozesse am Arbeitsmarkt (Häußermann/Oswald 1997, 21).

Globalisierung und Verlust nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit

Als maßgeblicher Bestimmungsgrund für die strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und damit der Krise des Sozialstaates wurde spätestens seit Anfang der neunziger Jahre die Globalisierung und Flexibilisierung wirtschaftlicher Prozesse, die Internationalisierung der Kapitalanlage- und Produktionsentscheidungen sowie die partielle Verselbständigung der Finanzanlagen gegenüber Sachinvestitionen angesehen (Krätke 1995). Diese Tendenzen lösten die Koinzidenz der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Handlungsräume zugunsten unterschiedlicher territorialer Zuschnitte

auf, wodurch unterschiedlich dimensionierte Zentren und Peripherien geschaffen wurden (Kohler-Koch 1998).

Die Inkongruenz unterschiedlicher Handlungsräume führt zu einer internen Differenzierung des politischen Systems, durch die Aufwertung supranationaler politischer Einheiten, wie z.B. der Europäischen Union einerseits, sowie der Verlagerung bestimmter Funktionen auf die lokale Ebene andererseits.

Die zunehmend disparitäre Entwicklungsdynamik und die wachsenden Konkurrenzen zwischen den einzelnen Regionen führen dabei insgesamt zu einer gesteigerten Konfliktintensität innerhalb des föderal gegliederten politischen Systems der Bundesrepublik, die sich vorzugsweise als fiskalische Verteilungskämpfe präsentieren. Da die Kommunen das schwächste Glied im bundesdeutschen Finanzverbund sind, werden sie immer wieder als „Pufferzonen“ und als Abstellgleis des fiskalischen Verschiebebahnhofs genutzt (Blanke/Schridde 1994).

Angesichts dieser Herausforderungen, wie das Beispiel der lokalen Arbeitsmarktpolitik auch zeigt, müssen die zentralstaatlichen Steuerungsmedien Recht und Geld sozialpolitisch versagen. Die zentralstaatliche Sozialpolitik reagierte hierauf mit Anreizprogrammen, wie z.B. den Bundes- und Landesförderungsprogrammen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Arbeit statt Sozialhilfe) und mit Formen einer prozeduralen Steuerung, die darauf angelegt ist, das spezifisch örtliche Steuerungspotential von Verhandlung und Kooperation in die Sozialpolitik zu integrieren. Zweifelsohne kann man daher aus einer institutionellen Perspektive von einer Ausdünnung „kommunaler Sozialstaatlichkeit“ sprechen. Aber wozu könnte eine solche Perspektive dienlich sein? Angesichts der Machtverteilung im sozialen Bundesstaat, müßte dies zu einer eher resignativen Handlungsperspektive führen. Dies mag zwar politisch entlastend wirken, ist aber wohl der sozialpolitischen Bearbeitung von sozialen Problemlagen nicht dienlich, da sie die Ressource von Kooperation und Koordination systematisch verfehlt. Die spezifische Bedeutung lokaler Sozialpolitik liegt nun darin, daß sie die Konturen einer neuen Sozialstaatlichkeit „mit auf den Wege“ bringt. Die zunehmende Verflechtung unterschied-

lichster Finanzierungsquellen und Akteure, sowie die Umwidmung von verschiedenen sozialpolitischen Programmen und ihre ständige Neuzusammenführung prägen eine spezifische Produktivität lokaler Sozialpolitik, die die zentralstaatliche Sozialpolitik leistungsfähiger machen kann. Die rechtliche Kodifizierung im KJHG, im BSHG und im Arbeitsförderungsrecht zur Kooperation mit anderen Trägern deutet daher auf das Interesse der zentralstaatlichen Ebene hin, integrierte Hilfe- und Dienstleistungssysteme zu etablieren. Diese jedoch kann der Zentralstaat nicht verordnen, sondern sie müssen innerhalb pluralistischer Verhandlungssysteme auf lokaler Ebene „wachsen“. Um diese erforderliche Flexibilität und Nähe an den sozialen Problemlagen zu gewährleisten, greift lokale Sozialpolitik vermehrt auf intermediäre Einrichtungen und Netzwerke zurück. *Diese Politiknetzwerke sind eine Antwort auf die Grenzen der zentralisierten, hierarchischen, bürokratisch-korporatistischen Strukturen, die für den fordistischen Staat charakteristisch waren, und die schließlich zu hohe Kosten, Ineffizienz und Verschwendung verursacht sowie zur Kritik und Widerstand geführt haben* (Mayer 1996, 23). Die Krise des bundesdeutschen Sozialstaatsmodells forciert damit die Entwicklung zu mehr Intermediarität. Gerade im Bereich der personenbezogenen sozialen, kulturellen, Bildungs- und Gesundheits-Dienstleistungen wird sich noch mehr Intermediarität entwickeln. Das heißt: Es entsteht ein Mischsystem, das teils marktwirtschaftlich, teils kultur-, sozial- und gesundheitspolitisch organisiert und finanziert wird, teils privat gesponsort und unterstützt werden muß.

Das Ergebnis ist eine Ausdifferenzierung des intermediären Bereichs in ein vielschichtiges und durchaus konflikthafte Set von Arrangements, welches sowohl unter dem Druck des Marktes gerät als auch von den Vorgaben des Staates geformt wird und das durch interne Spannungen und Brüche charakterisiert ist (Mayer 1996, 25). Aus diesem konflikthafte Set von Arrangements entsteht eine „variable Geometrie“, die als flexible Produktionsstruktur den auf lokaler Ebene zu kreierenden Wohlfahrtsmix institutionell ermöglicht. Die Flexibilisierung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements läßt sich auch als Chance und als Suche nach einem neuen wohlfahrtsstaatlichen Arrangement begreifen, in dem Elemente des Eigennutz, der Selbstorganisation mit öffentlich oder gemeinschaftlich gemanagten Ressourcen und den Potentialen der lokalen Ökonomie verwo-

ben werden. Ihren Ausdruck findet dieser Suchprozeß in vielfältigen Projekten. Die Projektorientierung der Stadtpolitik ist dabei technisch notwendig, um die vielfältigen Programme und Akteure zu komplexen Maßnahmebündeln zusammenfassen und um gleichzeitig flexibel bleiben zu können, sowie politisch notwendig, um im öffentlichen Diskurs Erfolge signalisieren zu können.

Literatur:

- Abramson, P.R./ Inglehart, R. (1995): Value Change in Global Perspective, Ann Arbor
- Achinger, H. (1958): Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg
- Adamy, W. (1995): Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe - Ausgrenzung stoppen, in: Soziale Sicherheit 6, 201-209
- Alber, J. (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950 - 1983, Frankfurt a.M.
- Albrow, M. (1997): Travelling beyond Local Cultures: Socioscapes in an Global City, in: Eade, J. [Hrsg.]: Living the Global City, London, 37-55
- Alisch, M./Dangschat, J. (1998): Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen
- Alisch, M./Dangschat, J. (1993): Räumliche Konzentration von Armut in Hamburg, in: Nachrichtenblatt zur Stadt- und Regionalsoziologie 1, 40-51
- Allmendinger, J. (1995): Die sozialpolitische Bilanzierung von Lebensverläufen, in: Berger, P.A./ Sopp, P. [Hrsg.]: Sozialstruktur und Lebenslauf, Opladen, 179-201
- Andreß, H.-J. (1994): Steigende Sozialhilfezahlen. Wer bleibt, wer geht und wie sollte die Sozialverwaltung darauf reagieren ?, in: Zwick, M. [Hrsg.]: Einmal arm, immer arm ?, Frankfurt a.M./ New York, 75-105
- Angerhausen, S./ Backhaus-Maul, H./Schiebel, M. (1996): Nachwirkende Traditionen und besondere Herausforderungen: Strukturentwicklung und Leistungsverständnis von Wohlfahrtsverbänden in den neuen Bundesländern, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. [Hrsg.]: Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, Frankfurt a.M., 377-403
- Altwater, E. (1996): Globale Finanzinnovationen, privates Computergeld und sozialisierte Schulden, in: PROKLA 103 „Vom Gelde“, 241-258
- Amin, Ash [Hrsg.]: Post-Fordism. A Reader, Oxford/ Cambridge
- Articus, S. (1993): Kooperation und Koordination sozialer Dienste aus kommunaler Sicht, in: Braun, H./ Johné, G. [Hrsg.]: Die Rolle sozialer Dienste in der Sozialpolitik, Frankfurt a.M. /New York 1993, 49-66
- Atkinson, A.B. (1975): The Economics of Inequality, Oxford
- Backes, G. (1993): Familie und Alter, Zwischen traditionellen Leitbild und modernen Lebensformen, in: ZfSozref. 457-477
- Backhaus-Maul, H. (1994): Kommunale Sozialpolitik, in: Roth/Wollmann [Hrsg.]: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in deutschen Gemeinden, Opladen
- Backhaus-Maul, H./Olk, T. (1993): Von der „staatssozialistischen“ zur „kommunalen Sozialpolitik“, in: AfK II, 300-330
- Backhaus-Maul, H./Olk, T. (1991): Intermediäre Organisationen und kommunale Sozialpolitik im deutschen Einigungsprozeß, in: ZfSozref 11/12, 676-700
- Bade, F.J. (1996): Die Entwicklungen der Dienstleistungen in der Stadt, in: Grabow, B. [Hrsg.]: Die Zukunft des Dienstleistungssektors in der Stadt. Difu-Materialien 1/96, 37-85
- Bade, K.J. (1994): Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn
- Bade, K.J. (1992): Deutsche im Ausland. Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, München
- Bäcker, G./ Bispinck, R./ Hofemann, K./ Naegele, G. (1989): Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bände, 2. überarbeitete und erweiterte Aufl., Köln
- Bähr, J./ Gans, P. (1985): Bevölkerungsveränderungen und Migrationsmuster in den Großstädten der Bundesrepublik Deutschland seit 1970, in: Friedrichs, J./ Häußermann, H./ Siebel, W. [Hrsg.]: Die Städte in den 80er Jahren, Opladen, 70-116
- Bäumerich, G. (1984): Bericht über Einsatzmöglichkeiten und Ausgestaltung der Hilfe zur Arbeit in Bereichen verschiedener Träger der Sozialhilfe in Köln, in: Gemeinnützige und zusätzliche Arbeit in der Sozialhilfe, Sonderveröffentlichung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt a.M. , 132-139
- Barlösius, E. (1995): Armut und Soziologie in Deutschland, in: Leviathan 4, 530-546
- Bartelheimer, P. (1997): RotGrün. Versuch einer Zwischenbilanz, in: Fuchs, G./ Moltmann, B./ Prigge, W./ Rexroth, . D. [Hrsg.]: Frankfurter Aufklärung. Politische Kulturen einer Stadt, Frankfurt a.M./ New York, 73-95

- Bathelt, H. (1994): Die Bedeutung der Regulationstheorie in der wirtschaftsgeographischen Forschung, in: GZ 2, 65 - 90
- Bauer, R. (1990): Emanzipation oder Stabilisierung der Herrschaft. Das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem, in: Trojan, A./Hildebrandt, H. [Hrsg.]: Brücken zwischen Bürgern und Behörden, Hamburg, 41-53
- Becher, H.-J. (1996): Thesen zur Verwendung der Konzepte „Soziales Problem“ und „Soziale Frage“ in Deutschland, in: Soziale Probleme Heft 2, 148-160
- Beck, M. (1993): Sozialhilfeempfänger 1991, in: WiSta 4, 279-291
- Beck, U. (1994): Jenseits von Stand und Klasse ?, in: Beck, U./Beck-Gernsheim, E. [Hrsg.]: Riskante Freiheiten, Frankfurt a.M., 43-60
- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft, Frankfurt a.M.
- Beck, U. (1983): Jenseits von Stand und Klasse? Soziale Ungleichheit, Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten, in: Kreckel, R. [Hrsg.]: Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt Sonderband 2), Göttingen, 35-74
- Beck, U./Sopp, P. [Hrsg.] (1997): Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus ?, Opladen
- Beck, U./Giddens, A./Lash, S. (1996): Reflexive Modernisierung: eine Kontroverse, Frankfurt a.M.
- Beck, U./Beck-Gernsheim, E. (1994a): Individualisierung in modernen Gesellschaften - Perspektiven und Kontroversen einer subjektorientierten Soziologie, in: dies [Hrsg.]: Riskante Freiheiten, Frankfurt a.M., 10-42
- Beck-Gernsheim, E. (1997): Stabilität der Familie und Stabilität des Wandels. Zur Dynamik der Familienentwicklung, in: Beck, U./Sopp, P. [Hrsg.]: Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus ?, Opladen, 65-80
- Beck-Gernsheim, E. (1994): Auf dem Weg in die postfamiliale Familie. Von der Notgemeinschaft zur Wahlgemeinschaft, in: APuZ B 29-30, 3-14
- Beckenbach, N./van Treeck, W. [Hrsg.], Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit (Sonderband 9, Soziale Welt), Göttingen
- Bender, S./Seifert, W. (1998): Lokale Arbeitsmärkte für ausländische Arbeitskräfte in Deutschland, in: MittAB 4: 661-673
- Benz, A. (1996): Regionalpolitik zwischen Netzwerkbildung und Institutionalisierung – Zur Funktionalität paradoxer Strukturen, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis Heft 1, 23-41
- Benzler, S./Heinelt, H. (1991): Stadt und Arbeitslosigkeit. Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich. Opladen
- Berger, J. (1996): Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich - und was wird ihr bloß unterstellt ?, in: Leviathan, 1, 45 - 62
- Berger, J. (1986): Gibt es ein nachmodernes Gesellschaftsstadium ? Marxismus und Modernisierungstheorie im Widerstreit, in: Berger, J. [Hrsg.]: Die Moderne - Kontinuitäten und Zäsuren, Göttingen, 79 - 96
- Berger, P.A./Sopp, P. [Hrsg.]: (1995): Sozialstruktur und Lebenslauf, Opladen
- Berger, P.A. (1994): Individualisierung und Armut, in: Zwick, M. [Hrsg.]: Einmal arm, immer arm ?, Frankfurt a.M./New York, 21 - 46
- Berger, P.A./Hradil, S. (1990): Die Modernisierung sozialer Ungleichheit - und die Konturen ihrer Erforschung, in: Berger, P.A./Hradil S. [Hrsg.]: Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile, Göttingen, 3-24
- Berger, R. (1995): SPD und Grüne. Eine vergleichende Studie ihrer kommunalen Politik, Opladen
- Berghman, J. (1995): Social Exclusion in Europe: policy context and analytical framework, in: Room, G. [Hrsg.]: Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion, Bristol, 10-28
- Berking, H./Neckel, S. (1992): Die gestörte Gemeinschaft. Machtprozesse und Konfliktpotentiale in einer ostdeutschen Gemeinde, in: Hradil, S. [Hrsg.]: Zwischen Sein und Bewußtsein, Opladen, 151-171
- Berlit, U. (1997): Hilfe zur Arbeit: Integration oder Ausgrenzung sozialhilfbeziehender Arbeitsloser?, in: NDV 6, 177-182
- Bertram, H. (1996): Familienentwicklung und Haushaltsstrukturen, in: Strubelt, W./Genosko, J./Bertram, H./Friedrichs, J./Gans, P./Häußermann, H./Herlyn, U./Sahner, H., Städte und Regionen - Räumliche Folgen des Transformationsprozesses, Opladen, 183-216

- Bertram, H. (1994): Die Stadt, das Individuum und das Verschwinden der Familie, in: APuZ B 29-30, 15-35
- Bertram, H. (1993): Die Familie in den großen Städten - Zur Entwicklung familialer Lebensformen in Leipzig, München, Stuttgart und Frankfurt, in: Schäfers, B. [Hrsg.]: Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa. Verhandlungen des 26. Deutschen Soziologentages in Düsseldorf, Frankfurt a.M., 199-308
- Bertram, H. (1992): Regionale Disparitäten, soziale Lage und Lebensführungen, in: Hradil, S. [Hrsg.]: Zwischen Bewußtsein und Sein, Opladen, 123 - 151
- Bertram, H./Hennig, Marina (1995): Das katholische Arbeitermädchen vom Lande: Milieus und Lebensführung in regionaler Perspektive, in: Nauck, B./Bertram, H. [Hrsg.]: Kinder in Deutschland. Lebensverhältnisse von Kindern im Regionalvergleich, Opladen 1995, 267-293
- Bertram H./Beyer, H./Bauerreiß, R. (1993): Familien-Atlas, Opladen
- Bick, W. (1995): Die Bundestagswahlen 1949 bis 1994 in westdeutschen Großstädten - Eine vergleichende Analyse der Wahlergebnisse -, in: fsb 3, 148-171
- Bickeböller, H. (1994): Perspektiven der Sozialpolitik auf kommunaler Ebene, Referat auf der Fachtagung „Zukunft der Sozialpolitik“, in: MAGS Nordrhein-Westfalen, Zukunft des Sozialstaates. Leitideen und Zukunft für eine Sozialpolitik der Zukunft, Düsseldorf, 313-322
- Bickel, H. (1989): Wahrscheinlichkeit und Dauer einer stationären Pflege im Alter, in: Öff. Gesundheitswesen 51, 667-673
- Biehler, H./Brake, K./Rammschütz, E. (1994): Standort München. Sozioökonomische und räumliche Strukturen der Neo-Industrialisierung. IMU-Studien 20, München
- Birg, H. (1993): Auswirkungen der „Bevölkerungsprognose NW 1993 bis 2010/2020“ als demographische Rahmenbedingung für den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des MURL des Landes Nordrhein-Westfalen, Bielefeld
- Blanke, B./ von Bandemer, St. (1995): Sozialpolitik unter Kostendruck: Schleichende Privatisierung oder neue Verantwortungsteilung? Zehn Thesen zum „Umbau“ des Sozialstaates in der Bundesrepublik, in: Soziale Sicherheit 11, 401-410
- Blanke, B./ Schridde, H. (1994): Verfall der Stadtgesellschaft ? Perspektiven kommunaler Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit 7, 254-259
- Blanke, B./ Benzler, S. (1991): Horizonte der Lokalen Politikforschung, in: Blanke, B. [Hrsg.]: Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, Opladen, 9-34
- Blanke, B./Benzler, S./ Heinelt, H. (1989): Arbeitslosigkeit im Kreislauf der Politik. Eine konzeptionell erweiterte Policy-Analyse zur Erklärung unterschiedlicher Aktivitäten auf lokaler Ebene, in: Gegenwartskunde 4, 529-560
- Blanke, B./Heinelt, H./ Macke, C.-W./ Rüb, F.W. (1987): Staatliche Sozialpolitik und die Regulierung der Nichterwerbstätigkeit, in: Abromeit, H./ Blanke, B. [Hrsg.]: Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Leviathan-Sonderheft 8, Opladen, 296-314
- Blanke, B./Heinelt, H./ Macke, C.-W. (1987): Großstadt und Arbeitslosigkeit, Opladen
- Blanke, B./ Evers, A./Wollmann, H. [Hrsg.]: (1986): Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Leviathan- Sonderheft 7, Opladen
- Blanke, B. (1976): Entscheidungsanarchie und Staatsfunktionen: Zur Analyse der Legitimationsprozesse im politischen System des Spätkapitalismus, in: Ebbighausen, R. [Hrsg.]: Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Frankfurt a.M., 188-216
- Blasius, J./ Dangschat, J. (1994): Lebensstile in den Städten - zwischen Individualisierung und neuen Klassenkonflikten, Dangschat, J./ Blasius, J. [Hrsg.]: Lebensstile in den Städten. Konzepte und Methoden, Opladen, 13-24
- Blasius, J./ Dangschat, J. [Hrsg.] (1990): Gentrification. Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel, Frankfurt a.M., 11-31
- Blinkert, B.(1989): Welche Städte haben den höchsten Wohnwert ?, in: der Städtetag 7, 436 -441
- Block, R./ Klemm, K. (1994): Zu viele Jugendliche werden abgekoppelt, in: FR Nr. 131 vom 9.6.94
- Blossfeld, H.-P. (1996): Haushaltsdynamik und soziale Ungleichheit im internationalen Vergleich, in: sfb report Nr. 5, 1-6
- Böckmann-Schewe, L./ Röhrig, A. (1997): Hilfe zur Arbeit, HBS-Stiftung Graue Reihe Bd. 131, Bochum

- Bördlein, R. (1993): Das Rhein-Main-Gebiet als Standort hochrangiger Dienstleistungen. Stand und Perspektiven des Internationalisierungsprozesses einer Region, Rhein-mainsche Forschungen Heft 110, Frankfurt a.M.
- Bommers, M./Scherr, A. (1996): Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und/oder Exklusionsverwaltung, in: np 2, 107-123
- Bommers, M./ Rotthoff, U. (1994): Europäische Migrationsbewegungen im kommunalen Kontext, in: Strohmeier, K.P. u.a.: Kommunen vor neuen sozialen Herausforderungen, Konrad-Adenauer-Stiftung. Interne Studien Nr. 100, Sankt Augustin, 93-148
- Bourdieu, P. (1991): Physischer, sozialer und angeeigneter Raum, in: Wentz, M. [Hrsg.]: Stadt-Räume, Frankfurt a.M., 25 - 34
- Bourdieu, P. (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel, R. [Hrsg.]: Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt Sonderband 2, Göttingen, 183-198
- Braun, D. (1993): Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurtheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften, in: Hèritier, A. [Hrsg.]: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 199-222
- Breckner, I. u.a. [Hrsg.] (1989): Armut im Reichtum, Bochum
- Bremer, P./ Gestring, N. (1997): Urban Underclass - neue Formen der städtischen Ausgrenzung, in: PROKLA 106, 55-76
- Brettschneider, F. (1997): Ratsmitglieder und Bürger: Einstellungskongruenz und ihre Folgen für politisches Vertrauen, in: Gabriel, O.W./ Brettschneider, F./ Vetter, A. [Hrsg.] (1997): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen, 249-276
- Brinkmann, C. u.a. (1991): Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug, in: MittAB 1, 157-177
- Brock, D./ Junge, M. (1995): Die Theorie gesellschaftlicher Modernisierung und das Problem gesellschaftlicher Integration, in: ZfS 3, 165 - 182
- Brock, D. (1994): Rückkehr der Klassengesellschaft ? Die neuen sozialen Gräben in einer materiellen Kultur, in: Beck, U./Beck-Gernsheim, E.[Hrsg.]: Riskante Freiheiten, Frankfurt a.M. 61-73
- Bronker, F./ Wollmann, H. (1998): Reform der sozialen Dienste zwischen „kommunaler Sozialstaatlichkeit“ und Verwaltungsmodernisierung, in: Reis, C./ Schulze-Böing, M. [Hrsg.]: Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung neuer Steuerungsmodelle (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 9) Berlin, 35-54
- Brosius, G./ Brosius, F. (1995): SPSS. Base system and Professional statistics, Bonn
- Brosius, G. (1989): SPSS/PC+. Advanced Statistics und Tables, Hamburg/New York
- Brülle, H. (1998): Sozialplanung und Verwaltungssteuerung – Dienstleistungsproduktion in der kommunalen Sozialverwaltung, in: Reis, C./ Schulze-Böing, M. [Hrsg.]: Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung neuer Steuerungsmodelle, Berlin,83-104
- Brülle, H. (1994): Ohne administrative Schlagseite. Die Funktion kommunaler Sozialplanung bei der Produktion sozialer Dienstleistungen in: SOZIAL EXTRA 4, 4-5
- Bucher, H./ Maretzke, S./ Osenberg, H. (1997): Regionale Disparitäten in Deutschland im Spiegel der Raumordnungsprognose 2010, in: IzR 1-2, 97-113
- Buffoni, L. (1997): Rethinking poverty in globalized conditions, in: Eade, J. [Hrsg.]: Living the Global City. Globalization as a local process, London/New York, 110-126
- Buhr, P. (1995): Dynamik von Armut, Opladen
- Buhr, P./ Leisering, L./ Ludwig, M./ Zwick, M. (1991): Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten, in: Blanke/Wollmann [Hrsg.]: Die alte Bundesrepublik (Leviathan-Sonderheft 11), 502 – 546
- Bullmann, U. (1991): Zur „Idenität der lokalen Ebene“. Aussichten zwischen kommunaler Praxis und politikwissenschaftlicher Theorie, in: Blanke, B. [Hrsg.] Staat und Stadt. systematische und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik (PVS-Sonderheft 22), Opladen, 72-92
- Bullmann, U. [Hrsg.]: (1985): Kommune als Gegenmacht. Alternative Politik in Städten und Gemeinden, Hamburg
- Bundesministerium für Gesundheit, (1995): Hilfe zur Arbeit. Dokumentation einer Fachtagung am 23. Juni 1994, Baden-Baden
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMRBS) (1994): Zukunft Stadt 2000. Bericht der Kommission Zukunft Stadt 2000, Bonn
- Bundesministerium für Familie und Senioren (1994): Hilfen zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit, Bonn

- Bundesministerium für Gesundheit, (1995a): Hilfe zur Arbeit. Dokumentation einer Fachtagung am 23. Juni 1994, Baden-Baden
- Bundesministerium für Gesundheit, (1995b): Hilfe zur Arbeit - Arbeitspotentialschätzung, Baden-Baden
- Bundesministerium für Frauen und Jugend, (1993): Betreuungsangebote für Kinder im vorschulischen Alter, Bonn
- Bundesregierung (1997): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Bunzenthal, R. (1995): Reform der Sozialhilfe - Wenn Kommunen zu Ersatzarbeitsämtern werden, in: FR Nr. 162 vom 15.7.1995
- Busch-Geertsema, V. (1996): Ist Armut nur dynamisch ?, in: SOZIAL EXTRA 5, 15-16
- Busch-Geertsema, V./Ruhstrat, E.-U. (1992): Kein Schattendasein für Langzeitarmer! Wider die Verharmlosung von Langzeitarmer im Zusammenhang mit der „dynamischen“ Armutsforschung in: NDV 11, 366-370
- Butterwege, C. (1996): Zerrbild der Armut, in: np 1, 68-75
- Butterwege, C. (1995): Ist Armut ein normaler Zustand ?, in: SOZIAL EXTRA 10, 11-13
- Buttler, F. (1994): Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, IAB-Werkstattbericht 8
- Camagni, R. (1991): Local ‚Milieu‘. Uncertainty and Innovation Networks: Towards a New Dynamic Theory of Economic Space, in: Camagni, R. [Hrsg.]: Innovation Networks. Spatial Perspectives, London/ New York, 121-143
- Caritas (1992) : Arme unter uns. Der Deutsche Caritasverband bezieht Position, in: Caritas Heft 10, 441-471
- Castells, M. (1994): Space of Flows – Raum der Ströme, in: Noller, P./Prigge, W./ Ronneberger, K. [Hrsg.]: Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus, Frankfurt a.M., 120-134
- Castells, M. (1977): Die kapitalistische Stadt. Ökonomie und Politik in der Stadtentwicklung, Hamburg/Berlin (Original: La Question Urbaine, Paris 1972)
- Castles, S. (1994): Zeitalter der Migration, in: Bade, K.J.: Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn (Original: Betrifft Mehrheiten/ Minderheiten Heft 2, 4-7)
- Chasseè, K.A. u.a. (1992): Randgruppen und Modernisierung, in: Chasseè, K.A./ Drygalla, A./ Eggert-Schmid-Noerr, A. Analysen zu Randgruppen und zur Randgruppenarbeit, Bielefeld, 7-28
- Chasseè, K.A. (1989): Lebensweise und Sozialstaat, in: Widersprüche 31, 21-37
- Christiansen, U. (1996): Arbeitslosigkeit in Köln - was bedeutet dieses für eine Großstadt ? in: Sozialer Fortschritt 7-8, 168 - 180
- Clemens, W. (1994): „Lebenslage“ als Konzept sozialer Ungleichheit - Zur Thematisierung sozialer Differenzierung in Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit, in: ZfSozref. 3, 141-165
- Cohen, R. (1992): River City oder Der Krieg am Hudson. Um die Ansiedlung neuer Bürokomplexe des Finanzkapitals, in: Helms, H.G. [Hrsg.]: Die Stadt als Gabentisch, Leipzig , 49 – 68
- Cohen, R. (1981): The New International Division of Labour. Multinational Corporations and Urban Hierarchy, in: Dear, M, Scott, a. [Hrsg.]: Urbanization and Urban Planning, New York, 287-315
- Cornelius, I. (1993): Zur Einkommensproblematik von Familien, in: TuPSA 4, 139-145
- Cousins, C. (1998): Social Exclusion in Europe: paradigms of social disadvantage in Germany, Spain, Sweden and the United Kingdom, in: Policy & Politics Vol. 26 No.2, 127-146
- Crow, K. (1997): Ressourcennutzung in den Regionen - Inanspruchnahme von Fördermitteln und Qualifizierungsmaßnahmen, in: MAGS des Landes Sachsen-Anhalt, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt Nr. 10, 8-24
- Damkowski, W./Luckey, K. (1990): Neue Formen lokaler Sozial- und Gesundheitsdienste, Köln
- Dangschat, J.S. (1998a): Klassenstrukturen im Nach-Fordismus, in: Berger, P.A./ Vester, M. [Hrsg.]: Alte Ungleichheiten - Neue Spaltungen, Opladen, 49-88
- Dangschat, J.S. (1998b): Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen- Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum, in: Heitmeyer, W./Dollase, R./Backes, O. [Hrsg.]: Die Krise der Städte. Analyse zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt a.M., 21-96
- Dangschat, J.S. (1996): Gesellschaft in Bewegung, in: SOZIAL EXTRA 9, 14-17
- Dangschat, J.S. (1995a): „Soziale Brennpunkte“ - ein ehrlicher Begriff für die bürgerliche Hilflosigkeit, in: Widersprüche 1, 33-46

- Dangschat, J.S. (1995b): „Stadt“ als Ort und Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung, in: APuZ B31-32, 50-62
- Dangschat, J.S. (1994a): Lebensstile in der Stadt. Raumbezug und konkreter Ort von Lebensstilen und Lebensstilisierungen, in: Dangschat, J./ Blasius, J. [Hrsg.]: Lebensstile in den Städten. Konzepte und Methoden, Opladen, 335 - 354
- Dangschat, J.S. (1994b) Hausgemachte und importierte soziale Probleme in deutschen Großstädten, in: Mäding, H. [Hrsg.]: Stadtperspektiven. Difu-Symposium 1993, Berlin, 73-82
- Dangschat, J.S. (1994c): Segregation - Lebensstile im Konflikt, soziale Ungleichheiten und räumliche Disparitäten, in: Dangschat, J./ Blasius, J. [Hrsg.]: Lebensstile in den Städten. Konzepte und Methoden, Opladen, 426 - 445
- Dangschat, J.S. (1994d): Strukturpolitik versus Stadtteilpolitik. Welche Probleme lassen sich auf der Ebene städtischer Quartiere bearbeiten und lösen ?, in: standpunkt: sozial 1 „Stadtentwicklung & soziale Politik“, 27-36
- Dangschat, J./ Blasius, J. [Hrsg.] (1994): Lebensstile in den Städten. Konzepte und Methoden, Opladen,
- Danielzyk, R. (1992): Gibt es im Ruhrgebiet eine „postfordistische Regionalpolitik“ ?, in: GZ 2, 85 - 105
- de Lange, N. (1980): Städtetypisierung in Nordrhein-Westfalen, Münstersche Geographische Arbeiten 8, Paderborn
- Deutscher Bundestag (1994): Erster Zwischenbericht der Enquete- Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und der Politik, Bonn
- Deutscher Bundestag (1986) 4. Familienbericht. Die Situation der älteren Menschen in der Familie, Bundestagdrucksache 10/6145
- Deutscher Städtetag (1979): Hinweise zur Arbeit in sozialen Brennpunkten, Reihe D, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 10, Köln
- Deutscher Verein für öff. und priv. Fürsorge, (1989): Jugendhilfe, Aktuelle Probleme und zukünftige Entwicklungen, Schriften allgemeinen Inhalts Nr. 24, Frankfurt a.M.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund, (1993): Haushaltskonsolidierung, Gesetzliche Leistungseinschränkungen, Rückführung von Standards, kommunale Sparmaßnahmen, in: Die Gemeindekasse, 12, 363-368
- Deutsche Sparkassenzeitung (1998): Beschäftigungsförderung mit Stadtentwicklung. Leipziger Modell mit doppelten Nutzen, Deutsche Sparkassenzeitung Nr. 73 vom 22.9.1998
- Diewald, M./ Wehner, S. (1996): Verbreitung und Wechsel der Lebensformen im jüngeren Erwachsenenalter - Der Zeitraum 1984 - 1993, in: Zapf, W./ Schupp, J./ Habich, R. [Hrsg.]: Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt, Frankfurt a.M., 125 - 146
- Diewald, M. (1990): Pluralisierung oder Polarisierung. Empirische Ergebnisse zur gesellschaftspolitischen Bedeutung von Familien- und Netzwerkbeziehungen, in: ZfSozref. 11-12, 746 - 763
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1998): Integration junger Ausländer in das Bildungssystem kommt kaum noch voran, in: DIW-Wochenbericht 24 (online-Ausgabe: <http://www.diw.de/diwwbd/98-24-1.html>)
- Döring, D. [Hrsg.]: (1990): Armut im Wohlstand, Frankfurt a. M.
- Dohle, H.G. (1994): Essener Konsens..., in: Berufsförderungszentrum Essen e.V. [Hrsg.]: Essener Konsens. Eine Stadt entwickelt Arbeitsmarktideen, Essen, 14-15
- Downs, A. (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen [Original: An Economic Theory, Princeton 1957]
- Droth, W./ Dangschat, J. (1985): Räumliche Konsequenzen der Entstehung „neuer Haushaltstypen“ , in: Friedrichs, J./ Häußermann, H./ Siebel, W. [Hrsg.]: Die Städte in den 80er Jahren, Opladen, 147-180
- Dubet, F./ Lapeyronnie, D. (1994): Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft., Stuttgart
- Duncan, S./Goodwin, M./Halfort, S. (1987): Politikmuster im lokalen Staat. Ungleiche Entwicklung und lokale soziale Verhältnisse, in: Prokla 68, 8-29
- Duncan, D./ Goodwin, M. (1985): Der lokale Staat und die Umstrukturierung gesellschaftlicher Beziehungen, in: Krämer, J./ Neef, R. [Hrsg.]: Krise und Konflikte in der Großstadt im entwickelten Kapitalismus, Basel/Boston/Berlin, 172-189
- Eade, J. (1997): Living the Global City. Globalization as a local process, London/New York

- Elias, N./ Scotson, J.L. (1993): Etablierte und Außenseiter, Frankfurt a.M.
- Erdmann, T. (1996): Bezugsdauer von Sozialhilfe 1994, in: Hamburg in Zahlen 8, 234-236
- Esping-Andersen, G. (1996): After the Golden Age ?, in: Esping-Andersen, G. [Hrsg.]: Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies, London
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- Esser, H. (1993): Soziologie. Allgemeine Grundlagen, Frankfurt a.M./ New York
- Esser, H. (1985): Ausländische Bevölkerung und großstädtische Entwicklungen, in: Friedrichs, J./ Häußermann, H./ Siebel, W. [Hrsg.]: Die Städte in den 80er Jahren, Opladen, 117-146
- Esser, J./Görg, C./ Hirsch, J. [Hrsg.] (1994): Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie, Hamburg
- Esser, J. (1992): Globalisierung der Ökonomie - Regionalisierung der Politik, in: Mayer, J. [Hrsg.]: Die Produktion von Stadt-Land-Schaft. Hannover im ökonomischen Kraftfeld der 90er Jahre (Loccummer Protokolle 14/92), 217 – 228
- Esser, J./ Hirsch, J. (1987): Stadtsoziologie und Gesellschaftstheorie. Von der „Fordismuskrise“ zur „postfordistischen Regional- und Stadtstruktur, in: Prigge, W. [Hrsg.]: Die Materialität des Städtischen, Basel/Boston/Berlin 31-56
- Erler, M. (1998): Das bisherige Bild der Armut muß korrigiert werden, in: FR vom 11.8.1998 (<http://www.fr-aktuell.de/archiv/fr30t/19980811122.htm>)
- Erler, M. (1995): Wie schlecht haben es die Kinder von Alleinerziehenden?, in: Sozialmagazin 7-8, 52-56
- Evers, A. (1991): Pluralismus, Fragmentierung und Vermittlungsfähigkeit. Zur Aktualität intermediärer Aufgaben im Bereich der Sozial- und Gesundheitspolitik, in: Heinelt, H./ Wollmann, H. [Hrsg.]: Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel/Boston/Berlin, 221 - 240
- Farwick, A. (1996): Armut in der Stadt - Prozesse und Mechanismen der räumlichen Konzentration von Sozialhilfeempfängern, ZWE Arbeit und Region Arbeitspapier Nr. 20, Bremen
- Fassmann, H. (1997): Die ethnische Segmentierung des Wiener Arbeitsmarktes, in: Häußermann, H./Oswald, I. [Hrsg.]: Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan Sonderheft 17, Opladen, 157-168
- Feagin, J.R./Smith, M.P. (1990): "Global Cities" und neue internationale Arbeitsteilung, in: Borst, R. u.a. [Hrsg.]: Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte, Basel/Boston/Berlin, 62-88
- Finkeldey, L. (1992): Armut, Arbeitslosigkeit, Selbsthilfe. Armuts- und Arbeitslosenprojekte zwischen Freizeit und Markt, Bochum
- Floeting, H./ Henckel, D. (1994): Lean Production, Telematik, Just-in-time, in: Stadtbauwelt 120, 2621-2629
- Föst, U. (1997): Kommunale Sozialpolitik und Gemeindefinanzen, Aachen
- Frankfurter Büro für Armutsberichterstattung (FSOB) (1997): Risiken für Frankfurt als soziale Stadt. Erster Frankfurter Sozialbericht 1995/96 [Bearb. P. Bartelheimer], (Typoskript)
- Franz, P./Richert, R./Weilepp, M. (1997): Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen in Ostdeutschland - Auswirkungen auf die Innenstädte und Maßnahmen der Gegensteuerung, in: AfK I, 48-72
- Freidinger, G. (1995): Konzepte und Implementationsstrategien kommunaler Arbeitsmarktpolitik, in: Freidinger, G./Schulze-Böing, M. [Hrsg.]: Hdb. der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Marburg, 2. Aufl., 147-232
- Freidinger, G. (1994): Integrierte Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene – Zentrale Steuerung bei dezentraler Umsetzung, in: Schulze-Böing, M./ Johrendt, N. [Hrsg.]: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme - Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Basel/Boston/Berlin, 64-72
- Freidinger, G./Schulze-Böing, M. (1995): Einleitung: Erfolgspotentiale kommunaler Arbeitsmarktpolitik, in: Freidinger, G./Schulze-Böing, M. [Hrsg.] (1995): Hdb. der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Marburg, 2. Aufl., 11-28
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) (1997): Armut in Hamburg II, Beiträge zur Sozialberichterstattung, Hamburg
- Freund, B. (1998): Frankfurt am Main und der Frankfurter Raum als Ziel qualifizierter Migranten, in: ZfW 2, 57-81

- Freyberg von, Th. (1996): Der gespaltene Fortschritt. Zur städtischen Modernisierung in Frankfurt a.M., Frankfurt a.M./ New York
- Freyberg von, Th. (1992): Städtische Modernisierung und soziale Polarisierung. Anmerkungen zur Armutsentwicklung in Frankfurt/Main in: Widersprüche 44, 51-70
- Frick, J./ Büchel, F./ Voges, W. (1996): Sozialhilfe als Integrationshilfe für Zuwanderer in Westdeutschland, DIW-Wochenbericht 48/ 96
- Friedman, J. (1995): Ein Jahrzehnt World-City-Forschung, in: Hitz, H. u.a. [Hrsg.]: Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich, Zürich, 22-44
- Friedman, J. (1986): The World City Hypothesis, in: Development and Change 17/1, 69-84
- Friedman, J./ Wolf, G. (1982): „World City Formation: an agenda for research and action, in: IJURR 6, 309-344
- Friedrich-Ebert-Stiftung [Hrsg.] (1997): Wirtschaftlicher Strukturwandel, Globalisierung und Stadtentwicklung, Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 95
- Friedrichs, J. (1997a): Globalisierung - Begriff und Annahmen, in: APuZ B33-34, 3-11
- Friedrichs, J. (1997b): Eine Typologie westdeutscher Großstädte und Muster ihrer Entwicklung 1970 - 1990, in: Friedrichs, J. [Hrsg.]: Die Städte in den 90er Jahren, Opladen, 67-90
- Friedrichs, J. (1996a): Die Entwicklung der Innenstädte. Chemnitz, Erfurt und Leipzig, in: Strubelt, W./Genosko, J./Bertram, H./Friedrichs, J./Gans, P./Häußermann, H./Herlyn, U./Sahner, H, Städte und Regionen - Räumliche Folgen des Transformationsprozesses, Opladen 357-408
- Friedrichs, J. (1996b): Führt der Wohlfahrtsstaat zu abweichendem Verhalten ? in: Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995, Frankfurt a.M./New York, 450-458
- Friedrichs, J. (1996c): Intra-Regional Polarization in the Ruhr Area, Germany, in: O'Loughlin, J./Friedrichs, J. [Hrsg.]: Social Polarization in Post-Industrial Metropolises, Berlin/ New York, 133-172
- Friedrichs, J. (1995): Stadtsoziologie, Opladen
- Friedrichs, J. (1994): Revitalisierung von Städten in altindustrialisierten Gebieten, in: GZ 3, 133 – 153
- Friedrichs, J. (1983): Stadtanalyse, 3. Aufl., Opladen
- Friedrichs, J./Küppers, R. (1997): Dresden und Leipzig - Divergierende oder konvergierende Stadtentwicklungen ? in : AfK I, 22-47
- Friedrichs, J./Häußermann, H./ Siebel, W. [Hrsg.]: (1985): Die Städte in den 80er Jahren. Demographische, ökonomische und technologische Entwicklungen, Opladen
- Fromhold-Eisebith, M. (1995): Das „kreative Milieu“ als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung, in: GZ, 1, 30-47
- Froessler, R. u.a. [Hrsg.]: (1994): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in europäischen Städten, Basel/Boston/Berlin
- Fuchs, G./ Rucht, D./ Treutner, E. (1987): Kommunale Arbeitsmarktpolitik im Umbruch: Das Beispiel München, in: ZfSozref. 11-12, 677- 687
- Gabriel, O.W./ Niedermayer, O. (1997): Entwicklung und Sozialstruktur der Partimitgliedschaften in: Gabriel, O.W./ Niedermayer, O./ Stöss, R. [Hrsg.]: Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, (Bundeszentrale für Politische Bildung Bd. 338), 277-308
- Gailbraith, J.K. (1992): Herrschaft der Zufriedenen. Die Kapitulation der Demokratie vor der Armut, in: DER SPIEGEL 36, 136-146
- Gans, H. (1997): Bevölkerungsentwicklung der deutschen Großstädte (1980-1993), in: Friedrichs, J. [Hrsg.]: Die Städte in den 90er Jahren, Opladen, 12-36
- Gans, H. (1996): Demographische Entwicklung seit 1980, in: Genosko, J. (1996). Regionale Differenzierung der Wirtschaftsstrukturen, in: Strubelt, W./Genosko, J./Bertram, H./Friedrichs, J./Gans, P./Häußermann, H./Herlyn, U./Sahner, H, Städte und Regionen - Räumliche Folgen des Transformationsprozesses, Opladen, 143-182
- Gatzweiler, H.-P./ Irmen, E. (1997): Die Entwicklung der Regionen des Bundesgebietes, in: Friedrichs, J. [Hrsg.]: Die Städte in den 90er Jahren, Opladen, 37-66
- Gatzweiler, H.-P. (1991): Handlungsspielräume für eine Stadt der Zukunft in: Ganser, K./Hesse, J.J./Zöpel, Chr. [Hrsg.]: Die Zukunft der Städte, 35-52
- Geißler, R. (1992a): Die Sozialstruktur Deutschlands, Opladen
- Geißler, R. (1992b): Die ostdeutsche Sozialstruktur unter Modernisierungsdruck, in: APuZ B29-30, 15-28

- Geiling, H./ Hermann, T. (1991): Epochenwechsel - Anmerkungen zu politischen Mentalitäten und sozialen Strukturen in Hannover, in: Brandt, A. u.a. Das EXPO-Projekt, Hannover, 188-197
- Geiling, H. /Vester, M. (1991): Die Spitze eines gesellschaftlichen Eisbergs – Sozialstrukturwandel und neue soziale Milieus, in: Roth, R./ Rucht, D. [Hrsg.]: Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn (Bundeszentrale für Politische Bildung Bd. 252), 237-260
- Genosko, J. (1996): Regionale Differenzierung der Wirtschaftsstrukturen, in: Strubelt, W./Genosko, J./Bertram, H./Friedrichs, J./Gans, P./Häußermann, H./Herlyn, U./Sahner, H, Städte und Regionen - Räumliche Folgen des Transformationsprozesses, Opladen 111-142
- Gerhards, J. (1995): Kulturosoziologie und die Theorie rationalen Handelns: Die rationale Verwendung von politischen Deutungsmustern, in: Journal für Sozialforschung 3-4, 219-234
- Gernert, W. (1990): Kommunale Sozialverwaltung und Sozialpolitik, Stuttgart
- Gesamtverband der Wohnungswirtschaft 1998: Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den neuen und alten Bundesländern, GDW Schriften 48, Köln
- Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (GIB): Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehenden. Aktivitäten der Kommunen, Arbeitspapiere 3, Bottrop
- Gesterkamp, T. (1991): Champagner und leere Gläser in Köln: Soziale Topographie einer Stadt, in: Die Mitbestimmung 8+9, 560-562
- Glatzer, W./Hübinger, W. (1990): Lebenslagen und Armut, in: Döring, D./ Hanesch, E.-V. [Hrsg.]: Armut im Wohlstand, Frankfurt a.M., 31-55
- Gluchowski, P./ von Wilamowitz-Moellendorf, U. (1997): Sozialstrukturelle Grundlagen des Parteienwettbewerbs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gabriel, O.W./ Niedermayer, O./ Stöss, R. [Hrsg.]: Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, (Bundeszentrale für Politische Bildung Bd. 338), 179-208
- Göddecke -Stellmann, J. (1995): Aktuelle Tendenzen der Stadtentwicklung. Projektbericht „Innerstädtische Raubeobachtung“, in: Stadtforschung und Statistik 1, 67-71
- Görg, C. (1994): Regulation – ein neues >Paradigma< in: Esser, J./Görg, C./ Hirsch, J. [Hrsg.]: Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie, Hamburg, 13-30
- Görlitz, A. (1995): Politische Steuerung, Opladen
- Goldberg, A./Sen, F. (1997): Türkische Unternehmer in Deutschland. Wirtschaftliche Aktivitäten einer Einwanderungsgesellschaft in einem komplexen Wirtschaftssystem, in: Häußermann, H. /Oswald, I. [Hrsg.]: Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan- Sonderheft 17, Opladen, 63-84
- Gornig, M./ Häußermann, H. (1994): Regionen im Süd-/Nord- und West/Ost-Gefälle, in: Roth, R./Wollmann, H. [Hrsg.]: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, 155-175
- Gottschalk, P./McLanahan, S./Sandefur, G.D. (1996): The dynamics and intergenerational Transmission of poverty and welfare partizipation, in: Danziger, S.H./Sandefur, G.D./Wineberg, D.H. [Hrsg.]: Confronting poverty. Prescriptions for Change, New York 1996, 85-108
- Grabher, G. (1993): Wachstumskoalitionen und Verhinderungs-Allianzen. Entwicklungsimpulse und -Blockierungen durch regionale Netzwerke, in: IfR 11, 749- 757
- Grafe, P. (1990): Malefiz in Essen. Karriere, Komplott und Konspiration - wie es die Sozis machen, in: Transatlantik 9, 74-78
- Grauhan, R.-R./ Hickel, R. (1978): Krise des Steuerstaates – Widersprüche, Ausweichstrategien und Perspektiven staatlicher Politik, in: Grauhan, R.-R. [Hrsg.]: Krise des Steuerstaats ? : Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien (Leviathan-Sonderheft 1), Opladen, 7-33
- Grauhan, R.-R. [Hrsg.] (1975): Lokale Politikforschung, 2 Bde., Frankfurt a.M./New York
- Groenemeyer, A. (1996): Wertideen und Wertbezüge einer Soziologie sozialer Probleme. Zur epistemologischen und methodologischen Basis einer Soziologie sozialer Probleme, in. Soziale Probleme Heft 2, 71-93
- Grundmann, S. (1995): Die Ost-West-Wanderung in Deutschland (1989-1992), in: Bertram, H./Hradil, S./Kleinhenz, G. [Hrsg.]: Sozialer und demographischer Wandel in den neuen Bundesländern, Berlin, S. 3-46
- Grüner, H./ Jaedicke, W./ Ruhland, K. (1988): Rote Politik im schwarzen Rathaus ? - Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Ausgaben bundesdeutscher Großstädte, in: PVS 1, 42 - 57
- Günther, M. (1997): Ohne Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geht es nicht ! in: BldW 4+5, 77-79

- Guss, A. (1995): Betriebliche Sozialeinrichtungen der LEUNA-Werke, KSPW-Graue Reihe 95-05, Berlin
- Guttman, R. (1996): Die Transformation des Finanzkapitals, in: Prokla 2, 165-198
- Habich, R./Headey, B./Krause, P. (1991): Armut in der Bundesrepublik mehrheitlich kurzfristiger Natur in: ISI Nr.5, 5-7
- Härle, J. (1994): Städtetypen in der Bundesrepublik und Vergleichsstädte für Wiesbaden, in: Statistische Berichte 2, LH Wiesbaden, Amt für Wahlen, Statistik und Stadtforschung, 1-31
- Häußermann, H. (1998): Globalisierung, Global City, in: Häußermann, H. [Hrsg.]: Großstadt. Soziologische Stichworte, Opladen 1998, 79-91
- Häußermann, H. (1997): Tendenzen sozialräumlicher Schließung in den Großstädten der Bundesrepublik Deutschland, in: Widersprüche 60, 13-20
- Häußermann, H. (1996a): Soziale Formationen in der Stadt, in: Die Stadt. Ort der Gegensätze, Sondernummer der Demokratischen Gemeinde, Bonn, 41 - 48
- Häußermann, H. (1996b): Die Transformation des Wohnungswesens, in: Strubelt, W./Genosko, J./Bertram, H./Friedrichs, J./Gans, P./Häußermann, H./Herlyn, U./Sahner, H, Städte und Regionen - Räumliche Folgen des Transformationsprozesses, Opladen, 289-309
- Häußermann, H. (1995a): Von der „sozialistischen“ zur „kapitalistischen“ Stadt, in: APuZ B 12, 3-15
- Häußermann, H. (1995b): Die ökonomische Entwicklung der Großstädte, Vortrag im Rathaus Hannover, Hannover
- Häußermann, H. (1993): Wohnen und Wählen. Zum Einfluß von Hauseigentum auf die Wahlentscheidung, in: ZfS 1, 16-32
- Häußermann, H. (1992): Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen, in: Häußermann, H. [Hrsg.]: Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas, Basel/Boston/ Berlin, 10-34
- Häußermann, H. (1991a): Sozialraum Stadt, Von der Sprengkraft sozialer Schichtung, in: Ganser, K./Hesse, J.J./Zöpel, Chr. [Hrsg.]: Die Zukunft der Städte, Baden-Baden, 92-110
- Häußermann, H. (1991b): Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine „alternative“ Kommunalpolitik möglich ?, in: Heinelt, H./ Wollmann, H. [Hrsg.]: Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel/ Boston/Berlin, 92-108
- Häußermann, H. (1990): Lebenszyklus, Arbeitslosigkeit und Hauseigentum, in: Bertels, L./ Herlyn, U. [Hrsg.]: Lebenslauf und Raumerfahrung, Opladen, 101-122
- Häußermann, H./ Oswald, I. (1997): Zuwanderung und Stadtentwicklung, in: Häußermann, H. /Oswald, I. [Hrsg.] Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan- Sonderheft 17), Opladen, 9-29
- Häußermann, H./Neef, R. (1996): Stadtentwicklung in Ostdeutschland, Opladen
- Häußermann, H./Kazepov, Y. (1996): Urban poverty in Germany: a comparative profile of the poor in Stuttgart and Berlin, in: Mingione, E. [Hrsg.]: Urban poverty and the underclass, Oxford, 343-369
- Häußermann, H./ Siebel, W. (1995): Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt a.M.
- Häußermann, H./ Siebel, W. (1994): Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik, in: AfK 1, 32-45
- Häußermann, H./ Siebel, W. (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik, in: Häußermann, H./ Siebel, W. [Hrsg.]: Festivalisierung der Stadtpolitik, Opladen, 7-31
- Häußermann, H./Siebel, W. (1991): Bausteine zu einem Szenario der Entwicklung von Berlin. Sozialräumliche Struktur und Steuerung des Wirtschaftswachstums, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin, Metropole Berlin: Mehr als Markt !. Berlin, 23-58
- Häußermann, H./ Siebel, W. (1988): Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie, in: Friedrichs, J. [Hrsg.]: Soziologische Stadtforschung, Opladen, 78 - 94
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 1987: Neue Urbanität, Frankfurt a.M.
- Hamm, B./Neumann, I. (1996): Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie, Opladen
- Hamm, B. (1982): Einführung in die Siedlungssoziologie, München
- Hamnett, C. (1996): Social Polarisation, Economic Restructuring and welfare state regimes, in: Urban Studies 8, 1407-1430
- Hampton, W. (1991): Local Government and Urban Politics, London/ New York
- Hanesch, W. (1996): Konzeption, Krise und Optionen der sozialen Stadt, in: ders [Hrsg.]: Überlebt die soziale Stadt ?, Opladen, 21-56
- Hanesch, W. (1995): Eine Kombination aus Zwang und Anreiz. Mit der Reform der Sozialhilfe will die Bundesregierung der Arbeitsmarktmisere durch verstärkten Druck auf Arbeitslose begegnen, in: Frankfurter Rundschau Nr. 189 vom 16.8.1995

- Hanesch, W. u.a. (1994): Armut in Deutschland, Reinbek
- Hardt, U. (1993): Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden - Argumente am Beispiel eines strukturschwachen (alten) Bundeslandes -, in: Die Gemeindekasse 2, 33-43
- Harth, A. (1997): Soziale Ausdifferenzierung und räumliche Segregation in den Städten der neuen Bundesländer. Allgemeine Befunde und eine Fallstudie in Halle/Saale, in: Schäfer, U. [Hrsg.]: Städtische Strukturen im Wandel, Opladen, 251-365
- Harth, A./Herlyn, U. (1996): „... und dann geht's doch ein bißchen auseinander“. Zum Wandel städtischer Wohnumgebungen in den neuen Bundesländern, in: Häußermann, H./Neef, R. [Hrsg.]: Stadtentwicklung in Ostdeutschland, Opladen, 139-162
- Hartmann, H. (1981): Sozialhilfebedürftigkeit und Dunkelziffer der Armut, Stuttgart
- Hartwich, H.-H. (1990): Die Gefährdung des demokratischen Sozialstaates, in: Bermbach, U./Blanke, B./Böhret, C. [Hrsg.]: Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaates, Opladen 1990, 11-24
- Hatz, G. (1997): Die Märkte als Chance für Ausländer - Ausländer als Chance für Märkte, in: Häußermann, H./Oswald, I. [Hrsg.]: Zuwanderung und Stadtentwicklung (Leviathan Sonderheft 17), Opladen, 170-192
- Hauser, R./Voges, W. (1998): Armut und Armutspolitik in Deutschland, in: ZfSozref 3-4, 308-337
- Hauser, R./Glatzer, W./Hradil, S./Kleinhenz, G./Olk, T./Pankoke, E. (1996): Ungleichheit und Sozialpolitik, Opladen
- Hauser, R./Hübinger, W. (1993): Arme unter uns, Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen aus der Caritas-Armutsuntersuchung, Freiburg. i. Br.
- Hauser, R./Semrau, P. (1990): Polarisierungstendenzen in der Einkommensverteilung ? Ergebnisse zur Entwicklung der Armut in: ISI Nr.3, 1-4
- Hauser, R./Cremer-Schäfer, H./Novertne, U. (1981): Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland - Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt a.M.
- Hausmann, B. (1994): Eine Analyse und zwei unterschiedliche Wege aus der Finanzkrise, in: Bartelheimer, P. u.a. , Vorarbeiten zu einer Frankfurter Armutsberichterstattung, Offenbach, 66-83
- Hausmann, B. (1992): Frankfurt am Main. Metropole und Moneten, in: Widersprüche 44, 71-86
- Hecló, H. (1996): Poverty politics, in: Danziger, S.H./Sandefur, G.D./Wineberg, D.H. [Hrsg.]: Confronting poverty. Prescriptions for Change, New York 1996, 396-437
- Hegner, F. (1986): Handlungsfelder und Instrumente kommunaler Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, in: Blanke, B./Evers, A./Wollmann, H. [Hrsg.]: Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Opladen, 119-153
- Heine, M./Herr, H. (1996): Money makes the world go round. Über die Verselbständigung der Geldsphäre und andere Mißverständnisse, in: Prokla 103, 197-226
- Heinelt, H. (1994a): Arbeitslosigkeit - ein Problembereich kommunaler Sozialpolitik, in: Strohmeier, K.P. u.a.: Kommunen vor neuen sozialen Herausforderungen, Konrad-Adenauer-Stiftung. Interne Studien Nr. 100, Sankt Augustin, 149-182
- Heinelt, H. (1994b): Kommunale Beschäftigungspolitik, in: Roth, R./Wollmann, H. [Hrsg.]: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, 451-462
- Heinelt, H. (1993): Immigranten im Wohlfahrtsstaat, Opladen
- Heinelt, H. (1991): Lokale Arbeitsmarktpolitik in einem sich wandelnden Wohlfahrtsstaat, in: Blanke, B. [Hrsg.] Staat und Stadt. Systematische und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik (PVS-Sonderheft 22), Opladen, 113-125
- Heinelt, H./Wollmann, H. [Hrsg.]: (1991): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung - der 80er und 90er Jahre, Basel/ Boston/ Berlin
- Heinelt, H./Macke, C.-W. (1986): Das Arbeitslosenzentrum Hannover. Eine Einrichtung zwischen Selbsthilfe und Institutionalisierung, in: Blanke, B./Evers, A./Wollmann, H. [Hrsg.]: Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Leviathan- Sonderheft 7, Opladen, 213-231
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, C. (1998): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen

- Heinze, R.G./ Volzkow, H. (1991): Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene, in: Heinelt, H./ Wollmann, H. Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel/ Boston/Berlin, 187-206
- Heinze, R.G./ Olk, T. (1981): Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion, in: KZfSS 1, 94-114
- Heitmeyer, W./Dollase, R./ Backes, O. [Hrsg.] (1998): Die Krise der Städte. Analyse zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt a.M.
- Heitmeyer, W. [Hrsg.] (1997a): Was treibt die Gesellschaft auseinander ?, Frankfurt a.M.
- Heitmeyer, W. [Hrsg.] (1997b): Was hält die Gesellschaft zusammen ?, Frankfurt a.M.
- Heitmeyer, W. (1996): Die gefährliche Zerstückelung von Raum und Zeit, in: FR Nr. 225 vom 26.9.1996
- Heitmeyer, W. (1995): Freisetzungen, Auflösungen, Gewißheitsverluste, in: FR Nr. 163 vom 17.7.1995
- Heitmeyer, W. (1994): Entsicherungen, Desintegration und Gewalt, in: Beck, U./Beck-Gernsheim, E.[Hrsg.]: Riskante Freiheiten, Frankfurt a.M. , 376-401
- Heitmeyer W. (1992): Desintegration und Gewalt in: Deutsche Jugend 3, 109-122
- Helbrecht, I. (1996): Die Wiederkehr der Innenstädte. Zur Rolle von Kultur, Kapital und Konsum in der Gentrification, in: GZ 1, 1-15
- Hellmann, K.-U. (1996): Systemtheorie und neue soziale Bewegungen. Identitätsprobleme in der Risikogesellschaft, Opladen 1996
- Heinze, R.G. [Hrsg.]: Neue Subsidiarität. Leitideen für eine zukünftige Sozialpolitik, Opladen 1986
- Henckel, D./ Grabow, B./ Hollbach, B./ Usbeck, H./ Niemann, H. (1993): Entwicklungschancen deutscher Städte - Die Folgen der Vereinigung, Schriften des Deutschen Institutes für Urbanistik Bd. 86, Stuttgart/ Berlin/ Köln
- Herfert, G. (1994): Bevölkerungssuburbanisierung in Großstadtreionen Sachsens, in: EUROPA REGIONAL 2, 10-19
- Herlyn, U./Harth, A. (1996): Soziale Differenzierung und soziale Segregation, in: Strubelt, W./Genosko, J./Bertram, H./Friedrichs, J./Gans, P./Häußermann, H./Herlyn, U./Sahner, H, Städte und Regionen - Räumliche Folgen des Transformationsprozesses, Opladen, 257-288
- Herlyn, U. (1990): Zur Aneignung von Raum im Lebensverlauf, in: Bertels, L./ Herlyn, U., Lebenslauf und Raumerfahrung, Opladen, 7-34
- Herlyn, U./Lettko, B./Lakemann, U.. (1991): Armut und Milieu. Benachteiligte Bewohner im großstädtischen Quartieren, Basel-Boston-Berlin
- Herlyn, U. [Hrsg.]: (1980): Großstadtstrukturen und ungleiche Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Verteilung und Nutzung sozialer Infrastruktur, Frankfurt a.M.
- Hermann, T. (1996): Faß ohne Boden ? Soziale Ungleichheit und Prozesse sozialer Integration und Ausgrenzung in Hannover, in: Schmalstieg, H. [Hrsg.]: Zukunftsfähiges Hannover, Hannover, 53-72
- Hermann, Th. (1992): Die soziale Spaltung der Stadt. Bevölkerungsentwicklung und soziale Strukturen in der Stadt Hannover anhand ausgewählter Beispiele, in: Die Produktion von Stadt-Land-Schaft II, Loccumer Protokolle 58, 103-141
- Hermann, Dagmar von/ Ley, U. (1997): Beschäftigungsförderung – wirtschaftspolitisches Instrumentarium oder gesellschaftspolitische Notwendigkeit?, in: NDV 6, 183-187
- Hesse, J.J./ Benz, A. (1990): Die Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden
- Hesse, J.J. [Hrsg.] (1986): Erneuerung der „Politik von unten ?“ Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Opladen
- Hesse, J.J./Wollmann, H. [Hrsg.] (1983): Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren, Frankfurt/New York
- Hildebrandt, R. (1994): Die Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens in der DDR und in den neuen Bundesländern, in: APuZ B3, 15-25
- Hill, P.B./ Kopp, J. (1997). Familie in der Krise? Heirat und Familienbildung im Vergleich verschiedener Geburtskohorten, in: ISI Nr. 17, 1-4
- Hinrichs, W. (1996): Wohnortwechsel zwischen den Bundesländern im Kontext der Vereinigung, WZB-Arbeitspapiere FS III 96-407
- Hinte, W. (1994): Neue Ansätze kommunaler Sozialpolitik, in: MAGS Nordrhein-Westfalen, Zukunft des Sozialstaates. Leitideen und Zukunft für eine Sozialpolitik der Zukunft, Düsseldorf, 309-312
- Hirsch, J./ Roth, R. (1986): Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus, Hamburg

- Hitz, H./ Schmid, C./ Wolf, R. (1992): Zur Dialektik der Metropole: Headquarter Economy und urbane Bewegungen, in: GZ 2, 67-83
- Hitzler, R. (1994): Radikalisierte Praktiken der sozialen Distinktion. Zur Politisierung des Lebens in der Stadt, in: Dangschat, J./ Blasius, J. [Hrsg.]: Lebensstile in den Städten. Konzepte und Methoden, Opladen, 47-58
- Höck, C. (1996): Wohlfahrtsverbände und Staat in der lokalen Armutspolitik, in: ZfSozref 7, 449-477
- Höft-Dzemski, R. (1994): Zur Einkommensposition von Haushalten von Sozialhilfeempfängern in den Jahren 1972-1992 Teil 1, in: NDV 11, 405-409; Teil 2, in: NDV 11, 441-444
- Hoffmann, U./ Beck, M. (1994): Die neue Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik, in: WiSta 2, 116-127
- Hofmann, M./ Rink, D. (1996): Milieukonzepte zwischen Sozialstrukturanalyse und Lebensstilforschung, in: Schwenk, U.G. [Hrsg.]: Lebensstil zwischen Sozialstrukturanalyse und Kulturosoziologie, Opladen, 183-199
- Hondrich, K.O. (1996): Lassen sich soziale Beziehungen modernisieren ?, in: Leviathan 1, 29-45
- Hoppensack, H.-C./Wenzel, G. (1985): Hilfe zur Arbeit und Arbeitszwang. Sozialhilfe und administrative „Normalisierung“ von Lohnarbeit, in: Leibfried, S./Tennstedt, F. [Hrsg.] (1985): Politik und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a.M., 249-267
- Hotz, D. (1987): „Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten“ in: IfR 9-10, 592-610
- Hradil, S. (1998): Die Seismographen der Modernisierung. Singles in Deutschland, in: APuZ B 53, 9-16
- Hradil, S. (1995): Die Modernisierung des Denkens. Zukunftspotentiale und „Altlasten“ in Ostdeutschland, in: APuZ B20, 3-15
- Hradil, S. (1992a): Die „objektive“ und die „subjektive“ Modernisierung, in: APuZ B29-30, 3-14
- Hradil, S. (1992b): Alte Begriff und neue Strukturen. Die Milieu-, Subkultur- und Lebensstilforschung der 80er Jahre, in: Hradil, S.[Hrsg.]: Zwischen Bewußtsein und Sein. Die Vermittlung „objektiver“ Lebensbedingungen und „subjektiver“ Lebensweisen, Opladen, 15-56
- Hradil, S. (1990): Postmoderne Sozialstruktur ? Zur empirischen Relevanz einer „modernen“ Theorie sozialen Wandels, in: Berger, P.A./Hradil S. [Hrsg.]: Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile (Soziale Welt Sonderband 7), Göttingen, 125-150
- Hradil, S. (1987): Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft, Opladen
- Hradil, S. (1983): Die Ungleichheit der „sozialen Lage“, in: Kreckel, R. [Hrsg.]: Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt Sonderband 2), Göttingen, S. 101-118
- Hradil, S./Müller, D. (1993): Auswirkungen des demographischen, sozialen und kulturellen Wandels auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Schleswig-Holstein, 2. Bände. Gutachten für die Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Mainz
- Huebner, M./Krafft, A./Ulrich, G. (1992): Das Spektrum kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Berlin
- Hullmann, A. (1997): Privathaushalte und Erwerbstätigkeit in den Regionen Nordrhein-Westfalens, in: Statistische Rundschau NRW, 395-407
- Huster, E.-U. (1997): Zentralisierung der Politik und Globalisierung der Ökonomie: Veränderungen der Rahmenbedingungen für die soziale Stadt, in: Hanesch, W. [Hrsg.]: Überlebt die soziale Stadt ?, Opladen, 57-76
- Huster, E.-U. (1996): Armut in Europa, Opladen
- Jaedicke, W./Wegener, A./Wollmann, H. (1992): Arbeitsmarktpolitik und kommunale Verwaltung, in: Freidinger, G./Schulze-Böing, M. [Hrsg.]: Hdb. der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Marburg, 29-52
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (1984): Die Praxis der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz : eine empirische Untersuchung über den Arbeitseinsatz von Sozialhilfeempfängern gemäß § 18 ff. Bundessozialhilfegesetz, Köln
- Jaedicke, W./ Ruhland, K. /Wachendorfer, U./ Wollmann, H./ Wonnenberg, H. (1991): Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise, Opladen
- Jäger, C. (1998): Lebensräume im Stadtteil erschließen. Der ASD als Motor einer stadtteilorientierten, lebensweltbezogenen Sozialarbeit. Das Beispiel Dresden, in: BldW 3+4, 62-64
- Jaschke, H.-G. (1992): Neue Armut und Stadtentwicklung. Welche Rolle spielt „Armut“ in der neueren politischen und wirtschaftlichen Stadtdebatte ? in: Widersprüche 44, 9-20

- Jessop, B. (1994): Post-Fordism and the state, in: Amin Ash [Hrsg.]: Post-Fordism. A Reader, Oxford/Cambridge; 251-279
- Jessop, B. (1992): Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: Demirovic, A., Hegemonie und Staat: Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster, 232-262
- Jordan, B. (1996): A Theory of Poverty & Social Exclusion, Cambridge
- Junkernheinrich, M./ Pohlen, J. (1997): Arme Städte –Reiche Städte. Großstädtische Finanzlagen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Friedrichs, J. [Hrsg.]: Die Städte in den 90er Jahren, Opladen, 136-166
- Jüttner, E. (1997): Ganzheitliche Hilfe nicht gewährleistet. Die Finanzierung der Altenhilfe in den neuen Bundesländern muß neu geordnet werden - Regelfinanzierungen sind notwendig, in: BldW 4+5, 90-92
- Kalbe, S./ Szlapka, M. (1994): Das Ende jeder (Haushalts-)Politik ?, in: AKP 3, 47-48
- Kaluza, H./ Pollmeyer, B./Tehler, G. (1991): Kommunale/regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ein Leitfaden für die Praxis, Bremen
- Kamann, D.-J. E./ Nijkamp, P. (1991): Technogenesis. Origins and Diffusion in a Turbulent Environment, in: Technological Forecasting and Social Change 39, 45-66
- Kampmann, R. (1991): Großstädte im Wandel - eine Analyse der Auswirkungen regionaler und sektoraler Entwicklungstendenzen, in: RWI-Mitteilungen, 215 - 248
- von Kardoff, E. (1991): Soziale Netzwerke in der gemeindebezogenen Gesundheitsversorgung und -förderung, in: Mühlfeld, C. u.a. [Hrsg.]: Gesundheitswesen: Sozialarbeit in sozialen Netzwerken. Brennpunkte sozialer Arbeit, Neuwied, 9-25
- Karrenberg, H. (1994): Die mittelfristige Haushaltsentwicklung der Kommunen unter den veränderten Bedingungen, in: Frischmuth, B. [Hrsg.]: Haushaltskonsolidierung. Difu-Materialien 4, 25-36
- Karrenberg, H. (1993): Städtische Finanzen vor schweren Belastungen, in: Wirtschaftsdienst XI, 571-578
- Karrenberg/ Münstermann, (1996): Gemeindefinanzbericht 1996 in: der Städtetag 3
- Karrenberg/ Münstermann, (1995): Gemeindefinanzbericht 1995 in: der Städtetag 3
- Karrenberg/ Münstermann, (1994): Gemeindefinanzbericht 1994 in: der Städtetag 3
- Karrenberg/ Münstermann, (1993): Gemeindefinanzbericht 1993 in: der Städtetag 2
- Karrenberg/ Münstermann, (1992): Gemeindefinanzbericht 1992 in: der Städtetag 2
- Karrenberg/ Münstermann, (1991): Gemeindefinanzbericht 1991 in: der Städtetag 2
- Kaufmann, F.-X. (1998): Globalisierung und Gesellschaft, in: APUZ B 18, 3-10
- Kaufmann (1997): Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt a.M.
- Kaufmann, F.-X. (1990): Zukunft der Familie. Stabilität, Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, München
- Kaufmann, F.-X. [Hrsg.]: (1987): Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe, München
- Kaufmann, F.-X. [Hrsg.]: (1979): Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Frankfurt a.M./ New York
- Kawamura, G. (1994): Kriminalisierung durch Armut ? in: TuPSA. 5, 174 - 182
- Keil, R (1997): Globalisierung - Macht´- Staat. Perspektiven lokalen Handelns im Zeitalter der World City, (Manuskript)
- Keil, R. (1992): Globale Regionen: Parameter der Verstädterung im globalen Kapitalismus, in: Mayer, J. [Hrsg.]: Die Produktion von Stadt-Land-Schaft. Hannover im ökonomischen Kraftfeld der 90er Jahre. Loccumer Protokolle 14, 79-105
- Keim, K.D. (1997): Milieu und Moderne. Zum Gebrauch und Gehalt eines nachtraditionalen sozialräumlichen Milieubegriffs, in: BJfS 3, 387-399
- Keim, K.D. (1983). Kommunale Sozialpolitik, in: Schäfers, B. [Hrsg.]: Sozialpolitik in der Bundesrepublik, Sonderheft der Gegenwartskunde, Opladen, 61- 80
- Keim, K.D. (1979): Milieu in der Stadt. Ein Konzept zur Analyse älterer Wohnquartiere, Stuttgart u.a.
- Keller, B./ Seifert, H. (1997): Eine Zwischenbilanz der Deregulierung, in: WSI Mitteilungen 8, 522-531
- Keller, B. (1993): Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 3. Überarbeitete und erweiterte Auflage, München/Wien
- Kern, H./ Schumann, M. (1984): Das Ende der Arbeitsteilung, München
- Kilb, R. (1994): Zur veränderten Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in Frankfurt a. M., in: Bartelheimer, P. u.a. [Hrsg.]: Vorarbeiten zu einer Frankfurter Armutsberichterstattung, Offenbach, 118-127

- Kilb, R. (1993): Zerteilte Stadtregion - Zerrissene Lebenswelten Jugendlicher in benachteiligten Wohngebieten. Beispiel Frankfurt/Main in: Deutsche Jugend 2, 69-78
- Kienbaum Unternehmensberatung GmbH (1996): Projektbericht zum interkommunalen Kennzahlenvergleich für die Hilfe zum Lebensunterhalt, Düsseldorf 1996
- Kipfer, S./Keil, R. (1995): Urbanisierung und Technologie in der Periode des globalen Kapitalismus, in: Hitz, H. u.a. [Hrsg.]: Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich, Zürich, 61-89
- Kirbach, R. (1997): Das soziale Imperium. Mit der Verpflichtung zur Arbeit will Leipzig dem finanziellen Fiasko entgehen, in: DIE ZEIT Nr. 44 vom 24.10.1997, 39
- Klagge, B. (1998). Armut in westdeutschen Großstädten, in: Geographische Rundschau 3, 139-144
- Klamberg F./Prinz, A. (1983): Anatomie der Sozialhilfe in: Finanzarchiv 2, 283-311
- Klauder, W. (1995): Probleme der Außenwanderung aus der Sicht der Arbeitsmarktprognostik, in: Neumann, H./ Niemann, H. [Hrsg.]: Migration und soziale Probleme, DifU-Materialien 17/95, Berlin, 29-54
- Klems, W./Schmid, A. (1992): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik am Beispiel von Frankfurt am Main, Frankfurt a.M.
- Klein, P. (1994): Regelsatzentwicklung und Wandel der Lebensformen, in: NDV 3, 88-94
- Kleinfeld, R. (1996): Kommunalpolitik in Ostdeutschland im Übergang, in: Kleinfeld, R., Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung, Opladen, 249-348
- Klinger, R. (1995): Die Landkreise und ihre Aufgabe als Ersatzarbeitsämter, in: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 6, 121-124
- Knapp, W. (1995): Global - Lokal, in: RuR, 4, 294-304
- Koch, K. (1992): Armut in Frankfurt. Eine Übersicht, in: Widersprüche 44, 45-50
- Körper, K. (1997): Bedrohen Freiwilligenarbeit, Ehrenamt und Selbsthilfe die professionelle Arbeit? Antworten aus Sicht eines Netzwerk-Ehrenamtlichen, in: NAKOS-Extra 28 „Ehrenamt – Freiwilligenarbeit – Selbsthilfe, Berlin, 32-43
- Körner, A. (1998): Beschäftigungsförderung in Leipzig. Arbeit statt Sozialhilfe, in: AKP 2, 24-25
- Kohler-Koch, B. (1998): Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen in: Kohler-Koch [Hrsg.]: Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29), Opladen, S. S.11-25
- Kohli, M. (1994): Institutionalisierung und Individualisierung der Erwerbsbiographie, in: Beck, U./Beck-Gernsheim, E.[Hrsg.]: Riskante Freiheiten, Frankfurt, 219-244
- Kohli, M. (1990): Gesellschaftszeit und Lebenszeit. Der Lebenslauf im Strukturwandel der Moderne, in: Berger, J. [Hrsg.]: Die Moderne - Kontinuitäten und Zäsuren, Göttingen, 183-206
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, (1992): Die soziale Entwicklung in den Städten, Soziales Europa, Beiheft 1, Brüssel/ Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, (1989): Der Kampf gegen Armut, Soziales Europa, Beiheft 2, Brüssel/ Luxemburg
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [KGST] (1988): Organisation der kommunalen Beschäftigungsförderung - Aktivitäten gegen Arbeitslosigkeit -, KGST-Bericht Nr. 6, Köln
- Kooimann, J. [Hrsg.] (1993): Modern Governance, New Government-Society Interactions, London
- Korff, H.-R. (1996): Globalisierung und Megastadt, in: GR 2, 120-123
- Kornemann, S. (1995): Armut und Armutspolitik auf kommunaler Ebene. Das Beispiel Magdeburg, in: Hanesch, W. [Hrsg.]: Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen, 221-246
- Krätke, S. (1997): Globalisierung und Stadtentwicklung in Europa, in: GZ 2+3, 143-158
- Krätke, S. (1996): Regulationstheoretische Perspektiven der Wirtschaftsgeographie, in: ZfW 1-2, 6-19
- Krätke, S. (1995): Stadt, Raum, Ökonomie, Basel/Boston/Berlin
- Krätke, S. (1994): Stadtsystem im internationalen Kontext und Vergleich, in: Roth, R./ Wollmann, H. [Hrsg.]: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, 176-193
- Krätke, S. (1991): Strukturwandel der Städte, Frankf. a.M.
- Krätke, S./ Schmoll, F. (1987): Der lokale Staat – „Ausführungsorgan“ oder „Gegenmacht“, in: Prokla 68, 30-72
- Kraft, A. /Ulrich, G. (1997): Akteure im System, in: Birke, M./Burschel, C./Schwarz, M. [Hrsg.]: Handbuch Umweltschutz und Organisation, München/Wien, 92-133

- Krahmer, U./Spindler, H. (1994): Konsolidierung der Qualifikationsanforderungen an die „Hilfe zur Arbeit“ durch das FKPG von 1993 - Vorläufige Thesen zu den neuen §§ 18 - 20, 25 Bundessozialhilfegesetz, in: ZfSH/SGB 1: 18-24
- Krause, P. (1992): Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland in APuZ B 49, 3-17
- Kristensen, H. (1995): Social exclusion and spatial stress: the connections, in: Room, G. [Hrsg.]: Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion, Bristol, 146 - 157
- Kronauer, M. (1996): „Soziale Ausgrenzung“ und „urban underclass“: Annäherung an neue Formen gesellschaftlicher Spaltung, in: Leviathan 1, 28-49
- Kronawitter, G. [Hrsg.]: (1994): Rettet unsere Städte jetzt ! Manifest der Oberbürgermeister, Düsseldorf
- Kronawitter, G. (1993): „Die Strukturen zerfallen“. Der Münchener Oberbürgermeister über die drohende Verslumung der deutschen Großstädte, in: DER SPIEGEL 46, 79-81
- Krüger, H. (1995): Prozessuale Ungleichheit. Geschlecht und Institutionenverknüpfung im Lebenslauf, in: Berger, P.A./ Sopp, P. [Hrsg.]: Sozialstruktur und Lebenslauf, Opladen, 133-154
- Krüger, J. (1985): Kommunale Sozialpolitik und die Krise des Wohlfahrtsstaates. Zur Verortung der sozialpolitischen Dezentralisierungsdebatte, in: Krüger, J./ Pankoke, E. [Hrsg.]: Kommunale Sozialpolitik, München, 11-45
- Krüger, J./ Pojana, M./ Richter, R. (1990): Lokale Handlungsebene und Jugendarbeitslosigkeit, München
- Krüger, J./ Pankoke, E.(1985): Zur Einführung – Bezugsrahmen, Ausgangsfragen, Erkenntnisinteressen, in: Krüger, J./ Pankoke, E. [Hrsg.] (1985): Kommunale Sozialpolitik, München, 1-10
- Krüger W. u.a. (1987): Armutsrisiko von Familien. Materialien zum 7. Jugendbericht, München
- Krug W. (1989): Disparitäten der Sozialhilfedichte, Stuttgart
- Krug, W. (1987): „Nord-Süd- und Stadt-Land-Gefälle in der Sozialhilfedichte der BRD in: IzR 9/10, 527-536
- Krummacker, M. / Waltz, V. (1996): Einwanderer in der Kommune. Analysen, Aufgaben und Modelle für eine multikulturelle Stadt, Essen
- Krummacker, M. (1993): Was tun gegen die Spaltung in den Städten ?, in: SOZIAL EXTRA 2-8
- Kuban, M. (1994): Kommunale Haushaltspolitik, in: Roth/Wollmann [Hrsg.]: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in deutschen Gemeinden, Opladen, 328-340
- Küppers, R. (1996): Gentrification in der Kölner Südstadt, in: Friedrichs, J./Kecskes, R. [Hrsg.]: Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse, Opladen, 133-166
- Kuhnert-Schroth, H./Rauch, N./Siewert, H.-J. (1987): Jugendarbeitslosigkeit - lokale Ausprägungen und kommunale Strategien. Eine empirische Untersuchung in zehn Städten, Berlin 1987
- Kujath, H.J. (1999): Kontinuitäten und Brüche d Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten Großstädten und Regionen Ostdeutschlands, in: APuZ B 5, 15-25
- Kunz, V. (1998). Die Hebesatzpolitik der kreisfreien Städte in den 80er Jahren, in: Mäding, H. /Voigt, R. [Hrsg.]: Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen, 161-186
- Knuth, M- (1997): Sozialplanpolitik am Wendepunkt, in: Soziale Sicherheit 6, 201-208
- Läpple, D. (1996): Ökonomische Perspektiven der Städte, in: Die alte Stadt 2, 128-140
- Läpple, D./Deecke, H./ Krüger, T. (1994): Strukturentwicklung und Zukunftsperspektiven der Hamburger Wirtschaft unter räumlichen Gesichtspunkten, Gutachten für die Stadtentwicklungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg
- Läpple, D. (1991): Gesellschaftszentriertes Raumkonzept, in: Wentz, M. [Hrsg.]: Stadt-Räume, Frankfurt a.M., 35-46
- Landua, D./Habich, R. (1994): Problemgruppen der Sozialpolitik im vereinten Deutschland, in: APuZ B3, 3-14
- Lauria, M. [Hrsg.] (1997). Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy, Thousand Oaks
- Leborgne, D./ Liepitz, A. (1994): Nach dem Fordismus. Falsche Vorstellungen und offene Fragen, in: Noller, P./Prigge, W./ Ronneberger, K. [Hrsg.]: Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus, Frankfurt a.M., 94-109
- Leborgne, D./ Liepitz, A. (1990): neue Technologien, neue Regulationsweisen: Einige räumliche Implikationen, in: Borst, R. u.a. [Hrsg.]: Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der Internationalen Debatte, Basel/Boston/Berlin, 109-129
- Lee, R. (1989): Urban Transformation, From problems in to the Problems of the City, in: Herbert/ Smith (Ed.), Social Problems and the City, Oxford, 60-78

- Le Galès, P. (1998): Regulations and Governance in European Cities, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 3, 482-506
- Leibfried, S./ Rieger, E. (1996): Fundament des Freihandels: Im Zeitalter der Globalisierung ist ein starker Wohlfahrtsstaat das beste Mittel gegen den wachsenden Hang zum Protektionismus, in: *Die ZEIT* vom 2.2.1996
- Leibfried, S. u.a. (1995): *Zeit der Armut*, Frankfurt a.M.
- Leibfried, S./Leisering, L. (1996): Es geht um das Fundament, in: *FR* Nr. 2.6.1996
- Leibfried, S./Voges, W. (1992): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 32, Opladen
- Leibfried, S./Tennstedt, F. [Hrsg.] (1985): *Politik und die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt a.M.
- Leisering, L./ Walker, R. (1998): *New Realities: the Dynamics of Modernity*, in: Leisering, L./ Walker, R. [Hrsg.] 1998: *The Dynamics of Modern Society*, Bristol, 3-16
- Leisering, L./ Walker, R. [Hrsg.] 1998: *The Dynamics of Modern Society*, Bristol
- Leisering, L. (1997): Individualisierung und "sekundäre Institutionen" - der Sozialstaat als Voraussetzung des modernen Individuums. In: Beck, U./ Sopp, P. [Hrsg.]: *Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus?* Opladen, 143-159
- Leisering, L. (1996): Alternde Bevölkerung - veraltender Sozialstaat ?, in: *APuZ* B 35, 13-22
- Leisering, L. (1995): Armutspolitik und Lebenslauf. Zur politisch-administrativen Relevanz der lebenslauftheoretischen Armutsforschung, in: Hanesch, W. [Hrsg.]: *Sozialpolitische Strategien gegen Armut*, Opladen, 65-111
- Leisering, L. (1993): Armut hat viele Gesichter. Vom Nutzen dynamischer Armutsforschung in: *NDV* 8, 297-305
- Leisering, S./Voges, W. (1992): Erzeugt der Wohlfahrtsstaat seine eigene Klientel ? Eine theoretische und empirische Analyse von Armutsprozessen, in: Leibfried, S./Voges, W. [Hrsg.]: *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat (Sonderheft 32 der KZfSS)*, Opladen, 446-472
- Lepsius, M.R. (1966): Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft in: Abel, W. u.a. [Hrsg.]: *Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte, Festschrift zum 65. Geburtstag von F. Lütge*, Stuttgart, 371-393
- Lessenich, S. (1995): Wohlfahrtsstaatliche Regulierung und die Strukturierung von Lebensläufen, in: *Soziale Welt* 1, 51-69
- Liepitz, A. (1995): Der Regulationsansatz, die Krise des Kapitalismus und ein alternativer Kompromisse für die 90er Jahre, in: Hitz, H. u.a. [Hrsg.]: *Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*, Zürich, 90-122
- Liepitz, A.(1991): Die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit am Vorabend des 21 Jahrhunderts, in: *Leviathan* 1, 78-101
- Lockwood, D. (1979): Soziale Integration und Systemintegration, in: Zapf, W. [Hrsg.]: *Theorien des sozialen Wandels*, Königstein/ Ts., 124-137
- Lohse, H. (1997): Beschäftigungsstruktur der Großstadregionen Deutschlands im Vergleich mit Hamburg 1985 bis 1995, in: *Hamburg in Zahlen* 6, 163-168
- Ludwig, M./Leisering, L./ Buhr, P. (1996): Armut verstehen. Betrachtungen vor dem Hintergrund der Bremer Langzeitstudie, in: *APuZ* B31-32, 24-34
- Ludwig, M./ Leibfried, S. (1995): Veraltete Ansichten - entgleisende Reformen? in: *FR* Nr. 145 vom 26.6.95
- Ludwig, M. (1992): Sozialhilfekarrieren. Über ein neues Konzept in der Armutsforschung in: *np* 2, 130-140
- Ludwig-Mayerhofer, W. (1996): Was heißt, und gibt es kumulative Arbeitslosigkeit ? Untersuchungen zu Arbeitslosigkeitsverläufen über 10 Jahre, in: Zapf, W./ Schupp, J./ Habich, R. [Hrsg.]: *Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt*, Frankfurt a.M., 211 - 239
- Ludwig-Mayerhofer, W. (1995): Familiäre Vermittlung sozialer Ungleichheit, in: Berger, P.A./ Sopp, P. [Hrsg.]: *Sozialstruktur und Lebenslauf*, Opladen, 155-177
- Luhmann, N. (1995): Inklusion und Exklusion, in: Luhmann, N., *Soziologische Aufklärung* 6, Opladen, 237-264
- Luhmann, N. (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München – Wien
- Lüsebrink, K. (1993): Arbeit plus Qualifizierung. Kosten-Refinanzierungsrechnung eines anspruchsvollen Instruments aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: *MittAB* 1, 53-62

- Maas, J. (1997): Kommunalhaushalte unter der Last der Sozialen Sicherung, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 8, 520-525
- Macke, C.-W. (1989): Stadtmodernisierung und ihre sozialen Kosten. Das Beispiel München, in: Widersprüche 32, 17-24
- Madden, J.F. (1996): Changes in Distribution of Poverty across and within US Metropolitan Areas, 1979-1989, in: Urban Studies 9, 1581-1600
- Mäder, W. (1994): Von der Sozialhilfe in das Erwerbsleben. Hilfe zur Arbeit nach §§ 18 bis 20 des Bundessozialhilfegesetzes, in: ZfSH/SGB 12, 618-632
- Mädje, E./Neusüß, C. (1993): Sozialhilfebedürftigkeit alleinerziehender Frauen in West-Berlin: in: ZfSozref. 11, 679-693
- Maier, H.E./Wollmann, H. (1986): Lokale Beschäftigungspolitik, Basel/Boston, Berlin
- Mäding, H. (1994): Optionen kommunaler Haushaltskonsolidierung, in: Frischmuth, B. [Hrsg.]: Haushaltskonsolidierung. Difu-Materialien 4, 37-64
- Mäding, H. (1992): Verwaltung im Wettbewerb der Regionen, in: AfK 2, 205-219
- Mäding, H. (1991): Finanzielle Restriktionen kommunalen Handelns, in: Heinelt, H./ Wollmann, H. [Hrsg.]: Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel/Boston/Berlin, 92-108
- Mäding, H. (1990): Finanzpolitische Entscheidungsprozesse im föderativen Staat, in: PVS 4, 567-584
- Marcuse, P. (1996): Space and Race in the Post-Fordist City: the Outcast Ghetto and Advanced Homelessness in the United States today, in: Mingione, E. [Hrsg.]: Urban Poverty and the Underclass, Oxford, 176-216
- Marcuse, P. (1989): „Dual City“: a muddy metaphor for a quartered city, in: IJURR Vol. 13. No. 4, 697-708
- Mayer, K.-U. (1995): Gesellschaftlicher Wandel, Kohortenungleichheit und Lebensverläufe, in: Berger, p.A./ Sopp, P. [Hrsg.]: Sozialstruktur und Lebenslauf, Opladen 27-47
- Mayer, K.-U./Müller, W. (1994): Individualisierung und Standardisierung im Strukturwandel der Moderne. Lebensverläufe im Wohlfahrtsstaat, in: Beck, U./Beck-Gernsheim, E.[Hrsg.]: Riskante Freiheiten, Frankfurt a.M. 265-296
- Mayer, M. (1996): Postfordistische Stadtpolitik, in: ZfW 1-2, 20-27
- Mayer, M. (1991a): Neue Trends in der Stadtpolitik - eine Herausforderung für die Lokale Politikforschung, in: Blanke, B. [Hrsg.]: Staat und Stadt. Systematische und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik (PVS-Sonderheft 22), Opladen, 51-71
- Mayer, M. (1991b): „Postfordismus“ und „lokaler Staat“, in: Heinelt, H./ Wollmann, H. [Hrsg.]: Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel/ Boston/Berlin, 31-51
- Mayer, M. (1990): Lokale Politik in der Unternehmerischen Stadt, in: Borst, R. u.a. [Hrsg.]: Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der Internationalen Debatte, Basel/Boston/Berlin, 190-208
- Mayntz, R. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodische Überlegungen, Frankfurt a.M./ New York
- Mayntz, R. (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Hèritier, A. [Hrsg.]: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 39-56
- Mayntz, R. [Hrsg.] (1988): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a.M./ New York
- Mayntz, R./ Scharpf, F.W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a.M./ New York
- McGregor, A./McConnachie (1995): Social exclusion, Urban Regeneration and Economic Reintegration, in: Urban Studies 10, 1587-1600
- Meendermann, K. (1992): Die 'Hilfe zur Arbeit' - Zugangschance oder Ausgrenzungsmechanismus ?, Münster
- Meier, U.(1994): Die Herkunft bestimmt immer noch die Lebenschancen, in: FR Nr. 107 vom 9.5.1994
- Menahem, G. (1997): Ökonomische Umstrukturierung und Wandel der Beschäftigungssituation von sowjetischen Zuwanderern nach Tel Aviv, in: Häußermann, H. /Oswald, I. [Hrsg.]: Zuwanderung und Stadtentwicklung (Leviathan Sonderheft 17), Opladen, 138-156
- Meyer, T. (1992): Modernisierung der Privatheit, Opladen

- Michalzik, P. (1993): „Das sind kleine Monster“. Wie Sozialarbeiter und Polizisten im Ruhrgebiet auf die zunehmende Gewaltbereitschaft und die wachsende Brutalität der Kinder reagieren, in: SZ vom 2./3.1.1993
- Mincy, R.B. (1996): The Underclass: Concept, Controversy and Evidence, in: Danziger, S.H./Sandefur, G.D./Wineberg, D.H. [Hrsg.]: *Confronting poverty. Prescriptions for Change*, New York 1996, 109-146
- Mingione, E. (1997): The Current Crisis of Intensive Work Regimes and the Question of Social Exclusion in Industrialized Countries, Discussion Paper FS I 97 - 105, Wissenschaftszentrum Berlin
- Mingione, E. (1996): Urban poverty in the advanced industrial world. Concepts, Analysis and Debates, in: Mingione, E. [Hrsg.]: *Urban poverty and the underclass*, Oxford, 3-40
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Baden-Württemberg (1995): Sozialhilfebedürftigkeit. Arbeitslose Sozialhilfeempfänger/innen, 2. Aufl., Stuttgart
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Baden-Württemberg (1994): Sozialhilfebedürftigkeit. Alleinerziehende Hilfebedürftige, Stuttgart
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Nordrhein-Westfalen (1997): Umsetzung der Pflegeversicherung. Erfahrungsberichte aus kommunalen Pflegekonferenzen in Nordrhein-Westfalen
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Nordrhein-Westfalen (1996): Arbeitsmarktintegration von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern in NRW, Düsseldorf
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Nordrhein-Westfalen (1995): Bedarfsplanung in der kommunalen Altenpolitik und Altenarbeit in Nordrhein-Westfalen, 2. Bände., Düsseldorf
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Nordrhein-Westfalen (1994a): - Landessozialbericht. Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Nordrhein-Westfalen (1994b): Landessozialbericht. Soziale Situation kinderreicher Familien, Düsseldorf
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Nordrhein-Westfalen (1994c): Kinder und Jugendliche in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Nordrhein-Westfalen (1993): Landessozialbericht. Alleinerziehende - Lebenslagen und Lebensformen, Düsseldorf
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Nordrhein-Westfalen (1992): Landessozialbericht. Armut im Alter, Düsseldorf
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Nordrhein-Westfalen (1989): Ältere Menschen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Ministerium, für Stadtentwicklung, Kultur und Sport Nordrhein-Westfalen (MSKS) (1997): Stadterneuerung schafft Arbeitsplätze. Neue Wege der Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Düsseldorf
- Morris, L. (1996): Dangerous Classes. Neglected Aspects of the Underclass Debate: in: Mingione, E. [Hrsg.]: *Urban poverty and the underclass*, Oxford, 160-175
- Moulaert, F./ Swyngedow, E. (1990): Regionalentwicklung und Geographie flexibler Produktion, in: Borst, R. u.a. [Hrsg.]: *Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der Internationalen Debatte*, Basel/Boston/Berlin, 89-108
- Müller, D./ Buitkamp, M. (1994): Soziale Ungleichheiten und Lebensweisen in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Instituts für Sozialpolitik und Stadtforschung e.V im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen Hannover
- Münch, R. (1995): Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften, in: BJfS 1, 5-24
- Mundt, J. (1983): Grundlagen lokaler Sozialpolitik, Weinheim/Basel
- Musterd, S./ Ostendorf, W./ Breebart, M. (1997): Muster und Wahrnehmung ethnischer Segregation in Westeuropa, in: Häußermann, H. /Oswald, I. [Hrsg.]: *Zuwanderung und Stadtentwicklung*, Leviathan Sonderheft 17, Opladen, 293-307
- Mutz, G. (1997): Arbeitslosigkeit und gesellschaftliche Individualisierung, in: Beck, U./Sopp, P. [Hrsg.]: *Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus ?*, Opladen, 161-182
- Mutz, G. (1994): Unterbrechungen im Erwerbsverlauf und soziale Ungleichheit, in: Zwick, M. [Hrsg.]: *Einmal arm, immer arm ?*, Frankfurt a.M./ New York, 156-180
- Napp-Peters, A. (1985): Ein-Elternteil-Familien - Soziale Randgruppe oder neues Familienverständnis

- Nassehi, A. (1997): Inklusion, Exklusion-Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationshypothese, in: Heitmeyer, W. [Hrsg.]: Was hält die Gesellschaft zusammen ?, Frankfurt a.M., 113-148
- Neef, R. (1996): Zusammenleben und Auseinanderleben. Veränderungen sozialer Lagen und Beziehungen in Ostdeutschland, in: Häußermann, H./Neef, R. [Hrsg.]: Stadtentwicklung in Ostdeutschland, Opladen, 49-86
- Nees, A. (1994): Sozialpädagogische Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern. Veränderte Strukturen, Zielsetzungen und Aufgaben am Beispiel Sachsen, in: APuZ B3, 38-46
- Neubauer, Erika (1988): Alleinerziehende Mütter und Väter: eine Analyse der Gesamtsituation, Stuttgart 1988 (Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit 219)
- Niemann, H./Usbeck, H. (1996): Aktuelle Entwicklungsprozesse der Agglomerationsräume Leipzig und Dresden, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Agglomerationsräume in Deutschland. Ansichten, Einsichten, Aussichten, Hannover, 280-288
- Niemeyer, F./ Voit, H. (1995): Lebensformen der Bevölkerung 1993, in: WiSta 6, 437-448
- Noller, P. (1994): Stadtlandschaften. Büroparks, Konsumgalerien und Museen, in: Noller, P./Prigge, W./Ronneberger, K. [Hrsg.]: Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus, Frankfurt a.M., 198 - 211
- Noller, P./ Ronneberger, K. (1995): Die neue Dienstleistungsstadt, Frankfurt a.M.
- Noller, P./Prigge, W./ Ronneberger, K. [Hrsg.] (1994): Zur Theorie der Globalisierung, in: Noller, P./Prigge, W./ Ronneberger, K. [Hrsg.]: Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus, Frankfurt a.M., 13 - 21
- Nullmeier, F. (1993): Wissen und Policy-Forschung . Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Hèritier, A. [Hrsg.]: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 175-198
- Nullmeier, F. (1992): Der Zugriff des Bundes auf die Haushalte der Gemeinden und Parafisci, in: Hartwich, H.-H./Wewer, G. [Hrsg.]: Regieren in der Bundesrepublik 4, Opladen, 147-180
- Nullmeier, F/ Rüb, F. (1994): Erschöpfung des Sozialversicherungsprinzips? Gesetzliche Rentenversicherung und sozialstaatlicher Republikanismus, in: Riedmüller, B./Olk, T. [Hrsg.]: Grenzen des Sozialversicherungsstaates, (Leviathan Sonderheft 14), Opladen, 59-80
- Obinger, H/ Wagschal, U.: (1997): Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Eine clusteranalytische Überprüfung des Stratifizierungskonzeptes von Esping-Andersen, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, ZeS Arbeitspapier Nr. 20 / 1997
- OECD (1998): Local Management for More Effective Employment Policies Paris
- OECD (1997b): Family, market and Community. Equity and Efficiency, Paris
- OECD (1996): Networks of Enterprises and Local Development, Paris
- OECD (1995): Local Economies and Globalisation, Paris
- OECD (1994): New Orientations for Social Policy, Paris
- Oelschlägel, D. (1996): Sozialplanung in der „Dritten Stadt“, in: Soziale Arbeit 3, 89-92
- Oelschlägel, D. (1994): Sozialarbeit braucht Antworten auf Armut, in: Caritas, 20-31
- Oelschlägel, D. (1993): Sich schämen ist nicht genug. Gemeinwesenarbeit im Armutsquartier, in: Mühlfeld, C. u.a. [Hrsg.]: Armut, Neuwied, Kriftel, Berlin, 60-92
- Offe, C. (1975): Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene“, Grauhan, R.-R. [Hrsg.]: Lokale Politikforschung, Frankfurt a.M., 303-309
- Offermann, V. (1996): Sozialer Wandel und die Auswirkungen auf die Sozialpolitik, in: np 2, 123 - 136
- Olk, T./ Rentzsch, D. (1997): Armutsverläufe – Erste Ergebnisse einer Kohortenanalyse Hallenser Sozialhilfeempfänger(innen), in: Becker, I./ Hauser, R. [Hrsg.]: Einkommensverteilung und Armut: Deutschland auf dem Wege zu einer Vierfünftel-Gesellschaft, Frankfurt a.M., 161-184
- Olk, T./Rentzsch, D. (1996): Kommunale Armutspolitik in Ostdeutschland - Armutslagen und Strategien ihrer Bekämpfung in ausgewählten Kommunen im Land Sachsen-Anhalt, in: Häußermann, H./Neef, R. [Hrsg.]: Stadtentwicklung in Ostdeutschland, Opladen, 219-248
- Olk, Th./ Otto, H.-U. (1985): Kommunale Sozialpolitik und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Ansätze zu einer gesellschaftstheoretischen Begründung des kommunalen Bedeutungsgewinns, in: Krüger, J./ Pankoke, E. [Hrsg.]: Kommunale Sozialpolitik, München, 46-76
- Olk, Th./ Otto, H.-U. (1985): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit 4. Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe, Neuwied/Darmstadt

- Olk, Th./ Otto, H.-U. (1981): Wertewandel und Sozialarbeit. Entwicklungsperspektiven kommunaler Sozialarbeitspolitik, in: np 2, 99-146
- O'Loughlin, J./Friedrichs, J. [Hrsg.]: Social Polarization in Post-Industrial Metropolises, Berlin/ New York
- Olzak, S./ Shanahan, S./ McEneaney, E.H. (1996): Poverty, Segregation and Race Riots: 1960 to 1993, in: ASR 4, 590-613
- Ong, P./ Blumenberg, E. (1998): Job Access, Commute and Travel Burden among Welfare Recipients, in: Urban Studies 1, 77-93
- Osterland, M. (1996): Kommunale Demokratie in den neuen Bundesländern, in: APuZ B 50, 41-46
- Otto, H.-U./Karsten, M.-E., Sozialberichterstattung. Lebensräume gestalten als neue Strategie kommunaler Sozialpolitik, Weinheim/München 1990
- Painter, J. (1997): Regulation, Regime, and Practice in Urban Politics, in: Lauria, M. [Hrsg.]: Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy, Thousand Oaks, 122-143
- Pawlik, B. (1997): Zusammenarbeit zwischen örtlicher Wirtschaft und Trägern der Beschäftigungspolitik, in: Mehr Beschäftigung - ein Politikfeld der Kommunen, Sondernummer der Demokratischen Gemeinde, 34-42
- Peters, B. (1993): Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt a.M.
- Peukert, R. (1997): Die Destabilisierung der Familie, in: Heitmeyer, W. [Hrsg.]: Was hält die Gesellschaft zusammen ?, Frankfurt a.M., 287-327
- Pitschas, R. (1988): Kommunale Sozialpolitik, in: Maydell von, B./ Ruland, F. [Hrsg.]: Sozialrechtshandbuch, 1011-1040
- Plum, W. (1990): Entstrukturierung und sozialpolitische Normalitätsfiktion, in: Soziale Welt 4, 477-497
- Priester, T./Klein, P. (1992): "Hilfe zur Arbeit" : ein Instrument für die kommunale Arbeitsmarktpolitik? Augsburg
- Prigge, W. (1994):, Urbi et orbi. Zur Epistemologie des Städtischen, in: Noller, P./Prigge, W./ Ronneberger, K. [Hrsg.]: Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus, Frankfurt a.M., 63 - 71
- Prigge, W./ Lieser, P. (1992): Metropole Frankfurt: keine Metro, aber Polarisierung. Lokale Politik zwischen Stadt und Land, in: Heinelt, H./ Mayer, M. [Hrsg.]: Politik in europäischen Städten, Basel/ Boston/Berlin, 49-69
- Prinz, A. (1983): Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund von Bund, Ländern und Gemeinden, in: Finanzarchiv 4, 431-451
- Raschke, J./ Timm, A. (1997): Das Menetekel von Hamburg. Strategieprobleme und Strukturkrise der SPD, in: BfDIP 10, 1323-1332
- Raschke, J. (1990): Öffnung oder Schließung ? Reaktionen des Parteien- und Sozialstaates auf Sozialstruktur- und Wertewandel, in: Bermbach, U./ Blanke, B. [Hrsg.]: Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaates, Opladen, 39-54
- Rauch, N./ Schulz zur Wiesch, J. (1986): Wie Gemeinden mit Arbeitslosigkeit umgehen, in: Maier, H.E./ Wollmann, H., Lokale Beschäftigungspolitik, Basel/Boston/Berlin, 105-126
- Raupach, C. (1992): „Zu meiner Mutter will ich nicht mehr“ in: taz vom 30.12.92
- Rehm, H. (1991): Zur Zukunft der Kommunal Finanzen, in: Blanke, B. [Hrsg.]: Staat und Stadt. Systematische und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik (PVS-Sonderheft 22), Opladen, 126-150
- Reis, C. 1992: Hilfe zur Arbeit, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Langzeitarbeitslosigkeit und lokale Beschäftigungsinitiativen, Frankfurt a.M., 59-72
- Reissert, B. (1998): Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfebelastung der Kommunen, in: Mäding, H. /Voigt, R. [Hrsg.]: Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen, 201-216
- Riedmüller, B./Olk, T. [Hrsg.]: Grenzen des Sozialversicherungsstaates, (Leviathan Sonderheft 14), Opladen
- Riedmüller, B. (1986): Lokale Beschäftigungspolitik. Entwicklungstendenzen und Hindernisse am Beispiel München, in: Blanke, B./ Evers, A./Wollmann, H. [Hrsg.]: Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (Leviathan- Sonderheft 7), Opladen, 179-200
- Rodenstein, M. /Bock, S./ Heeg, S. (1996): Reproduktionsarbeitskrise und Stadtstruktur. Zur Entwicklung von Agglomerationsräumen aus feministischer Sicht, in: Akademie für Raumforschung und

- Landesplanung [Hrsg.]: Agglomerationsräume in Deutschland. Ansichten, Einsichten, Aussichten, Hannover, 26-50
- Rodenstein, M. (1987): Durchstaatlichung der Städte ?, in: Prigge, W. [Hrsg.]: Die Materialität des Städtischen, Basel/Boston/Berlin, 107-123
- Rodenstein, M. (1975): Konflikte zwischen Bund und Kommunen, in: Grauhan, R.-R. [Hrsg.]: Lokale Politikforschung, Frankfurt a.M., 310-325
- Röttger, B. (1997): Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation: die politische Konstitution des Marktes, Münster
- Room, G. (1995a): Poverty in Europe: competing different paradigms, in: Policy & Politics 2, 103-113
- Room, G. (1995b): Poverty and social exclusion: the new european agenda for policy and research, in: Room, G. [Hrsg.]: Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion, Bristol, 1-9
- Rommelspacher, Th./Oelschlägel, D. (1987): Armut im Ruhrgebiet. Regionale Entwicklungstrends und kleinräumige Prozesse am Beispiel eines Duisburger Elendsgebietes, in: Friedrichs, J. [Hrsg.]: Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik, Opladen, 214-234
- Ronneberger, K. (1998): Die Erosion des Sozialstaates und der Wandel der Stadt, in: FR vom 4.3.1998 (<http://www.fr-aktuell.de/fr/t160009.htm>)
- Ronneberger, K. (1994a): Zitadellenökonomie und soziale Transformation der Stadt, in: Noller, P./Prigge, W./Ronneberger, K. [Hrsg.]: Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus, Frankfurt a.M., 180 - 197
- Ronneberger, K. (1994b) Die neuen Städer. Zum Aufstieg einer neuen Subkultur, in: Noller, P./Prigge, W./Ronneberger, K. [Hrsg.]: Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus, Frankfurt a.M. 1994, 249 - 257
- Ronneberger, K./Noller, P. (1994): Instant City - Instant Culture, in: Stadtbauwelt, 1-2, 31-35
- Roth, P. (1998): Investment and Employment - how do we create jobs for all ? The example of Frankfurt/Main. Paper presented to Birmingham summit of G8 nations 14. May 1998 (online-Version: http://birmingham.gov.uk/g8_more/frank.htm)
- Roth, R. (1994): Der wahre Mißbrauch, in: SOZIAL EXTRA 6, 12-14
- Roth, R. (1990): Stadtentwicklung und soziale Bewegungen in der Bundesrepublik, in: Borst, R. u.a. [Hrsg.]: Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte, Basel/Boston/Berlin, 109-234
- Sabatier, P.A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Hèritier, A. [Hrsg.]: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 116-148
- Sackmann, R. (1997): Migranten und Aufnahmegesellschaften, in: Häußermann, H. /Oswald, I. [Hrsg.]: Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan Sonderheft 17, Opladen, 42-62
- Sahner, H. (1996): Städte im Umbruch, in: Strubelt, W./Genosko, J./Bertram, H./Friedrichs, J./Gans, P./Häußermann, H./Herlyn, U./Sahner, H, Städte und Regionen - Räumliche Folgen des Transformationsprozesses, Opladen 447-480
- Sassen, S. (1998): Zur Einbettung des Globalisierungsprozesses: Der Nationalstaat vor neuen Aufgaben, in: BJSJH 3, 345-357
- Sassen, S. (1997): Whoose City is it? Globalization and the Formation of new Claims (<http://www.ifs.tu-darmstadt.de/lopof/framein.htm>)
- Sassen, S. (1996): Metropolen des Weltmarktes, Frankfurt a.M. [Original: Cities in a World Economy, Thousand Oaks/Cambridge 1994]
- Sassen, S. (1992a): Urban Impacts of Economic Globalization: New York, London, Tokyo, in: Mayer, J. [Hrsg.]: Die Produktion von Stadt-Land-Schaft - Hannover im ökonomischen Kräftefeld der 90er Jahre (Loccummer Protokolle14), 61-78
- Sassen, S./ Satler, G. (1992b): Manhattans 14th Street - ein Billigmarkt für Minderheiten/ Raumnutzungen der Arbeiterklasse in der Metropole des Finanzkapitals, in: Helms, H.G. [Hrsg.]: Die Stadt als Gabentisch, Leipzig, 91-108
- Schäfer, U. (1996). Veränderungen der wohnungsnahen Infrastruktur, in: Strubelt, W./Genosko, J./Bertram, H./Friedrichs, J./Gans, P./Häußermann, H./Herlyn, U./Sahner, H, Städte und Regionen - Räumliche Folgen des Transformationsprozesses, Opladen, 327-356
- Schätzl, L. (1991): Internationale, interregionale und intraregionale Transformationsprozesse der Wirtschaft, in: Hannover uni Heft 2, 25-31

- Scharpf, F.W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, B. [Hrsg.]: Staat und Demokratie in Europa, 93-115
- Scherer, W. (1987): Wie Sozialämter Hilfebedürftige abschrecken, Frankfurt a.M., 2. Auflage
- Scheuch, E.K./Scheuch, U. (1992): Cliques, Klüngel und Karrieren, Hamburg
- Schimank, U. (1996): Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Opladen
- Schimanke, D. [Hrsg.] (1989): Stadtdirektor oder Oberbürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel/ Boston/Berlin
- Schleimer, I./Schulze-Böing, M. (1992): Städte fördern Beschäftigung, in: der Städtetag 6, 354-358
- Schmid, C. (1996): Urbane Region und Territorialverhältnis – Zur Regulation des Urbanisierungsprozesses, in: Bruch, M./ Krebs, H.-P. [Hrsg.]: Unternehmen Globus, Münster, 224-253
- Schmid, J. (1989): Die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: B18, 3-15
- Schmid-Urban, P. (1993): Soziale Konflikte in der Stadt. Möglichkeiten und Grenzen der Bearbeitung auf kommunaler Ebene, in: Mäding, H. [Hrsg.]: Stadt-Perspektiven. Difu-Symposium 1993, Berlin, 83-91
- Schmieder, T. (1993): Jugendhilfeplanung. Aufgabe zwischen Planwirtschaft und Partizipation, in: Sozialpädagogik 6, 258-272
- Schneider, J. u.a. (1997): Integration durch soziale Projekte in Leipzig. NDV 6/1997, 191-196
- Schneider, U. (1997a): Im Osten nichts neues, in: BldW 4+5, 69-71
- Schneider, U. (1997b): Das Arbeitsamt als Lückenbüßer. Die Finanzierung der soziale Infrastruktur in den neuen Bundesländern muß neu geordnet werden, in: BldW 4+5, 72-77
- Schneider-Sliwa, R. (1996): „Hyper-Ghettos“ in amerikanischen Großstädten. Lebensräume und Konstruktionsprinzip der urban underclass, in: GZ 1, 27-42
- Schridde, H. (1999a): Tauschringe - Herausforderungen an die lokale Politikplanung, in: Finkeldey, L. [Hrsg.]: Tausch statt Kaufrausch, Bochum, 95-118
- Schridde, H. (1999b): Social exclusion and the stability of urban order, in: Smith, R./ Blanke, B. [Hrsg.]: Cities in Transition. New Challenges - New Responsibilities, Bristol, 93-122
- Schridde, H. (1997): Lokale Sozialpolitik zwischen Integration und Ausgrenzung, in: ZfSozref 11-12, 872-890
- Schridde, H. (1996): Von der Arbeitsmarkt zur Armutspolitik, Wandel lokaler Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren, in: Schäfer, B./ Wewer, G. [Hrsg.]: Die Stadt in Deutschland, Opladen, 123-142
- Schridde, H. (1995): Neue sozialpolitische Tendenzen in deutschen Großstädten, Bochum
- Schroepfer, W. (1993): Die Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus als Stimmenhochburgen rechter Parteien, in: fsb 2, 63-70
- Schubert, H. (1996): Stadt-Umlandbeziehungen und Segregationsprozesse, in: IzR 4/5, 277-297
- Schuleri-Hartje, U.-K./Pohast, J. (1995): Neue Armut - Handlungsansätze der Kommunen. Difu-Materialien Nr. 3
- Schuleri-Hartje, U.-K. (1994): Migranten im Alter : Möglichkeiten kommunaler Altenhilfe, Berlin
- Schulze, G. (1992). Die Erlebnisgesellschaft, Frankfurt a.M./ New York
- Schulze-Böing, M. (1994): Einleitung: Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik – zur absehbaren Karriere eines Themas, in: Schulze-Böing, M./ Johrendt, N. [Hrsg.]: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel/Boston/Berlin, 11-30
- Schulz zur Wiesch, J. (1988): Veränderungen der Stadtgesellschaft, in: Hauff, V. [Hrsg.]: Stadt und Lebensstil, Weinheim/Basel, 41-54
- Schweizer, T. (1996): Muster sozialer Ordnung: Netzwerkanalyse als Fundament der Sozialethnologie, Berlin
- Seibel, W. (1997): Erfolgreich gescheiterter Institutionentransfer. Weshalb der dritte Sektor in Ostdeutschland institutionelle Elastizitäten schafft, obwohl es ihn kaum zu geben scheint, in: Wollmann, H./ Derlien, H.-U./ König, K./ Renzsch, W./ Seibel, W. [Hrsg.]: Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen, 473-494
- Seligmann, M. (1996): Kommunale Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen zur Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt, Bottroper Dokumente 19, Bottrop
- Sell, S. (1995): Sozialhilfe, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 8-9: 214-220
- Sell, S. (1994): Strukturwandel der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: Zs. für Sozialreform 12: 797-819

- Sellin, C./Spitznagel, E. (1988): Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmenträgern, in: MittAB 4, 483-497
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Berlin (1997): Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb. Strategien zur Halbierung der Arbeitslosigkeit, Berlin
- Senatsverwaltung für Gesundheit Berlin (1995): Sozialstrukturatlas Berlin. Erste gemeinsame Berechnung für alle Bezirke, Berlin
- Sengling, D. (1993): Erwartet werden Leistungen, aber keine soziale Tugenden, in: FR Nr.185 vom 12.8.93, 10
- Shevki, E./ Bell, W. (1974): Sozialraumanalyse, in: Atteslander, P./ Hamm, B. [Hrsg.]: Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln, 125-139 (Original: Shevki, E./ Bell, W. (1961): Social Area Analysis, in: Theodorsen, G.A. (Ed.), Studies in Human Ecology, New York, 226-235
- Siebel, W. (1997a): Die Stadt und die Zuwanderer, in: Häußermann, H. /Oswald, I. [Hrsg.]: Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan Sonderheft 17, Opladen, 30-41
- Siebel, W. (1997b): Armut oder Ausgrenzung? Vorsichtiger Versuch einer begrifflichen Eingrenzung der sozialen Ausgrenzung, in: Leviathan 1, 67-75
- Siebel, W. (1991): Festivalisierung der Politik und die Unsichtbarkeit der Städte, in: Brandt, A. u.a. [Hrsg.]: Das EXPO-Projekt, Hannover, 39-51
- Silver, H. (1996): Culture, Politics and National Discourse of the New Urban Poverty, in: Mingione, E. [Hrsg.]: Urban Poverty and the Underclass, Oxford, 105-138
- Simons, K. (1993): Die Mängel der Sozialstatistik. Zur Notwendigkeit des Aufbaus praktisch und theoretisch belangvoller Erhebungsprogramme für Sozialberichterstattung und Sozialplanung, in: AfK 2, 344-377
- SINUS (1996): Milieus in West- und Ostdeutschland, in: DER SPIEGEL [Hrsg.]: Soll und Haben, Hamburg, 30-56
- Sinz, M./ Strubelt, W. (1986): Zur Diskussion über das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle unter Berücksichtigung entwicklungsgeschichtlicher Bedingungen, in: Friedrichs, J./ Häußermann, H./ Siebel, W. [Hrsg.]: Die Städte in den 80er Jahren, Opladen, 12-50
- Skrodzki-Rösemann, B. (1992). Steuerungsprobleme kommunaler Sozialpolitik, Herne 1992
- Soja, E. (1995): Anregung für ein wenig Verwirrung. Ein zeitgenössischer Vergleich von Amsterdamm und Los Angeles, in: Hitz, H. u.a. [Hrsg.]: Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich, Zürich, 160-175
- Sommer, B. (1994): Entwicklung der Bevölkerung bis 2040. Ergebnis der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: WiSta 7, 497-503
- Sopp, P. (1997): Dynamische Differenzierung. Der Umbruch in Ostdeutschland als Differenzierungsprozeß, in: Beck, U./Sopp, P. [Hrsg.]: Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus ?, Opladen 125-142
- Sperman, A. (1993): Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmeausfälle (1980-1992), Frankfurt a.M.
- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (1993): Kommentierte Bevölkerungsprognose für Nordrhein-Westfalen 1993 bis 2010/2020, Düsseldorf
- Stadt Mannheim (1994): Sozialhilfe. Workshop „Hilfe zur Arbeit“ der baden-württembergischen Großstädte Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg, Heilbronn und Mannheim, Mannheim
- Stadt Münster (1998): Sozialhilfebericht 1997, Berichtsteil B „Kinder und Jugendliche in Sozialhilfehaushalten“, Vorlagen-Nr. 157/98
- Stadt Münster (1996): Sozialhilfebericht 1996, Vorlagen-Nr. 1266/96
- Stadt Nürnberg (1997): Sozialhilfe – Die Jüngsten trifft es am häufigsten, in: Statistik aktuell Monatsbericht November (online-version: <http://www.nuernberg.de/ver/sta/mb/mb1197.htm>)
- Stadt Stuttgart (1997): Parteipolitisches Engagement in deutschen Großstädten, in: Statistik und Informationsmanagement 8, 3-4
- Stadtteilbüro Malstatt (1993): Von der Not im Wohlstand arm zu sein, Saarbrücken
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (1997): Datenreport 1997. Zahlen, Daten, Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (1994): Datenreport 1994. Zahlen, Daten, Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, Bonn
- Steffen, J. (1995): Die Bonner BSHG-Reform, in: Soziale Sicherheit 7, 250-259

- Sternberg, R. (1995): Wie entstehen High-Tech-Regionen?, in: GZ 1, 48-63
- Stichweh, R. (1988): Inklusion in Funktionssysteme der modernen Gesellschaft, in: Mayntz, R. u.a., Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a.M./ New York, 261 - 294
- Storper, M. (1997): The Regional World, New York
- Storper, M./ Scott A.J. (1990): Geographische Grundlagen und gesellschaftliche Regulation flexibler Produktionskomplexe, in: Borst, R. [Hrsg.]: Das neue Gesicht der Städte, Basel/Boston/Berlin, 130-149
- Strobel, P. (1996): From poverty to social exclusion: a wage-earning society or a society of human rights? International Social Science Journal 148, 173-189
- Strohmeier, K.P. (1994): Demographischer Strukturwandel und kommunale Sozialpolitik, in: Strohmeier, K.P. u.a.: Kommunen vor neuen sozialen Herausforderungen, Konrad-Adenauer-Stiftung. Interne Studien Nr. 100, Sankt Augustin, 9-46
- Strohmeier, K.-P. (1993): Pluralisierung und Polarisierung der Lebensformen in Deutschland, in: APuZ B17, 11-22
- Strohmeier, K.P. (1991): Die Polarisierung der Lebensformen in der Bundesrepublik Deutschland. Neue Probleme der Stadtpolitik, in: Blanke, B., Staat und Stadt. Systematische und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik (PVS-Sonderheft 22), Opladen, 177-212
- Strubelt, W./ Veith, K. (1997): Zuwanderung und Integration - Deutschland in den 80er und 90er Jahren, in: Friedrichs, J. [Hrsg.]: Die Städte in den 90er Jahren, Opladen, 109-135
- Strubelt, W. (1996): Regionale Disparitäten zwischen Wandel und Persistenz, in: Strubelt, W./Genosko, J./Bertram, H./Friedrichs, J./Gans, P./Häußermann, H./Herlyn, U./Sahner, H, Städte und Regionen - Räumliche Folgen des Transformationsprozesses, Opladen 11-110
- Strubelt, W. u.a. (1996): Städte und Regionen. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Opladen
- Swyngedouw, E. (1998): Homing in and Spacing out: Reconfiguring Scale, in: Gebhardt, H./ Heinritz, G./ Wiessner, R. [Hrsg.]: Europa im Globalisierungsprozeß von Wirtschaft und Gesellschaft, 51. Deutscher Geographentag Bd. 1, Stuttgart, 81-100
- Szlapka, M./ Kalbe, S. (1994): Das Ende jeder (Haushalts-)Politik, in: AKP 3, S. 47-48
- Townsend, P. (1979): Poverty in the United Kingdom, Harmondsworth
- Textor, M. (1991): Familienpolitik. Probleme, Maßnahmen, Forderungen, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn
- Thieme, G./ Laux, H.D. (1995): Soziale und ethnische Konflikte im Restrukturierungsprozeß. Die Unruhen vom Frühjahr 1992 in Los Angeles, in: Erdkunde 4, 315 - 334
- Tobias, G./ Boettner, J. (1992). Wenn die Kohle für die Kohlen knapp wird, in: SOZIAL EXTRA 4, 8-11
- Treutner, E. (1998): Kommunale Finanzen heute: Risiken für die Restrukturierung der kommunalen Sozialpolitik, in: Mäding, H. /Voigt, R. [Hrsg.]: Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen, 187-200
- Trube, A. 1995: Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung: eine exemplarische Untersuchung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
- Trube, A. 1994: Fiskalische und soziale Aspekte kommunaler Arbeitsmarktpolitik, in: Arbeit und Sozialpolitik 7-8/ 1994, S. 20-31
- Ulrich, G. (1992): Zur Situation der Jugendhilfe in Leipzig, in: APuZ B38, 29-35
- Usbeck, H. (1996): Verlieren die Kernstädte ? Konkurrenz zwischen Stadt und Umland bei der Gewerbeentwicklung - das Beispiel Leipzig, in: Häußermann, H./Neef, R., Stadtentwicklung in Ostdeutschland, Opladen, 287-304
- Velling, J. (1996): Die Migranten der 90er Jahre und ihre Integration in den deutschen Arbeitsmarkt, in: Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995, Frankfurt a.M./New York, 377-394
- Vester, M. (1998): Klassengesellschaft ohne Klassen. Auflösung oder Transformation der industriegesellschaftlichen Sozialstruktur, in: Berger, P.A./ Vester, M. [Hrsg.]: Alte Ungleichheiten - Neue Spaltungen, Opladen, 109-148
- Vester, M. (1997): Individualisierung und soziale (Des-)Integration. Mentalitäten, soziale Milieus und Konfliktlinien in Deutschland, in: Geiling, H. [Hrsg.]: Integration und Ausgrenzung, Hannover, 17-44

- Vester, M. (1995): Deutschlands feine Unterschiede. Mentalitäten und Modernisierung in Ost- und Westdeutschland, in: APuZ B20, 16-30
- Vester, M. / Hofmann, Zierke, I. [Hrsg.] (1995): Soziale Milieus in Ostdeutschland. Gesellschaftliche Strukturen zwischen Zerfall und Neubildung, Köln
- Vester, M./ Oertzen, P. von/ Geiling, H./ Herrmann, T./ Müller, D. (1993): Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel, Köln
- Vobruba, G. (1991): Jenseits der sozialen Frage, Frankfurt a.M.
- Voges, W. (1994a): Konzeptionelle Überlegungen zur Erklärung von Armutsdynamik, Sfb 186 report Nr. 3, Bremen
- Voges, W. (1994b): Armut von Familien, in: DISKURS 2, 14-21
- Voges, W./Kazepov, Y. (1998): Einleitung zum Themenheft „Armut in Europa“ der Zeitschrift für Sozialreform 3, 225-233
- Voges, W./Farwick, A. (1997): Wohnquartier und Sozialhilfebedürftigkeit. Zum Einfluß von Nachbarschaften auf Armutsdynamiken, in: Sfb 186 report Nr. 6, 11-16
- Voges, W./ Klein, P. (1994): „Creaming the Poor“ in Beschäftigungsprogrammen als Ergebnis unsystematischer Ansprache von Adressaten, in: Schulze-Böing, M./ Johrendt, N. [Hrsg.]: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme - Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Basel/Boston/Berlin, 135 - 153.
- Voigt, R. (1998): Kommunale Finanzen im Umbruch: Plädoyer für eine neue Kultur des Haushaltens, in: Mäding, H. /Voigt, R. [Hrsg.]: Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen, 13-42
- Voit, H. (1992): Haushalts- und Familientypen 1972 und 1990, in: WiSta 4, 223 - 230
- von Hermanni/Ley, U. (1997): Beschäftigungsförderung - wirtschaftliches Instrumentarium oder gesellschaftspolitische Notwendigkeit ? Hilfe zur Arbeit - das Leipziger Modell, in: NDV 6, 183-187
- Vornehm, N. (1986): Köln mobilisiert das Handwerk, in: Maier, H.E./ Wollmann, H. [Hrsg.]: Lokale Beschäftigungspolitik, Basel/Boston/Berlin, 403-422
- Voscherau, H. (1994): Die Großstadt als sozialer Brennpunkt - am Beispiel Hamburg, in: Kronawitter, G. [Hrsg.]: 77-106
- Wahl, J. (1997): Kommunale Sozialpolitik in den neuen Bundesländern, in: Hauser, R./Olk, T. [Hrsg.]: Soziale Sicherheit für alle ?, Opladen 1997, 75-134
- Walker, R. (1997): Poverty and social exclusion in Europe (Ms.), erscheint in: Walker, A./Walker R. (Ed.), A Divided Society: The growth of Social Exclusion in Britain 1996/97
- Weeber und Partner (1995): Sozialhilfebedürftigkeit. Ein Personenkreis verändert sein Gesicht. Arbeitslose Sozialhilfeempfänger, herausgegeben vom MAGS Baden-Württemberg, Stuttgart 2. Aufl.
- Wegener, A. (1995): Die Kommunen als arbeitsmarktpolitischer Akteur, in: Heinelt, H./Bosch, G./ Reisert, B. [Hrsg.]: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin, 234-248
- Welzel, C. (1997): Die ostdeutsche Bürgerbewegung als Gegenelite, in: FNSB 2, 13-22
- Wentz, M. (1997): Stadtentwicklung und sozialer Wandel, in: Widersprüche 60, 21-24
- Widmaier, U. (1991): Segmentierung und Arbeitsteilung. Die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in der Diskussion, in: APuZ B34-35, 14-25
- Wiest, K. (1997): Die Neubewertung Leipziger Altbauquartiere und Veränderungen der Wohnmilieus. Gesellschaftliche Modernisierung und sozialräumliche Ungleichheiten, Institut für Länderkunde, Beiträge zur regionalen Geographie 43, Leipzig
- Willeke, S./ Fink, A. (1996): Abschied vom Wohlstand, in: DIE ZEIT Nr. 23 vom 31.5.1996, 9-11
- Willke, H. (1996): Ironie des Staates. Grundlinien einer Theorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt a.M.
- Willke, H. (1990): Systemtheorie, 4. Aufl., Opladen
- Wilson, W.J. (1987): The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and Public Policy, Chicago
- Windhoff-Heritier, A. (1989): Kommunale Sozialpolitik, in: Gabriel, O.W. [Hrsg.]: Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München, 261-276
- Windhoff-Heritier, A. (1986): Kommunale Sozialpolitik in der Finanzkrise: Abwehr- und Ausgleichstrategien, in: Heinze, R.G. [Hrsg.]: Neue Subsidiarität. Leitideen für eine zukünftige Sozialpolitik, Opladen, 225-248
- Wohlfahrt, N. (1992): Kommunale Sozialpolitik zwischen Bürokratie, Verbänden und Selbsthilfe, in: Eichener, V./Kleinfeld, R./Pollack, D./Schmid, J./Schefert, K./Voelzkow, H. [Hrsg.]: Probleme der Einheit. Organisierte Interessen in Ostdeutschland, Bd. 2, Marburg, 383-397

- Wohlrab-Sahr, M. (1997): Individualisierung: Differenzierungsprozeß und Zurechnungsmodus, in: Beck, U. / Sopp, P. [Hrsg.]: Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus?, Opladen, 23-36
- Wollmann, H. /Schnapp, K.-U. (1995): Kommunale Sozialpolitik in den neuen Bundesländern. Zwischen Herausforderung und struktureller Überforderung „kommunaler Sozialstaatlichkeit“, in: Hanesch, W. [Hrsg.]: Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen, 195-220
- Wollmann, H. (1994): Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland im Umbruch und Übergang, in: Roth, R./Wollmann, H. [Hrsg.]: Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, 20-33
- Wollmann, H. (1991): Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland: Institutionen und Handlungsmuster im „paradigmatischen“ Umbruch. Eine empirische Skizze, in: Blanke, B. [Hrsg.]: Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik (PVS-Sonderheft 22), Opladen, 237-258
- Wollmann, H. (1990): Politik- und Verwaltungsinnovation in den Kommunen? - Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltschutzpolitik, in: Hesse, J.J. [Hrsg.]: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 4, 69-112
- Wollmann, H. (1986): Stadtpolitik - Erneuerung oder Erosion des Sozialstaates „von unten“ ? in: Blanke, B./Evers, A./ Wollmann, H. [Hrsg.]: (1986): Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (Leviathan- Sonderheft 7), Opladen, 79-101
- Wurdak, C./ Schönwalder, T. (1994): Arbeitslosigkeit trifft die Gesellschaft und den Einzelnen im Kern - Arbeitslosigkeit als Armutsursache, in: DGB Bayern [Hrsg.]: Leben ohne Würde. Armut in Bayern, München, 38-64
- Zapf, W. (1996): Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung, in: Leviathan, 1, 63 - 77
- Zapf, W. (1994): Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation, Berlin
- Zapf, W. (1994): Staat, Sicherheit und Individualisierung, in: Beck, U./Beck-Gernsheim, E.[Hrsg.]: Riskante Freiheiten, Frankfurt a.M., 296-306
- Zapf, W. u.a. (1987): Individualisierung und Sicherheit. Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland, München
- Zenke, K. G./Ludwig, G. (1985): Kinder arbeitsloser Eltern. Erfahrungen, Einsichten und Zwischenergebnisse aus einem laufenden Projekt, in: MittAB 18, 265-278
- Zimmermann, J. (1997a): Nach 7 Jahren immer noch am Anfang ? Erfahrungen mit dem Einigungsprozeß am Beispiel der Stadt Leipzig, in: NDV 6, 167-170
- Zimmermann, J. (1997b): Vortrag auf der Fachtagung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge am 2./3.12.1997 in Hildesheim zum Thema „Hilfe zur Arbeit“ (Manuskript)
- Zwick, M. [Hrsg.] (1994): Einmal arm, immer arm ?, Frankfurt a.M./ New York

Dokumente:

Stadt München:

(München 1997):

Münchener Jahreswirtschaftsbericht 1996, Veröffentlichungen des Referates für Arbeit und Wirtschaft Nr. 63

(München 1996a):

Münchener Armutsbericht `95. Umfang, Struktur und Entwicklungstendenzen wirtschaftlicher Benachteiligung Armutsrisiko Arbeitslosigkeit; LH München, Sozialreferat Abt. Sozialplanung

(München 1996b):

Soziale Leistungen in Zahlen 1995; LH München, Sozialreferat Abt. Sozialplanung

(München 1996c):

Münchener Jahreswirtschaftsbericht 1995, Veröffentlichungen des Referates für Arbeit und Wirtschaft Nr. 53

(München 1995a):

Ausgerechnet Frauen. Zahlen, Daten und Fakten für München, LH München, Gleichstellungsstelle für Frauen

(München 1995b):

Münchener Konzeption zur Förderung von Selbsthilfe-Initiativen im Gesundheits- und Sozialbereich; LH München, Sozialreferat Abt. Sozialplanung

(München 1995c):

Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit, LH München, Sozialreferat Abt. Sozialplanung

(München 1995d):

Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation Alleinerziehender - Fallstudie München - ; LH München, Sozialreferat Abt. Sozialplanung

(München 1995e):

Münchener Armutsbericht. Fortschreibung 1992; LH München, Sozialreferat Abt. Sozialplanung

(München 1995 f):

Münchener Sozialstudie. Soziale Entwicklung und Lebenssituation der Münchener BürgerInnen, LH München, Ref. für Stadtplanung und Bauordnung, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung B 4

(München 1995g):

Wanderungsbeziehungen und Bevölkerungsprognosen der Landeshauptstadt München, LH München, Ref. für Stadtplanung und Bauordnung, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung A 3

(München 1995h):

Bericht zur Wohnungssituation in München 1993 - 1994, LH München, Ref. für Stadtplanung und Bauordnung, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung B 7

(München 1995i):

Münchener Jahreswirtschaftsbericht 1994, Veröffentlichungen des Referates für Arbeit und Wirtschaft Nr. 46

(München 1995k): Perspektiven für den Wirtschaftsstandort, , LH München, Ref. für Stadtplanung und Bauordnung

(München 1994a):

Einführung eines städtischen Familienberichts mit 4 Anlagen; LH München, Sozialreferat, Abt. Sozialplanung

(München 1994b):

Jahreswirtschaftsbericht 1993, Veröffentlichungen des Referates für Arbeit und Wirtschaft Nr. 23

(München 1993a):

Arbeitsmarkt- und Qualifikationsbericht für München 1993, Veröffentlichungen des Referates für Arbeit und Wirtschaft Nr. 13

Stadt Frankfurt a.M.:

- (Frankfurt 1999):
Jugendbeschäftigungsgesellschaft. Informations-Drucksache B49
- (Frankfurt 1998a):
Beschäftigungsmaßnahmen 1997. Informations-Drucksache B 303
- (Frankfurt 1998b):
Werkstatt Frankfurt Jahresbericht 1997
- (Frankfurt 1998c):
Jährlicher Bericht an die Stadtverordnetenversammlung Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Beschluß-Drucksache B 478
- (Frankfurt 1998d):
„Gesellschaft für Jugendbeschäftigung e.V.“ Magistratsdrucksache 733/1998
- (Frankfurt 1997a):
Vertrag über die Gründung der „Gesellschaft für Jugendbeschäftigung e.V.“ Beschlußdrucksache M 202
- (Frankfurt 1997b):
Wege aus der Sozialhilfe. Ausstiegsprogramm der Stadt Frankfurt a.M.
- (SPD-Frankfurt 1997c):
Etatantrag der SPD-Fraktion im Römer E 1118 Jugendbeschäftigungsgesellschaft
- (SPD-Frankfurt 1997d):
Etatantrag der SPD-Fraktion im Römer E 1119 Errichtung von Ausbildungsverbänden
- (SPD-Frankfurt 1997e):
Etatantrag der SPD-Fraktion im Römer E 1120 Jugendbeschäftigungsgesellschaft
- (SPD-Frankfurt 1997f):
Etatantrag der SPD-Fraktion im Römer E 1121 Initiative für mehr Ausbildungsplätze
- Pressemitteilung SPD-Unterbezirk Frankfurt a.M. vom 21.11.1997: Zur Gründung der Jugendbeschäftigungsgesellschaft
- Pressemitteilung SPD-Unterbezirk Frankfurt a.M. vom 28.7.1997: Werkstatt Frankfurt vollzieht einen Wandel zum sozialen Dienstleistungsunternehmen – bald auch „Dienstleistungspools“ als weiteres Standbein der Werkstatt im ersten Arbeitsmarkt“
- Pressemitteilung SPD-Unterbezirk Frankfurt a.M. vom 28.7.1997: Jetzt letzte Lücke bei Beschäftigungsgesellschaften geschlossen

Stadt Hannover:

- (Hannover 1998):
Sozialbericht 1998. Bericht zur sozialen Situation in Hannover, Gesundheits-, Jugend- und Sozialdezernat
- (Hannover 1997):
Wohnungsversorgung sozial Benachteiligter in der Landeshauptstadt Hannover, Informationsdrucksache Nr. 2784/97 mit 1 Anlage
- (Hannover 1996):
Zweites Memorandum. Zur Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung durch Bund und Land. Zur Benachteiligung der Landeshauptstadt. Vorschläge für eine Reform des Gemeindefinanzsystems, Schriften zur Stadtentwicklung Nr. 74, LH Hannover, 1996
- (Hannover 1993a):
Haushaltsplan 1994 und Mittelfristige Finanzplanung. Einbringen der Verwaltungsentwürfe in den Rat, LH Hannover: Presse- und Informationsamt
- (Hannover 1993b):
Sozialbericht 1993. Zur Lage der Kinder, Jugendlichen und Familien in Hannover, Schriftenreihe zur kommunalen Sozial-, Jugend- und Gesundheitspolitik 13
- (Hannover 1993c):
Einwohnerentwicklung 1992 bis 2010, Schriften zur Stadtentwicklung Heft 64
- (Hannover 1991):
Aussiedler in Hannover, Schriftenreihe zur kommunalen Sozial-, Jugend- und Gesundheitspolitik 5, 1991

Stadt Köln:

(Köln 1999):

Änderungsantrag „Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ SPD-Fraktion im Rat der Stadt Köln vom 03.02.1999

(Köln 1998a):

Kölner Sozialbericht. Sicherung des Lebensunterhalts und Einkommenssituation, Band 1 der Kölner Sozialberichterstattung Juni 1998

(Köln 1997a):

Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht 1996

(Köln 1997b):

Start des Programms „Pro Veedel“: Eröffnung der Job-Börse in Ehrenfeld (Pressemitteilung der Stadt Köln, Ansprache der Vorsitzenden des Sozial- und Gesundheitsausschusses Frau Gerstenberg, Ansprache der Sozialdezernentin Frau Dr. Christiansen, Ansprache des Arbeitsamtsdirektors Herrn Fuß)

(Köln 1997c):

Regionale Schwerpunktsetzung in Stadtteilen mit besonderem Hilfebedarf: Entwicklung und Umsetzung von Programmen und Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der sozialen und gesundheitlichen Grundversorgung sowie von Ausstiegshilfen aus der Sozialhilfe

(Köln 1997d):

Kölner Sozialreport. Materialien zu: Projekt Sozialbüro, Ausbau Hilfe zur Arbeit, Pro Veedel, Weiterentwicklung der Sozialhilfe, Hilfeplanung, vorgelegt zur 1. Sitzung der Arbeitsgemeinschaft „Integrierte Hilfeplanung“ am 24.6.1997

(Köln 1996b):

Neue Chancen im Beruf. Projekte nach dem Landesprogramm „Arbeit und Qualifizierung“ (AQUA)

(Köln 1993a):

Werkstattbericht: Zielrahmen und erste Ergebnisse für eine Kölner Sozialberichterstattung

(Köln 1993b):

SPD-Fraktion direkt 9/98: Kooperation zwischen Arbeitsamt und Sozialverwaltung. Kölner Initiative bundesweit einmalig

Stadt intern. Journal für die Beschäftigten der Stadt Köln Ausgabe 10/97: Arbeit statt Sozialhilfe

Stadt Essen:

(Essen 1997a):

Essen-Katernberg. Ein Stadtteil macht sich auf den Weg. Stand der Projekte 1997, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 95, Essen: Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen

(Essen 1997b):

Maßnahmenkatalog für arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Jugendliche in Essen 1997/98, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 94, Essen: Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen

(Essen 1997c):

Ansätze integrierter Kommunalpolitik. Weiterentwicklung der Ansätze neuer sozialer Kommunalpolitik, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 90, Essen: Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen

(Essen 1996d):

Nicht gleich - aber gleichberechtigt. Eine Untersuchung konkreter Projekte zur Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt, Essen: Gleichstellungsstelle 1996

(Essen 1994a):

Berufsförderungszentrum Essen e.V. [Hrsg.]: Essener Konsens. Eine Stadt entwickelt Arbeitsmarktidien, Essen 1994

(Essen 1993a):

Konferenz Chancengleichheit für ausländische Jugendliche in Ausbildung und Beruf, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 82, Essen: Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen 1993

(Stadt Essen 1993b):

Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Essen, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 80, Essen: Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen 1993

(Stadt Essen 1993c):

Ansätze neue sozialer Kommunalpolitik, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 74, Essen: Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen 1993

(Essen 1985):

Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe. Ergebnisse einer Strukturuntersuchung der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Essen, Amt für Statistik, Stadtforschung, Wahlen und Stadtarchiv, Statistisches Sonderheft Nr. 4

Grüne Zeiten 121 (Zeitung der Grünen KV Essen 11/1998): „Arbeit statt Sozialhilfe. Landesregierung plant Halbierung“

Stadt Leipzig:

(Leipzig 1997):

Statistisches Jahrbuch 1997

Stadt Dresden:

(Dresden 1997):

Statistisches Jahrbuch 1997

Stadt Magdeburg:

(Magdeburg 1997):

Statistisches Jahrbuch 1997

Arbeitsamt München, Frankfurt a.M., Stuttgart, Hannover, Köln, Essen, Dortmund, Duisburg, Münster; Sonderuntersuchung (Strukturanalysen) über Arbeitslose und offene Stellen, versch. Jahrgänge, jeweils September sowie unveröffentlichte Tabellenausdrucke

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Bruttowertschöpfung der kreisfreien Städte, Landkreisen und Raumordnungsregionen in der Bundesrepublik Deutschland, versch. Jahrgänge

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in den kreisfreien Städten und Landkreisen des früheren Bundesgebietes 1989 und 1992

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Laufende Raumbewachung (BFLR). Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden 1993/94

Bundeskriminalamt (BKA), Kriminalstatistik, versch. Jahrgänge

Deutsche Bundesbank, Statistische Monatsberichte, versch. Jahrgänge

Deutscher Städtetag (1997): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach dem BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, Köln

Deutscher Städtetag, (1994): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, 2. überarb. Aufl., Köln

Deutscher Städtetag (1991): Ausgaben der Sozialhilfe 1991 - Hilfe zum Lebensunterhalt, Umfrage vom 3.2.92, Umdruck-Nr. 3230-3248

Deutscher Städtetag, Auswertungen zur Arbeitsstättenzählung 1987, o.J.

Deutscher Städtetag (1986): Kommunale Aktivitäten im Bereich Arbeitslosigkeit, 2. erw. Aufl., DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 19, Köln

Deutscher Städtetag (1984): Kommunale Aktivitäten im Bereich Arbeitslosigkeit, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 17, Köln 1984

Kommunalverband Ruhrgebiet, Städte- und Kreisstatistik, versch. Jahrgänge

Landesarbeitsamt Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen, Jahresberichte, versch. Jahrgänge

Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 12.1.1997: Sozialhilfe und aktive Arbeitsmarktpolitik – kommunale Arbeitsämter

Pressemitteilung des Statistischen Bundesamts vom 15.3.1996: Anhaltender Trend zu kleineren Privathaushalten in Deutschland bis 2015

Statistische Landesämter Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen

Bevölkerung nach Alter und Geschlecht (A I 3);

Sozialhilfe (K I 1), (K I 2);

Öffentliche Jugendhilfe (K I 3);

Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden (Haushaltsrechnungsstatistik) (L II 3);

Statistisches Landesamt Sachsen:

Statistisches Jahrbuch, versch. Jahrgänge

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

Statistisches Jahrbuch, versch. Jahrgänge

Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern

Statistisches Jahrbuch, versch. Jahrgänge

Anhang: Variablensatz Großstadtvergleich

Variable:	Label:			Quelle
V1	Stadt			
	München	Köln	Leipzig	
	Frankfurt	Essen	Dresden	
	Dortmund	Stuttgart	Halle (Saale)	
	Düsseldorf	Duisburg	Magdeburg	
	Hannover	Nürnberg	Rostock	
	Bochum	Wuppertal		
	Bielefeld	Mannheim		
	Bonn	Gelsenkirchen		
	Karlsruhe	Wiesbaden		
	Münster	Mönchengladbach		
	Augsburg	Braunschweig		
ABM	Besch. in städt. ABM je Einw. 1993			DST
ALHI2J	Anteil der Empf. v. Alhi >2 J. an abh. Erwerbspers. 1993			BA
ALQ80	Arbeitslosenquote 1980 (AA)			ANBA
ALQ92	Arbeitslosenquote 1992 (JD) (AA)			ANBA
ALQ93	Arbeitslosenquote 1993			BFLR
ALQ94	Arbeitslosenquote 1994			ANBA
ALQ94AA	Arbeitslosenquote 1994 (AA)			ANBA
ALQ95	Arbeitslosenquote (Stadt) 1995 (JD)			ANBA
ALQMRZ93	Arbeitslosenquote März 1993			ANBA
ALSHD91	Arbeitsl. Sozialh.-empf. je 1000 Einw. 1991			DST
ALTENEIN	Plätze in Alteneinr. je 100 E. > 65 J. 1992			Jb. Dt. Gem.
ALTQUO92	Altenquotient 1992			Jb. Dt. Gem.
ANTEIKST	Anteil der Einkommenssteuer an Einnahmen des VerwH 1993			Jb. Dt. Gem.
ANTFRBES	Anteil der Frauen an den sozvers. Beschäftigten 1993			Jb. Dt. Gem.
ANTGWST	Anteil der Gewerbest. an Einnahmen des VerwH 1993			Jb. Dt. Gem.
ANTSTE80	Anteil der Steuereinnahmen. an Einnahmen des VerwH 1980			Jb. Dt. Gem.
ANTSTE93	Anteil der Steuereinnahmen an Einnahmen des VerwHH 1993			Jb. Dt. Gem.
ANTZUWEI	Anteil allg. Zuweis. an Einnahmen des VerwH 1993			Jb. Dt. Gem.
ARB1J	Anteil der Langzeitarbeitslosen 1993			BFLR
ARBAUS94	Anteil der arbeitsl. Ausländer an abhängigen Erwerbbsp.1994			ANBA
ARBDAUER	Durchschnittl. Dauer einer Arbeitslosigkeitsperiode 1994			LAA
ARBDIC70	Arbeitsstättenichte 1970			DST
ARBDIC87	Arbeitsstättenichte 1987			DST
ARBEITER	Anteil der Arbeiter an erwerbstätiger Bev. 1987			Jb. Dt. Gem.
ARBL2594	Anteil der Arbeitslosen unter 25 J. 1994			ANBA
ARBLANGE	Anteil der arbeitslosen. Angestellten 1994			ANBA
ARBLFR94	Anteil arbeitsloser Frauen 1994			ANBA
ARBLGESU	Anteil Arbeitsloser mit gesundheitlichen Einschränkungen 1994			ANBA
ARBLLA94	Anteil der Langzeitarbeitslosen 1994			ANBA
ARBLOBER	Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausb. 1993			ANBA
ARBLOLE	Anteil der Arbeitslosen ohne Leistungsbezug an abhängigen Erwerbbspersonen 1993			ANBA
ARBLOTAT	Anteil der Arbeitslosen ohne vorherige Berufstätigkeit an abhängigen Erwerbbspersonen 1993			ANBA
ARBS7087	Zuwachs Arbeitsstätten 1970-1987			DST
ARBST100	Anteil der Arbeitsstätten > 100 Beschäftigten 1987			DST
ARBST20	Anteil der Arbeitsstätten < 20 Beschäftigten 1987			DST

ARBSTELL	Arbeitslose je offene Stelle 1993	ANBA
AUDTGYMN	Anteil ausländische Schüler an Gymn. 1992	Jb. Dt. Gem.
AUS8092	Anteil der ausländischen Bev. 1980-1992	Jb. Dt. Gem.
AUSBPLEI	Ausbildungsplätze je 100 Einw. 1992	BFLR
AUSGYMN	Besuchsquote ausl. Schüler an Gymn. 1992	Jb. Dt. Gem.
AUSL8992	Anteil der ausländischen Bev. 1989-1992	Jb. Dt. Gem.
AUSLAN80	Anteil der ausländischen Bev. 1980	Jb. Dt. Gem.
AUSLAN92	Anteil der ausländischen Bev. 1992	Jb. Dt. Gem.
AUSPEND3	Auspendler (sozv. Besch.) je 100 Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
BAUINV	Bauinvestitionen je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
BEFR1565	wbl. sozialvers. Besch. je 100 Frauen (15-65 J.) 1992	Jb. Dt. Gem.
BEFR8093	sozvers. beschäftigte Frauen 1980-1993	BFLR
BESCHEIN	Beschäftigte je Einw. 1992	Jb. Dt. Gem.
BETROQUO	Betroffenheitsquotient Arbeitslosigkeit 1994	LAA
BEV1PHH	Anteil der Bev. in Einpersonenhaushalten. 1987	Jb. Dt. Gem.
BEV8093	Bevölkerung 1980-1993	Jb. Dt. Gem.
BIBL93	Ausgaben für öff. Bibl. je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
BIWA2530	Binnenwanderungssaldo 25-30J. 1993	BFLR
BIWA3050	Binnenwanderungssaldo 30-50j. 1993	BFLR
BSCH8093	Zuwachs Beschäftigte 1980-1993	BFLR
BWS7092	Zunahme Bruttowertschöpfung je Einw. 1970-1990	Stat. La.
BWSEIN70	Bruttowertschöpfung je Einwohner 1970	Stat. La.
BWSEIN80	Bruttowertschöpfung je Einwohner 1980	Stat. La.
BWSEIN90	Bruttowertschöpfung je Einwohner 1990	Stat. La.
BWSEIN92	Bruttowertschöpfung je Einwohner 1992	Stat. La.
BWSERW70	Bruttowertschöpfung je Erwerbstät. 1970	Stat. La.
BWSERW80	Bruttowertschöpfung je Erwerbstät. 1980	Stat. La.
BWSERW90	Bruttowertschöpfung je Erwerbstät. 1990	Stat. La.
BWSERW92	Bruttowertschöpfung je Erwerbstät. 1992	Stat. La.
CDUB83	CDU BTagWahl 1983	Jb. Dt. Gem.
CDUB8394	Veränderung CDU BTagwahl 1983-1994	Jb. Dt. Gem.
CDUB94	CDU BTagWahl 1994	Stat. La.
CDUFDPRA	Anteil Ratssitze CDU und FDP 1992	Jb. Dt. Gem.
CDUK82	CDU Kommunalwahlen 1982-84	Jb. Dt. Gem.
CDUK8294	Veränderung CDU Kommunalwahlen 1982-1994	Stat. La.
CDUK92	CDU Kommunalwahlen 1992-94	Stat. La.
CDURAT	Anteil der CDU-Sitze im Rat 1992	Jb. Dt. Gem.
DIEABT10	Anteil sozv. Besch. bei Gebietskörperschaften/ Sozialversicherungen 1992	Jb. Dt. Gem.
DIEBSTOH	Diebstahl ohne erschwerende Hemmnisse je 100 Tsd. E. 1994	BKA
DIENSFKT	Anteil Dienstleistungsberufe (fkt.) 1993	BFLR
DIENST93	Anteil Dienstleistungen 1993	
DMJEBES	Besch Lohn- und Gehaltssumme je Industriearbeitnehmer 1993	BFLR
DTGYMN	Besuchsquote dt. Schüler an Gymn. 1992	Jb. Dt. Gem.
EHE80	Eheschließungen je 1000 Einw. 1980	Jb. Dt. Gem.
EHE8091	Eheschließungen je 1000 Einw. 1980-1991	Jb. Dt. Gem.
EHE91	Eheschließungen je 1000 Einw. 1991	Jb. Dt. Gem.
EIGENTUM	Anteil der Eigentumswohnungen 1987	DST
EINK8093	Zuwachs Einkommensteuer 1980-1993	Jb. Dt. Gem.
EINKOM89	Ds. Einkommensteuer je Einkom.-st.pfl. 1989	Stat. La.
EINKOM92	Verfügbares Einkommen der priv. Haushalte je Einw. 1992	Stat. La.
EINKOMEN	Ds. Erwerbs- u. Vermögenseinkommen priv. Haushalte 1989	Stat. La.

EINKST80	Einnahmen aus Anteil an Einkommensteuer. je Einw. 1980	Jb. Dt. Gem.
EINKST90	Einnahmen aus Anteil an Einkommensteuer. je Einw. 1990	Jb. Dt. Gem.
EINKST93	Einnahmen aus Anteil an Einkommensteuer. je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
EINPEND	Einpender je 100 Besch. 1987	Stat. La.
EINPEND3	Einpender (sozv. Besch.) je 100 Einw. 1993	Stat. La.
EINSPHH	Anteil der Einpersonenhaushalte. 1987	Jb. Dt. Gem.
EINWQKM	Einwohnerdichte 1992	Jb. Dt. Gem.
EKSTBWS9	Anteil Gewerbesteuer an Bruttowertschöpfung 1990	Jb. Dt. Gem.
ENTLAEFF	Entlastungseffekt durch ABM 1994	LAA
ERW1565	Erwerbstätige je 100 Einw. 15-65 Jahre 1992	Stat. La.
ERWEIN70	Erwerbstätige je 100 Einw. 1970	Stat. La.
ERWEIN80	Erwerbstätige je 100 Einw. 1980	Stat. La.
ERWEIN90	Erwerbstätige je 100 Einw. 1990	Stat. La.
ERWEIN92	Erwerbstätige je 100 Einw. 1992	Stat. La.
ERWQUOFR	Erwerbsbeteiligung Frauen 1987	Stat. La.
ERWR7090	Erwerbstätige je 100 Einw. 1980-1990	Stat. La.
ERWRBQUO	Erwerbsquote 1987	Jb. Dt. Gem.
ERZIEHEH	Hilfe zur Erziehung a.d.Elternhauses je 1000 Einw. 1992	Stat. La.
EVANG87	Anteil der evangelischen Bev. 1987	Jb. Dt. Gem.
FDPB83	FDP BTagWahl 1983	Jb. Dt. Gem.
FDPB8394	Veränderung FDP BTagwahl 1983-1994	Stat. La.
FDPB94	FDP BTagWahl 1994	Stat. La.
FDPK82	FDP Kommunalwahlen 1982-84	Jb. Dt. Gem.
FDPK8294	Veränderung FDP Kommunalwahl 1982-1994	Stat. La.
FDPK92	FDP Kommunalwahlen 1992-94	Stat. La.
FDPRAT	Anteil der FDP-Sitze im Rat 1992	Jb. Dt. Gem.
FEHLBED	Fehlbedarf Verwaltungshaushalt je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
FERTIL92	Altersspezifische Geburtenrate 1992	Jb. Dt. Gem.
FREIE94	Anteil der Jugendhilfeeinrichtungen in freier Trägerschaft 1994	Stat. La.
FUENFPHH	Anteil der Bevölkerung in 5 und mehr Personenhaushalte 1987	Jb. Dt. Gem.
GESCHBEV	Anteil der geschiedenen Bev. 1987	Jb. Dt. Gem.
GEW8093	Zuwachs Gewerbesteuer je Einw. 1980-1993	Jb. Dt. Gem.
GEWST80	Gewerbesteuer je Einw. 1980	Jb. Dt. Gem.
GEWST90	Gewerbesteuer je Einw. 1990	Jb. Dt. Gem.
GEWST93	Gewerbesteuer je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
GRUB8394	Veränderung Grüne BTagwahl 1983-1994	Stat. La.
GRUENB83	Grüne BTagWahl 1983	Jb. Dt. Gem.
GRUENB94	Grüne BTagWahl 1994	Stat. La.
GRUENK82	Grüne Kommunalwahlen 1982-84	Jb. Dt. Gem.
GRUENK92	Grüne Kommunalwahlen 1992-94	Stat. La.
GRUENRAT	Anteil der Gruenen-Sitze im Rat 1992	Jb. Dt. Gem.
GRUK8294	Veränderung Grüne Kommunalwahl 1982-1994	Jb. Dt. Gem.
GRUNDST	Hebesatz Grundsteuer 1995	DST
GWSTBWS9	Anteil Einkommenssteuer an Bruttowertschöpfung 1990	Jb. Dt. Gem.
HBL_EMPF	Empf. v. Hilfe in bes. Lebensl. je 100 Einw. 1993	Stat. La.
HLEMPF80	Durchschnittl. lfd. HLU-Ausg. je HLU-Empfänger 1980	Jb. Dt. Gem.
HLEMPF93	Durchschn. lfd. HLU-Ausg. je HLU-Empfänger 1993	Stat. La.
HLU1565	Sozialhilfedichte 15-65 Jahre 1992	Stat. La.
HLU1592	Sozialhilfedichte < 15 Jahre 1992	Stat. La.
HLU6592	Sozialhilfedichte > 65 Jahre 1992	Stat. La.
HLU8992	Zuwachs Empf. von HLU 1989-1992	BFLR
HLUA8093	Zuwachs HLU-Ausgaben je Einw 1980-1993	Stat. La.

HLUAUS80	HLU-Ausgaben je Einwohner 1980	Jb. Dt. Gem.
HLUAUS93	HLU-Ausgaben je Einwohner 1993	Stat. La.
HORT92	Hortplätze je 100 Kinder 6-15 Jahre 1992	Jb. Dt. Gem.
HORT94	Hortplätze je 100 Kinder (6-10 J.) 1994	Stat. La.
HSCHUL87	Anteil der Bev. (15-65J.) mit Hauptschulabschluß 1987	Stat. Ämter
HUNDST95	Hundesteuer pro Jahr und DM 1995	FOCUS
HZABEEIN	Beschäftigte in Hilfe zur Arbeit je 1000 Einw. 1993	DST
HZABEHLU	Beschäftigte in Hilfe zur Arbeit je 100 Empf. lfd. HLU im Alter 15-60 J.1993	DST
HZARBEIN	Arbeitsplätze Hilfe zur Arbeit je 1000 Einw. 1993	DST
HZASBEIN	Sozvers. Besch. in Hilfe zur Arbeit je 1000 Einw. 1993	DST
JUGHAUS	Jugendhilfeausgaben je Einwohner 1993	Stat. La.
JUGQUO92	Jugendquotient	Jb. Dt. Gem.
KATHOL87	Anteil der katholischen Bev. 1987	Jb. Dt. Gem.
KAUFKRFT	Kaufkraft je Einwohner 1995	
KI14STRF	Kinder unter 14 Jahren als Opfer von Straftaten je 10000 Kinder unter 14 J.	FOCUS
KIGA92	Kindergartenplätze je 100 Kinder 3-6 Jahre 1992	Jb. Dt. Gem.
KIGA94	Kindergartenplätze 1994	DST
KIGAGEB	Kindergartengebühren pro Jahr in DM 1995	FOCUS
KINDGA94	Kindergartenplätze je 100 Kinder (3-6 J.) 1994	Stat. La.
KRIPPE92	Krippenplätze je 100 Kinder < 3 Jahre 1992	Jb. Dt. Gem.
KRIPPE94	Krippenplätze je 100 Kinder (0-3 J.) 1994	Stat. La.
MIETE	Miete je qm 1987	DST
ORGALHI	Anteil der Empf. von orig. Arbeitslosenhilfe an abh. Erwerbbsp. 1993	BA
PENDBESH	Anteil der Einpendler an den sozvers. Beschäftigten 1993	Stat. La.
PENDSALD	Pendlersaldo in %. der Besch. 1987	Stat. La.
PERAUS93	Anteil Personalausgaben an den Ausgaben des VerwHH 1993	Jb. Dt. Gem.
PERJUARB	Personal in der Jugendarbeit je 1000 Kinder 1994	Stat. La.
PERSEINR	Durchn. Anzahl des Personals in Jugendhilfeeinrichtung 1994	Stat. La.
PERSHZE	Personal in Einr. der Hilfe zur Erziehung je 1000 Kinder 1994	Stat. La.
PERSJUHI	Personal in der Jugendhilfe je 1000 Kinder 1994	Stat. La.
PERSWHNG	Personen je Wohnung 1992	BFLR
PFLEGEIN	Empfänger von Hilfe zur Pflege je 100 E.>65 J.'92	Stat. La.
PLAEPERS	Durchn. Anzahl der Plätze je Personalkraft (Jugendhilfe)1994	Stat. La.
PLEINR	Durchn. Anzahl der Plätze je Jugendhilfeeinrichtung 1994	Stat. La.
PLHZE	Plätze in Einr. der Hilfe zur Erziehung je 1000 Kinder 1994	Stat. La.
PREISNIV	Verbraucherpreisniveau 1993 (Westdtdl.=100)	StaBu
PRODGEW	Anteil der Erwerbstätigen im prod. Gewerbe 1987	Jb. Dt. Gem.
RATWETT	RAE-Index (Grundlage: von den Parteien gehaltene Ratssitze) 1993	Jb. Dt. Gem.
REPB94	Republikaner BTagWahl 1994	Stat. La.
REPK92	Republikaner Kommunalwahlen 1992-94	Stat. La.
RESTKR92	Realsteuerkraft je Einw. 1992	Jb. Dt. Gem.
SACHAU93	Ausgaben für lfd. Sachaufwand je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
SACHVERM	Erwerb von Sachvermögen je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
SALDOVWH	Ds. Saldo der Verwaltungshaushalte 1989-1993	Jb. Dt. Gem.
SCHULD80	Schulden je Einw. 1980	Jb. Dt. Gem.
SCHULD93	Schulden je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
SCHULENT	Zuwachs Schulden je Einw. 1980-1993	Jb. Dt. Gem.
SELBSTST	Anteil der Selbständigen an erwerb. Bev. 1987	Jb. Dt. Gem.
SHD15	Sozialhilfedichte < 15 Jahre 1993	Stat. La.
SHD1525	Sozialhilfedichte 15-25 Jahre 1993	Stat. La.

SHD1565	Sozialhilfedichte 15-65 Jahre 1993	Stat. La.
SHD2560	Sozialhilfedichte 25-60 Jahre 1993	Stat. La.
SHD6065	Sozialhilfedichte 60-65 Jahre 1993	Stat. La.
SHD65	Sozialhilfedichte > 65 Jahre 1993	Stat. La.
SHD72	Sozialhilfedichte 1972	Stat. La.
SHD80	Sozialhilfedichte 1980	Stat. La.
SHD8092	Zuwachs Sozialhilfedichte 1980-1992	Stat. La.
SHD92	Sozialhilfedichte 1992	Stat. La.
SHD93	Sozialhilfedichte 1993	Stat. La.
SHD95	Sozialhilfedichte 1995 (HLU-Empf. je 1000 Einw.)	Stat. La.
SHD97	Sozialhilfedichte 1997 (HLU-Empf. je 1000 Einw.)	StaBu.
SHDAUS80	ausl. Sozialhilfeempf. je 100 Ausl. 1980	Stat. La.
SHDAUS92	ausl. Sozialhilfeempf. je 100 Ausl. 1992	Stat. La.
SHDJE93	Sozialhilfedichte 31.12.1993	Stat. La.
SHDWBL92	(wbl.) Sozialhilfedichte je 100 Frauen 1992	Stat. La. Berlin
SONB8394	Veränderung sonst. Parteien BTagwahl 1983-1994	Stat. La.
SONK8294	Veränderung sonst. Parteien Kom.-wahlen 1982-1994	Stat. La.
SONSTB83	sonst. Parteien BTagWahl 1983	Jb. Dt. Gem.
SONSTB94	sonst. Parteien BTagWahl 1994	Stat. La.
SONSTK82	sonst. Parteien Kommunalwahlen 1982-84	Jb. Dt. Gem.
SOZ_EMPF	Sozialhilfeempfänger je 100 Einw. 1993	Stat. La.
SOZAUS93	Anteil der Sozialausgaben an Ausgaben des VerwH 1993	Jb. Dt. Gem.
SOZAUSGA	Ausgaben für soziale Leistungen je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
SOZHHRB	Anteil der Haushalte (HLU) mit HU Arbeitslosigkeit 1993	Stat. La.
SOZWHNG	Anteil der Sozialwohnungen am Wohnungsbestand 1989	DST
SPDB83	SPD BTagWahl 1983	Jb. Dt. Gem.
SPDB8394	Veränderung SPD BTagwahl 1983-1994	Stat. La.
SPDB94	SPD BTagWahl 1994	Stat. La.
SPDGRRAT	Anteil Ratssitze SPD und Grüne 1992	Jb. Dt. Gem.
SPDK82	SPD Kommunalwahlen 1982-84	Jb. Dt. Gem.
SPDK8294	Veränderung SPD Kom.-wahl 1982-1994	Stat. La.
SPDK92	SPD Kommunalwahlen 1992-94	Stat. La.
SPDRAT	Anteil der SPD-Sitze im Rat 1992	Jb. Dt. Gem.
SPLPLTZE	Spielplätze in QM je 100 Kinder 1996	FOCUS
STEU80	Steuereinnahmen je Einwohner 1980	Jb. Dt. Gem.
STEU93	Steuereinnahmen je Einwohner 1993	Jb. Dt. Gem.
STEUENT	Zuwachs Steuereinnahmen je Einwohner 1980-1993	Jb. Dt. Gem.
STRAFTAT	Straftaten je 1000 Einwohner 1990	Stat. La. Bremen
STSCH093	Veränderung Steuern-Schuldenquotient 1980-1993	Jb. Dt. Gem.
STSCHU80	Steuern-Schuldenquotient 1980	Jb. Dt. Gem.
STSCHU93	Steuern-Schuldenquotient 1993	Jb. Dt. Gem.
STUDEINW	Studenten je 100 Einwohner 1992	BFLR
TZBESCH	Sozvers. Beschäftigte in Teilzeit je 1000 Einwohner 1992	Stat. La. Berlin
UNIABSCH	Anteil der Bev. (15-65 J.) mit (Fach-)Hochschulabschluß 1987	Stat. Ämter
VERHEBEV	Anteil der verheirateten Bev. 1987	Jb. Dt. Gem.
VERWQUO	Verweilquotient (lfd. HLU-Empf.) 1993	Stat. La.
VHS93	Ausgaben für Volkshochschulen je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
VWHH80AU	Ausgaben des Verwaltungshaushaltes je Einw. 1980	Jb. Dt. Gem.
VWHH93AU	Ausgaben des Verwaltungshaushaltes je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
VWHH93EI	Einnahmen des Verwaltungshaushaltes je Einw. 1993	Jb. Dt. Gem.
WANDRA92	Wanderungsrate 1992	Jb. Dt. Gem.
WBB8394	Veränderung Wbtlg BTagwahl 1983-1994	Stat. La.

WBK8294	Veränderung Wbtlg Kom.-wahl 1982-1994	Stat. La.
WBTLGB83	Wahlbeteiligung BTagWahl 1983	Jb. Dt. Gem.
WBTLGB94	Wahlbeteiligung BTagWahl 1994	Stat. La.
WBTLGK82	Wahlbeteiligung Kommunalwahlen 1982-84	Jb. Dt. Gem.
WBTLGK92	Wahlbeteiligung Kommunalwahlen 1992-94	Stat. La.
WFLPERS	Wohnfläche pro Person 1992	BFLR
WOHLFAH	Ausgaben für Wohlfahrtsverbände/ Jugendhilfe je Einw. 1986	Jb. Dt. Gem.
WOHNGELD	Wohngeldempfänger je 100 Einw.1989	DST
ZUWEIS	Zuweisungen (Bund, Land, EAP) je Einwohner 1993	Jb. Dt. Gem.